

Processo: TC – 19978.989.23-4 (Prestação de Contas de 2023).
Processo principal: TC – 19506.989.22-7 (Convênio nº 013/2021).
Conveniente: Prefeitura Municipal de Guarujá.
Conveniado: Associação Santamarense de Beneficência do Guarujá.
Em exame: Prestação de Contas – Exercício 2023.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Trata-se de controle externo sobre o **Convênio nº 013/2021**, celebrado entre a Prefeitura Municipal do Guarujá e a Associação Santamarense de Beneficência do Guarujá, tendo por objeto a execução de ações e assistência à saúde de natureza hospitalar, ambulatorial, terapêutica e diagnóstica. Em análise, nesta oportunidade, a **Prestação de Contas dos recursos repassados no exercício de 2023**.



Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc_sp



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpcsp

São Paulo sob
controle

Após o acompanhamento da execução referente ao período de 01/01/2023 a 31/08/2023, a Fiscalização realizou o apontamento de diversas ocorrências (*Evento 107*). Em homenagem ao princípio do contraditório e ampla defesa, as partes foram notificadas por meio de diário oficial, conforme publicação de 24/01/2026 (*Evento 107*). Na sequência, apresentaram defesa o Sr. Sandro Luiz Ferreira de Abreu e a Prefeitura Municipal de Guarujá (*Evento 107*). Determinou-se, então, o retorno dos autos à Fiscalização para conclusão dos trabalhos (*Evento 107*), ocasião em que a Auditoria juntou o Relatório Fiscalizatório, consignando o não atendimento à requisição de documentos (*Evento 107*). Posteriormente, por determinação do Conselheiro Relator, foi determinada e reiterada a requisição dos documentos faltantes (*Evento 107*), tendo sido apresentadas justificativas e esclarecimentos pela Origem, pelo Sr. Márcio, pela Associação e pelo Sr. Valter (*Evento 107*). Após a juntada dos documentos, o Conselheiro Relator determinou nova instrução da matéria (*Evento 107*). Ato contínuo, ao término da instrução, a Fiscalização registrou os seguintes apontamentos de irregularidade (*Evento 107*):

a) Não há comissão formalmente instituída por decreto para acompanhar e fiscalizar o Convênio nº 013/2021. O último ato existente refere-se ao Convênio anterior, cujo mandato dos membros se encerraria com o término daquele ajuste. Apesar disso, alguns membros dessa antiga comissão continuaram acompanhando as metas do Convênio nº 013/2021, no exercício de 2023, conforme atas de reuniões, sem amparo em nova designação oficial (*Perspectiva Inicial*);

b) Em que pese existirem Pesquisas de Satisfação, a Conveniada não conseguiu demonstrar que os resultados das pesquisas são efetivamente utilizados para reparação e/ou melhoria dos serviços prestados (item A.1);

c) A Taxa de Ocupação Operacional do setor hospitalar conveniado permaneceu fora do intervalo recomendado pela Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (75% a 85%) em 8 meses do ano de 2023 (item A.1)

d) A apresentação das metas pela Entidade Conveniada diverge do Plano de Trabalho, com consolidação indevida de indicadores e omissão de metas pactuadas, impossibilitando a avaliação individualizada dos resultados e reincidindo em falha já apontada em exercícios anteriores (itens A.1 e A.2.1);



e) Diversas metas previstas no Plano de Trabalho não foram atingidas, incluindo áreas assistenciais estratégicas como Diagnósticos por Radiologia, Endoscopia, Neurologia, Hemoterapia e Procedimentos Especiais em Hemoterapia, bem como Procedimentos Cirúrgicos (Anestesiologia) e especialidades clínicas, além das metas de Parto Normal e Parto Cesariano, sem que fossem aplicados os descontos previstos no Ajuste (item A.1);

f) Não foram identificados registros de aplicação de descontos, apesar do não atingimento de diversas metas, inclusive com resultados inferiores ao percentual mínimo de realização estabelecido (item A.1);

g) O Parecer Conclusivo emitido pelo Órgão Público não atesta explicitamente a prestação de contas como regular, regular com ressalvas ou irregular pela Entidade Beneficiária, não assegurando o cumprimento das cláusulas pactuadas, do Plano de Trabalho e das metas previstas (item A.2.1);

