

Processo n.: @CON 17/00668860

Assunto: Consulta - Contratação de entidades qualificadas como Organizações Sociais para o gerenciamento e operacionalização de serviços de saúde nos Municípios, incluindo Unidades Hospitalares, de Pronto Atendimento e Estratégia da Saúde da Família

Interessada: Nilza Nilda Simas

Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Itapema

Unidade Técnica: DGO

Decisão n.: 405/2021

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 e 113 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:

1. Conhecer da presente Consulta, por preencher os requisitos e formalidades preconizados nos arts. 103 e 104 da Resolução n. TC-06/2001 do Tribunal de Contas.

2. Responder à Consulta nos seguintes termos:

“1. As Organizações Sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar. Porém, por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, seu regime jurídico deve ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição Federal), de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei n. 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos.

2. É possível a contratação de Organizações Sociais pelo Poder Público, por meio de contrato de gestão, para fins de gerenciamento e operacionalização de serviços públicos de saúde no âmbito dos Municípios, incluindo Unidades Hospitalares e de Pronto Atendimento, no âmbito do que restou assentado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.923 e pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n. 2057/2016 – Plenário. No entanto, é vedado esse tipo de contratação no âmbito da Estratégia Saúde da Família (ESF), dada a obrigatoriedade da presença de Agentes Comunitários de Saúde, em relação aos quais há proibição de contratação temporária ou terceirizada expressa na Lei n. 11.350/2006.

3. O contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados, no caso, a realização de serviços de saúde.

4. O Poder Público deve conduzir a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição Federal).

5. Mesmo não executando diretamente os serviços de saúde, objeto de contratos de gestão, o Poder Público mantém a responsabilidade de garantir que sejam prestados na quantidade e qualidade apropriados.

6. Do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para Organizações Sociais deve constar estudo detalhado e fundamentado de que a transferência constitui a melhor opção, avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, assim como planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.

7. A escolha da Organização Social para celebração de contrato de gestão deve ser realizada a partir de chamamento público, constando dos autos do processo administrativo correspondente as razões para a sua não realização, se for esse o caso, e os critérios objetivos previamente estabelecidos utilizados na escolha de determinada entidade, a teor do disposto nos arts. 7º da Lei n. 9.637/98 e 3º c/c 116 da Lei n. 8.666/93.
8. As Organizações Sociais se submetem a regulamento próprio sobre compras e contratação de obras e serviços com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessário, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado.
9. As Organizações Sociais não precisam realizar concurso público para selecionar empregados para atuar nos serviços objeto do contrato de gestão, mas, durante o tempo em que mantiverem o contrato de gestão, deverão realizar processos seletivos com observância aos princípios constitucionais da impessoalidade, publicidade e moralidade.
10. Os Conselhos de Saúde devem participar das decisões relativas à terceirização dos serviços de saúde e da fiscalização da prestação de contas das Organizações Sociais, a teor do disposto no art. 1º, §2º, da Lei n. 8.142/90.
11. Os contratos de gestão devem prever metas, com seus respectivos prazos de execução, bem como indicadores de qualidade e produtividade, em consonância com o art. 7º, I, da Lei n. 9.637/98.
12. Os indicadores previstos nos contratos de gestão devem possuir os atributos necessários para garantir a efetividade da avaliação dos resultados alcançados, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da organização social.
13. A comissão, a quem cabe avaliar os resultados atingidos no contrato de gestão, referida no art. 8º, §2º, da Lei n. 9.637/98, deve ser formada por especialistas da área correspondente.
14. Devem ser realizados estudos que indiquem qual sistema de remuneração dos serviços prestados é mais adequado para o caso específico do objeto do ajuste a ser celebrado, levando em consideração que a escolha da forma de pagamento por tempo, por procedimentos, por caso, por capitação ou a combinação de diferentes métodos de remuneração possui impacto direto no volume e na qualidade dos serviços prestados à população.
15. Os processos de pagamento das entidades contratadas devem estar suportados por documentos que comprovem que os serviços foram efetivamente prestados – demonstrando o controle da frequência dos profissionais, os procedimentos realizados, os pacientes atendidos – e que garantam que os impostos, taxas e encargos trabalhistas aplicáveis ao caso foram devidamente recolhidos.
16. As Organizações Sociais devem ser contratadas para gerir a implementação dos programas de saúde, e não apenas a contratação de pessoal, razão pela qual não podem celebrar parceria com o Poder Público tendo como objeto apenas a intermediação de mão de obra, sob pena de caracterizar desvirtuamento da natureza do ajuste e da atuação dessas entidades.
17. Deve ser afastada qualquer interpretação que restrinja o controle, por parte do Ministério Público e do Tribunal de Contas, da aplicação de verbas públicas.

18. Nos casos em que a execução de ações e serviços afetos à saúde for contratada, de forma complementar, junto a Organizações Sociais e outras entidades que firmaram contrato de gestão com o poder público, a partir do exercício de 2022, a despesa orçamentária referente ao valor integral das transferências de recursos deve ser classificada segundo a sua natureza na rubrica 3.3.50.85, sem necessidade de especificação do objeto do gasto. Contudo, a referida classificação orçamentária deve ser observada já no exercício de 2021, quando da elaboração do projeto de lei orçamentária do exercício de 2022;

19. Dos recursos repassados, a partir do exercício de 2022, o montante utilizado no custeio das despesas com pessoal relacionada à atividade-fim deverá ser controlado por meio de contas de controle (a débito de conta da classe 7 denominada “Controles da Despesa com Pessoal para fins da LRF” e a crédito de conta da classe 8 denominada “Despesas com Pessoal nas Entidades com Contrato de Gestão”) após a prestação de contas ao ente estatal, a qual deverá ocorrer mensalmente.”

3. Dar ciência desta Decisão, bem como do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, à Consultante e à Coordenadoria de Jurisprudência deste Tribunal de Contas.

Ata n.º: 20/2021

Data da sessão n.º: 09/06/2021 - Ordinária - Virtual

Especificação do quórum: Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Herneus De Nadal, José Nei Alberton Ascari, Wilson Rogério Wan-Dall, Luiz Roberto Herbst, Cesar Filomeno Fontes e Luiz Eduardo Cherem

Representante do Ministério Público de Contas/SC: Aderson Flores

Conselheiros Substitutos presentes: Gerson dos Santos Sicca, Cleber Muniz Gavi e Sabrina Nunes Locken

ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA
JÚNIOR
Presidente

CLEBER MUNIZ GAVI
Relator

Fui presente: ADERSON FLORES
Procurador-Geral Adjunto do Ministério Público de Contas/SC