



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

eTC - 11452.989.20-5
Fl.

Processo: eTC – 11452.989.20-5

Convenente: Coordenadoria de Gestão Orçamentária e Financeira – CGOF – Secretaria da Saúde

Conveniada: Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo - HCFMUSP

Interveniente Fundação Faculdade de Medicina – FFM - USP

Objeto: Promoção do fortalecimento do desenvolvimento das ações e serviços de assistência à saúde prestados aos usuários do SUS mediante a transferência de recursos financeiros para despesas com Investimentos - Material Permanente/Custeio - Aquisição de Material de Consumo e Prestações de Serviços para atendimento de pacientes com diagnóstico suspeito e/ou confirmado de doença por Coronavírus (COVID-19)
Convênio nº 1095/2020 – Assinatura: 31/03/2020 – Vigência: 31/12/2021

Em exame: – Valor: R\$ 159.555.852,00

Excelentíssima Senhora Conselheira,

Trata-se de controle externo exercido por esta Colenda Corte de Contas sobre a legitimidade do repasse público decorrente do **Convênio nº 1095/2020**, no valor de R\$ 159.555.852,00, assinado entre a Secretaria de Estado da Saúde e o Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (HCFMUSP) em 31/03/2020, com a interveniência da Fundação Faculdade de Medicina (FFM-USP), para o fortalecimento do desenvolvimento das ações e serviços de assistência à saúde prestados aos usuários do SUS mediante a transferência de recursos financeiros para despesas com Investimentos - Material Permanente/Custeio - Aquisição de



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcACq



Material de Consumo e Prestações de Serviços para atender pacientes com diagnóstico suspeito e/ou confirmado de doença por Coronavírus (COVID-19).

Após a instrução dos autos, a Fiscalização propôs a regularidade da matéria sem prejuízo de recomendação quanto à única falha apontada, qual seja a falta de protocolo de remessa da notificação da celebração do convênio à Assembleia Legislativa (*Evento 21.3*). Ato seguinte, a d. PFE também opinou pela regularidade da matéria (*Evento 24.1*). Nesses termos, vêm os autos ao Ministério Público de Contas.

É o breve relatório do que reputo necessário.

Passo, então, ao pronunciamento de mérito.

Em que pese o posicionamento dos órgãos pré-opinantes, este MPC entende que a presente matéria encontra-se comprometida diante de inúmeras falhas no Plano de Trabalho que fundamentou o Convênio nº 1095/2020. Acerca do tema, faz-se importante um breve comentário inicial.

Inobstante o convênio tenha sido firmado entre a Secretaria de Estado da Saúde e o Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (HCFMUSP), a Fundação Faculdade de Medicina (FFM-USP) exerce papel central na execução das atividades conveniadas em função de sua interveniência, daí decorrendo a qualificação do presente feito como repasse destinado ao Terceiro Setor, com a consequente aplicação de todas as regras que disciplinam a matéria, a começar pelo artigo 116 da Lei Federal n.º 8.666/93. Neste ponto, cumpre observar que os convênios com as entidades do Terceiro Setor são espécies de ajustes firmados entre os entes públicos e as entidades particulares sem fins lucrativos, objetivando concretizar os interesses públicos. Diferentemente do instrumento contratual, exsurge a





ausência de interesses contrapostos, pois o elemento primordial do acordo é a conjugação de esforços na busca de materialização do bem comum.

Para a consecução desta finalidade, consoante o disposto no artigo 116, §1º da Lei de Licitações, a entidade interessada deverá apresentar **plano de trabalho** com os requisitos mínimos estabelecidos no dispositivo legal mencionado.¹ Dessume-se deste relato normativo que o convênio somente poderá ser pactuado após a aprovação do respectivo plano de trabalho, que tem por conteúdo a definição do objeto, sua forma de execução e os instrumentos utilizados para atingir a finalidade precípua do ajuste. É exatamente por meio deste documento que se verifica a viabilidade e adequação da proposta com os objetivos governamentais, além da possibilidade de análise da capacidade operacional e técnica da entidade interessada em desenvolver as atividades estatais.

