



TRIBUNAL DE CONTAS DE DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

PARECER TÉCNICO



1. INTRODUÇÃO

A Representação Interna nº 014/2021 emitida pelo MPCO, em 29/03/2021, trata da necessidade de inclusão, no rol de jurisdicionados desta Corte de Contas, das Organizações Sociais de Saúde - OSS que percebem recursos públicos. Essa representação foi consequência do Ofício nº 158/2020 - 17ºOF./NCC/PR-PE, assinado em conjunto por membros do Ministério Público Federal - MPF e Ministério Público do Estado de Pernambuco - MPPE e, recebido pelo MPCO, em 30/05/2020. No conteúdo do referido ofício, os dois órgãos ministeriais apontam para um possível aprimoramento da análise dos recursos públicos executados por meio de contratos de gestão com OSS, caso estas venham a se tornar Unidades Jurisdicionadas deste TCE/PE e a apresentar prestação de contas anual:

Não obstante a edição da referida resolução, estes órgãos ministeriais entendem, salvo melhor juízo de Vossa Excelência, ser de interesse público o aprimoramento do processo de transparência e auditabilidade dos gastos realizados junto às organizações sociais de saúde no Estado. Nessa toada, o processo de exame dos dados e informações obtidas a partir da aplicação da Resolução n. 58/2019, do TCE/PE, poderia, em tese, ser melhorado por intermédio de mecanismos que permitam, dentre outros, a tramitação direta dos dados fornecidos entre as organizações sociais de saúde e o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, sem a intermediação da Secretaria Estadual de Saúde.

2. ANÁLISE TÉCNICA

Antes de adentrar no opinativo deste Departamento de Controle Estadual - DCE, acerca da constituição ou não das OSS como Unidades Jurisdicionadas e a consequente obrigação de prestar contas de forma direta, faz necessário historiar alguns aspectos relevantes desde o surgimento do modelo no estado de Pernambuco.

Esse modelo de gestão de unidades de saúde por OSS existe desde dezembro de 2009, quando foi inaugurado o Hospital Metropolitano Norte - Miguel Arraes. A partir daí, ano a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

ano, foi crescente o número de novas unidades de saúde estaduais, geridas por meio de contratos de gestão com OSS, chegando a um total de 40, antes do início da pandemia de COVID-19. Em 2019, os repasses do Fundo Estadual de Saúde - FES (UG 530401) para essas OSS's totalizaram R\$ 981.080.539,01 (novecentos e oitenta e um milhões, oitenta mil, quinhentos e trinta e nove reais e um centavo). Já em 2020, com novos repasses e inaugurações de hospitais de campanha, em virtude da pandemia, esse valor passou para R\$ 1.265.633.408,54 (um bilhão, duzentos e sessenta e cinco milhões, seiscentos e trinta e três mil, quatrocentos e oito reais e cinquenta e quatro centavos).

Desde o surgimento do primeiro contrato de gestão, este DCE realiza trabalhos de auditoria cujo escopo envolve os recursos públicos repassados por meio de contratos de gestão com OSS's. Na relação abaixo, constam todos os trabalhos já realizados ou em curso. Note-se que o primeiro deles já em 2010 (Processo TC nº 1003413-4), ano inicial de atividade do modelo no estado, buscou avaliar o processo de seleção das OSS, regulamentos relacionados e acompanhamento dos contratos de gestão então vigentes.

