



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
5ª Procuradoria**

**Processos:** eTC – 14722/989/19-1  
**Contratante:** Secretaria da Saúde  
**Organização Social:** Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo – Seconci – SP  
**Entidade Gerenciada:** Hospital Regional de Cotia  
**Em exame:** Prestação de contas relativa ao exercício 2018.

**Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,**

Trata-se do Controle Externo relativo à prestação de contas (exercício 2018) do contrato de gestão nº 001.0500.000031/2017, celebrado em 1º/10/2017 entre a Secretaria Estadual de Saúde e o Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo (Seconci-SP), com o objetivo de operacionalizar a gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Hospital Regional de Cotia. Cumpre informar que o referido contrato ainda pende de julgamento por esta Egrégia Corte de Contas, conforme se depreende dos autos do eTC – 16009/989/17-9. Em seu relatório, acostado no Evento 13.26, a diligente Fiscalização apontou as seguintes irregularidades:

- i. **Execução física e financeira do Contrato de Gestão:** A remuneração e vantagens dos dirigentes e empregados atingiram 75,97% do custeio (limite 70%).
- ii. **Execução do Contrato de Gestão:** Insuficiência do espaço físico do hospital para atendimento da demanda, onde constatamos que alguns pacientes ficam alocados no corredor



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
5ª Procuradoria**

- à espera de vaga para internação e/ou realização de procedimento médico.
- iii. **Parecer Conclusivo:** A Secretaria de Estado de Saúde atestou a regularidade dos gastos efetuados pela Organização Social, caracterizando anuência tácita com o rateio administrativo promovido pelo SECONCI-SP, apesar de não ter sido apresentada comprovação documental da aplicação em cada finalidade.
- iv. **Receitas:** Em desacordo com o artigo 117, XV, das Instruções nº 02/2016, foram utilizadas duas contas correntes para movimentação dos repasses do Contrato de Gestão, e com a Cláusula Sétima, parágrafo quinto, do Contrato de Gestão, que determina a movimentação dos recursos em conta corrente bancária específica. Inclusive, apenas uma dessas contas se encontra em banco público, neste aspecto também contrariando o § 3º, artigo 164, da Constituição Federal de 1988.
- v. **Despesas:** Rateio de despesas com depreciação contábil (sem efetivos pagamentos), de despesas estranhas à unidade gerenciada, sem afinidade com o objeto do contrato de gestão e sem interesse público; celebração de contrato em desrespeito ao regulamento de compras da entidade, com servidor militar da ativa do Estado.
- vi. **Outras verificações:** Houve pagamentos de remuneração a dirigentes; desrespeito ao limite máximo para pagamento de remuneração e vantagens de qualquer natureza é 70% das despesas de custeio; pagamentos de remunerações superiores ao previsto no art. 2º, I, "a" do Decreto Estadual nº 62.528/17; não elaboração do Termo de Permissão de Uso do Imóvel; a OSS Seconci não disponibiliza em seu sítio informações de transparência exigidas pelo Comunicado SDG nº 16/2018.



vii. **Atendimento às Instruções e/ou Recomendações do Tribunal de Contas:** *Desatendimento aos incisos XI e XV do artigo 117 das Instruções nº 02/2016*

Tendo em vista os apontamentos acima expostos, o Exmo. Conselheiro Relator proferiu despacho (Evento 16.1), notificando as partes interessadas para que apresentassem suas justificativas. Em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, primeiramente compareceu aos autos a Secretaria de Saúde (Evento 27), oferecendo as seguintes razões:

- A respeito das remunerações acima do limite de 70% do valor das despesas de custeio, a Secretaria citou o artigo 8º, inciso II, da Lei Complementar nº 846/98, aduzindo que os serviços de terceiros não se incluem na limitação imposta pelo item 29, cláusula segunda, do Contrato de Gestão;
- No que tange ao espaço físico do Hospital, a Secretaria informou que a lotação dos espaços ocorre em determinadas épocas, devido à sazonalidade da demanda, mas que orientou a gerenciadora a buscar meios e amenizar a situação;
- No que se refere à transparência dos gastos efetuados, foi solicitado à Seconci que providencie a comprovação dos mesmos; em relação à movimentação de recursos, explicou que o Banco do Brasil vem apresentando impedimentos para o aceite de novos correntistas, motivo pelo qual não foi possível abrir contas específicas na Instituição;
- Sobre o rateio de despesas, a Secretaria aduziu que: a depreciação contábil se deu por uso dos bens; que os bens pertencentes ao Seconci são de uso exclusivo na



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
5ª Procuradoria**

realização das atividades administrativas elencadas no rateio;

- A respeito dos pagamentos acima do teto, a Origem informou que tal obrigação foi revogada pelo Decreto nº 64.056/2018;
- No que tange ao termo de permissão de uso do bem imóvel, explicou que o mesmo está sendo elaborado e será expedido a esta Egrégia Corte de Contas;
- Sobre a disponibilização de informações no site, informou que está adotando medidas para o atendimento integral da solicitação.

Na sequência, no Evento 28, o Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo (Seconci-SP) compareceu aos autos com justificativas de seu interesse, aduzindo o quanto segue:

- No que tange ao limite de gastos com pessoal, o Seconci aduziu que não ultrapassou o limite de 70% tendo em vista que as Despesas com Serviços Médicos não englobam somente o serviço de atendimento ao paciente, mas também demais itens, como fornecimento de insumo, por exemplo;
- A respeito da estrutura de recepção e espaço físico, explicou que o Hospital Regional de Cotia é um serviço de portas abertas e que a demanda é espontânea;
- No que tange à movimentação de recursos, o Seconci afirmou que os recursos são recebidos em conta específica mantida junto ao Banco do Brasil e movimentada em conta corrente específica e exclusiva da Unidade, no Banco Santander. Esclareceu, ainda, que está em tratativa com o Banco do Brasil a fim de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
5ª Procuradoria**

viabilizar a conta salário dos profissionais, mas que a instituição vem enfrentando questões estruturais;

- Em relação ao rateio de despesas, explicou que não adota qualquer tipo de taxa de administração, procedendo ao rateio proporcional das despesas de cada unidade; sobre a inclusão da depreciação de bens no rateio, o Seconci afirmou que todos os bens depreciados pela entidade dizem respeito diretamente às atividades corporativas que, por sua vez, estão direcionadas à gestão das unidades públicas; no que tange à contratação de empresa de comunicação, explicou que mesma realiza todas as atualizações de conteúdo dos sites das unidades e que também foi responsável pela reformulação do site;
- No que se refere aos salários, a Seconci afirmou que paga os valores determinados pela Lei e pelas Convenções Coletivas das categorias e não vê relação com a tabela comparativa apresentada pela fiscalização, porquanto não há a descrição de cada uma das funções;
- Quanto à contratação da empresa Yuri Moraes Bedini – ME, o Seconci afirmou que foram contratados serviço de assessoria técnica e realização de treinamentos e que a relação entre a empresa e o corpo de bombeiros deve ser questionada àquela corporação;
- A respeito das remunerações, explicou que, conforme o Decreto nº 64.056/2018, realiza o pagamento de seus funcionários celetistas com base em pesquisas de mercado, não havendo que se falar em limitação pelo subsídio do governador.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
5ª Procuradoria**

Na sequência, a digna PFE compareceu aos autos no Evento 40.1, manifestando-se pela regularidade da matéria. Os autos foram, então, remetidos ao Ministério Público de Contas para que possa exercer sua função como *custos legis*.

É a breve síntese do que reputo necessário.  
Passo, agora, ao exame de mérito.

De início, constata-se a presença dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, com o resguardo os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, pois os interessados tiveram a oportunidade de se manifestar sobre o apontamento referente ao Plano de Trabalho, podendo comprovar documentalmente suas alegações.

No mérito, o Ministério Público de Contas entende que as razões oferecidas pela Origem não são suficientes para elidir as questões suscitadas pela diligente Fiscalização, sobretudo no que se refere aos excessivos e irregulares gastos com a folha de pagamento do Hospital Regional de Cotia. Neste sentido, verifica-se que a Origem recebeu, dos cofres públicos, um repasse no valor de R\$ 92.645.907,48 destinado a custear suas atividades junto à população local, englobando as despesas referentes à manutenção de seu corpo de funcionários, incluindo médicos e enfermeiros. Conforme se depreende do Contrato de Gestão celebrado (Evento 1.30, eTC – 16009/989/17-9), Cláusula Segunda, Item 28, a contratada deverá “*limitar suas despesas com o pagamento de remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidos pelos dirigentes e empregados das Organizações Sociais de Saúde a 70 % (setenta por cento) do valor global das despesas de custeio das respectivas unidades hospitalares e 80 % para as despesas de custeio de unidades não hospitalares*”.

Ocorre que, a despeito da despesa com Recursos Humanos terem correspondido a 37,08% das despesas de custeio, a diligente Fiscalização



constatou que foram utilizados outros 38,89% sob categoria denominada “Serviços Médicos”. O órgão fiscalizador concluiu que tais serviços corresponderiam à contratação de médicos terceirizados, concluindo que a Origem teria, portanto, chegado ao montante de R\$ 70.935.134,50 em gastos com pessoal, o que representaria 75,97% do total de suas despesas de custeio. Em suas justificativas, a Origem não negou que entre os gastos com serviços médicos estivessem incluídas contratações de médicos terceirizados, aduzindo que a conta abarca também outras despesas, como fornecimento de insumos, por exemplo.

A questão é que não foram juntados aos autos quaisquer documentos comprobatórios de tais despesas, levando este *Parquet* a crer que a diligente Fiscalização tem razão em suas argumentações, porquanto a Origem sequer negou que, de fato, realize a contratação de médicos terceirizados. Neste sentido, é de se repisar a preocupação demonstrada por este MPC quando da análise da celebração do contrato de gestão, nos autos do eTC – 16009/989/17-9, quando, em seu parecer no Evento 90.1, o *Parquet* asseverou que a celebração de convênios entre a esfera pública e a esfera privada (descentralização administrativa por colaboração) poderia representar uma simples fuga das regras do Direito Administrativo, podendo acarretar sérios prejuízos ao controle externo, social e político das atividades atinentes à esfera pública. Tal preocupação, aliás, já foi amplamente debatida por esta Egrégia Corte de Contas que, já há alguns anos, rechaça a possibilidade da contratação de médicos terceirizados pelo poder público, em substituição a servidores concursados:

*Quanto à contratação terceirizada de médicos, é notória a dificuldade enfrentada pelos municípios na contratação de médicos. Contudo, a situação do quadro de pessoal do Hospital de Cordeirópolis é inaceitável: 07 (sete) cargos efetivos de médico e 39 (trinta e nove) cargos vagos (Doc. 17 do evento nº 11). Em consulta ao SICAA, o Hospital de Cordeirópolis realizou apenas 01 (um) concurso público no exercício de 2008, ou seja, há quase dez anos. Ao passo que a Municipalidade de Cordeirópolis, ainda que*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
5ª Procuradoria**

*de forma discreta, contratou médicos, através de concursos públicos, nos exercícios de 2009 (TC-1758/010/10), 2010 (TC-1164/010/11), 2015 (TC7872/989/17) e 2016 (TC-13108/989/17). Portanto, isso demonstra a falta de empenho por parte do responsável pelo Hospital e Maternidade de Cordeirópolis no cumprimento da legislação, com terceirização irregular de mão de obra, uma vez que se destina à atividade fim, consistindo burla à necessidade de realização de concurso público, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal. (Trecho da Sentença da Exma. Sra. Auditora Sílvia Monteiro, proferida nos autos do eTC – 1048/989/16, em 11/12/2017).*

Resta claro, portanto, que a prestação de serviços típicos do Estado por Organizações Sociais deve ser realizada de forma direta e intransferível, o que não ocorre no presente caso. A contratação de médicos terceirizados por parte do Seconsi-SP representa, em verdade, típica fuga para o direito privado, buscando arrefecer as normas destinadas a orientar a prestação destes serviços, onerando desnecessariamente o Estado visto que, caso fosse realmente necessária a contratação de médicos para a prestação de serviços, esta poderia ser diretamente realizada pela Secretaria da Saúde, com respeito às normas e aos princípios do Concurso Público.

Verifica-se, portanto, que o Seconsi-SP acabou por “quarteirizar” um serviço que lhe foi “terceirizado”. Acerca dos limites à terceirização e quarteirização do serviço público, os professores Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti aduzem:

*“No âmbito da Administração Pública, o processo de terceirização consiste na delegação a terceiros de atividades de mero apoio à sua vocação institucional; transferem-se procedimentos e funções específicas a empresas ou profissionais especializados no domínio operacional e técnico da atividade terceirizada. Isso permite que a Administração concentre esforços em sua atividade-fim, em prol de maior eficiência e eficácia no atendimento ao interesse público.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
5ª Procuradoria

A “quarteirização” é estágio seguinte ao da terceirização, constituindo-se na contratação, pela Administração, de um terceiro privado especializado em gerenciar pessoas físicas ou jurídicas, os “quarteirizados”, que o terceiro contratará para a execução de determinados serviços ou o fornecimento de certos bens necessários ao serviço público. Em síntese: a função da empresa gerenciadora é administrar a execução do objeto cuja execução contratará a outrem.”<sup>1</sup>

No que se refere aos altos valores salariais pagos a alguns funcionários, o Seconci-SP alega que o Decreto nº 64.056/18 o desobriga de observar o teto estabelecido pela Constituição Estadual, tendo em vista tratar-se de entidade que concorre no mercado privado, devendo reger suas contratações por pesquisas atualizadas de mercado e pelas Convenções Coletivas das categorias. Neste sentido, o Ministério Público de Contas observa que os ditames de tal Decreto não foram completamente observados, porquanto o artigo 3º, inciso I, “b” estabelece que “sujeitando a aprovação anual das despesas de remuneração à apresentação de pesquisa salarial atualizada que evidencie o enquadramento das remunerações praticadas na média dos valores praticados no terceiro setor para cargos com responsabilidades semelhantes”. Cotejando tal dispositivo ao caso concreto, o que se observa é que a Origem não vem se pautando em informações atualizadas, tendo em vista que a Fiscalização constatou variações de até 349% entre as remunerações concedidas a alguns de seus profissionais, ante a pesquisa apresentada pelo Órgão Fiscalizador. É o caso, por exemplo, do Superintendente de Serviços de Saúde, que recebe mensalmente R\$ 80.174,38, pagos pelos cofres públicos, enquanto cargo semelhante, no mercado, remunera com um valor em torno de R\$ 18.000,00. A Origem alegou, em suas justificativas, que a pesquisa realizada pela Fiscalização não leva em conta as atividades desempenhadas por cada profissional, mas não comprovou quais seriam essas atividades. De qualquer maneira, este *Parquet* entende que, ainda que haja muitas

<sup>1</sup>Revista do TCU 116 - *Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública?* – Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
5ª Procuradoria**

diferenciações entre as responsabilidades atribuídas a cada cargo, tais informações não seriam capazes de explicar tamanha variação.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo conclui pela **IRREGULARIDADE** da prestação de contas referente ao Contrato de Gestão celebrado entre a Secretaria de Saúde e o Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo – Seconci-SP , referente ao exercício de 2018, pugnando pelo prosseguimento do feito nos termos regimentais.

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

São Paulo, 12 de dezembro de 2019.

**RAFAEL ANTONIO BALDO**  
**Procurador do Ministério Público de Contas**

/25