h) O Parecer Conclusivo ressalta que não houve comprovação da regularidade dos recolhimentos dos encargos trabalhistas nos casos em que houve aplicação de recursos para esse fim. Ademais, o documento não apresenta data de emissão, o que inviabiliza a avaliação quanto à tempestividade de sua elaboração em relação à entrega da prestação de contas (item A.2.1);

i) Os resultados atingidos com a execução do objeto foram analisados pelos responsáveis pela fiscalização, os quais emitiram “Relatório Conclusivo Parcial” acerca do Convênio, contudo, não emitiram Relatório Governamental e não demonstraram que a parceria permanece a melhor opção para a Administração Pública, em desacordo com artigo 189, inciso VIII das Instruções TCESP nº 01/2020 (vigentes à época) - item A.2.2;

j) Não houve elaboração de relatórios pelo sistema de Controle Interno, contrariando o disposto nas Instruções nº 01/2020, vigentes à época (artigo 66, inciso III). Desta forma, não houve manifestação acerca da legalidade, eficácia e eficiência dos resultados alcançados pelo Convênio em análise, embora submetido à sistemática da seletividade (com análise anual desta E. Corte de Contas), não se priorizando o disposto no citado normativo (item A.2.3);

k) Os demonstrativos financeiros (DIRDs) apresentados pela Conveniada não possuem fidedignidade, uma vez que indicam saldos iniciais divergentes dos saldos finais do exercício anterior. Além disso, consta o registro de R\$ 13.699.434,14 sob a rubrica “Outras Receitas Decorrentes da Execução do Ajuste”, valor cuja classificação se mostra inadequada e não razoável (item B.1);

l) Na análise horizontal das despesas, verificou-se que os gastos com recursos humanos próprios da Entidade cresceram mais de 160% em relação ao exercício de 2022, enquanto diversas outras rubricas apresentaram reduções expressivas, entre 76% e 98%, como

Medicamentos, Material Médico-Hospitalar e Materiais de Consumo. A Conveniada não apresentou justificativas para tais variações nas notas explicativas (item B.1);

m) O Parecer Conclusivo apresenta valores de receitas e despesas distintos daqueles informados nos DIRDs, evidenciando mais uma divergência nas informações financeiras do Convênio (item B.1);

n) Utilização de contas correntes para múltiplas finalidades, demonstrando falta de controle financeiro por parte da Entidade (item B.2);

o) A análise das despesas, por amostragem, evidenciou contratações irregulares de médicos parentes do ex-Prefeito de Guarujá e do Diretor-Presidente da Entidade Conveniada, bem como de empresas pertencentes a servidores públicos e dirigentes da Entidade, em violação aos princípios da Impessoalidade, da Legalidade e da Moralidade (item B.3);

p) Foram identificadas notas fiscais sem a devida descrição dos serviços prestados, ausência de escalas de plantão e falta de comprovação da efetiva execução dos serviços médicos, comprometendo a transparência e o controle sobre a aplicação dos recursos, cujo montante relativo a serviços médicos totalizou R\$ 37.736.442,59 (item B.3);

q) Constatou-se a ocorrência de plantões médicos superiores a 24 horas ininterruptas e a designação de coordenador médico sem titulação na especialidade exigida para o setor, em descumprimento às Resoluções do CFM e do CREMESP (item B.3);

r) Documentos originais das despesas realizadas sem indicação de dados do Convênio, em desacordo com a exigência do inciso VI do artigo 163 das Instruções TCESP n.º 01/2020, vigentes à época (item B.3);

s) A situação econômico-financeira da Entidade Conveniada é crítica, com passivo a descoberto de mais de meio bilhão de reais, débitos vencidos perante o INSS, a Fazenda Nacional, o FGTS e outros tributos (item B.4);

t) Não foram comprovadas as regularidades fiscais e trabalhistas, inclusive com imóvel do hospital penhorado judicialmente (vide item B.4), evidenciando risco à manutenção do objeto pactuado (itens C.1 e C.2); u) Desatendimentos às Instruções TCESP n.º 01/2020, vigentes à época (item C.2);

v) Os portais de Transparência da Prefeitura (Conveniente) e da Entidade (Conveniada) não disponibilizam informações mínimas exigidas pela Lei de Acesso à Informação (Lei Federal n.º 12.527/2011), pelos Comunicados SDG n.º 16/2018, n.º 19/2018 e n.º 49/2020, bem como aquelas previstas nas Instruções TCESP (item C.3).



Em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, as partes foram regularmente notificadas para prestar esclarecimentos, como se infere da publicação do diário oficial de 23/01/2026 (*Evento 164*). Na sequência, o Sr. Guiliano Altieri Vidotto, a Associação Santamarense de Beneficência do Guarujá, o Sr. Valter Suman, o Sr. Márcio Chaves Pires, a Prefeitura Municipal do Guarujá e o Sr. Sandro Luiz Ferreira de Abreu apresentaram as justificativas e documentos que entenderam pertinentes (*Eventos 166, 169, 173, 174, 175 e 199, respectivamente*). Nestes termos, os autos vieram ao Ministério Público de Contas para neles se manifestar como fiscal da lei.

É a breve síntese do que reputo necessário.

Passo, agora, ao pronunciamento de mérito.

Preliminarmente, constata-se a presença dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, tendo em vista que os responsáveis foram regularmente notificados das conclusões exaradas pela Fiscalização, podendo oferecer suas justificativas na sequência. No **mérito**, o MPC entende que a matéria deve receber o **juízo de irregularidade**, pelas razões de fato e de direito abaixo expostas.

De início, cumpre lembrar que, não obstante o juízo, em sede de recurso, pela **regularidade** do Convênio n.º 013/2021 (*Evento 185, TC 19506.989.22-7*), o MPC reforça que naquela oportunidade se posicionou pelo irregularidade da avença, ao entender que o ajuste estaria contaminado pelas seguintes falhas: ausência de notificação ao Poder Legislativo sobre a assinatura do convênio; falta de declaração de que a entidade beneficiária não estava impedida de celebrar parcerias com órgãos públicos; e falta de apresentação da tabela de referência de custos utilizada para estipular os valores pactuados no



demonstrativo de custos (Evento 21, TC 20688.989.24-3; Evento 22, TC 14931.989.24-8; Evento 24, TC 13775.989.24-7).

Nesse sentido, vale destacar que os repasses ao terceiro setor é prática consagrada na Administração Pública, vez que permite a transferência de atividades que, precipuamente, pertenceriam ao Estado àquelas entidades capazes de suprir as lacunas existentes nas prestações de serviços ligados aos Direitos Sociais. A realização de Convênios e outros ajustes com entidades do Terceiro Setor encontra guarida não apenas na Lei Federal nº 9.637/98. Nessa esteira, para que esses repasses se justifiquem, é de fundamental importância que o Poder Público **avalie e efetivamente demonstre as vantagens econômicas da delegação das atividades àquelas entidades**, de forma que os ajustes sejam precisos quanto ao objeto e às metas a serem atingidas, viabilizando o acompanhamento e a avaliação pelo órgão conveniente e pela sociedade.

Cotejando o exposto ao **presente caso**, para o MPC, são notáveis os reflexos dos vícios dos autos principais na prestação de contas em exame. De plano, quanto à **análise da dimensão financeira** da prestação de contas do exercício de 2023, os demonstrativos financeiros (DIRDs) que trazem saldos iniciais divergentes dos saldos finais do exercício anterior e a classificação de R\$ 13.699.434,14 sob genérica rubrica de “Outras Receitas Decorrentes da Execução do Ajuste” evidenciam falta de fidedignidade e de adequada classificação orçamentário-contábil. Essa situação compromete a integralidade da prestação de contas, em afronta à OI-MPC/SP nº 04.15, que exige documentação suficiente e coerente para comprovação das receitas e despesas:

***OI-MPC/SP nº 04.15:** Em prestações de contas de repasses públicos a entidades do Terceiro Setor, é causa suficiente para a irregularidade a ausência, total ou parcial, de adequada demonstração das despesas, caracterizada pela insuficiente documentação para atestar a aplicação dos recursos repassados.*



Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc_sp](#)



[mpc.sp](#)



[MPdeContas_SP](#)



[mpcsp](#)



São Paulo sob controle

No exercício do contraditório, para a justificativa da falha apontada, a Origem e a Associação alegam eventuais erros materiais, ajustes internos ou “peculiaridades da execução financeira”. Para o MPC, tais argumentos não afastam a gravidade do quadro, porque, na ausência da tabela de referência de custos utilizada para estipular os valores pactuados no demonstrativo de custos, torna-se impossível aferir se os montantes recebidos e registrados como “outras receitas” guardam relação razoável com o objeto e com a memória de cálculo do contrato, que deveria apresentar o devido detalhamento de custos e memória de cálculo previamente estruturada.

Na análise **horizontal das despesas**, o crescimento superior a 160% dos gastos com recursos humanos próprios, paralelo a reduções de 76% a 98% em rubricas diretamente ligadas à atividade-fim (medicamentos, Material médico-hospitalar, Materiais de consumo), somado ao uso de contas correntes para múltiplas finalidades, aponta priorização indevida de estruturas administrativas em detrimento da assistência e revela descontrole financeiro incompatível com a boa governança exigida em repasses públicos. Nesse sentido, defesas genéricas da Prefeitura Municipal do Guarujá e da entidade, calcadas em argumentos como “readequação de matriz de custos”, “otimização de estoques” ou “flexibilidade de caixa operacional”, não podem ser acolhidas. Para o *Parquet* de Contas, sem a tabela de referência de custos e sem justificativas consistentes nas notas explicativas, a redistribuição de gastos caracteriza potencial desvio de finalidade e rateio de despesas sem critério, incorrendo nas hipóteses de despesas impróprias de rateio deficiente, com necessidade de glosa das parcelas que não guardam pertinência direta e proporcional com o objeto do ajuste.

Ademais, as contratações, por amostragem, de **médicos parentes do ex-Prefeito e do Diretor-Presidente da entidade**, bem como de empresas pertencentes a servidores públicos e dirigentes, em conjunto com notas fiscais



sem descrição adequada de serviços, ausência de escalas de plantão e falta de comprovação da efetiva execução de serviços médicos que totalizam R\$ 37.736.442,59, configuram violação direta aos princípios da impessoalidade, legalidade e moralidade, além de afrontarem a repressão à quarteirização indevida e à mera intermediação de mão de obra. A linha defensiva usual, segundo a qual “o parentesco não implica favorecimento”, “os serviços foram efetivamente prestados” e “os documentos complementares encontram-se em pastas digitais”, não é suficiente diante da ausência de discriminação dos serviços nas notas fiscais, da inexistência de escalas formalmente aprovadas e da falta de demonstrativos que permitam rastrear o vínculo entre cada pagamento e plantão efetivamente executado. Essa situação descrita é típica de despesas impróprias que, pela OI 04.11, devem ser restituídas ao erário, sem prejuízo de responsabilização dos gestores e sinalização de conflito de interesses incompatível com a natureza da parceria:

***OI-MPC/SP nº 04.11:** Em prestações de contas de repasses públicos a entidades do Terceiro Setor, é causa suficiente para a irregularidade a ocorrência de despesas impróprias, que caracterizam desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos, as quais, sem embargo de outras medidas, devem ser restituídas ao erário.*

No campo dos **trabalhos desenvolvidos**, a existência formal de Pesquisas de Satisfação, desacompanhada da demonstração de uso sistemático dos resultados para correção de falhas assistenciais, aliada à taxa de ocupação hospitalar que permanece, em oito meses de 2023, fora do intervalo recomendado pela ANS (75% a 85%), revela governança deficiente e planejamento assistencial pouco responsivo às evidências. No exercício do contraditório, a Origem e a Entidade tentam justificar as falhas, com a alegação de que “a demanda é sazonal”, de que “o perfil epidemiológico mudou” ou de que “as metas foram revistas internamente”. No entanto, para o MPC, sem apresentação fiel das metas do Plano de Trabalho (falha apontada desde o ajuste inicial e ainda sem a devida

correção por parte da Origem) e sem parâmetros de ocupação e qualidade aderentes às normas setoriais, a prestação de contas não permite aferir o cumprimento da finalidade pública do ajuste, concorrendo para a irregularidade por insuficiente evidenciação dos resultados.

Nesse sentido, no campo da metas não atendidas, agrava ainda o caso em análise a ausência de consecução de diversas metas em áreas estratégicas (Radiologia, Endoscopia, Neurologia, Hemoterapia, Procedimentos especiais em Hemoterapia, procedimentos cirúrgicos e especialidades clínicas, bem como parto normal e parto cesariano), sem aplicação dos descontos previstos no ajuste e sem registro de penalidades, somada à ocorrência de plantões médicos superiores a 24 horas ininterruptas e à designação de coordenador sem titulação na especialidade exigida. A tentativa defensiva de justificar o não atingimento de metas com “aumento inesperado de demanda em outros serviços”, “dificuldade de contratação de especialistas” ou “plantões prolongados em situações excepcionais” não supre a necessidade de recalibração formal de metas, de aplicação efetiva de descontos e de comprovação documental de que plantões acima de 24 horas foram coibidos e responsabilizados. Esse cenário é agravado, principalmente quando se constata, em paralelo, situação econômico-financeira crítica da entidade, com passivo a descoberto superior a meio bilhão de reais e débitos vencidos perante INSS, Fazenda Nacional, FGTS e outros tributos, circunstância que por si só compromete a sustentabilidade da parceria e reforça o juízo de irregularidade das contas segundo a lógica de proteção do erário. Nesse sentido caminha a jurisprudência deste TCESP:

EMENTA: TERCEIRO SETOR. PRESTAÇÃO DE CONTAS DECORRENTE DE CONVÊNIO. DESCUMPRIMENTO DE META. RELATÓRIO GOVERNAMENTAL DEIXOU DE ANALISAR A EXECUÇÃO DE TODAS AS METAS PACTUADAS. COMPROMETIMENTO DA FIDEDIGNIDADE DE INFORMAÇÕES. NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DOS MECANISMOS DE



CONTROLE INTERNO. IRREGULARIDADE. O descumprimento injustificado de metas e a infedelidade decorrente da divergência de informações prestadas compromete a aferição dos resultados alcançados pela parceria, conforme verificado na jurisprudência (TC-000162/011/12).

(...) A fidedignidade das informações acerca da execução do objeto está comprometida, à medida em que as partes divergem entre si acerca das atividades efetivamente realizadas e de sua forma de custeio, já tendo este Tribunal reprovado prestação de contas por tal motivo. Nesse sentido, o Município não se revelou vigilante no cumprimento de sua obrigação de periodicamente fiscalizar a utilização dos recursos repassados, acompanhando a execução das atividades propostas no plano de trabalho. Por outro lado, não há elementos que permitam afirmar que a conveniada cumpriu integralmente o que foi aprovado no programa de trabalho, empregando os repasses na conformidade do plano de aplicação de recursos financeiros; tampouco há justificativas plausíveis para eventuais descumprimentos e/ou execuções parciais”. (TCESP, Segunda Câmara, TC-160/007/17, Rel. Conselheiro Renato Martins Costa, DOE 26/04/2019. Decisão mantida em sede recursal, Tribunal Pleno, TC-160/007/17, Rel. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, DOE 23/03/2022, trânsito em 09/05/2022).

Por fim, concorre ainda para a irregularidade da matéria a constatação de que os **portais de Transparência da Prefeitura e da entidade** conveniada não disponibilizam o rol mínimo de informações exigidas pela Lei Federal nº 12.527/2011, pelos Comunicados SDG nº 16/2018, 19/2018 e 49/2020 e pelas Instruções do TCE/SP. No exercício do contraditório, a defesa, ao sustentar genericamente que “todas as informações obrigatórias estão disponíveis” ou que “basta orientar o interessado para localizá-las”, é desmentida pelas verificações da Fiscalização, que identificam ausência de contratos e termos, planos de trabalho, demonstrativos financeiros completos, regulamento de compras, listas de prestadores com valores pagos e dados de remuneração, de modo que a insuficiência de transparência não é falha formal sanável, mas elemento estruturante da irregularidade. Como se sabe, sem publicidade adequada, inviabiliza-se o controle social e externo da execução do ajuste e se



reforça o risco de manutenção de despesas impróprias e favorecimentos pessoais à sombra, em afronta direta às OIs 04.17 e 04.18:

OI-MPC/SP nº 04.17: *Em prestações de contas de repasses públicos a entidades do Terceiro Setor, concorre para a irregularidade a falta de transparência das informações sobre os ajustes, atividades e resultados, as quais devem ser divulgadas no sítio eletrônico da beneficiária e do órgão público concessor.*

OI-MPC/SP nº 04.18: *Em prestações de contas de repasses públicos a entidades do Terceiro Setor, concorre para a irregularidade a ausência de divulgação, no sítio eletrônico da beneficiária, da remuneração individualizada dos dirigentes e empregados, com os respectivos nomes e cargos ou funções.*

Diante de todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador de Contas que este parecer subscreve nos termos do artigo 69, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, manifesta-se pelo **juízo de irregularidade** da Prestação de Contas de 2023 do **Convênio nº 013/2021**, pugnando pelo prosseguimento do feito nos termos regimentais.

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

São Paulo, 07 de julho de 2026.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/78