



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
17º Ofício da Procuradoria da República em Pernambuco
Grupo de Ofícios de Combate à Corrupção

PR-PE-00050780/2021

INQUÉRITO CIVIL Nº 1.26.000.001112/2020-78
DESPACHO Nº 16727/2021 – PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PERNAMBUCO

Trata-se de Inquérito Civil instaurado com vistas a apurar notícia de possível ausência de transparência nos gastos para o combate à Covid-19 (novo coronavírus) por parte dos entes federados, inclusive o Município do Recife e o Estado de Pernambuco, com recursos vinculados ao Sistema Único de Saúde – SUS.

Conforme se depreende dos presentes autos, o Ministério Público Federal expediu a Recomendação nº 13/2020 ao Ministro de Estado da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes; e, atuando conjuntamente com o Ministério Público de Contas junto ao TCU, expediu a Recomendação nº 14/2020, em 19/06/2020, dirigida ao então Secretário do Tesouro Nacional, Mansueto Facundo de Almeida Júnior, bem como ao Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, Cristiano Rocha Heckert, visando o aprimoramento do controle dos gastos públicos e a efetiva transparência dos recursos repassados pela União e aplicados pelos demais entes federados.

Dentre os itens dos instrumentos recomendatórios, constou a necessidade de que as Organizações Sociais e entidades congêneres do Terceiro Setor, quando beneficiá-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
17º Ofício da Procuradoria da República em Pernambuco
Grupo de Ofícios de Combate à Corrupção

rias de recursos federais mediante repasse direto ou sub-repasse realizado pelos entes sub-nacionais, informem à União, por meio de plataforma de registro centralizado, ainda que sob a forma de procedimento simplificado, as condições em que foram realizadas as aquisições custeadas com os respectivos recursos públicos.

Paralelamente, na esfera dos autos do IC nº 1.26.000.001220/2019-15, este órgão ministerial expediu o Ofício nº 121/2021, via Procuradoria-Geral da República, ao Tribunal de Contas da União, ocasião na qual foi formulada consulta, dentre outros temas, sobre os seguintes aspectos: a) quais são os órgãos responsáveis pela integral operacionalização e conseqüente divulgação, em sistema centralizado, dos dados de transparência (incluindo rubricas, sub-repasses e credores finais) dos recursos vinculados à União e sub-repassados pelos demais entes às Organizações Sociais e entidades congêneres; e b) quais as possíveis formas de operacionalização da sistemática mencionada no item 1, realizada com o objetivo de maximizar a comunicação entre os sistemas de receitas e despesas no âmbito da administração direta e/ou indireta, incluindo o compartilhamento, a interoperabilidade e a uniformização de rubricas em formato de dados e informações por parte dos sistemas integrantes da administração direta e indireta.

Em atenção à consulta acima, formulada nos termos do art. 264, §2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União¹, a Corte de Contas federal conheceu da consulta, deflagrou o processo TC 027.558/2019-3 e, por conseguinte, proferiu o Acórdão nº 2179/2021 – TCU – Plenário nos seguintes termos:

“9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre expediente originado da Procuradoria da República no Estado de Pernambuco (PR/PE), posteriormente reencaminhado como consulta pelo Procurador-Geral da República (PGR), Sr. Augusto Aras, por meio do qual são formulados questionamentos a respeito do regime jurídico aplicável à transparência dos recursos vinculados à União e sub-repassados pelos demais entes a organizações sociais e entidades congêneres.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em

¹ “Art. 264. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades: (...) II – Procurador-Geral da República;”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
17º Ofício da Procuradoria da República em Pernambuco
Grupo de Ofícios de Combate à Corrupção

sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992 c/c art. 264, VI, do Regimento;

9.2. responder ao consulente que:

9.2.1. os órgãos de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são responsáveis pela integral operacionalização e consequente divulgação, em sistema centralizado, dos dados de transparência (incluindo rubricas, sub-repasses e credores finais) dos recursos vinculados à União e sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres, devendo seguir as normas gerais para o registro contábil das despesas, que serão editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional;

9.2.2. sobre a forma de operacionalização de que trata o subitem anterior:

9.2.2.1. no caso de execução direta da despesa pelos órgãos ou entidades dos entes subnacionais (modalidade de aplicação '90'), é cabível a implementação de rotinas de exportação das informações do sistema de administração financeira e controle com importação no SIOPS, cumprindo, assim, a previsão do art. 48, § 1º, inciso III da LRF c/c art. 39, inciso II, da Lei Complementar 141/2012;

9.2.2.2. nos casos de sub-repasso de recursos federais para organizações sociais de saúde (OSS) e entidades congêneres do terceiro setor, é importante que o Governo Federal envide esforços para manter sistema eletrônico centralizado, visando ao controle da execução financeira dos recursos federais aplicados por entidades privadas, inclusive os repassados a estados, ao Distrito Federal e municípios e posteriormente destinados às entidades do terceiro setor;

