



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
PERNAMBUCO

**EXMO. SR. PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:**

Representação Interna nº 014/2021 MPCO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE PERNAMBUCO**, órgão previsto no artigo 130 da Constituição da República, no exercício da competência prevista no artigo 114, I, da Lei Estadual nº 12.600/2004, comparece, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por conduto de sua Procuradora-Geral, para formular

### **REPRESENTAÇÃO INTERNA**

a ser apreciada por esse Tribunal de Contas, afeita à **necessidade de inclusão no rol de jurisdicionados dessa Corte das organizações sociais de saúde que percebem recursos públicos**, conforme fundamentos fáticos e jurídicos que passa a expor.

#### **1. FATOS**

Em 30 de maio de 2020, aportou a este órgão ministerial o Ofício nº 158/2020 – 17ºOF./NCC/PR-PE, da lavra dos valorosos Ministério Público Federal (MPF) e Estadual (MPPE), exortando este 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 (em anexo).

Ponderou-se, à oportunidade, que, a despeito dos inúmeros avanços promovidos pela Resolução TC nº 58/2019 no tocante especificamente à transparência dos recursos públicos geridos por tais organizações sociais de saúde, a experiência prática demonstra a necessidade de aprimoramento da auditabilidade dos gastos conduzidos pelas referidas entidades, mediante o emprego de mecanismos que permitam a remessa direta a esse Tribunal de Contas dos dados afeitos ao manejo de recursos públicos pelas organizações sociais de saúde, sem a intermediação das pastas de saúde, como sói ocorrer.

#### **2. FUNDAMENTOS**

Em análise do tema, compartilha este MPCO da preocupação demonstrada pelas entidades de controle parceiras, na medida em que a atual



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
PERNAMBUCO

sistemática de controle adotada em relação às verbas públicas manejadas pelas organizações sociais de saúde, qual seja, aquela de caráter indireto, que impõe a tais instituições o dever de prestar contas tão somente ao ente público repassador dos recursos, sendo unicamente este o jurisdicionado do Tribunal de Contas, além de mitigar as disposições constitucionais de regência da matéria, notadamente o disposto no art. 71, II, da Lei Maior, depõe contra a eficiência na escorreita fiscalização dos recursos públicos geridos por tais pessoas privadas, notadamente diante da flagrante expressividade dos valores repassados às organizações sociais de saúde.

É o que se passa a demonstrar.

A atual sistemática de fiscalização, no âmbito desse TCE, da correta aplicação dos recursos públicos por parte das organizações sociais que firmam contratos de gestão com o Poder Público é regida pela disciplina contemplada na Resolução TC n. 20/2005, segundo a qual incumbe a tais entidades a apresentação de prestação de contas anual tão somente perante o ente público com quem celebrado o contrato de gestão, a teor do disposto em seu art. 1º:

*“Art. 1º A Organização Social – OS e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, ao celebrarem contratos de gestão ou termos de parceria, respectivamente, com a administração pública ficarão sujeitos a apresentar, anualmente, prestação de contas ao órgão descentralizador.”*

Dispõe, ainda, que o exame da Corte de Contas acerca das contas relativas aos contratos de gestão ou termos de parceria firmados com o Estado ou Município será efetuado no âmbito das prestações de contas do órgão ou entidade supervisora da Organização Social ou do órgão parceiro da OSCIP, consoante seu art. 3º, assim vazado, *verbis*:

*“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.”*

Como se vê, apenas através do exame da prestação de contas anual da entidade repassadora de recursos à organização social de saúde tem sido possível ao TCE apreciar a correta aplicação dessas verbas por tais entidades, não permitindo o mecanismo de fiscalização vigente o controle efetivo dos gastos correlatos através, por exemplo, de auditorias de acompanhamento e de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
PERNAMBUCO

providências preventivas – tão relevantes para a efetiva da atuação fiscalizatória, como medidas cautelares e alertas.