Vê-se, portanto, que o plano de trabalho representa importante fator de legitimação dos atos estatais de repasse de atividade e recursos para entidades do terceiro setor, na medida em que possibilita a aferição racional das justificativas para a transferência destas funções públicas, demonstrando a coerência da escolha efetuada como sendo a melhor opção para atender aos

¹ Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1o A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I - identificação do objeto a ser executado;
- II - metas a serem atingidas;
- III - etapas ou fases de execução;
- IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V - cronograma de desembolso;
- VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
- VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.





interesses públicos objetivados no convênio, em consonância com os princípios da motivação, finalidade, publicidade, eficiência e economicidade. Além disso, este plano formatado adequadamente possibilita o exercício efetivo do controle externo, mediante o cotejo das metas visadas com os objetivos alcançados. Assim, a regularidade das opções administrativas passa, inevitavelmente, pelo correto planejamento efetuado neste documento dado seu caráter instrumental, de modo que o próprio êxito do convênio fica condicionado à forma como as ações foram idealizadas. Este é o entendimento do TCU.²

É importante referir, em oportuno, que **a fase prévia de planejamento arrimado no plano de trabalho seja, talvez, o momento mais relevante de todo o procedimento**, posto que esse documento substancializa e dá o arquétipo estrutural de toda a atividade pública a ser desenvolvida; foi por essa razão que o Decreto-Lei nº 200/1967, ao versar sobre a organização da Administração Pública, impôs o planejamento como o primeiro princípio fundamental a ser observado por todo e qualquer agente estatal.³ De fato, é a exigência de um adequado plano de trabalho que promoverá a contenção no arbítrio, evitando-se, assim, diferenciações ou vantagens a determinados indivíduos ou grupos, em detrimento de outros. Nesse sentido, é pedagógico o

² 9.7. recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que: (...) 9.7.2. execute, por meio de convênios, os próximos repasses de recursos da assistência farmacêutica oriundos de emendas parlamentares, por serem recursos de transferência voluntária e esporádica, tomando o cuidado para que os respectivos Planos de Trabalho sejam elaborados com as justificativas que comprovem a necessidade de cada um dos itens de medicamentos incluídos, de modo a evitar a aquisição de quantidades muito superiores às necessidades locais, como constatado em todos os sete municípios do Paraná fiscalizados pelo Tribunal, bem como impedir o vencimento do prazo de validade dos produtos ou a ocorrência de desvio dos produtos adquiridos em excesso;" (TCU. Acórdão nº 1.267/2011 – Plenário. Rel. Min. Ubiratan Aguiar. Julgado em: 18 maio 2011, grifamos.)

9.1. reiterar ao Ministério do Trabalho e Emprego as determinações a seguir relacionadas (...) 9.1.3. subitens 9.8, 9.9.2 e 9.9.3 do Acórdão 2.261/2005-TCU-Plenário: 9.8. determinar ao INCRA, ao FNDE, ao Ministério da Cultura e ao Ministério do Trabalho e Emprego que observem com rigor as disposições a respeito da descrição do objeto dos convênios, refutando celebrá-los quando não presentes os seus elementos característicos, com descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do plano de trabalho, não restando dúvidas do que se pretende realizar ou obter, com a correta e suficiente descrição das metas, etapas/fases a serem executadas, tanto nos seus aspectos quantitativos como qualitativos;" (TCU. Acórdão nº 609/2009 – Plenário. Rel. Min. André Luís de Carvalho. Julgado em: 01 abr. 2009.)

9.6.14. especifique claramente, ao celebrar convênios, as ações a serem executadas pelos convenientes e atente para que os planos de trabalho tragam a descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, e todas as informações suficientes para a identificação do projeto, atividade ou ação prevista e seus custos, conforme incisos II e III e § 1º do art. 2º da IN/STN n. 1/1997;" (TCU. Acórdão nº 1.331/2007 – Primeira Câmara. Rel. Min. Marcos Bemquerer. Julgado em: 15 maio 2007, grifamos.)

³ DL 200/67, art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento.





trecho citado no voto do eminente Ministro Decano do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello: “[...] Ao contrário, a ausência de previsão é evidência de que aos homens públicos falta capacidade de administrar a coisa pública e prover o bem comum [...]” (RE 241630, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 13/02/2001, publicado em DJ 03/04/2001 P - 00049) (grifos nossos).

Cotejando o exposto ao **caso em análise**, constata-se inicialmente que, embora os recursos sejam destinados ao Hospital das Clínicas (Primeiro Setor), a aplicação será feita pela Fundação de Apoio – FFMUSP (Terceiro Setor), que, por sua vez, ficará responsável pela subcontratação dos bens e serviços, como evidencia o Plano de Trabalho combatido (Eventos 1.8 e 1.9). Na prática, trata-se, portanto, de Repasse ao Terceiro Setor, com quarteirização de atividades. Esta tese pode ser confirmada ao se analisar o Convênio nº 1095/2020, especificamente a Cláusula 3ª (das atribuições da Conveniada e Interveniente), inciso VIII, e a Cláusula 4ª (da transferência dos recursos financeiros). Da Cláusula 4ª depreende-se, também, que se trata de subvenção social, destinada a cobrir despesas de custeio de serviços de assistência médica, cabendo à fundação interveniente promover a gestão das pessoas, dos bens e dos serviços.

Ainda sobre as disposições do referido Convênio, nota-se que a comprovação de regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária será exigida apenas durante a vigência do convênio (Cláusula 3ª, VII, 3). Para o MPC, tal comprovação deveria ser pré-requisito imprescindível para a celebração do mesmo, pois havendo o débito, o convênio não poderia ser firmado. Quanto à falha apontada pela Fiscalização (falta de protocolo de remessa da notificação da celebração do convênio à Assembleia Legislativa), entende-se suficiente sua alçada ao campo das recomendações. Feitas essas considerações, passa-se à análise dos motivos que reforçam a reprovação da matéria.





No que diz respeito ao **Plano de Trabalho** propriamente dito, nota-se o laconismo com o qual foram previstos os materiais, medicamentos e investimentos a serem realizados com o valor firmado em convênio (*Evento 1.9*):

Anexo I – Detalhamento

Custeio

Etapas	Valor mensal	Valor para 6 meses
Recursos Humanos	R\$ 13.415.353,73	R\$ 80.492.122,40
Contratos	R\$ 377.326,26	R\$ 2.263.957,56
Material Médico Hospitalar	R\$ 9.849.825,40	R\$ 59.098.952,43
Medicamentos	R\$ 1.747.686,08	R\$ 10.486.116,48
Total:	R\$ 25.390.191,48	R\$ 152.341.148,87

Anexo 2

Etapa - Material Médico e Hospitalar
Material médico-hospitalar reagentes laboratoriais
Saneantes/ antissépticos
Equipamento de produção individual (EPI)
Órteses, Próteses e Materiais Especiais (OPME)
Reagentes laboratoriais
Outros

Investimento (Anexo 4)

Etapa - Investimento
CAMA HOSPITALAR
MESA DE REFEIÇÃO
MESA CABECEIRA
POLTRONA
CADEIRA ACOMPANHANTE
CARRO PARA MEDICAÇÃO
SUORTE PARA HAMPER
CADEIRA DE BANHO
BIOMBO
CARRO DE EMERGÊNCIA
CADEIRA DE RODAS
CARRO MACA INOX COM GRADE
EQUIPAMENTO MÉDICOS HOSPITALARES
EQUIPAMENTO DE VÍDEO PARA INTUBAÇÃO
OUTROS

Anexo 3

Etapa - Medicamentos
Anti-infectantes gerais uso sistêmico
Sistema nervoso
Sangue e órgão hematopoiéticos
Sistema respiratório
Aparelho digestivo e metabolismo
Sistema cardiovascular
Sistema musculoesquelético
Outros

Anexos constantes do Plano de Trabalho (*Evento 1.9*).

Como se pode ver, o Plano de Trabalho apenas lista os materiais a serem adquiridos inexistindo qualquer previsão acerca dos quantitativos de cada um deles. E mais: ausentes também a pesquisa prévia de preços e o





valor unitário estimado para cada item, existindo somente o valor global a ser destinado para cada grupo de despesas. A única exceção se encontra nas despesas relacionadas aos Recursos Humanos, Anexo 5, onde há a discriminação unitária dos profissionais, com previsão de quantitativo de funcionários, jornada de trabalho, remuneração, encargos sociais, etc. (*Evento 1.9, p. 3*). Como consequência do precário detalhamento do objeto e de seus custos, o Plano de Aplicação de Recursos também se apresentou lacônico, conforme tabela abaixo:

PLANO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS							
Ordem	Natureza	Tipo Objeto	Aplicação	Proponente	%	Concedente	%
1	CUSTEIO	Salários, encargos e benefícios	Recursos humanos – salários, encargos e benefícios	0,00	0,00	80.492.122,40	50,44
2	CUSTEIO	Material Médico e Hospitalar	Aquisição de material médico-hospitalar	0,00	0,00	59.098.952,43	37,03
3	CUSTEIO	Medicamentos	Medicamentos	0,00	0,00	10.486.116,48	6,57
4	INVESTIMENTO	Bens e Materiais Permanentes	Investimento em mobiliário assistencial	0,00	0,00	7.214.700,00	4,52
5	CUSTEIO	Serviço prestado por Pessoa Jurídica	Prestação de serviço pessoa jurídica	0,00	0,00	2.263.957,56	1,41
				0,00	0,00	159.555.848,87	99,97

Plano de Aplicação de Recursos Financeiros - Plano de Trabalho (*Evento 1.8*).

Nesta esteira, cabe trazer à baila trecho do “*Manual de Elaboração de Projetos e Execução de Convênios*” elaborado pelo Ministério da Justiça.⁴ Em seu Item 2.2.10, o referido manual ressalta a necessidade do detalhamento do plano de aplicação das despesas, devendo ser informado com precisão onde e quando os recursos serão aplicados, vide modelo abaixo:

⁴ Manual de elaboração de projetos e execução de convênios / Marina Sampaio de Paula Martins Goulart de Andrade ; supervisão, Fabrício Missorino Lazaro; coordenação, Juliana Pereira da Silva ; colaboração, Bruno Cardoso Araújo ... [et al.]. – Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria Nacional do Consumidor, 2015. 157 p.





PLANO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS							
Tipo Despesa	Descrição	Cód. Natureza Despesa	Natureza Aquisição	Un.	Qtde.	Valor Unitário	Valor Total
BEM	Armário 02 portas	44905242	Recurso do Convênio	Un.	22.0	R\$ 561,00	R\$ 12.342,00
BEM	Mesas com gaveta 1,20x0,60x0,15	44905242	Recurso do Convênio	Un.	19.0	R\$ 704,00	R\$ 13.376,00
BEM	Aparelho telefônico	44905206	Recurso do Convênio	Un.	20.0	R\$ 121,00	R\$ 2.420,00
SERVIÇO	Serviço de cabeamento	33903999	Contrapartida	Un.	1.0	R\$ 1.700,00	R\$ 1.700,00
BEM	Gaveteiro	44905242	Recursos do Convênio	Un.	20.0	R\$ 825,00	R\$ 16.500,00
BEM	Cadeira giratória	44905242	Recursos do Convênio	Un.	20.0	R\$ 935,00	R\$ 18.700,00
BEM	Cadeira fixa	44905242	Recursos do Convênio	Un.	120.0	R\$ 825,00	R\$ 99.000,00
BEM	Impressora Multifuncional	44905234	Recursos do Convênio	Un.	19.0	R\$ 2.090,00	R\$ 39.710,00

Manual de Elaboração de Projetos e Execução de Convênios. Item 2.2.10 – Plano detalhado de aplicação das despesas. Página 56.

A falta de quantitativos e de preços unitários enseja a elaboração de orçamento impreciso, que pode estar subestimado ou superestimado, impossibilitando a aferição da **economicidade** do convênio. Se for o primeiro caso, o Poder Público será forçado a firmar termos aditivos que gerarão um maior dispêndio de recursos públicos, além de protelar a obtenção dos resultados. Se for o segundo caso, pode ocorrer superfaturamento dos itens e desvio de recursos. E em ambos os casos, pode existir o “jogo de planilhas”, onde são elevados os quantitativos de itens que apresentam preços unitários superiores ao de mercado e reduzidos os quantitativos de itens com preços inferiores, em prejuízo não apenas ao equilíbrio econômico, como também à lisura do ajuste diante da possibilidade de vantagem indevida dos agentes administrativos. O orçamento é ponto fundamental na celebração de um convênio. Neste sentido, como bem ensina o “Manual Básico - Repasses Públicos ao Terceiro Setor” deste Egrégio Tribunal de Contas⁵, o pouco detalhamento de um Plano de Trabalho ou um Orçamento subestimado/ superestimado são situações fáticas que impedem os repasses públicos.

⁵ Manual Básico de Repasses Públicos ao Terceiro Setor. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo: Set/2016, p. 37 e seguintes. Disponível em: < https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/repasses_publicos_terceiro_setor.pdf >.





A situação se torna ainda mais grave, uma vez que não é desconhecido o fato de que, infelizmente, os entes federados tem se valido dos acordos firmados com as entidades do Terceiro Setor (eg. Convênios, Contratos de Gestão, Termos de Parceria) para se desincumbir, indevidamente, de seus deveres constitucionais, muitas vezes burlando o regime jurídico-administrativo, porquanto as entidades conveniadas atuam nos prédios públicos, com a gestão privada na compra dos materiais e na contratação de pessoal, o que configura a quarteirização das atividades.

Demais disso, o Convênio nº 1095/2020, ao não apresentar Plano de Trabalho com descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende obter, **impossibilita a aferição das metas previstas**. O documento dispõe como metas a adequação e a ativação de 162 leitos de UTI e 500 leitos de UI destinados ao atendimento de pacientes com doença por Coronavírus, a manutenção da taxa de ocupação operacional – 90% para UTI e 80-85% para UI, e a manutenção da média de permanência em menos de 21 dias para leitos de UTI e menos de 14 dias para leitos de Unidade de Internação. E as ações para alcance dessas metas apenas se limitam a repetir o objeto do repasse: aquisição de material de consumo, medicamentos, prestação de serviços, folha de pagamento, investimento e gestão de leitos, sem qualquer estimativa dos quantitativos necessários para cada meta almejada. Neste ponto, vale frisar que os recursos materiais e humanos que se destinam a tratar os pacientes de Covid-19 represente apenas os insumos básicos (*inputs*), sem refletir os produtos (*outputs*) e os resultados visados (*outputs*).

Dada a proximidade entre os instrumentos jurídicos que viabilizam o repasses de verbas públicas para o Terceiro Setor, como as subvenções, os convênios, os contratos de gestão e os termos de parceria, por exemplo, cumpre mencionar, analogicamente, o “Manual Básico de Repasses Públicos ao Terceiro Setor” do TCE-SP, onde destaca-se que o “valor da subvenção





social, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos aos padrões mínimos de eficiência previamente fixados”.⁶ Ademais, o artigo 17 da Lei Federal nº 4.320/1964 condiciona “somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.” Nesse ínterim, importante perceber o quão fundamental é a avaliação do comparativo entre as metas previstas no Plano de Trabalho e aquelas ao final alcançadas.

Destarte, em que pese a situação calamitosa em que o país se situa, não se pode admitir que a Administração aja com imprudência ao firmar convênios baseados em planos de trabalho imprecisos e genéricos sob o pretexto de que o Estado se encontra numa situação emergencial em virtude da pandemia da COVID-19, como o configurado no presente caso. Muito pelo contrário. Justamente em momentos como este, o gestor público deve zelar pelos recursos disponíveis com ainda mais parcimônia, de modo a garantir que as medidas adotadas revertam em benefícios para a sociedade da forma mais eficiente e efetiva possível, sobretudo na crítica área da saúde, em observância aos princípios fundamentais da Administração Pública.

Ao dispor de quase R\$ 160 milhões para a consecução de um objeto cujo Plano de Trabalho não apresenta quantitativos e nem custos unitários, a Administração dá um verdadeiro “cheque em branco” para a Conveniada e permite que os recursos sejam gastos de forma indiscriminada, o que pode afastar o efetivamente executado do planejado. Sem ter como aferir as metas previstas por conta do Plano de Trabalho lacônico, mais recursos são requisitados e mais tempo é necessário para a consecução do objetivo. E no final das contas, quem arca com as consequências disso é a população, que

⁶ Item 6.1.1 – Concessão de Auxílios, Subvenções e Contribuições. P. 43.





não encontra leitos disponíveis para tratamento de sua saúde, agravada pela pandemia de COVID-19.

Diante de todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador que este subscreve, nos termos do artigo 69, inciso II, do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Contas, manifesta-se, desde já, pelo **JULGAMENTO IRREGULAR** do repasse decorrente do Convênio nº 1095/2020 firmado entre a Secretaria de Estado da Saúde e o Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP, com a interveniência da Fundação Faculdade de Medicina, sem prejuízo à aplicação de multa aos gestores responsáveis e à remessa de cópia dos autos para o Ministério Público Estadual, pugnando, preliminarmente, pela notificação dos interessados, mediante publicação no diário oficial, para que se manifestem a respeito das falhas apontadas neste parecer dentro do prazo regimental de 30 (trinta) dias, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, com o ulterior retorno dos autos ao MPC, de modo que este *Parquet* possa, eventualmente, acolher as justificativas e, assim, alterar seu posicionamento. .

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

São Paulo, 19 de maio de 2020.

RAFAEL ANTONIO BALDO

Procurador do Ministério Público de Contas

/44



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcACq