

Processos:	TC – 23637.989.23-7
Contratante:	Coordenadoria de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde (CGCSS) – Secretaria da Saúde
Organização Social:	Fundação do ABC - FUABC
Entidade Gerenciada:	Ambulatório Médico de Especialidades de Santos
Objeto:	Operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Ambulatório Médico de Especialidades de Santos.
Em Exame:	Contrato de Gestão S/N

Excelentíssima Senhora Conselheira Relatora,

Trata-se do processo relativo ao **Contrato de Gestão S/N**, tratado no âmbito do Processo SEI nº 024.00114413/2023-98, celebrado em 30/11/2023 entre a Secretaria de Saúde e a Fundação do ABC - FUABC, pelo prazo de 5 anos, objetivando a operacionalização da gestão e execução das atividades no Ambulatório Médico de Especialidades de Santos. No curso da instrução, a diligente Fiscalização apontou as seguintes falhas, na conclusão de seu relatório (*Evento 29.6*):

- a) *Previsão de despesas potencialmente assemelhadas à taxa de administração (item 8);*
- b) *Conquanto tenham sido apresentados o orçamento e as estimativas de quantitativos de produção assistencial, não ficou claro – segundo interpretamos - o peso que cada modalidade possui na composição do orçamento, de forma que não é possível realizar uma correspondência direta entre os valores orçados e as metas propostas, em prejuízo dos postulados da Transparência e da Eficiência (item 14);*
- c) *A forma como foi elaborado o orçamento, sem detalhar a composição dos grupos de despesas, causa prejuízo à transparência – não sendo possível*



constatar se não está sendo embutida a cobrança indevida de taxa de administração – e à ação fiscalizatória desta Casa, quando da análise das prestações de contas, e está em desacordo com advertência desta E. Corte de Contas (item 14);

d) Inobservância a princípios norteadores do equilíbrio e da segurança contratuais (item 24).

Em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, os responsáveis foram regularmente notificados a prestarem esclarecimentos, conforme se infere da publicação no diário oficial de 11/04/2024 (*Evento 39.1*). Na sequência, a Secretaria da Saúde ofereceu justificativas e documentos de seu interesse (*Evento 44.1*), seguida da manifestação da Entidade contratada (*Evento 45.1*). Instada a se manifestar, a digna PFE opinou pela regularidade da (*Evento 49.1*). Na sequência, os autos vieram ao Ministério Público de Contas, para que o órgão possa officiar como *custos legis*.

É a breve síntese do que reputo necessário.

Passo, então, ao pronunciamento de mérito.

Preliminarmente, constata-se o desenvolvimento válido e regular do processo, uma vez que os responsáveis foram regularmente notificados e puderam oferecer os esclarecimentos de seu interesse. No mérito, o Ministério Público de Contas considera que a matéria não merece o beneplácito desta Corte.

De início, consigne-se que o Contrato de Gestão imediatamente anterior ao que aqui se verifica, também celebrado entre a Secretaria da Saúde e a FUABC, recebeu julgamento de regularidade por parte desta Corte, com a expedição de recomendação por parte do Exmo. Conselheiro Relator, no sentido da necessidade de maior detalhamento dos custos envolvidos na operação:

“Não obstante, de se advertir à Fundação que envide esforços para que, em futuros ajustes, apresente Planos de Trabalho mais detalhados, decompondo com maior acuidade todos os gastos envolvidos na



prestação dos serviços, medida que tem por escopo evidenciar os ganhos de eficiência e produtividade esperados com a transferência dos serviços de saúde às organizações sociais”. (TC – 24918.989.20-3. Primeira Câmara. Sessão de 25/10/2022. Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues).

A despeito da ressalva acima demonstrada, o novo Contrato de Gestão celebrado entre as partes revela a existência de questões semelhantes, uma vez que o **plano de trabalho apresentado nesta oportunidade também não traz a composição dos custos de forma detalhada**, denotando desrespeito às determinações desta Corte. Na defesa, a Origem alegou que a Prodesp estaria desenvolvendo um sistema para apuração de custos individuais. Explicou que utiliza metodologia diferenciada para atestar a economicidade e a vantajosidade dos Contratos de Gestão, expondo os custos de maneira global e realizando repasses mensais, que podem ser impactados pelo cumprimento ou não das metas estabelecidas. Procurou demonstrar que possui um levantamento médio de custos unitários a subsidiar os valores praticados junto à Entidade, o que permitiria à Pasta estabelecer custos mais atualizados ao longo da execução contratual.