É certo que, com a edição da Resolução TC n. 58/2019, houve importante avanço na fiscalização oficial e social sobre o emprego dos recursos públicos pelas organizações sociais de saúde, na medida em que foram estipulados regras e prazos para a implementação da transparência ativa por parte das mesmas, em indiscutível aperfeiçoamento da missão do controle.

Nada obstante, o crescimento exponencial da participação de tais organizações sociais na gestão da saúde pública, com vertiginosa majoração do volume de dinheiro público a elas repassado, reclama a evolução do modelo tradicional de controle meramente indireto sobre o uso que fazem das verbas públicas, a fim de se amoldar ao cânone de eficiência preconizado pelo Constituinte.

Evidência de que a metodologia de fiscalização contemplada na norma resolutiva de 2005 não mais atende à realidade social, é o significativo e exponencial incremento da gama de recursos públicos que vem sendo transferido, desde então, às organizações sociais de saúde, em ordem a exigir um controle mais ativo e acurado sobre a condução dos dinheiros públicos por tais entidades.

De efeito, dados recentes, expostos no Portal da Transparência do Estado de Pernambuco, revelam que, entre 2012 e 2017, os recursos financeiros repassados às organizações sociais de saúde mediante contratos de gestão mais que dobraram, passando de aproximadamente R\$ 470,2 milhões em 2012 para R\$ 965,7 milhões em 2017:

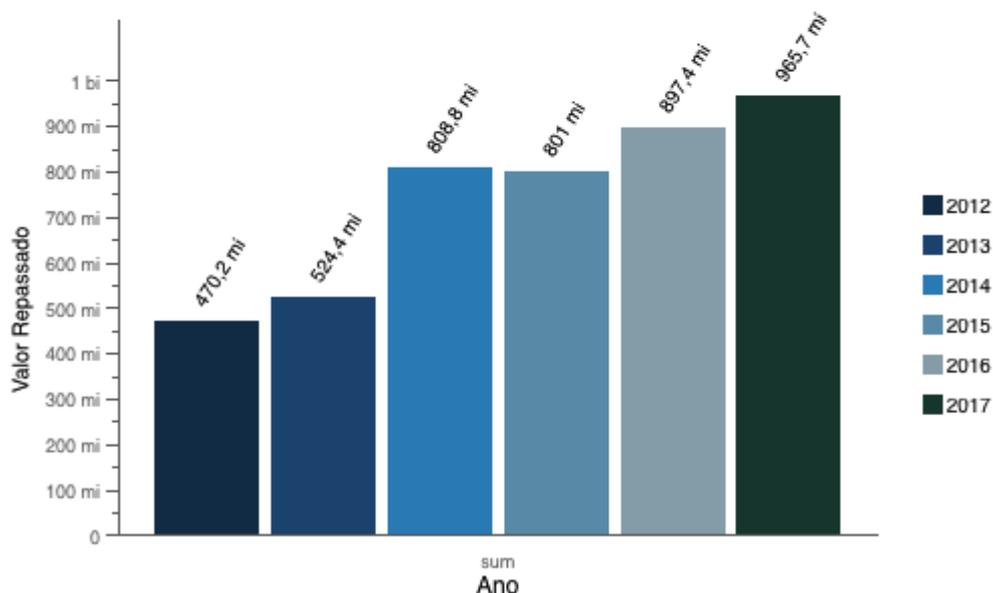


MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
PERNAMBUCO

## Portal da **TRANSPARÊNCIA** de Pernambuco

### Painel de Contrato de Gestão e Termo de Parceria

#### Repasse por Ano



Senhor Presidente, se esse montante já era expressivo em 2017 – e o era, há que se reconhecer o salto ocorrido no último exercício financeiro, de 2020, quando a Secretaria de Saúde do Estado repassou aproximadamente **R\$ 2.007.493.889,57 (dois bilhões e sete milhões quatrocentos e noventa e três mil oitocentos e oitenta e nove reais e cinquenta e sete centavos)** para as referidas **OSS**, conforme planilha anexa, editada a partir de dados do Portal Tome Conta. Trata-se de valor de gigantesca representatividade, sobretudo quando comparado aos valores recebidos pelos municípios pernambucanos, a guisa de Fundo de Participação dos Municípios - FPM<sup>1</sup>, porquanto equivalente a cerca de **46,5% do FPM recebido por todos os 184 municípios do Estado!**

