

# **APRIMORAMENTO DA AUDITABILIDADE DOS GASTOS EM SAÚDE REALIZADOS POR ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR NO ESTADO DE PERNAMBUCO EM TEMPOS DE PANDEMIA**

## **1. INTRODUÇÃO**

O caso apresentado consiste na adoção, pelo Ministério Público Federal em Pernambuco – MPF-PE, com a colaboração do Ministério Público do Estado de Pernambuco – MPPE e do Ministério Público de Contas de Pernambuco – MPCO-PE, de medidas administrativas e extrajudiciais com a finalidade de recrudescer o sistema de controle e auditabilidade dos gastos realizados por entidades do terceiro setor de saúde, em especial Organizações Sociais de Saúde, por parte dos órgãos de controle internos e externos. Diante da importância do trabalho desenvolvido, após provocação do MPF-PE por intermédio da Consulta Processo nº 027.558/2019-3, enviada nos termos do art. 264, II, do Regimento Interno da Corte de Contas, o TCU, reconhecendo a omissão da União, emitiu recomendação, quando da análise das contas presidenciais de 2020 (014.922/2021-5), ao Poder Executivo Federal, para que viabilize o efetivo monitoramento, avaliação e controle da eficiência na aplicação dos recursos federais sob a gestão de entidades do terceiro setor, assegurando a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados, com a identificação do credor final.

O MPF-PE obteve, ainda, posicionamento do TCU consistente no Acórdão nº 2179/2021, que detalhou o regime jurídico da transparência dos recursos federais aplicados por meio de OSSs. Além disso, o MPF-PE, o MPPE e o MPCO-PE obtiveram a edição de ato normativo por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, a saber: Resolução nº 154/2021, a qual realizou o aprimoramento da auditabilidade dos gastos públicos por OSSs em Pernambuco, inclusive mediante a determinação de apresentação de prestação de contas diretamente à Corte de Contas estadual e a hipótese de responsabilização dos gestores das entidades do terceiro setor, previsões que representam significativos avanços no controle das verbas executadas por tais entidades, porquanto: 1) evitam que a auditabilidade dos gastos ocorra de forma interposta por parte do órgão público gestor do contrato; 2) coíbem a proteção insuficiente do princípio da moralidade, notadamente mediante a possibilidade de responsabilização direta do gestor da entidade contratada; 3) zelam pela aplicação, com respaldo no princípio da simetria, do modelo constitucional insculpido nos arts. 70 e 71 da CF.

A edição da Resolução nº 154/2021 foi fruto de atuação sistemática e conjunta do MPF-PE, do MPPE e do MPCO-PE objetivando o aperfeiçoamento da transparência e do controle das verbas destinadas a entidades do terceiro setor em saúde de Pernambuco. Nesse sentido, a atuação do MPF-PE data de 2017, quando nenhuma das organizações atuantes no Estado apresentava a completude dos dados mínimos obrigatórios de transparência. Com a finalidade de permitir a regular transparência dos recursos despendidos por OSSs em Pernambuco, ainda em 2017, o MPF-PE expediu

recomendações ao Governador do Estado de Pernambuco e ao então Secretário de Saúde a fim de que instassem as entidades do terceiro setor de saúde a implantarem portais de transparência (IC nº 1.26.000.000983/2017-79). No mesmo período, democratizando os debates em relação à necessidade de transparência das despesas com OSSs, o MPF-PE realizou audiência pública, em 25/10/2017, com o tema: “Organizações sociais da área de saúde em Pernambuco e o dever legal de implantação dos portais de transparência”.

Todavia, em razão da omissão do ente estadual e das entidades contratadas em regularizar os ilícitos apontados por auditoria do TCE/PE, o MPF ajuizou a ação civil pública de obrigação de fazer nº 0816944-67.2018.4.05.8300, em face do Estado de Pernambuco e das entidades do terceiro setor, assim como ação de improbidade administrativa (Auto nº 0817678-18.2018.4.05.8300) em desfavor do Governador do Estado e do então Secretário de Saúde, esta última pendente de apreciação de recurso por parte do TRF da 5ª Região.

Após a atuação do MPF sobrecitada, foram instalados os portais de transparência das OSSs, bem como o portal de transparência da própria Secretaria Estadual de Saúde, ocorrendo melhorias gradativas na alimentação dos respectivos sítios eletrônicos, especialmente após a edição da Resolução nº 58/2019, por parte do TCE/PE, após instado pelo MPF-PE, que apresentou rol de informações a serem objeto de transparência ativa. Ressalte-se que, até 2018, o controle das contas das OSSs era realizado por simples relatório de metas apresentados pelas OSSs à Secretaria do Estado de Saúde, sem batimento de contas, tampouco especificação de gastos e custos, não se verificando implementação de “*accountability*” efetiva.

Ocorre que, mesmo com a edição da Resolução nº 58/2019, que instituiu o dever de transparência ativa nos portais das OSSs, o MPF detectou a imprescindibilidade de aprimoramento não só da transparência, mas sobretudo do sistema de controle e auditabilidade dos gastos efetuados por OSSs em Pernambuco, dada a vultosidade dos recursos transferidos e o fato de que tais verbas eram executadas pelas entidades do terceiro setor de saúde sem a fiscalização direta do TCE-PE, que era substituído pelo órgão repassador de recursos integrante da administração pública, em violação ao modelo constitucional de controle externo, inclusive a demonstrar colisão de interesses entre a entidade executora do contrato de gestão e o órgão público contratante.

Outrossim, entre 2012 e 2017, os recursos financeiros repassados às OSSs, mediante contratos de gestão em Pernambuco, mais que dobraram, passando de aproximadamente R\$ 470,2 milhões em 2012 para R\$ 965,7 milhões em 2017. Referido montante, que já era expressivo em 2017, alcançou o patamar de aproximadamente R\$ 2.007.493.889,57 em 2020, tratando-se de valor de gigantesca representatividade, sobretudo quando comparado aos recebidos pelos municípios pernambucanos.

bucanos, a título de Fundo de Participação, porquanto equivalente a cerca de 46,5% do FPM recebido por todos os 184 municípios do Estado.

Tais recursos, em sua maioria repassados no âmbito do SUS, são transferidos aos entes subnacionais fundo a fundo, ou seja, do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos de Saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal que, em seguida, sub-repassam para entidades do terceiro setor em saúde, havendo primazia no controle da aplicação de tais verbas por parte da União, por força do art. 33, § 4º, da Lei n.º 8.080/90 e das pacíficas jurisprudências do STF e do TCU.

Se antes o volume de recursos repassados ao Estado de Pernambuco no âmbito do SUS já era volumoso – R\$ 1.490.500.624,56 (2018) e R\$ 1.532.119.469,25 (2019), o quadro se agravou no contexto do enfrentamento da pandemia da Covid-19, que ensejou aumento expressivo nos repasses de verbas federais, totalizando R\$ 2.117.334.019,02 (2020), ressaltando-se que, em Pernambuco, foi adotada a prática da terceirização em massa dos hospitais de campanha.

Tal fato, aliado à edição da LC Estadual nº 425/2020, que restringiu a transparência no contexto de enfrentamento da pandemia, fez com que o MPF-PE ajuizasse as ações civis públicas de obrigação de fazer nº(s) 0810749-95.2020.4.05.8300 e 0813148-97.2020.4.05.8300, tendo-se obtido decisão liminar na primeira, contra o Estado de Pernambuco, para que corrigisse publicações de contratações já realizadas, bem como fizesse constar das novas publicações as fontes de recursos das verbas aplicadas no contexto de enfrentamento da pandemia. Não bastasse, o PGR, em acatamento à representação do MPF-PE, ajuizou a ADI nº 6464, perante o STF, visando à declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da LC Estadual nº 425/2020.

## **2. MEDIDAS MINISTERIAIS**

Com a finalidade de viabilizar o aprimoramento do processo de transparência e auditabilidade dos gastos realizados junto às OSSs no Estado, o MPF-PE e o MPPE expediram, com fulcro no art. 5º, XXXIV, “a”, da CF, representação à Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas de Pernambuco. Na oportunidade, os órgãos ministeriais destacaram que, apesar dos avanços promovidos pela Resolução nº 58/2019, do TCE/PE, a qual se operou como resposta à atuação ministerial ocorrida de 2017 a 2019, o processo de exame dos dados e informações obtidas deveria ser melhorado por intermédio de mecanismos que permitam, dentre outros, a tramitação direta dos dados fornecidos entre as OSSs e o TCE-PE, sem a intermediação da Secretaria Estadual de Saúde, considerando o conflito de interesse existente e o modelo constitucional de controle externo de contas.

Tendo por base a representação do MPF-PE e do MPPE, o MPCO-PE formulou a Representação Interna nº 14/2021 ao TCE/PE, em que pleiteou a inclusão no rol de jurisdicionados da Corte das organizações sociais de saúde que percebem recursos públicos. Na ocasião, destacou-se que 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, reclamava 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.

Em sua atuação conjunta, o MPF, o MPPE e o MPCO-PE enfatizaram o dever constitucional de prestação de contas, por parte das OSSs, perante a Corte de Contas local, por aplicação simétrica do supracitado art. 70, parágrafo único, da CF/1988. Naquela oportunidade, o MPF apontou que as entidades qualificadas pelo Poder Público como Organizações Sociais de Saúde com vistas ao recebimento de verbas públicas já são, por expresse 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 jurisdicionáveis.

Paralelamente, o MPF-PE formulou a Consulta nº 027.558/2019-3 a fim de que o TCU esclarecesse o regime jurídico aplicável à transparência dos recursos vinculados à União e sub-repassados pelos demais entes às OSSs e entidades congêneres. Como resposta, o TCU conheceu da consulta ministerial mediante o Acórdão nº 2179/2021 e decidiu 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 dos recursos vinculados à União e sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres; (...) nos casos de sub-repasse 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; (...) 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”*.

Diante do quadro acima, especialmente dos esclarecimentos obtidos pelo MPF, o MPCO-PE reforçou, junto ao TCE/PE, a necessidade de julgamento procedente da Representação Interna nº 14/2021, determinando-se a inclusão das organizações sociais de saúde no rol de unidades jurisdicionadas autônomas do Tribunal a partir do exercício financeiro de 2022. Como resultado do trabalho desenvolvido pelo MPF, com a colaboração do MPCO-PE e do MPPE, o TCE-PE editou a Resolução TC nº 154, de 15 de dezembro de 2021, cujo teor dispõe sobre a prestação de contas e a transparência dos recursos públicos geridos pelas Organizações Sociais de Saúde.

O referido ato normativo traz, em seu art. 1º, em consonância com o sistema federal estabelecido no Acórdão nº 2179/2021, do TCU, expedido sob a atuação do MPF-PE, o dever de transparência dos recursos públicos aplicados pelas OSSs, ocasião na qual elenca rol de documentos e informações que deve ser disponibilizado nos sítios oficiais dos órgãos ou entidades supervisoras dos

contratos de gestão, permitindo-se a identificação dos destinatários finais dos recursos aplicados, inclusive por meio da disponibilização de dados detalhados – CPF, CNPJ, valores, objeto, nota fiscal, dentre outros – relativos às contratações realizadas. Por sua vez, o art. 2º da Resolução TC nº 154/2021 elenca os prazos para disponibilização e atualização dos documentos e informações de transparência, sendo o seu descumprimento caracterizador de infração administrativa sujeita à lavratura de auto de infração.

Já o art. 3º da Resolução TC nº 154/2021, representando relevante avanço no controle e auditabilidade dos recursos aplicados pelas OSSs no Estado de Pernambuco, estabeleceu a necessidade de apresentação, por parte das OSSs, ao TCE/PE, de prestação de contas dos recursos públicos aplicados, estando a OSS sujeita, dessa forma, à aplicação de medida cautelar, auto de infração, auditoria especial, denúncia e sanções, inclusive pecuniárias.

Ademais, de modo a consolidar o sistema de responsabilização dos dirigentes das OSSs, o referido ato normativo alterou a Resolução nº 117/2020, também do TCE/PE, para fins de tornar responsável *“o gestor da Unidade Jurisdicionada ou o dirigente da Organização Social de Saúde (OSS), ainda que tenha delegado a outros a responsabilidade pelo acompanhamento dos trabalhos de fiscalização do TCE-PE ou pelo fornecimento de documentos ou informações”* (art. 4º).

### **3. RESULTADOS**

Em atuação técnica e complexa, o Ministério Público Federal, com a colaboração do Ministério Público de Contas de Pernambuco e do Ministério Público do Estado de Pernambuco, obteve sensível robustecimento do sistema de controle e auditabilidade dos gastos realizados por entidades do terceiro setor em saúde no Estado de Pernambuco, permitindo a apresentação de prestação de contas, por parte das OSSs, diretamente perante o TCE/PE, bem como a responsabilização e aplicação de sanções pela Corte de Contas.

A atuação conjunta dos órgãos ministeriais garante a auditabilidade de recursos tão caros à sociedade – endereçados aos serviços públicos de saúde da população – que, somente no exercício financeiro de 2020, somou o importe de mais de R\$ 2 bilhões de reais para o Estado de Pernambuco, notadamente em face da pandemia. Além de salvaguardar o controle e a eficiência na aplicação de recursos, o MPF também obteve decisão do TCU – Acórdão nº 2179/2021 – que determina a criação de sistema centralizado contendo os dados de transparência dos recursos vinculados à União e sub-repassados a organizações sociais. Diante do cenário acima, o MPF atuou na perspectiva de combate à corrupção, permitindo a auditabilidade de recursos da ordem de bilhões de reais, além de alcançar elevados resultados de cunho social, mediante o aprimoramento do direito fundamental de acesso à informação, contribuindo decisivamente para a prevenção de desvios de recursos do Sistema Único de Saúde repassados a Organizações Sociais de Saúde.