Para o Ministério Público de Contas, as justificativas não merecem prosperar. A memória de cálculo apresentada pela Secretaria da Saúde, tanto para o exercício de 2023, quanto para o exercício de 2024, agrupa os custos de forma genérica, sem individualizar os valores a serem empregados (*Fls. 8, dos Eventos 1.22 e 1.23*). Ressalte-se que a proposta orçamentária deve ser apresentada com o maior nível de detalhamento possível, afastando-se do nível de generalidade constatada pela Fiscalização. Esse detalhamento é fundamental para o exame da vantajosidade do fomento, o controle da execução do contrato de gestão e a verificação do cumprimento das metas estabelecidas no termo. Menções genéricas dificultam a avaliação e a comparabilidade entre o previsto e o realizável, além de afetar a transparência dos gastos. Na visão ministerial, a falta de detalhamento dos custos unitários revela que o governo estadual tem transferido para o Terceiro Setor a gestão da saúde pública como um todo, numa espécie de “cegueira deliberada” em que o Poder Público se recusa a ver o grau de economia dos insumos, de eficiência



dos processos e de eficácia dos resultados esperados pelas entidades contratadas. Por fim, ressalte-se que a jurisprudência do TCESP tem sido firme no que tange à individualização dos custos unitários, sendo que sua ausência tem sido considerada suficiente para a declaração de ilegalidade dos Contratos de Gestão:

“Restou ainda, a irregularidade quanto a ausência de estimativa dos custos individualizados, não demonstrando o detalhamento da composição de custos na contratação, falha que por si só tem o condão de contaminar toda a contratação em apreço.” (trecho do voto do relator, TCE/SP, 1ª Câmara, TC-10004/026/06, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini, j. 23.10.12, v.u.)

Para agravar, a Fiscalização observou a existência de gastos mensais com “Serviços Administrativos” e “Serviços Gerais”, que equivalem a 8,71% do orçamento estimado, configurando possível **taxa de administração**. Na defesa, a Secretaria da Saúde explicou que foi editada a Resolução SS nº 107/2019, por meio da qual teria uniformizado e permitido a prática de rateio de despesas com as sedes das entidades gerenciadoras dos contratos de gestão.

Na visão ministerial, as justificativas não devem prosperar. Vale destacar que a mencionada resolução nº 107/2019 estabeleceu premissas e parâmetros que possibilitem às organizações sociais da área da saúde contratadas e às Entidades conveniadas, o ressarcimento de despesas realizadas mediante rateio, desde que atendam aos critérios de rastreabilidade, clareza, proporcionalidade e economia¹. Tal condição não restou comprovada nos autos. Nesse sentido tem se posicionado esta Corte de Contas, conforme decisão proferida pelo Excelentíssimo Conselheiro-Substituto Dr. Samy Wurman:

“Com relação aos custos da gestão corporativa – rateio, transcrevo trecho da opinião trazida pela SDG, eis que elucidativa ao caso concreto, “As despesas pagas sob a rubrica “custos da gestão corporativa – rateio”, no valor de R\$ 914.277,89, não são indevidas, desde que corresponda à proporção das despesas indiretas pertencentes ao ajuste em tela, para tanto, o plano de trabalho deve previamente

¹ Artigo 3º - As despesas efetuadas pelas organizações sociais da área da saúde contratadas e pelas entidades conveniadas, relacionadas às atividades executadas na sede das Entidades e que sejam passíveis de ressarcimento por rateio deverão atender aos critérios da rastreabilidade, clareza, proporcionalidade e economia.



estabelecer a composição analítica dos tipos de despesas a serem incluídas, bem como o percentual de participação das mesmas, levando em conta a distribuição dos custos totais da entidade conveniada e não em relação somente ao objeto do convênio, demonstrando assim o custo da administração central em parcela rateada para o contrato de gestão em tela, sob pena de configurar uma taxa de administração e não uma despesa indireta.

A manifestação apresentada pela SDG vem ao encontro de todas as decisões deste Tribunal acerca do tema. Em síntese, valores referentes às despesas diretas e indiretas, além de devidamente previstos no plano de trabalho, devem ser comprovados mediante documentos fiscais de despesas, nos termos das Instruções deste Tribunal.

A ausência implicará na condenação dos envolvidos à devolução de valores ao erário”. (TC-005114/026/15, Segunda Câmara, de 19/06/2018).

Diante de todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador de Contas que este subscreve, nos termos do artigo 69, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, manifesta-se pelo **juízo de irregularidade** do presente Contrato de Gestão, pugnando pelo prosseguimento do feito nos termos regimentais.

É o parecer que cumpria ofertar como *custos legis*.

São Paulo, 15 de maio de 2024.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/25



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcAcq