

**Processo:** TC-11564.989.21-8 (Ref.: Contrato de Gestão TC-026354.989.19-6).  
**Contratante:** Coordenadoria de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde - CGCSS - Secretaria da Saúde  
**Organização Social:** Fundação Santa Casa de Misericórdia de Franca  
**Gerenciada:** Ambulatório Médico de Especialidades de Campinas – AME  
**Em exame:** Prestação de Contas do Exercício de 2021

## Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Trata-se de processo relativo ao **Contrato de Gestão nº 1780285/2019** celebrado entre a Coordenadoria de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde (CGCSS), vinculada à Secretaria Estadual da Saúde, e a Fundação Santa Casa de Misericórdia de Franca, visando à operacionalização da gestão e à execução das atividades e serviços de saúde no Ambulatório Médico de Especialidades (AME) de Campinas. Firmado em 12/12/2019 pelo valor de R\$ 187.241.678,00, o contrato de gestão tem vigência de cinco anos. Nos presentes autos, encontra-se em exame a **Prestação de Contas do Exercício de 2021**, período em que foi repassado o montante de R\$ 29.947.236,02. Após a instrução dos autos, a Fiscalização identificou as seguintes ocorrências (*Evento 76.13*):

1. Os repasses foram contabilizados na modalidade 90 – Aplicações Diretas. Todavia, deveriam ter sido contabilizados na modalidade 50 – Transferências a Instituições Privadas sem fins lucrativos



2.3.1. Ausência do Demonstrativo dos Custos Unitários, bem como da demonstração que a parceria permanece a melhor opção para a Administração Pública.

2.3.2. Existência de plantões médicos com mais de 24 horas ininterruptas de duração, em desobediência ao artigo 8º da Resolução CREMESP SP nº 90, de 21 de março de 2000.

2.3.3 Não há o controle biométrico dos profissionais médicos.

2.3.4 Verificou-se a existência de ações cíveis e trabalhistas, sendo o valor de R\$ 274.981,88 relativo ao exercício de 2021.

4.1. I FISCALIZAÇÃO ORDENADA - TRANSPARÊNCIA 3º SETOR - O acesso aos conteúdos de transparência não é concentrado num único Portal; - No site não está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional da entidade; - As informações sobre receitas e despesas constantes do Portal não estão atualizadas; - Os Relatórios físico-financeiros de acompanhamentos com relação a cada parceria firmada, não estão disponíveis no Portal; - O Portal da Transparência da Entidade, bem como do Ame Campinas, não possui elementos que assegurem a acessibilidade de conteúdo para as pessoas com deficiência conforme determina o item VIII do §3º do artigo 8º da Lei Federal nº 12.527/2011, como por exemplo: atalhos de teclado, barra de acessibilidade.

5. Constatamos o desatendimento às Instruções deste Tribunal de Contas, conforme relatado no item 2.3.1.

Tendo em vista os apontamentos acima expostos, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o Exmo. Conselheiro Relator proferiu despacho (*Evento 85.1*), notificando as partes interessadas para que apresentassem suas justificativas. Primeiramente, compareceu aos autos a Fundação Santa Casa de Misericórdia De Franca (*Evento 90.1*), oferecendo as seguintes razões:

2.3.1. Os relatórios emitidos pela Comissão de Avaliação do contrato, bem como pela Coordenadoria de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde, competentes para esse mister, atestam ser a parceria a melhor opção para a Administração Pública.

2.3.2. No período elencado, enfrentava o Brasil o ápice da pandemia do COVID-19, culminando assim, no aumento demasiado de atendimentos nos serviços de saúde, e conseqüente escassez de mão de obra qualificada ante ao aumento desproporcional da demanda pelos serviços, importando invariavelmente no labor em carga horária estendida.

2.3.3 No tocante à ausência de controle biométrico dos profissionais médicos da unidade gerenciada, a mesma é justificada pela própria natureza dos serviços prestados, regida pelo código civil, sendo certo que tais profissionais não são empregados da unidade e por isso não submetidos a controle de ponto.

2.3.4 Conforme declaração apresentada pela OS, as ações judiciais propostas em desfavor da unidade gerenciada encontram-se em fase de instrução processual, inexistindo até a presente data, qualquer condenação.

4.1 e 5. Transparência e atendimento as Instruções do TCESP: afirmou que realizou as adequações nos seus portais de transparência e que vem realizando atendimento às instruções deste tribunal.



Na sequência, no Evento 91.1, a Secretaria de Estado da Saúde compareceu aos autos com justificativas de seu interesse, aduzindo o quanto segue:

1. A Secretaria de Estado da Saúde utiliza a classificação emitida pela Secretaria da Fazenda e Planejamento - Portaria CO nº 09 de 14/12/2018.
2. A Secretaria de Estado da Saúde firmou parceria com a Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (PRODESP) e está desenvolvendo um sistema de custos unitários que possibilitará a expedição de relatórios que proporcionarão aprimoramento na contratualização e no acompanhamento da execução dos contratos de gestão e convênios. Não obstante a isso, o acompanhamento das parcerias efetivadas pela CGCSS é realizado por meio da ferramenta denominada Gestão em Saúde, da qual é possível a extração de informações de produção assistencial, indicadores de qualidade, demonstrativo contábil operacional, demonstrativo de fluxo de caixa relatório de custos que subsidiam a análise de desempenho dos serviços assistenciais realizados e auxiliam na tomada de decisão. O resultado das informações prestadas pelas unidades de saúde e as avaliações realizadas pela CGCSS proporcionam fundamento para a emissão do Relatório Conclusivo da Comissão de Avaliação da Execução do Contrato de Gestão apresentado anualmente na prestação de contas
- 4.1 Esclareceu que a Coordenadoria noticiou a todas as entidades que mantêm contratos de gestão sobre a obrigatoriedade de observar a Lei da Transparência (Lei Federal nº 12.527/2011), bem como o Comunicado SDG nº 016/2018, sendo que este último informa que a divulgação dos dados deve ser feita pelas OSS.

Instada a se manifestar, a d. PFE manifestou-se pela regularidade da matéria, com recomendações (*Evento 103.1*). 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 dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, pois os interessados tiveram a oportunidade de se manifestar sobre os apontamentos referentes à execução do ajuste, 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 a ausência de demonstrativo dos custos unitários e da**



**vantajosidade, a precariedade da prestação dos serviços médicos, e as deficiências relativas à transparência pública.**

Inicialmente, vale repisar a preocupação demonstrada pelo MPC quando da análise da celebração do contrato de gestão, frisando 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 (*Evento 113.1, eTC-026354.989.19-6*). Conforme destacado no seguinte trecho:

Por certo, **a consagração destes vetores axiológicos no âmbito do Terceiro Setor requer um esforço hermenêutico que, *ultima ratio*, só vem a proteger a res publica contra os efeitos nefastos da “Fuga para o Direito Privado”, tal como denunciado na obra de Maria João Estorninho. Afinal, a práxis tem revelado que, em muitos casos, os vínculos de cooperação com o Terceiro Setor acabam por converter as entidades numa longa manus do Poder Público, em virtude da dependência econômica, delegando-lhes a prestação de atividades típicas sem observar o regime jurídico-administrativo, especialmente no que tange à admissão de pessoal e a contratação de bens ou serviços.** Quiçá esse tenha sido um dos motivos que levaram, nos últimos anos, à difusão de uma miríade de entidades que passaram a atuar nas mais diversas atividades. E, nesse triste diagnóstico, Gustavo Alexandre Magalhaes evidencia “(...) a absorção, pelas organizações não governamentais, de parcela significativa do orçamento das pessoas políticas. Não se trata mais de pequenas subvenções destinadas a entidades centenárias e que custeavam grande parte de suas despesas com doações, mas há situações em que entidades são criadas com o propósito específico de obter repasses financeiros do Poder Público”.<sup>1</sup>

(...) É neste ponto que se vale da teoria do diálogo das fontes para reforçar a aplicação de todos aqueles dispositivos da Lei n.º 8.666/93 que possam garantir a máxima proteção do interesse público nas relações estatais com o Terceiro Setor, excluindo-se, por óbvio, aquelas regras jurídicas específicas que tutelam a competitividade entre as empresas licitantes que atuam no mesmo setor do mercado. Superando a clássica distinção entre os “contratos com interesses contrapostos” e os “convênios com interesses convergentes”, a finalidade pública do vínculo obrigacional e a presença do Estado num dos polos da relação jurídica são fatores objetivo e subjetivo, respectivamente, que legitimam a observância de providências comuns, seja qual o for o tipo de ajuste firmado. Afinal, o Poder Público **sempre deverá primar pela demonstração motivada da vantajosidade no socorro a terceiros, com a descrição pormenorizada do objeto, a individualização dos custos e a comprovação da compatibilidade**

<sup>1</sup> MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. *Convênios Administrativos: aspectos polêmicos e análise crítica de seu regime jurídico*. São Paulo: Atlas, 2012, p.104



**financeira**, dando ampla publicidade ao ato para se alcançar a seleção imparcial do melhor interessado na prestação obrigacional. Tal inteligência não se presta a defender o engessamento do aparato estatal, mas a estabelecer medidas protetivas que se inspiram em princípios semelhantes àqueles vigentes para as licitações, como frisou o Ministro Ayres Brito em relação ao chamamento público das organizações sociais.

Não se olvida que muitas destas providências já são exigidas pelos órgãos de controle externo, mas o socorro ao *diálogo das fontes* pretende converter as formalidades inócuas que costumam preceder a celebração desses ajustes em ferramentas de gestão eficiente, aplicando-se, igualmente, o princípio processual da instrumentalidade para demonstrar que toda forma está imbuída de valor. Assim, nesta empreitada, a descrição da atividade a ser fomentada e a demonstração da vantajosidade não podem se resumir a uma declaração desatrelada do planejamento estatal, principalmente no que tange aos programas e aos projetos que constem do PPA.<sup>2</sup> Da mesma forma, a publicidade dada ao chamamento público não se compatibiliza com a publicação restrita ao diário oficial, nem com a fixação de exíguo prazo para a apresentação dos projetos, devendo prevalecer a convocação impessoal de todos os possíveis interessados no fomento estatal, bem como a concessão de prazo suficiente para o desenvolvimento de projetos comprometidos com a obtenção de resultados reais. E, tão importante quanto as providências anteriores, o fomento requer a individualização dos custos unitários de cada item do projeto, impondo-se, *mutatis mutandis*, o mesmo rigor usualmente exigido no detalhamento dos custos relacionados aos projetos básicos.

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 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)*

<sup>2</sup> A título ilustrativo, o controle externo não pode admitir qualquer tipo de fomento laconicamente definido, tendo por objeto a “promoção”, a “melhora” ou o “desenvolvimento de ações” na área da saúde, do ensino, da cultura, do desporto, sem especificar os objetivos e as ações específicas por meio das quais serão alcançadas metas pactuadas.



Fica evidente, 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 Fundação Santa Casa de Misericórdia de Franca representa, em verdade, típica fuga para o direito privado, buscando arrefecer as normas destinadas a orientar a prestação destes serviços, onerando desnecessariamente o Estado. Nesse sentido, as falhas apontadas na prestação de contas em exame confirmam que a entidade contratada acabou por “quarteirizar” um serviço que lhe foi “terceirizado”, conforme se observa na relação de contratos do **evento 67.10**, na qual se constata diversas contratações de empresas de serviços médicos. Essa quarteirização impacta justamente na precariedade dos serviços prestados, com prejuízo nos controles públicos dessas atividades. Isto ficou evidente na constatação de plantões médicos com mais de 24 horas ininterruptas de duração, em desobediência ao artigo 8º da Resolução CREMESP SP nº 90, e na ausência do controle biométrico dos profissionais médicos. Ainda 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.*

*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>3</sup>*

<sup>3</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.



Assim, resta de fato caracterizada a denominada quarteirização, prática considerada irregular por este Tribunal de Contas, pois demonstra a ausência de capacidade da beneficiária para executar o ajuste, conforme decisão proferida pelo Excelentíssimo Conselheiro Dimas Ramalho:

*Agrava o quadro, o fato de o Executivo Municipal ter firmado contrato com Organização Social para que ela, a beneficiária, contratasse serviços médicos e auxiliares para execução dos serviços.*

**Como apontou o MPC, esse procedimento caracteriza a quarteirização de serviços públicos. Tal ato demonstra que a entidade beneficiária não possui pessoal (profissionais da saúde) para executar o objeto dos recursos repassados, dependendo para tanto de profissionais alheios ao ajuste. A quarteirização das atividades revela ausência de capacidade da beneficiária para executar o ajuste e indício de antieconomicidade. Nesse sentido, cabe citar Voto que proferi nos autos no TC-35223/026/10:**

*“Se a OSCIP firma contrato de gestão para execução dos serviços de saúde do hospital, objeto do Termo de Parceria, e „quarteiriza a atividade-fim, entregando, a empresa que visa ao lucro, tanto a gestão quanto a contratação de pessoal, estará a cometer uma série de irregularidades, de ordem principiológica e legal. Com maior gravidade, age sem legitimidade a Administração ao admitir que haja contratação de serviços de natureza pública por interposta pessoa, em desobediência ao dever de licitar, e ao desamparo a transparência e da economicidade que devem pautar as relações com terceiros” (TC-023675.989.18-0, transitado em julgado em 11/02/2020).*

Outra falha destacada na prestação de contas de 2021 que já tinha sido abordada pelo MPC quando da análise dos autos principais refere-se à **falta de demonstrativo individualizado dos custos** para a estipulação de metas e elaboração do orçamento o que, como consequência, prejudica a comprovação da vantajosidade do instrumento e a verificação da efetividade da Prestação de Contas apresentada. Essa questão se torna ainda mais relevante ao se constatar que não houve atendimento de diversas metas estabelecidas, conforme apurou o Relatório da Fiscalização, no Quadro de Metas do exercício de 2021 (pág. 8, evento 76.13). Em que pese as alterações trazidas pelo Termo de Aditamento nº 02/2021, que alterou os Anexos Técnicos I a III, em virtude da implantação de Hospital de Campanha no AME de Campinas, o que pode ter impactado justamente no atingimento dessas metas, os termos aditivos não sanaram as lacônicas informações relativas aos custos unitários dos serviços, prejudicando a verificação do programa proposto. Na



defesa, a Origem alegou apenas que está sendo desenvolvido um sistema que buscará atender ao detalhamento dos custos solicitados por esta corte.

