

Resolução TC n. 58/2019 e construção da transparência nas organizações sociais de saúde no Estado de Pernambuco: um estudo paradigmático

Silvia Regina Pontes Lopes
Procuradora da República

1. Transparência no terceiro setor

Base constitucional: art. 5º, inc. XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Base legal: Lei Federal n. 12.527/2011 — Lei de Acesso à Informação

Art. 2º. “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres”. Parágrafo único. “A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas”.

1. Transparência no terceiro setor

Base legal: Lei Complementar n. 141/2012 (regulamenta art. 198, §3º, da CF)

Normas que garantam a transparência e a visibilidade da aplicação dos recursos da União, estabelecendo regras claras no sentido de que tais recursos devem ser movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas mantidas em instituições financeiras oficiais federais, observados os critérios e procedimentos definidos em ato próprio do Presidente da República que assegurem, observadas as modalidades regulamentadas pelo Banco Central, **a identificação da destinação e, em caso de pagamento, o credor final dos recursos federais** aplicados em ações e serviços públicos de saúde (art. 13, §§2º e 4º da LC nº 141/2012).

Leis estaduais n.(s) 14.804/2012 (Regula o acesso a informações no âmbito do Estado de Pernambuco) e **15.210/2013** (Dispõe sobre as Organizações Sociais de Saúde no âmbito do Estado de Pernambuco).

Relatórios de gestão: insuficiência para fins de transparência. Dados genéricos.

2. Atribuições do MPF e atuação em Pernambuco

2.1. Recomendações

Inquérito Civil. Atuação preventiva do Ministério Público Federal. Recomendações ao Estado de Pernambuco e às OSSs em julho de 2017: “PROMOVA, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a correta implantação do PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, previsto na Lei Federal n. 12.527/2011 e na Lei Estadual nº 14.804/2012, assegurando que nele estejam inseridos, e atualizados em tempo real, os dados previstos nos mencionados diplomas legais e na Lei Estadual nº 15.210/2013”.

O MPF recomendou, dentre outros, a disponibilização de:

- 1) informações acerca dos valores transferidos pela administração às organizações sociais de saúde, incluindo montante, natureza, programação e eventual vinculação;
- 2) informações sobre as execuções financeiras das OSSs e da Secretaria Estadual de Saúde, incluindo os valores, a natureza e os favorecidos; e
- 3) relatórios mensais de prestações de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados pelas OSSs, com os respectivos demonstrativos financeiros.

2. Atribuições do MPF e atuação em Pernambuco

2.2. Audiência Pública

Objetivos: ratificar a importância do cumprimento da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei Federal nº 12.527/2011) e democratizar o ambiente de debates em face da necessidade de transparência das despesas com OSSs no Estado de Pernambuco.

Audiência pública realizada em 25 de outubro de 2017. Presença de representantes da sociedade civil; de todas as Organizações Sociais de Saúde atuantes no Estado; da Secretaria Estadual de Saúde; da Controladoria-Geral do Estado, do Ministério Público do Estado de Pernambuco; da Procuradoria-Geral do Estado; da Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ; do TCE/PE e do Conselho Regional de Medicina de Pernambuco – CREMEPE.

Tema da audiência pública: “Organizações sociais da área de saúde em Pernambuco e o dever legal de implantação dos portais de transparência”.

2. Atribuições do MPF e atuação em Pernambuco

2.3. Auditoria Especial do Tribunal de Contas do Estado

Auditoria Especial nº 1852630-5. Relatório de Auditoria nº 7682 – TCE/PE, de 11 de junho de 2018. Início da parceria entre o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Objetivo: fiscalizar, de forma individual, os portais de transparência instalados pelas OSSs atuantes em Pernambuco, bem como o portal de transparência da Secretaria de Saúde de Pernambuco.

Irregularidades detectadas, dentre outras:

- 1) Inexistência de transparência útil (ausência de execução detalhada das despesas);
- 2) Indisponibilidade do total de informações mínimas obrigatórias estabelecidas nos normativos sobre transparência ativa.

2. Atribuições do MPF e atuação em Pernambuco

2.4. Contexto de ajuizamento das ações cíveis

Em verdade, à época, NENHUMA das Organizações Sociais de Saúde atuantes no Estado de Pernambuco divulgava, de forma atualizada: dados das despesas realizadas, balanços financeiros, balanços contábeis, balanços patrimoniais, pareceres de auditoria e pareceres do Conselho Fiscal. Além disso, as prestações de contas também não eram disponibilizadas de forma tempestiva, inexistindo controle acerca da aplicação dos vultosos recursos repassados.

Os repasses do Estado de Pernambuco em favor das OSSs mais que sextuplicaram, de 2010 a 2018, passando de R\$ 138,18 milhões em 2010 para expressivos R\$ 865.778.855,63 (R\$ 865 milhões) em 2018.

Urgia a adoção de medidas judiciais capazes de afastar o grave e deliberado quadro de omissões ilegais.

2. Atribuições do MPF e atuação em Pernambuco

2.5. Ação Civil Pública de Obrigação de Fazer

Processo nº 0816944-67.2018.4.05.8300. 2ª Vara Federal da JF/PE. Réus: Estado de Pernambuco, Organizações Sociais de Saúde atuantes em Pernambuco e a União.

Objetivo: regularização das pendências encontradas nos sítios eletrônicos das OSSs e da Secretaria Estadual de Saúde. Disponibilização, dentre outros:

- 1) dos montantes transferidos pela Secretaria Estadual de Saúde em favor das OSSs;
- 2) de informações atualizadas (mensalmente) a respeito da execução orçamentária e financeira da SES/PE e das OSSs;
- 3) disponibilizados dos contratos administrativos, convênios e termos de parceria firmados (mensalmente) pela Secretaria de Saúde;

O MPF requereu que, caso não sejam cumpridas as medidas definitivas pleiteadas na ação, fossem os contratos de gestão suspensos, com a retomada do serviço para a administração direta do Estado de Pernambuco.

2. Atribuições do MPF e atuação em Pernambuco

2.6. Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa

Processo nº 0817678-18.2018.4.05.8300. 2ª Vara Federal da JF/PE. Réus: Paulo Henrique Saraiva Câmara (atual Governador) e José Iran Costa Júnior (ex-Secretário de Saúde)

Objetivo: aplicação das sanções decorrentes da Lei nº 8.429/92 em razão da prática dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 11, *caput*, e inc. IV (negar publicidade aos atos oficiais) da Lei de Improbidade. Dolo dos réus configurado em razão da deliberada omissão na transparência de recursos do SUS da monta de bilhões de reais. Atuação preventiva do MPF (recomendações e audiência pública) também evidencia o dolo dos réus.

*A questão do interesse federal

Interesse da União na correta aplicação dos recursos oriundo do SUS. Competência do TCU para fiscalizar a regular aplicação dos recursos do SUS (Acórdão 908/09), inclusive aplicados diretamente por entidades do terceiro setor (Acórdão 1852/2015). Jurisprudência pacífica do STJ (AGRCC 122555/2013). Ausência de transparência inviabiliza o controle do TCU.

3. Resolução n. 58/2019 TCE/PE



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

RESOLUÇÃO TC Nº 58, DE 21 DE AGOSTO DE 2019.

Dispõe sobre a transparência dos recursos públicos geridos pelas Organizações Sociais de Saúde – OSS, e inclui o § 6º no artigo 1º da Resolução TC nº 33, de 06 de junho de 2018, e o artigo 9º-A na Resolução TC nº 20, de 21 de setembro de 2005.

<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/resolucoes>

3. Resolução n. 58/2019 TCE/PE

3.1. Antecedentes

Acórdãos 0096/14 e 0513/14 – Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

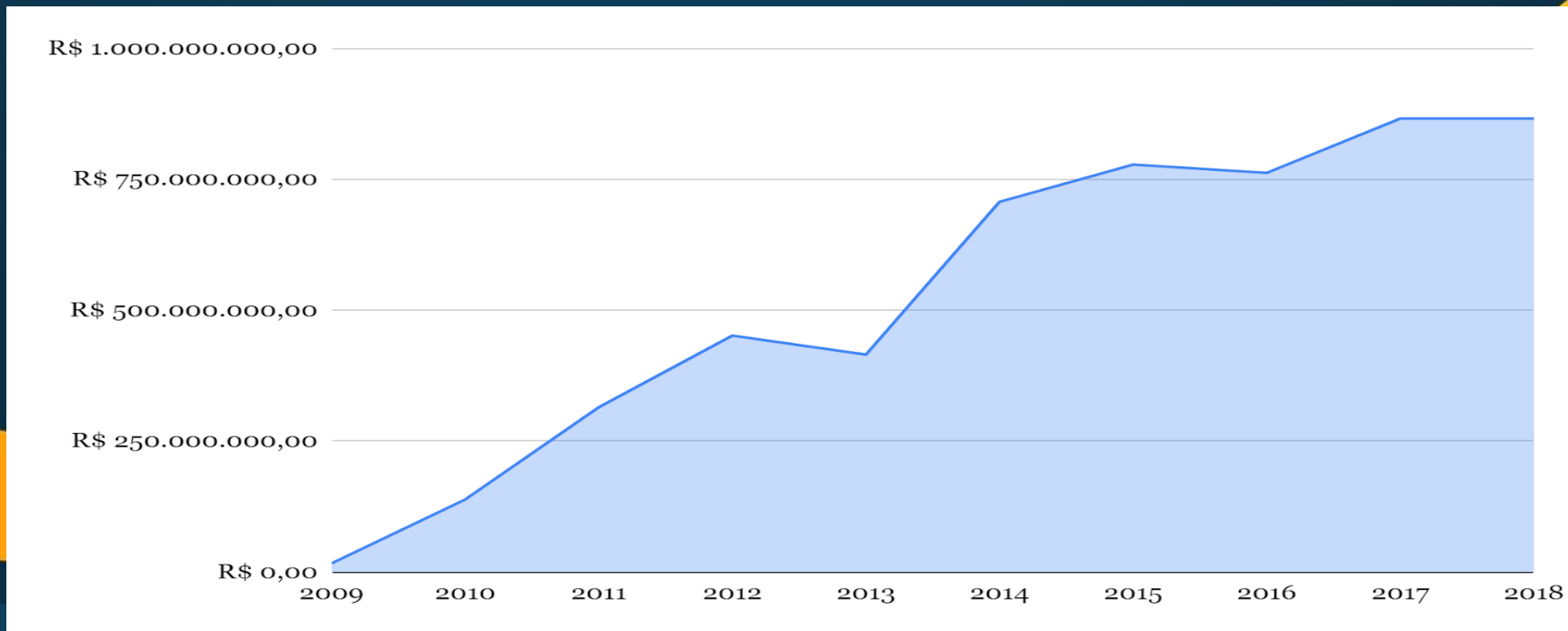
Determinou a divulgação de todas as informações referentes a despesas, receitas e gestão de pessoal das unidades de saúde geridas por meio de contratos de gestão.

Resolução Normativa n. 13/2017 – Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Dispõe sobre a fiscalização da qualificação de entidades como organizações sociais, da formalização e da execução dos contratos de gestão firmados pelo Estado de Goiás, e regulamenta a prestação de contas a ser disponibilizada aos órgãos ou entidades supervisoras.

3. Resolução n. 58/2019 TCE/PE

- 2010: Início das auditorias nas OSS – dificuldade na análise de documentos físicos;
- Expansão rápida do modelo: 36 unidades de saúde geridas por OSS e quase 900 milhões de reais de repasses em 2018:



3. Resolução n. 58/2019 TCE/PE

- Divulgação de dados em formato aberto que possibilite uma transparência útil;
- Forma de apresentação também adequada ao controle social;
- Diálogo mantido com a SES durante todo o processo de construção do normativo;
- Disponibilização das informação até o dia 15 do segundo mês subsequente ao da competência das informação;
- Resolução produz efeitos a partir de 1º de Janeiro de 2020;

3. Resolução n. 58/2019 TCE/PE

- Determinou a divulgação de informação:
 - Serviços disponibilizados aos cidadãos, com endereço, telefone e horário de atendimento;
 - Estatuto Social, decreto de qualificação e regulamentos de compras e contratação de pessoal;
 - Contratos de Gestão e Termos Aditivos;
 - Relatórios de execução (Metas X Resultados);
 - Extratos Bancários mensais das contas correntes vinculadas aos contratos de gestão;
 - Folha de pagamento de pessoal;
 - Despesas detalhadas por fornecedor;
 - Receitas detalhadas por origem;
 - Contratos com prestadores de serviços;

4. Avanços e contramovimentos

4.1. ADPF 559

- Ação promovida pelo IBROSS visando declarar a inconstitucionalidade de Decreto Estadual de SP (nº 62.528/2017), o qual regulamentou a celebração de contratos de gestão com OS;
- Dentre outros argumentos, a ação questiona o comando do decreto que determina a divulgação da remuneração bruta e individual dos empregados contratados às custas do contrato de gestão, alegando a natureza privada da contratação e a violação ao direito de intimidade;

4. Avanços e contramovimentos

4.2. Orientações de transparência do IBROSS

- A Resolução IBROSS nº 001/2018, de 11/09/2018, recomenda às OSS filiadas, visando o pleno atendimento ao art. 2º da LAI, a divulgação de informação mínimas em seus sítios eletrônicos. Dentre outras, cita:
 - Membros da Diretoria e Conselhos;
 - Contrato de Gestão e Aditivos;
 - Regulamentos de compras e contratações;
 - Manual de Cargos e Salários;
 - Tabela Salarial por Cargo;
- Apenas com o rol mínimo recomendado pela citada Resolução não é possível identificar a destinação final do dinheiro público.