Processo	Modalidade	Objeto
20100081-7	Auditoria Especial	Verificar se os repasses financeiros mensais realizados pela Secretaria Estadual de Saúde (SES/PE) às Organizações Sociais de Saúde (OSS), para a gestão das unidades hospitalares, tiveram a sua utilização devidamente comprovada.
20100080-5	Auditoria Especial	Avaliar o cumprimento da Resolução TC nº 58/2019, que dispõe sobre a transparência dos recursos públicos geridos pelas Organizações Sociais de Saúde – OSS
19100415-7	Auditoria Especial	Verificar os mecanismos de controle interno exercidos pelas SES e OSS na gestão das unidades de saúde
1852630-5	Auditoria Especial	Fiscalizar, de forma individual, os portais de transparência instalados pelas organizações sociais da área de saúde atuantes no Estado de Pernambuco, bem como o novo portal de transparência instalado pela Secretaria de Saúde do Estado, tudo em atenção à Lei Federal nº 12.527/2011 e às Leis Estaduais nºs 14.804/2012 e 15.210/2013. PETCE nº 12.133/2018
1729802-7	Auditoria Especial	Avaliar as despesas de entidades de saúde geridas por OSS (com foco na questão da transparência, na mesma linha do MPF)



TRIBUNAL DE CONTAS DE DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

1620757-9	Auditoria Especial	Analisar se a Secretaria de Saúde do Estado cumpriu a função de acompanhar, fiscalizar e avaliar os contratos de gestão firmados com as Organizações Sociais de Saúde, assim como, verificar os resultados alcançados pelas OSSs quanto às metas pactuadas para os estabelecimentos de saúde (Hospitais, UPAs e UPAsEs), ao longo dos exercícios de 2014, 2015 e do primeiro semestre de 2016
1721370-8	TAG	Aperfeiçoar o controle exercido pela SES sobre as OSS.
1208847-0	Auditoria Especial	Avaliação dos contratos de gestão firmados para gestão das UPAs e Hospitais Metropolitanos
1202498-3	Prestação de Contas	Avaliação dos contratos de gestão firmados para gestão das UPAs
1202484-3	Prestação de Contas	Avaliação dos contratos de gestão. O item 4.3 do relatório aborda a não apresentação da prestação de contas das OSS.
1101214-6	Auditoria Especial	Avaliação do contrato de gestão para gestão da UPA Imbiribeira
1003413-4	Auditoria Especial	Avaliação dos regulamentos, processos de seleção e acompanhamento dos contratos de gestão

Em 2015, este Departamento de Controle Estadual - DCE, observando o crescente volume de recursos empregados em contratos de gestão com OSS, solicitou opinativo à procuradoria jurídica deste TCE/PE, sobre a possibilidade de prestação de contas de forma direta, por parte das Organizações Sociais e, portanto, passarem a constar como unidades jurisdicionadas desta Corte de Contas. O parecer TC/PROJUR nº 200/2015, datado de 08/09/2015, opinou que “não há óbice constitucional ou mesmo legal a que haja controle direto da gestão dos recursos públicos repassados pela Administração Pública às entidades do Terceiro Setor, pelos Tribunais de Contas”. Ou seja, existe a possibilidade jurídica da exigência de prestação de contas de forma direta.

Vale salientar que, atualmente, as contas referentes aos recursos públicos repassados às OSSs, por meio de contratos de gestão, são apreciadas e julgadas no bojo das contas do órgão público contratante, conforme o disposto no art. 3º da Resolução TC nº 20/2005:



TRIBUNAL DE CONTAS DE DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

Art. 3º As contas relativas aos contratos de gestão ou termos de parceria celebrados com o Estado ou Município serão julgadas no bojo da prestação de contas do órgão ou entidade supervisora da OS ou do órgão parceiro da OSCIP encaminhada ao TCE-PE em até noventa dias após o encerramento de cada exercício financeiro, consoante art. 34 da Lei Orgânica do TCE-PE, ressalvado o disposto no artigo 2º, §2º desta Resolução.

No parecer da PROJUR também consta que, em face do crescente volume de recursos geridos, a metodologia de fiscalização, proposta pela Resolução TC nº 20/2005, pode se tornar insuficiente, pois analisaria as contas da parceria, somente como parte das contas do ente repassador.

