



Desafios Práticos e Evolução da Governança na Prestação de Contas das Santas Casas

Uma análise técnica dos paradigmas do TCESP aplicados aos ajustes na área da saúde — do rigor no planejamento à prescritividade metodológica.

TCESP · TERCEIRO SETOR · 2025

ANTONIO CARLOS LUZ MAGALHÃES

Tópicos

01

Função Pedagógica e Rigor no Planejamento

O fim da gestão empírica e o planejamento como pressuposto de validade.

02

Fragilidade Documental e Ônus da Prova

Comprovação analítica de gastos e o mito da inviabilidade por intervenção.

03

Relevância do Parecer Conclusivo

O papel do ordenador da despesa e do controle interno.

04

Evolução do Controle Externo (2019–2025)

Dos paradigmas de rigidez à prescritividade metodológica e governança técnica.

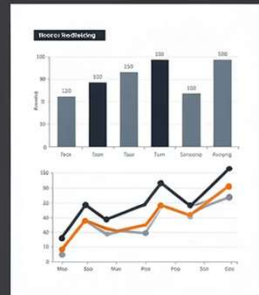
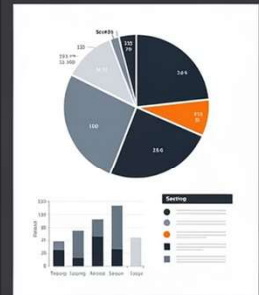
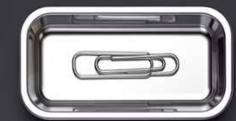
05

Conclusão: Governança Técnica em 2025

A "espinha dorsal" orçamentária e a rastreabilidade do centavo público.

TÓPICO - 01

A Função Pedagógica e o Rigor no Planejamento



AbcChouling	Deza	Alca	Alca
12300	11000	1.000	6.000
11300	15000	4.000	2.000
13200	15000	2.000	2.000
11200	11300	2.000	2.000
17900	11000	3.700	5.000
17900	16000	2.800	8.000
17900	14000	4.000	4.000
11200	15000	6.000	4.000
17900	14000	5.000	6.000
17900	15000	6.000	6.000

AbcChouling	Deza	Alca	Alca
12300	15000	10000	4.000
11300	10000	15000	3.000
12200	12000	15000	6.000
11200	14000	10000	6.000
17200	17800	16.900	4.300
17800	16000	15.000	4.000
12200	11.000	10.900	5.000
12200	10.000	10.000	8.000
17700	10.000	14.000	8.000
18300	15000	15.000	5.400



Planejamento como Pressuposto de Validade

O TCESP, conforme seu Manual do Terceiro Setor (2022), prioriza a **atuação preventiva** como pilar da eficiência pública. A prestação de contas é o coroamento de um ciclo que nasce no planejamento — não um fim em si mesma.

Marco Jurisprudencial


O julgamento do **TC-004678.989.21-1** consolidou que o planejamento adequado é **pressuposto de validade do ajuste**. Planos baseados em "médias históricas" ou "custos globais" passaram a condenar a matéria.

Reafirmação em 2025

Os recursos ordinários de 2025 (TC-004065.989.25 e TC-017628.989.25) reafirmam que a omissão na discriminação de custos unitários impede a aferição da **economicidade e vantajosidade** da parceria.

Demonstração de Vantagens Econômicas

Conforme o Manual do TCESP, o Poder Público deve demonstrar as **vantagens econômicas da delegação antes da celebração do ajuste**, comparando custos indiretos com a estrutura própria da Administração.

 A omissão na discriminação de custos unitários impede a aferição da economicidade e da vantajosidade da parceria, resultando na manutenção sistemática de irregularidades pelo Tribunal Pleno.