Desta forma, mais uma vez, socorre-se ao artigo 116 da Lei n.º 8.666/93 como “ponte interpretativa” que permite o *diálogo das fontes* entre os vínculos de cooperação com o Terceiro Setor e as regras gerais aplicáveis aos procedimentos licitatórios. Desta feita, vale-se da aplicação analógica do artigo 6º, inciso IX, da Lei n.º 8.666/93, no ponto em que conceitua o projeto básico como o “conjunto de **elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação**, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e **que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução** (...)”. Depreendidos da doutrina e da jurisprudência, muitos dos tópicos apontados nestes autos coincidem com aqueles requisitos formais que já constam das Instruções Normativas n.º 01/2016 e 01/2020, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, especificamente no que tange aos contratos de gestão, denotando a evolução do controle externo, no ponto em que passou a exigir o detalhamento das quantidades e dos custos envolvidos. Com efeito, as Instruções Normativas n.º 01/2020 deste Tribunal de Contas exigem o detalhamento das quantidades e dos custos envolvidos, conforme se vislumbra no art. 134:

Artigo 134 – Os órgãos da administração direta do Poder Executivo e respectivas autarquias, fundações e consórcios públicos encaminharão, para fins de cadastramento em processo eletrônico, exclusivamente por meio digital ou diretamente via web, observando a formatação prevista nas disposições atinentes ao e-TCE/SP divulgadas em Comunicado específico na página eletrônica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis contados da data da assinatura:

I – Todos os contratos de gestão e seus respectivos anexos, celebrados com Organizações Sociais (OS), de valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), corrigidos anualmente pela variação da UFESP3, por meio de Comunicado específico divulgado para esse fim, que deverão vir acompanhados dos seguintes documentos: (...)

e) proposta técnica e orçamentária aprovada pelo Secretário de Estado da área e pelo Conselho de Administração da OS, com cronograma atualizado e programa de investimentos; (...)



m) **demonstrativo dos custos apurados para a estipulação das metas e do orçamento:**

É neste sentido que esta Egrégia Corte de Contas tem reiteradamente se posicionado pela ilegalidade da previsão de custos não detalhados em ajustes com o terceiro setor, conforme trecho da decisão proferida pela Segunda Câmara nos autos do TC-019272.989.18-7, de relatoria do Excelentíssimo Conselheiro Dimas Ramalho (*Evento 66*):

**Reiteradamente tenho alertado que é justamente o conhecimento da composição dos custos unitários e globais das atividades atinentes ao complexo hospitalar, junto à previsão de metas, que permite analisar as variações ocorridas no exercício e avaliar, sob a premissa da economicidade, se estão condizentes com os repasses efetuados.**

**Sem contar com parâmetros mínimos de avaliação qualitativa e quantitativa da execução do Contrato de Gestão, é impossível afirmar que os recursos foram aplicados com economicidade, eficiência e eficácia.**

**Ao transferir recursos públicos às Entidades do Terceiro Setor, a Administração Pública também deve observar as diretrizes dos princípios da eficiência e da economicidade tratados nos artigos 37 e 70 da Constituição Federal. (g.n.)**

Por fim, como agravante da ausência da demonstração da vantajosidade do ajuste, temos ainda algumas deficiências encontradas **no portal de transparência da entidade**. Não obstante o esforço da OS em buscar sanar algumas das ocorrências encontradas em seu site, ainda existem conteúdos desatualizados, como a ausência de demonstrativos de receitas e despesas relativos a 2023, e a falta de disponibilização do registro das competências e estrutura organizacional da entidade, apresentando apenas a composição dos órgãos diretivos, conforme acesso realizado no portal de transparência da entidade: <https://www.amecampinas.org.br/transparencia>, no dia 28/02/2023.

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador de Contas que adiante subscreve nos termos do artigo 69, inciso II, do Regimento Interno do TCESP, manifesta-se pelo **juízo de IRREGULARIDADE** da prestação de contas referente ao Contrato de Gestão celebrado entre a Secretaria de Saúde e a



Fundação Santa Casa de Misericórdia de Franca, referente ao exercício de 2021, pugnando pelo prosseguimento do feito nos termos regimentais.

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

São Paulo, 28 de fevereiro de 2023.

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

/70