Ademais, é exigido às unidades jurisdicionadas, pela Resolução que regula a apresentação da prestação de contas anuais ao TCE/PE (Res. TC nº 109, de 09/12/2020), relação das transferências de recursos mediante contrato de gestão para Organizações Sociais que estavam em vigência, no exercício da prestação de contas, conforme modelo próprio (item 23 do anexo II e anexo XIV da Res. TC nº 109/2020). Por meio desta exigência, o TCE/PE tem como conhecer novos contratos de gestão, eventualmente celebrados, e planejar um acompanhamento de sua execução e do cumprimento das regras de transparência impostas pela Resolução TC nº 58/2019.

Este departamento pesquisou como ocorria o controle dos contratos de gestão com OSS's no TCE de São Paulo, estado do Brasil com o maior número de unidades de saúde públicas geridas por contrato de gestão. Só da rede estadual, são 43 hospitais, 63 AME's¹ (Ambulatório Médico de Especialidades) e a Central de Regulação de Oferta de Serviços de Saúde (CROSS), por exemplo. A Instrução nº 01/2020² do TCE/SP, que tem jurisdição sobre todo o estado e municípios, exceto a capital, determina em seu art. 133, que as OSS's apresentem a sua prestação de contas por meio do órgão público contratante:

¹ <https://portaldatransparencia.saude.sp.gov.br/unidades.php>

² <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/instrucao/instrucoes-012020>



TRIBUNAL DE CONTAS DE DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

Art. 133. Para fins de fiscalização e apreciação dos Contratos de Gestão, Termos de Parceria, Termos de Colaboração, Termos de Fomento, Convênios e suas respectivas prestações de contas, firmados pelos órgãos da administração direta do Poder Executivo, e respectivas autarquias, fundações, inclusive as de apoio, e consórcios públicos, deverá ser encaminhada por meio digital, pelos respectivos órgãos/entidades, a este Tribunal, na mesma data de entrega da prestação de contas anual prevista nestas Instruções, a seguinte documentação relativa ao exercício anterior:

Este normativo lista em seu art. 136, os 28 documentos que devem integrar essa prestação de contas anual, apresentada pelo órgão público contratante até 30 (trinta) de junho do exercício financeiro seguinte à transferência dos recursos.

O modelo utilizado pelo TCE/SP, portanto, não trata as OSS's como unidades jurisdicionadas, porém detalha como o órgão repassador de recursos públicos ao terceiro setor, seja por contrato de gestão, termo de parceria, termo de colaboração, termo de fomento e convênio, deve apresentar a prestação de contas anual da avença firmada. Essa ideia corrobora a teoria existente em torno das parcerias do estado com o Terceiro Setor, por meio das quais os órgãos públicos repassam recursos, acompanham e fiscalizam a execução dos planos de trabalhos pactuados nas avenças firmadas e recebem as respectivas prestações de contas. Nesse sentido o Marco Regulatório do Terceiro Setor (Lei Federal nº 13.019/2014) traz, em seu art. 2º, inciso que atribui como responsabilidade da administração pública contratante, a análise e manifestação conclusiva sobre a prestação de contas da parceria:

XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases:

a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;



TRIBUNAL DE CONTAS DE DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle;

No estado de Pernambuco, o acompanhamento e a fiscalização dos contratos de gestão com OSS's ganharam uma nova ferramenta com o advento da Resolução TC 58/2019, que dispõe sobre a transparência dos recursos públicos geridos pelas OSS's. Este normativo além de detalhar todos os documentos que devem ser publicados no Portal de Transparência do Estado, incluindo a prestação de contas e os extratos bancários, detalha, também, as informações que devem ser enviadas, mensalmente, ao TCE/PE, em meio digital. Essas últimas dizem respeito ao detalhamento de todas as despesas executadas no mês pela OSS para a operacionalização da unidade de saúde, tais como: dados de folha de pagamento (incluindo o CPF), dados de aquisição de bens (incluindo a chave da nota fiscal eletrônica, se houver), dados de contratação de serviços, dados das receitas recebidas e dados dos contratos e termos aditivos firmados. Por meio do recebimento desses dados, foi possível a criação de um Painel de BI para a apresentação das informações de forma clara e agregando também alguns cruzamentos de dados para facilitar o trabalho da auditoria.