9.2.3. cabe aos Ministérios da Economia e da Saúde avaliar a melhor estratégia para o recebimento das informações necessárias de forma a assegurar a identificação do credor final no caso de pagamento de ações e serviços de saúde pelas organizações da sociedade civil e entidades congêneres com recursos de natureza federal recebido por intermédio dos entes subnacionais;

9.2.4. a movimentação dos recursos federais, de forma exclusiva, em conta corrente mantida em instituições financeiras oficiais federais, inclusive quando eventualmente sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres pelos entes subnacionais, decorre dos § 2º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 e é uma prática importante para a transparência e rastreabilidade dos valores transferidos para a execução de políticas públicas de saúde;

9.3. encaminhar cópia da deliberação, juntamente com o voto e o relatório que a subsidiam, ao consulente aos Ministérios da Saúde e da Economia e à Procuradora da República Silvia Regina Pontes Lopes, da Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, devendo, neste último caso, ser remetida, ainda, cópia das instruções de mérito que fundamentaram os Acórdãos 1.376/2015-Plenário (peças 65-68 do TC 012.762/2012-1) e 1.198/2016-Plenário (peças 16-19 do TC 019.776/2015-2)".



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
17º Ofício da Procuradoria da República em Pernambuco
Grupo de Ofícios de Combate à Corrupção

Portanto, o Tribunal de Contas da União respondeu à consulta formulada pelo MPF e assentou que **os órgãos de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são responsáveis pela integral operacionalização e consequente divulgação, em sistema centralizado, dos dados de transparência** (incluindo rubricas, sub-repasses e credores finais) **dos recursos vinculados à União e sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres**, devendo seguir as normas gerais para o registro contábil das despesas, que serão editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Referido entendimento foi baseado nos termos do art. 32, *caput*, da LC nº 141/2012, cujo teor elenca que “*os órgãos de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios manterão registro contábil relativo às despesas efetuadas com ações e serviços públicos de saúde*”. Ressalte-se, ainda, que o corpo técnico do Tribunal de Contas da União destacou, na oportunidade, **a imprescindibilidade de manutenção de um sistema eletrônico centralizado, por parte da União, visando ao controle da execução financeira dos recursos federais** aplicados por entidades privadas, inclusive os repassados a estados, ao Distrito Federal e municípios e posteriormente destinados às entidades do terceiro setor.

Outrossim, especificamente no âmbito do Estado de Pernambuco, este *Parquet* federal e o Ministério Público do Estado de Pernambuco – MPPE encaminharam ao Ministério Público de Contas de Pernambuco – MPCO/PE o Ofício nº 158/2020, exortando aquele órgão ministerial a adotar medidas voltadas ao recrudescimento da fiscalização sobre a correta aplicação dos recursos públicos recebidos pelas organizações sociais de saúde com atuação em Pernambuco.

Argumentou-se, à oportunidade, que, a despeito dos avanços promovidos pela Resolução TC nº 58/2019, de 21 de agosto de 2019, editada pelo TCE/PE após ser instado pelo MPF, a experiência prática demonstra a necessidade de aprimoramento da auditabilidade dos gastos conduzidos pelas referidas entidades. Neste ponto, destaque-se que a Resolução TC nº 58 dispõe sobre a transparência dos recursos públicos geridos pelas Organizações Sociais de Saúde – OSS.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
17º Ofício da Procuradoria da República em Pernambuco
Grupo de Ofícios de Combate à Corrupção

Segundo o referido ato normativo, os documentos e informações atinentes à transparência das despesas realizadas por Organizações Sociais de Saúde devem ser disponibilizados nos **sítios oficiais dos órgãos ou entidades supervisoras dos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais de Saúde – OSS e nos Portais de Transparência do Poder Executivo, organizados por unidade de saúde e atualizados mensalmente** (art. 1º da Resolução TC nº 58/2019, do TCE/PE).

Diante do quadro acima, o Ministério Público de Contas de Pernambuco – **MPCO/PE formulou ao TCE/PE a Representação Externa nº 014/2021**, cujos pedidos foram condensados da seguinte forma:

“ (...) Portanto, Sr. Presidente, faz-se necessária a evolução do atual modelo de controle dos gastos efetuados pelas organizações sociais de saúde a custo de recursos públicos, superando a sistemática indireta vigente para estabelecer o dever de prestação de contas diretamente a esse Tribunal, mediante a inclusão das organizações sociais de saúde que mantém contratos de gestão ou congêneres com as unidades jurisdicionadas desse Tribunal no rol de unidades jurisdicionadas autônomas a partir de 2022, em ordem a conferir maior concreção ao comando constitucional encarado no art. 70, parágrafo único, da Lei Maior, à orientação adotada por essa Corte de Contas e ao postulado da eficiência que deve informar o desempenho da missão do controle externo.