E o Município do Recife, através do seu Fundo Municipal de Saúde, não fica muito atrás do Estado de Pernambuco em volume de recursos repassado

<sup>1</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
PERNAMBUCO

para organizações sociais de saúde. De efeito, os dados extraídos do Portal Tome Conta registram que, apenas em 2020, **R\$ 232.659.522,05** (duzentos e trinta e dois milhões seiscentos e cinquenta e nove mil quinhentos e vinte e dois reais e cinco centavos) foram destinados a Organizações sociais de saúde contratadas pelo Poder Público Municipal, sendo certo que uma delas é alvo de operação da Polícia Federal por desvio de tais recursos (Operação Humanize). Trata-se de quantia equivalente a mais de 50% do que o Município do Recife recebeu de FPM no mesmo exercício de 2020, conforme planilha anexa.

Deveras, a pandemia do Covid-19 fez crescer notoriamente o volume de recursos repassados às OSs, tendo sido palco, inclusive, de diversas irregularidades no âmbito dos hospitais de campanha, em ordem a impor um controle mais acurado sobre as receitas e despesas conduzidas pelas organizações sociais de saúde.

Oportuno recordar que, adotando essa linha de inteligência, no sentido da maior eficiência advinda do controle direto sobre entidades privadas que auferem recursos públicos, essa Corte de Contas deliberou em 2019 por incluir em seu rol de jurisdicionados a Associação Municipalista de Pernambuco – AMUPE. Frise-se que se trata de entidade que recebeu um volume bem menor de recursos públicos entre 2012 e 2017, quando comparada às organizações sociais de saúde, pois da ordem de aproximadamente R\$ 43.363.160,78 – quantia que não chega a 20% do que o Fundo Municipal de Saúde recifense despendeu apenas no exercício financeiro de 2020 com as Organizações Sociais de Saúde por ele contratadas.

O que se vê é 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 (cf. lista anexa), não prestam contas diretamente a essa Corte de Contas, impondo-se o saneamento dessa deficiência, a fim de melhor atender ao disposto no art. 71, II, da CF-88, no art. 29, § 2º, da Carta Estadual e nos arts. 2º, IV, e 7º da Lei Orgânica do TCE-PE.

Inclusive, vale anotar que o tema não é inédito no âmbito dos tribunais de contas, que corroboram a necessidade de obrigatória prestação de contas pelas Organizações Sociais de Saúde de **forma direta** à respectiva Corte de Contas. O colendo Tribunal de Contas da União, por exemplo, desde 1998 já se manifesta nessa linha:

*“(..)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 a sua regularidade e legalidade. Além disso, em vista do comando constitucional contido no art. 70 da CF, a competência desta Corte inclui*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
PERNAMBUCO

*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 cópia, bem como dos Relatórios 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 IN TCU 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.” (Tribunal de Contas da União – Acórdão 592/1998 - Plenário, 02.09.1998, Rel. Min. Benjamin Zymler, Processo nº 004.170/1998-9) Destaques aditados*

Em consequência de tal orientação, as Organizações Sociais que recebem recursos federais vêm prestando contas diretamente àquela Corte, como faz ver, exemplificativamente, o Acórdão TCU nº 2640/2008 – Primeira Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer, Processo nº 010.668/2004-6.