Entende-se, assim, que a auditabilidade dos gastos conduzidos pelas OSS não será aprimorada pela simples transformação destas em Unidades Jurisdicionadas e a consequente imposição do dever de prestar contas de forma direta ao TCE/PE. Os dados obtidos numa eventual prestação de contas anual direta, atualmente, já podem ser obtidos de uma forma mais tempestiva, mensalmente, por meio das obrigações impostas pela Resolução TC nº 58/2019.

Esse departamento reconhece a expressiva relevância material dos recursos públicos manejados pelas OSSs, bem como o seu crescimento ao longo dos 11 anos de existência do modelo no estado de Pernambuco, entretanto, do ponto de vista prático da auditoria, considerando a capacidade operacional hoje existente, não se consegue vislumbrar os impactos positivos em tornar as OSS's jurisdicionadas do TCE/PE, com obrigação de prestação de contas anual de forma direta. Não haverá ganhos do ponto de vista de subsídios



TRIBUNAL DE CONTAS DE DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

para a auditoria, na adoção desse modelo. O que hoje impede o aumento do número de processos e procedimentos internos, cujo escopo seja a análise de recursos públicos processados por meio de OSS, não é a falta de dados de prestações de contas e sim de técnico para executar o trabalho.

Outro fato relevante a se comentar é que, caso as OSS's venham a se tornar unidades jurisdicionadas do TCE/PE, as demais OS's e OSCIP's, por prudência, também deveriam passar pelo mesmo processo e isso impactaria outras gerências do Departamento. Ademais, o conceito atual estabelecido para "Unidades Jurisdicionadas" deste TCE/PE (Resolução TC nº 14/2015) não parece abrigar essas entidades do terceiro setor:

Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se:

I – unidades jurisdicionadas: órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Tribunal de Contas, Defensoria Pública, Ministério Público e demais unidades que, em razão de previsão legal, devam prestar contas ao Tribunal;

A título de conhecimento, atualmente, atuam no estado as seguintes Organizações Sociais que não são da área de saúde:

GEDU/GIMA/GCIS/GSAU	CNPJ
CEASA	06.035.073/0001/03
Casa do Estudante de Pernambuco	03.319.897/0001-09
Núcleo de Gestão do Porto Digital	04.203.075/0001-20
Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social - IEDES	10.333.399/0001-86
Centro de Prevenção às Dependências - CPD	03.191.595/0001-06
Núcleo Gestor da Cadeia Têxtil e de Confecções em Pernambuco	15.647.579/0001-56
Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco - ITEP	05.774.391/0001-15
Centro Brasileiro de Reciclagem e Capacidade Profissional - CERCAP	02.840.104/0001-30

Cumprido, por fim, esclarecer que este DCE, em 2015, ao entender que as organizações sociais não deveriam se tornar unidades jurisdicionadas deste TCE/PE, prestando contas



TRIBUNAL DE CONTAS DE DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

anualmente, de forma direta, optou por trabalhar na exigência de uma maior transparência desses contratos de gestão, que culminou com a publicação da Resolução TC nº 58/2019. O objetivo foi tornar o controle mais dinâmico, concomitante e plural, já que vários usuários poderiam ter acesso aos dados. Não se pode mais controlar os repasses havidos no âmbito do SUS, apenas na forma de exame posterior de pagamentos realizados em cada negócio jurídico isoladamente celebrado com cada entidade do terceiro setor, esta metodologia já se mostrou deficiente e ineficaz.

3. CONCLUSÃO

Diante dos fatos narrados, este departamento opina pela não constituição das Organizações Sociais de Saúde como unidades jurisdicionadas deste TCE.

Recife, 14 de setembro de 2021.

Ana Luisa de Gusmão Furtado

Auditora de Controle Externo

Diretora do DCE

Carolina Gondim Dourado de Azevedo

Auditora de Controle Externo

Assessora Técnica do DCE