4. DO PEDIDO

Ante o exposto, **considerando** a necessidade de aprimoramento da audibilidade dos gastos conduzidos pelas organizações sociais de saúde, mediante o emprego de mecanismos que permitam a remessa direta a essa Corte de Contas dos dados afeitos ao manejo de recursos públicos por elas geridos; **considerando** o crescimento exponencial da participação das organizações sociais na gestão da saúde pública, com majoração ano após ano do volume de recursos públicos sob sua administração; **considerando** que, mesmo sendo credoras e gestoras de recursos públicos em cifras milionárias, tais Organizações Sociais de Saúde, praticamente mantidas com recursos públicos e beneficiárias de convênios, contratos de repasse e afins, não prestam contas diretamente a essa Corte de Contas; **considerando** a necessidade de evolução da sistemática indireta de controle de tais entidades, contemplada na Resolução TC n. 20/2005; **considerando** que o dever de tais entidades prestarem contas diretamente ao Tribunal de Contas já foi assentado pelo Plenário desse TCE, em resposta à Consulta TC n. 0200880-4 e; **considerando**, por fim, a necessidade de conferir maior concreção ao disposto nos arts. 70, parágrafo único, e 71, II, da CF-88, no art. 29, § 2º, da Carta Estadual e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
17º Ofício da Procuradoria da República em Pernambuco
Grupo de Ofícios de Combate à Corrupção

nos arts. 2º, IV, e 7º da Lei Orgânica do TCE-PE, bem assim ao postulado da eficiência que rege a missão do controle externo, **requer** o Ministério Público de Contas que essa Corte **conheça** a presente representação e **julgue-a procedente**, para fins de **inclusão das organizações sociais de saúde que mantém contratos de gestão ou congêneres com as unidades jurisdicionadas desse Tribunal no rol de unidades jurisdicionadas autônomas** a partir do exercício financeiro de 2022, cientificando, em ato contínuo, as Organizações Sociais de Saúde, assim qualificadas no Estado e/ou municípios, acerca da necessidade de encaminhar a esse Tribunal de Contas do Estado a devida prestação de contas anual do(s) contrato(s) de gestão firmado(s), nos termos das leis e resoluções que regem a matéria. (...)”.

Pois bem. Diante do recente Acórdão nº 2179/2021, proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, devem ser realizados **alguns apontamentos acerca da necessidade de simetria entre o modelo federal e aquele adotado pelo Estado de Pernambuco a partir das orientações do TCE/PE, inclusive em consonância com o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.**

Inicialmente, destaque-se as Organizações Sociais de Saúde que celebram contratos de gestão com Estados-membros, na qualidade de entidades que recebem recursos públicos, **possuem o dever constitucional de prestação de contas perante a Corte de Contas local, por aplicação simétrica do supracitado art. 70, parágrafo único, da CE**, *verbis*: “*Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária*”.

Portanto, verifica-se as entidades qualificadas pelo Poder Público como Organizações Sociais de Saúde com vistas ao recebimento de verbas públicas **já são, por expresso mandamento constitucional, submetidas ao dever legal de prestação de contas dos valores recebidos e, por consequência, estão submetidas ao controle externo dos Tribunais de Contas como Unidades Jurisdicionadas**. Sob esse enfoque, no caso do Estado de Pernambuco, o fato de, formalmente, as Organizações Sociais de Saúde não apresentarem suas contas diretamente ao Tribunal de Contas do Estado **não altera o mandamento constitucional estabelecido, porquanto, repise-se, são entidades sujeitas ao con-**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
17º Ofício da Procuradoria da República em Pernambuco
Grupo de Ofícios de Combate à Corrupção

Controle externo das Cortes de Contas.

Nesse aspecto, **apesar da compreensão restrita do Departamento de Controle Externo do TCE/PE na esfera da Representação Externa nº 14/2021** no sentido de que Unidade Jurisdicionada seria aquela vinculada a auditorias periódicas, verifica-se que, na verdade, **em termos jurídicos, a partir da interpretação do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, órgão jurisdicionado é todo aquele que possui o dever de prestação de contas – em sentido amplo –, como é o caso das Organizações Sociais de Saúde**, que recebem, em Pernambuco, vultosos recursos públicos, como reconhecido no próprio Parecer Técnico do DCE, inclusive verbas federais provenientes do SUS (transferências fundo a fundo).

Portanto, o reconhecimento das Organizações Sociais de Saúde como Unidades Jurisdicionadas da Corte de Contas estadual, de maneira formal, nada mais representa do que **a consolidação do modelo constitucional trazido pela Carta Magna, que já está vigente há décadas**. A esse respeito, inclusive, o teor do Acórdão nº 592, de 02 de setembro de 1998, por meio do qual o TCU já realizava a fiscalização direta das verbas repassadas a entidades do terceiro setor:

“(…) Ou seja, o controle externo a ser exercido sobre os contratos de gestão abarca, por imposição legal, o conjunto de atos de natureza financeira, orçamentária e patrimonial praticados pelos responsáveis na execução dos referidos contratos, no que diz respeito a recursos públicos, quanto à sua regularidade e legalidade. Além disso, em vista do comando constitucional contido no art. 70 da CF, a competência desta Corte inclui a fiscalização do aspecto operacional da gestão, o controle finalístico dos serviços públicos, natureza indubitável dos serviços a serem prestados pelas OS. (...) O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: **8.1 firmar o entendimento de que as contas anuais das entidades qualificadas como organizações sociais, relativamente ao contrato de gestão, são submetidas a julgamento pelo Tribunal**, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, dos arts. 6o e 7o, c/c o art. 5o, inciso VI, da Lei nº 8.443/92 e arts. 8o, §§ 2o e 3o, e 9o da Lei nº 9.637/98; 8.2 aprovar o Projeto de Instrução Normativa em anexo; 8.3 dar conhecimento desta Decisão, mediante copia, bem como dos Relatório e Voto que a fundamentam:

a) à Secretaria Federal de Controle para fins de adoção de providências quanto ao cumprimento do art. 9o da Lei nº 8.443/92 e do art. 22 da INTCU nº 12/96;

b) ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado . MARE para a adoção das providências cabíveis; 8.4 determine o arquivamento dos presentes autos.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
17º Ofício da Procuradoria da República em Pernambuco
Grupo de Ofícios de Combate à Corrupção

da criação do referido sistema centralizado mencionado pelo Tribunal de Contas da União.

Nesse ponto, o modelo acima proposto, para além de se amoldar ao art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, **está em plena concordância com o Acórdão nº 2179/2021 que, nos moldes do art. 264, §3º, do Regimento Interno da Corte de Contas federal, possui caráter normativo e constitui prejulgamento da tese:**

“Art. 264. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

I – presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal;

II – Procurador-Geral da República;

III – Advogado-Geral da União;

IV – presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas;

V – presidentes de tribunais superiores;

VI – ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente;

VII – comandantes das Forças Armadas.

§ 1º As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º Cumulativamente com os requisitos do parágrafo anterior, as autoridades referidas nos incisos IV, V, VI e VII deverão demonstrar a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam.

§ 3º A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

§ 4º A decisão sobre processo de consulta somente será tomada se presentes na sessão pelo menos sete ministros, incluindo ministros-substitutos convocados, além do Presidente.” (Grifo nosso).

Nesse sentido, devem ser cientificados acerca dos termos do presente despacho o Ministério Público de Contas de Pernambuco, o corpo técnico e a Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, considerando-se o interesse do tem na pauta de julgamento da Representação Externa nº 14/2021, agendada para o próximo 18/10/2021.

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, com a finalidade de instruir os autos, com fundamento no art. 38, inc. II, da Lei Complementar nº 75/1993, determina:

1) Oficie-se, **dando ciência do Acórdão nº 2179/2021 – TCU – Plenário, bem como do entendimento ministerial constante do presente despacho**, ao Ministério



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
17º Ofício da Procuradoria da República em Pernambuco
Grupo de Ofícios de Combate à Corrupção

Público de Contas de Pernambuco, à Coordenadoria de Controle Externo do TCE/PE e à Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;

2) Oficiem-se aos Ministérios da Saúde e da Economia, adotando-se as formalidades de praxe, a fim de que prestem informações atualizadas a respeito da criação do sistema centralizado mencionado pelo Tribunal de Contas da União – TCU no Acórdão nº 2179/2021 que, nos moldes do art. 264, §3º, do Regimento Interno da Corte de Contas federal, possui caráter normativo.

Cumpra-se.

Recife, data da assinatura eletrônica.

(assinado eletronicamente)
SILVIA REGINA PONTES LOPES
Procuradora da República

(assinado eletronicamente)
CLÁUDIO HENRIQUE CAVALCANTE
MACHADO DIAS
Procurador da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-PE-00050780/2021 DESPACHO nº 16727-2021**

.....
Signatário(a): **SILVIA REGINA PONTES LOPES ACIOLI**

Data e Hora: **14/10/2021 21:04:13**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **CLAUDIO HENRIQUE CAVALCANTE MACHADO DIAS**

Data e Hora: **14/10/2021 21:30:40**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave bdfcbb5f.e5b36961.8bf931a1.db994f1d