COST COUSTS					
	备所	部量	抱态	荷重	参重
246,/00	\$,500	\$,800	\$,400	\$,100	\$,600
251,/51	\$,700	\$,700	\$,140	\$,800	\$,400
256,/04					
256,/08	\$,590	\$,580	\$,690	\$,690	\$,600
251,/05	\$,540	\$,850	\$,600	\$,300	\$,400
251,/06	\$,880	\$,800	\$,800	\$,800	\$,850
251,/06	\$,400	\$,880	\$,900	\$,000	\$,600
252,/01					
252,/42	\$,250	\$,480	\$,740	\$,800	\$,780
252,/06	\$,780	\$,880	\$,600	\$,800	\$,400
252,/23					
252,/04	\$,580	\$,700	\$,600	\$,600	\$,750
252,/05	\$,330	\$,000	\$,600	\$,300	\$,850
552,/04	\$,590	\$,300	\$,800	4,700	\$,600
252,/04					
252,/04	\$,500	4,590	4,000	\$,600	\$,700
252,/86	\$,780	4,600	\$,780	4,400	\$,700
252,/05					
252,/28	\$,600	4,600	\$,450	4,800	\$,800





TÓPICO - 02

Fragilidade Documental e o Ônus da Prova

O Encargo da Comprovação Analítica

Outro gargalo identificado nos julgamentos de 2025 é a **falha na comprovação analítica de gastos**. O encargo de provar a regular aplicação dos recursos recai exclusivamente sobre a entidade beneficiária, conforme o **art. 103 da Lei Complementar nº 709/93**.

Intervenção Municipal

A jurisprudência (TC-001887.989.25 e TC-013427.989.25) rejeita teses que justificam ausência de documentos por intervenções municipais ou desídia de gestões anteriores. A intervenção **não exige** a pessoa jurídica do dever de accountability.

Súmula nº 4 do TCESP

As despesas somente poderão correr à conta da destinação constante do ato concessório

Falhas como ausência de segregação de contas e bloqueios judiciais por dívidas da matriz são punidas com rigor.

Documentação Genérica

Relatórios repetitivos e notas fiscais sem detalhamento do serviço (TC-021444.989.25) levam à **glosa de valores e condenação à devolução**.

A Relevância do Parecer Conclusivo

O Papel do Ordenador



O Manual do Terceiro Setor (item 9.6) define o **Parecer Conclusivo do Ordenador da Despesa** como documento essencial à boa ordem da prestação de contas. Sua ausência é falha grave que denota falta de fiscalização pelo Poder Público.

- ⊗ O Tribunal não admite a substituição do dever de monitorar por meras declarações genéricas de prestação de serviços.

Os Itens Obrigatórios do Parecer

O Parecer Conclusivo não deve ser meramente formal. O caso TC-007518.989.25 demonstra que, sem este documento analítico, as contas são julgadas irregulares. Ele deve conter, no mínimo:

Repasses e Datas

Relação completa de repasses realizados com respectivas datas e valores.

Valores Aplicados

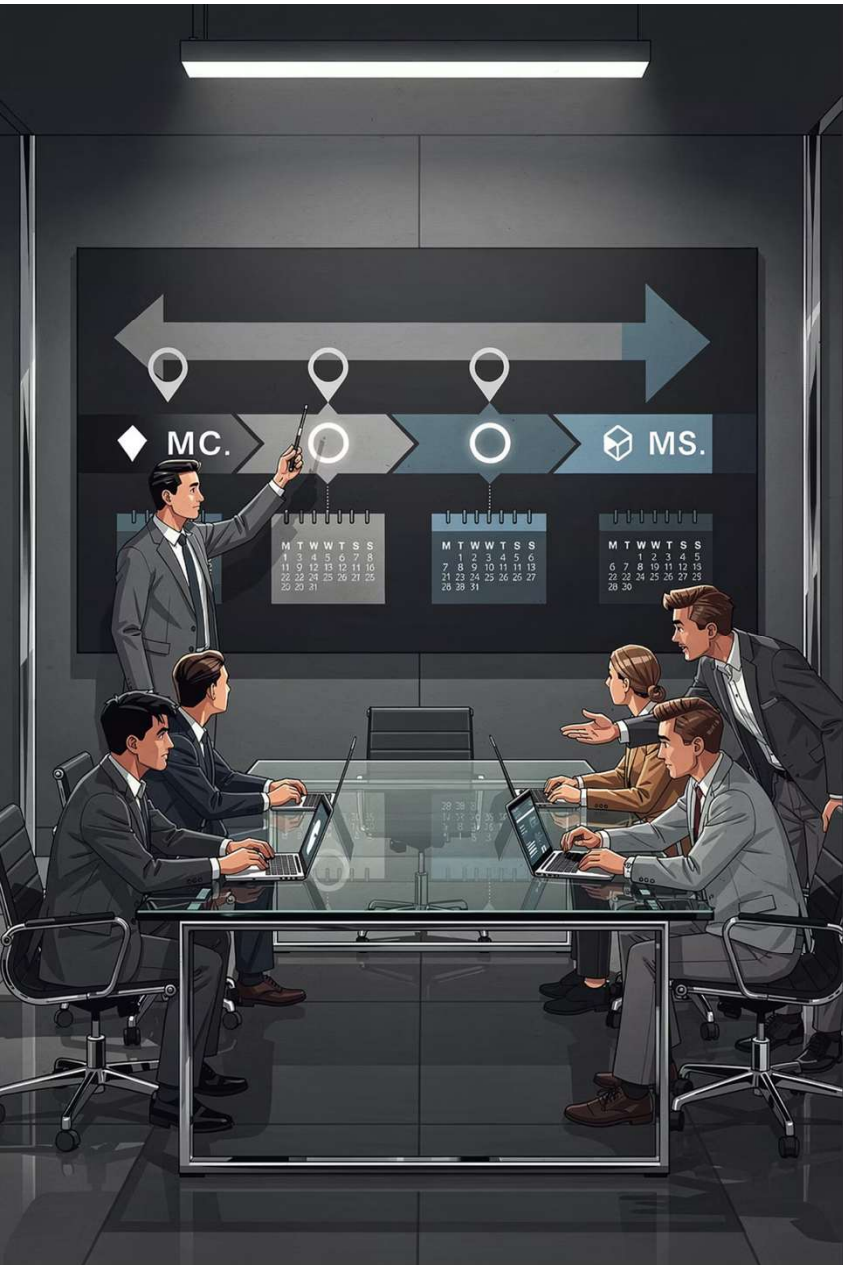
Demonstração analítica dos valores efetivamente aplicados por destinação.

Metas Alcançadas

Cotejamento entre metas pactuadas e resultados efetivamente atingidos.

Controle Interno

Confirmação da existência e funcionamento regular do controle interno da entidade.



TÓPICO - 04

Evolução do Controle Externo quanto aos ajustes na área da Saúde

2019–2025

Da flexibilidade metodológica à prescritividade técnica: uma
ruptura com o controle meramente formal.

Paradigma 1: Rigidez no Planejamento (2019–2021)

No ciclo iniciado em 2019, o TCESP admitia o custeio por absorção, relevando custos unitários em prol da avaliação global. A ausência de detalhamento analítico era tratada como recomendação, não irregularidade.

O julgamento do TC-004678.989.21-1 em 2021, pelo voto do Conselheiro Sidney Beraldo, estabeleceu que o planejamento adequado é pressuposto de validade do ajuste inicial, exigindo o cálculo prévio dos custos e a demonstração das vantagens econômicas da delegação.

As notas taquigráficas revelam a indignação do colegiado com repasses superiores a **R\$ 645 milhões** realizados sem cotejo entre valores e metas específicas — nessa oportunidade foi mencionado que a Fiscalização não deve se restringir a mera observação passiva da *"água passar"*.



Paradigma 2: Prescritividade Metodológica (2025)

Em 2025, o Tribunal avançou no **entendimento institucional**: deixou de apenas apontar falhas para prescrever o caminho técnico ao gestor. O processo TC-007068.989.24-3 impôs a obrigatoriedade de sistemas estruturados de custos ancorados no PNGC e no ApuraSUS.

- ⓘ A premissa de 2025 é que o tempo de adaptação das entidades — concedido desde 2021 — exauriu-se. O argumento de "dificuldade técnica" não é mais aceitável diante de um setor que ultrapassou R\$ 40 bilhões anuais.

A "Espinha Dorsal" Orçamentária

O marco definitivo **TC-019869.989.25-1** (voto do Conselheiro Renato Martins Costa) prescreveu uma estrutura orçamentária em centros de custos, fundamentada em bases de dados oficiais.

1

Centros Administrativos

Gestão, RH, contabilidade, jurídico e suporte operacional.

2

Centros Intermediários

Serviços de apoio diagnóstico, esterilização, lavanderia e alimentação.

3

Centros Finais

Assistência direta ao paciente: internação, ambulatório, urgência e emergência.

Bases referenciais obrigatórias: **SIGTAP** (Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS), **CNES** (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde) e **Banco de Preços em Saúde**.

Comparativo Evolutivo: 2021 vs. 2025



DEBATE TEMPORAL E PUNITIVO

FOCO NA ORIGEM DA INEFICIÊNCIA

ALERTA GENÉRICO SOBRE CUSTOS

CONTROLE DE MÉRITO REATIVO



GOVERNANÇA DO DADO

DIRETRIZES PRÁTICAS E FONTES ESPECÍFICAS

ESTRUTURA MÍNIMA DE PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

**CONTROLE PREVENTIVO E ORIENTADOR
COM SEGURANÇA JURÍDICA**

A continuidade reside na busca pela **economicidade**; a ruptura está na transição do alerta genérico para a imposição de uma estrutura mínima de planilha orçamentária com memória de cálculo.

Grupo 1: Despesas com Pessoal

categorias

- Pessoal técnico-assistencial (médicos, enfermeiros, técnicos)
- Pessoal administrativo e de apoio
- Encargos sociais e trabalhistas

Fontes Referenciais

- Folhas de pagamento ou contratos similares da própria Prefeitura
- Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES)
- Tabelas salariais de sindicatos ou convenções coletivas



Grupos 2 e 3: Insumos e Serviços de Terceiros

Medicamentos e Insumos Médico-Hospitalares

Medicamentos essenciais e controlados, materiais descartáveis, insumos de laboratório e radiologia. Fontes: Banco de Preços em Saúde (BPS), Tabela SIGTAP, histórico de consumo da unidade, SIASG e portal de transparência municipal.

Serviços de Terceiros e Utilidades

Energia elétrica, água, telefonia, limpeza, segurança, manutenção predial e serviços especializados (esterilização, lavanderia, alimentação). Fontes: contratos vigentes do município, SIASG e levantamento de mercado com memórias de cálculo.

Grupos 4 e 5: Despesas Administrativas e Reserva de Contingência

Despesas Administrativas e Operacionais

Gestão administrativa (contabilidade, jurídico, RH), material de expediente, equipamentos de informática, transporte e comunicação. Fontes: despesas da própria Prefeitura, rateio proporcional pelo **PNGC** e Resoluções da Secretaria de Estado da Saúde.

Reserva de Contingência

Margem para variações de demanda e imprevistos, com percentual justificado sobre o total das demais despesas. Fontes: análise de variações históricas de demanda, sazonalidade de contratos anteriores e orientações do **PNGC** para custos variáveis.



O Ápice do Controle Externo Paulista

A evolução do controle externo paulista, atualmente, começou a integrar a realidade administrativa com o rigor fiscal.

Enquanto em 2021 o colegiado ainda debatia se era possível exigir custos de municípios pequenos, em 2025 consolidou-se que ferramentas automatizadas e benchmarking com hospitais de referência tornam essa exigência viável e necessária.

- Essa trajetória reflete o aperfeiçoamento do controle que não aceita mais a experiência das Organizações Sociais como salvo-conduto para a falta de transparência.

CONCLUSÃO

A Evolução para a Governança Técnica em 2025

O controle externo paulista transitou do "alerta genérico" (2019–2021) para a **prescritividade metodológica e governança do dado**. O novo marco (TC-019859.989.25) exige estimativas estruturadas em centros de custos e ancoradas em bases oficiais.



Reduzir Discricionariedade

Metas de desempenho vinculadas a políticas nacionais de saúde com faixas de pontuação claras.



Rastreabilidade Absoluta

Garantir que cada centavo repassado ao Terceiro Setor seja acompanhado de justificativa técnica rastreável.



Transparência Ativa e Passiva

Portais atualizados conforme a Lei de Acesso à Informação, integrando controle interno e externo.

O Que a Entidade Filantrópica Deve Fazer ?

1 Adotar ferramentas de compliance e gestão de custos

Implemente sistemas estruturados (PNGC, ApuraSUS) que permitam o cotejamento entre o planejado e o realizado.

2 Estruturar a memória de cálculo orçamentária

Organize despesas em grupos (pessoal, insumos, serviços, administrativo, contingência) com fontes referenciais documentadas.

3 Garantir a segregação de contas e o Parecer Conclusivo

Mantenha contas segregadas, documentação analítica e o Parecer do Ordenador com todos os 13 itens obrigatórios.

4 Transformar a conta pública em ativo de transparência

A boa prestação de contas é um ativo de valor para a entidade e para a população atendida — não apenas uma obrigação formal.

Muito Obrigado!