Não bastasse, o mesmo TCU tem pontificado a sujeição de tais entidades às normas gerais de licitação e administração financeira do Poder Público, como bem emblema o julgado abaixo ementado:

**“RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ORGANIZAÇÃO SOCIAL. SUJEIÇÃO A NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO PODER PÚBLICO. OBRIGATORIEDADE DE UTILIZAÇÃO DE PREGÃO. NÃO PROVIMENTO. 1- As organizações sociais estão sujeitas às normas gerais de licitação e de administração financeira do poder público. 2 - As organizações sociais estão obrigadas a utilizar o pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns realizadas com recursos federais transferidos voluntariamente.” (Tribunal de Contas da União – Acórdão TCU nº 601/2007 – 1ª Câmara, 20.03.2007, Rel. Min. Aroldo Cedraz, Processo nº 010.653/2004-3) Destaques aditados**

Na mesma senda, a orientação dimanada do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, como se colhe da Instrução nº 04/98:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
PERNAMBUCO

*“Artigo 3º - Os documentos relativos à execução do contrato de Gestão integrarão **o processo de Contas Anuais da Organização Social**, que será objeto de distribuição aleatória e equitativa a Conselheiro relator, aplicando-se, no que couber, o tratamento dado aos processos de contas de entidades com personalidade jurídica de direito privado, de que trata o Artigo 56, inciso IV do Regimento Interno.”*

Esclareço, por relevante, que essa Corte de Contas não é infensa a tal exegese, acerca da necessidade de tais organizações que recebem recursos públicos prestarem contas de sua correta aplicação não só à entidade repassadora das verbas **mas também ao Tribunal de Contas**, como revela a resposta fornecida à Consulta TC nº 0200880-4, *verbis*:

*“Os Municípios podem celebrar Termo de Parceria, nos termos dos artigos 9º a 15 da Lei Federal nº 9.790/99, de 23 de março de 1999, com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, qualificadas na forma dos artigos 1º a 8º da Lei, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no artigo 3º desta mesma lei. 2.*

*Por se tratar de um instrumento congênere aos convênios, acordos e ajustes celebrados por órgão da Administração, aplicam-se ao Termo de Parceria, no que couber, as disposições da Lei de Licitações, Lei nº 8.666/93, conforme estabelece o artigo 116 do referido diploma. 3.*

*O objetivo da Lei nº 9.790/99 é instituir parceria entre o Poder Público e uma organização não governamental qualificada, sob certas condições, a prestar atividade de interesse público mediante fomento. Tem atuação na área de serviços públicos não exclusivos do Estado. Trata-se, portanto, de um instrumento que permite tão-somente a cooperação, a colaboração da OSCIP com o ente público. Não pode haver a transferência completa de um serviço que incumbe ao Poder Público. Não pode haver remuneração por serviços prestados, sob pena de caracterizar um contrato e não um Termo de Parceria. O incentivo, na modalidade de fomento, é prestado sob a forma de auxílio ou subvenção. **Por se tratar de transferência de recursos públicos, a OSCIP obriga-se a prestar contas não só ao ente repassador da verba, mas também ao Tribunal de Contas, por força do artigo 70, Parágrafo Único, da Constituição Federal.** A utilização do Termo de Parceria com uma OSCIP com o fim de burlar o princípio constitucional do concurso público sujeita o responsável à punição, nos termos do artigo 37, § 2º, da Constituição Federal.”* Decisão TC nº 0544/02, Rel. Cons. Substituto Luiz Arcoverde Cavalcanti Filho, Processo TC nº 0200880-4)

Portanto, Sr. Presidente, faz-se necessária a evolução do atual modelo de controle dos gastos efetuados pelas organizações sociais de saúde a custa de recursos públicos, superando a sistemática indireta vigente para estabelecer o dever de prestação de contas diretamente a esse Tribunal, mediante a inclusão das or-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
PERNAMBUCO

ganizações 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 encartado 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. PEDIDO

Ante o exposto, **considerando** a necessidade de aprimoramento da auditabilidade 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 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.

Por fim, que seja dada ciência à Coordenadora de Controle Externo dessa Casa para a adoção das providências necessárias à efetiva fiscalização das contas das Organizações Sociais de Saúde, operacionalizando o decidido nesta Representação.

Nestes Termos,  
Roga e Aguarda Deferimento;  
Recife, data da assinatura digital.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
PERNAMBUCO

***Germana Galvão Cavalcanti Laureano***  
**Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas**