



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

RECOMENDAÇÃO Nº. 030/2016

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, por seus representantes legais infra-assinados, em pleno exercício de suas atribuições, com a cooperação técnica do Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo, no exercício de suas atribuições legais, em especial do disposto no art. 129, incisos II e III, da Constituição Federal, combinado com o art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar Federal nº 75/93; no art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93, e

CONSIDERANDO que, de acordo com o art. 127, caput, da Constituição Federal, o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO, ainda de acordo com a Carta Magna, que é função institucional do Ministério Público promover a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III);

CONSIDERANDO que a saúde é um direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal;

CONSIDERANDO o que dispõe o artigo 196, *caput*, da Constituição Federal: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”; o qual, também determina a prestação dos serviços do Sistema Único de Saúde diretamente pelo Poder Público;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 199, § 1º, e a Lei Orgânica do SUS (Lei nº 8.080/90), em seus artigos 4º c/c art. 24, estabelecem a participação de entidades privadas na prestação de serviços de saúde, evidenciando que, *a priori*, é uma obrigação do Estado, cabendo à iniciativa privada tão somente a complementaridade, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos;

CONSIDERANDO que, segundo prescreve o art. 37, *caput*, da Constituição da República, “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

CONSIDERANDO que excepcionalmente o gestor de saúde pode transferir para organizações sociais sem finalidade lucrativa o gerenciamento de unidades de saúde;

CONSIDERANDO que para contratação de Organizações Sociais não basta a alegação de ineficiência do Estado, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal na Reclamação nº 15733/RJ;

CONSIDERANDO que “não são as dificuldades como a ‘deficiência de pessoal’ ou ‘os elevados custos e prazos de aquisição de materiais e insumos’ que podem justificar a contratação de entidades privadas para solver os problemas que são próprios da má gestão estatal do serviço que lhe é imposto como dever constitucional. A atuação da iniciativa privada no setor de saúde junto ao Estado, somente poderá se dar de forma complementar e somente ‘quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área’, conforme dispõe a Lei 8.080/90. A menção a dificuldades diversas, que são insitas ao serviço público, não pode servir como justificativa suficientemente válida para eximir o Estado de seu dever constitucional de prestar” (TJ/RJ, 9ª Câmara Cível, mandado de segurança coletivo, processo nº 0050584-76.2012.8.19.0000);

CONSIDERANDO que para contratação de Organizações Sociais é imprescindível ficar comprovada a COMPLEMENTARIEDADE da atuação do setor privado e a finalidade não lucrativa, conforme delineado pelo Supremo Tribunal Federal na RCL nº 15733/RJ: *“O raciocínio jurídico adotado foi no sentido de que, não obstante a possibilidade de adoção do modelo de organizações sociais, na espécie, a motivação do Edital de Seleção não logrou demonstrar a existência de fatos que autorizem a contratação de entidade privada, sob qualquer forma, porque ausentes os pressupostos legais e constitucionais. Desse modo, a transferência da gestão de unidades de tratamento crítico, como a unidade intensiva e semi-intensiva, de hospitais estaduais para a iniciativa privada, deve ocorrer apenas de forma complementar e sem fins lucrativos, conforme dispõe a Lei 8.080/90, condições que não ficaram demonstradas na motivação do Edital questionado”.*

CONSIDERANDO que a complementariedade que a Constituição e as Leis Federais 8.080/90 e 9.637/98 autorizam a assistência da iniciativa privada não pode ser tal que retire, de direito e de fato, a gerência do Estado no dever constitucional de prestar serviço de saúde de qualidade (TJ/RJ, 9ª Câmara Cível, mandado de segurança coletivo, processo nº 0050584-76.2012.8.19.0000);

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal no julgamento da RCL nº 15.733/RJ ressaltou que “a saúde, como dever constitucionalmente imposto ao

  2



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Estado e direito de todos, tal como prescrito no art. 193 da Constituição Federal, traduz atividade típica e essencial do Estado, de modo a competir a este a prestação de forma eficiente e com qualidade. Nada obstante este dever, a Constituição e as Leis Federais 8.080/90 e 9.637/98 autorizam a assistência da iniciativa privada na prestação do serviço de saúde, **desde que em caráter complementar e sem retirar, de direito e de fato, a gerência do Estado no dever constitucional de prestar serviço de saúde de qualidade**”;

CONSIDERANDO que a qualificação e seleção das organizações sociais para formalização de contrato de gestão não podem ter falhas que comprometam a lisura dos procedimentos, dando margem a favorecimentos e a possibilidade de contratação de entidades sem as condições adequadas para gerenciamento dos serviços públicos de saúde;

CONSIDERANDO que o Egrégio Tribunal de Contas da União, em 27/11/2013, prolatou os Acórdãos 3239-47/13-P e 352/2016 (TC 017.783/2014), onde traçou os parâmetros mínimos e obrigatórios para a transferência de serviços públicos de saúde para organizações sociais;

CONSIDERANDO que o procedimento de contratação de organização social que não atenda, minimamente, os parâmetros traçados pelo Supremo Tribunal Federal e Tribunal de Contas da União representa graves riscos de que a população não só veja uma piora na qualidade dos serviços como também recursos públicos sejam desviados e desperdiçados.

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedente a ADI 1923 conferindo interpretação conforme a Constituição à Lei Federal n.º 9.637/98 no sentido de que o procedimento de qualificação de entidade civil como Organização Social, a celebração do contrato de gestão, as hipóteses de dispensa de licitação e outorga de permissão de uso de bem público, os contratos celebrados pela Organização Social com terceiros envolvendo recursos públicos e a seleção de pessoal sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que o reconhecimento da constitucionalidade do modelo de Organizações Sociais não significa que o gestor de saúde possa utilizá-lo amplamente, sem observar os pressupostos legais e constitucionais, como o da complementariedade, estudo da economicidade, aprovação no Conselho de Saúde, dentre outros que serão elencados nos anexos desta recomendação;

CONSIDERANDO que ao julgar a ADI 1923 a Suprema Corte afastou qualquer interpretação que restrinja o controle pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas da aplicação de verbas públicas transferidas às organizações sociais;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

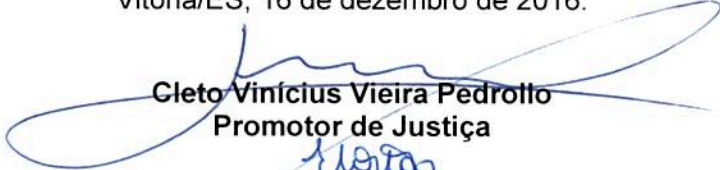
CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público promover a defesa da ordem jurídica em face de ilegitimidade ou irregularidade de qualquer natureza, visando resguardar a probidade da Administração Pública e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiro públicos, podendo, para tanto, prover as medidas necessárias ao efetivo respeito ao ordenamento jurídico;


CONSIDERANDO que, a teor do artigo 27, incisos I e II, da Lei Federal nº. 8.625/93, cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito pelos poderes estaduais ou municipais e pelos órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta, e, no exercício dessas atribuições, promover (...) recomendações dirigidas a esses órgãos e entidades;

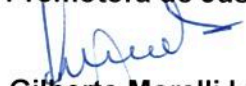
RESOLVE:

RECOMENDAR, com fundamento no art. 130 da Constituição Federal, no art. 29, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar Estadual n.º 95/1997 ao **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, por meio de seus representantes (Procurador-Geral do Estado, Secretário de Saúde e Secretário de Controle e Transparência), para que nos eventuais processos de transferência do gerenciamento dos serviços públicos de saúde à iniciativa privada, observe rigorosamente as medidas citadas nos considerandos e nos anexos da presente recomendação, notadamente à complementariedade da atuação privada nos serviços públicos de saúde, garantindo-se a lisura de todo procedimento e a máxima relação custo-benefício na contratação eventualmente efetuada.

Vitória/ES, 16 de dezembro de 2016.


Cleto Vinícius Vieira Pedrollo
Promotor de Justiça


Elaine Costa de Lima
Promotora de Justiça


Gilberto Morelli Lima
Promotor de Justiça


Pablo Drews Bittencourt Costa
Promotor de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ANEXO I

QUALIFICAÇÃO DE ENTIDADES COMO ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

RECOMENDAR que o Ente Federativo que planeje transferir a gestão de serviços públicos de saúde a organizações sociais:

1 – crie lei própria regulamentando o procedimento de qualificação de organizações sociais, pois a legislação sobre a matéria deve ser própria de cada esfera de governo, na forma do art. 30 da Constituição Federal;

2 – a lei que trata da qualificação de organizações sociais deve conter, no mínimo, as seguintes disposições:

2.1 - Sobre registro de seu ato constitutivo¹, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos relativos à área de saúde;
- b) finalidade não lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um Conselho de Administração e uma Diretoria definidos nos termos do Estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas na lei, que coordene, anualmente uma auditoria contábil realizada por empresa de auditoria independente;
- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- e) composição e atribuições da Diretoria;
- f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial do Estado, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do Contrato de Gestão;
- g) no caso de Associação Civil, a aceitação de novos associados, na forma do Estatuto;
- h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
- i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de

¹ Art. 2º da Lei nº 9637/98

Handwritten marks: A large blue scribble, the initials "ML", and the number "5" with another scribble below it.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

outra Organização Social qualificada no âmbito da Estado ou Município da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados.

2.2 - Sobre a estruturação do Conselho de Administração nos termos que dispuser o respectivo Estatuto, observados, para fins de atendimento aos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos²:

a) ser composto por:

- 20 a 40% (vinte a quarenta por cento) de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo Estatuto da entidade;
- 20 a 30% (vinte a trinta por cento) de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo Estatuto;
- até 10% (dez por cento), no caso de Associação Civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;
- 10 a 30% (dez a trinta por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de **notória capacidade profissional** e reconhecida idoneidade moral;
- até 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo Estatuto;
- os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho devem ter mandato de quatro anos, admitida uma recondução;
- os representantes do Poder Público e das entidades civis devem corresponder a mais de 50% (cinquenta por cento) do Conselho;
- o primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no Estatuto;
- o dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do Conselho, sem direito a voto;
- o Conselho deve reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano e, extraordinariamente, a qualquer tempo;
- os Conselheiros não devem receber remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à Organização Social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem;
- os Conselheiros eleitos ou indicados para integrar a Diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas;
- dispor as atribuições privativas do Conselho de Administração, para fins de atendimento aos requisitos de qualificação, que terá, dentre outras competências, poderes para³:

b) fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;

c) aprovar a proposta de Contrato de Gestão da entidade;

² Art. 3^a da Lei 9.637/98.

³ Art. 4^o da Lei 9.637/98.

6



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- d) aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;
- e) designar e dispensar membros da Diretoria;
- f) fixar a remuneração dos membros da Diretoria;
- g) aprovar e dispor sobre a alteração dos Estatutos e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros;
- h) aprovar o regimento interno da entidade que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, forma de gerenciamento, cargos e respectivas competências;
- i) aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo procedimentos que deve adotar para contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;
- j) aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do Contrato de Gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela Diretoria; e,
- k) fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

2.3 - acerca da realização de procedimento objetivo para a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais, em que os critérios para concessão ou não do título sejam demonstrados nos autos do processo administrativo⁴;

2.4 - norma sobre a obrigatoriedade de instituir processo de chamamento e seleção públicos previamente à celebração de contrato de gestão com entidades privadas sem fins lucrativos, em todas as situações em que se apresentar viável e adequado à natureza dos programas a serem descentralizados⁵;

3 – conceda o título jurídico de “organização social” a todas as entidades que satisfizerem os requisitos legais, já que se trata, materialmente, de atividade de credenciamento⁶;

4 – na hipótese de indeferimento da qualificação de entidade interessada, que seja comprovado por critérios objetivos e impessoais⁷, cuja configuração em

⁴ ADIN nº 1923/STF

⁵ ADIN nº 1923/STF

⁶ ADIN nº 1923/STF

⁷ os critérios devem ser fixados em harmonia com o que prega o art. 20 da Lei 9.637/98:

Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes: **I** - ênfase no atendimento do cidadão-cliente; **II** - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; **III** - controle social das ações de forma transparente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

concreto seja demonstrada por razões fundamentadas nos autos de processo administrativo.

5 - Desqualifique a entidade como organização social, quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão, mediante processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da organização social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão⁸.

⁸ Art. 16, *caput* e § 1º da Lei 9.637/98.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ANEXO II PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

RECOMENDAR que, na realização de ações prévias necessárias à celebração do contrato de gestão, o Ente Federativo:

1 – Elabore e faça contar do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais: **(a) estudo detalhado** que contemple a fundamentação da conclusão de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção; **(b) avaliação precisa dos custos do serviço** e dos ganhos de eficiência esperados; e, **(c) planilha detalhada com a estimativa de custos** a serem incorridos na execução do contrato de gestão⁹;

2 – **Demonstre, de maneira inequívoca**, por meio de decisão solidamente fundamentada, a complementariedade, os motivos do repasse da gestão, **as vantagens de economicidade ou produtividade** na adoção do modelo de gestão por organização, em vez de fomentar a atividade pública por ação governamental, **com apresentação de documentação que demonstre e comprove a opção realizada**¹⁰;

3 – **Submeta à apreciação do Conselho de Saúde**, a necessidade de complementação de serviços de assistência à saúde, **que deverá ser por ele aprovada e constar do Plano de Saúde respectivo**, a teor do disposto no art. 1º, § 2º, da Lei Federal nº 8.142/1990¹¹ c/c art. 2º, § 3º da Portaria MS/GM nº 1.034/2010¹².

4 - **Indique no Plano Plurianual (PPA)** do respectivo Ente os projetos contendo objetivos e metas gerais relativos às ações e serviços de saúde a serem contratualizados;

⁹ Art. 7, §2, e art. 14 da Lei 8666/93, Acórdão TCU n. 352/2016 (TC 017.783/2014) e Acórdão TCU 3.239/2013.

¹⁰ Acórdão TCU n. 352/2016 (TC 017.783/2014) e Acórdão TCU 3239/2013 e RCL 15.733 STF/RJ

¹¹ Art. 1º, § 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.

¹² § 3º A necessidade de complementação de serviços deverá ser aprovada pelo Conselho de Saúde e constar no Plano de Saúde respectivo.

 
9



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

5 – Preveja na Lei Orçamentária Anual (LOA) recursos orçamentários suficientes para a execução do contrato de gestão no exercício financeiro em que será celebrado o ajuste¹³;

6 – Atente para as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal para a geração de despesa continuada, notadamente:

- a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- b) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- c) comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;

7 – Desencadeie chamamento público para a escolha da Organização Social, com observância dos princípios constitucionais da Administração Pública, mediante procedimento isonômico, transparente, objetivo e impessoal, cumprindo-se com as seguintes formalidades¹⁴:

- a) divulgue publicamente, a intenção de terceirizar o gerenciamento e/ou a execução das atividades, apresentando minuta do Contrato de Gestão que pretende firmar, com todas as condições que deseja estabelecer no ajuste;
- b) convoque publicamente entidades interessadas, solicitando que apresentem propostas para a execução do objeto do futuro contrato;
- c) realize sessão pública para a leitura das propostas apresentadas; e,
- d) divulgue publicamente o resultado da seleção, justificando os fatores que foram considerados relevantes para a opção da escolha ao final do processo.

8 – Dê publicidade ao chamamento público, pelo prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias¹⁵, especialmente por intermédio da divulgação no Diário Oficial do Estado, em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizado, sem prejuízo da adoção de outros meios que amplie a transparência do certame;

¹³ Artigo 165, § 5º, I e artigo 167, I, CF 88.

¹⁴ Acórdão 3239/2013 – TCU/Plenário.

¹⁵ Diante da ausência de regulamentação na Lei nº. 9.637/98 quanto ao prazo mínimo para apresentação da proposta técnica, deve observar, obrigatoriamente, o disposto no artigo 21, § 2º, inciso I, alínea “b” da Lei nº 8.666/93, que estipula que o prazo para apresentação das propostas deverá ser de no mínimo 45 dias quando a licitação for do tipo melhor técnica ou técnica e preço, modalidade de licitação assemelhada à seleção em apreço.

10



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

9 – Faça constar expressamente no Edital de Chamamento Público¹⁶:

- a) descrição pormenorizada de todas as atividades a serem transferidas à organização social, dos bens e dos equipamentos públicos a serem destinados para esse fim¹⁷;
- b) exigência de prova de regularidade com as fazendas federal, estadual e municipal e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, na forma da lei;
- c) critérios objetivos para o julgamento da proposta mais vantajosa para a Administração Pública;
- d) critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional da organização candidata;
- e) prazo e local para entrega de manifestação, por escrito, do interesse das Organizações Sociais em firmar Contrato de Gestão a fim de gerenciar o serviço objeto da convocação;
- f) minuta do Contrato de Gestão.

10 – Abstenha-se de inserir no edital de seleção qualquer cláusula que restrinja a competitividade ou que direcione, de qualquer modo, o resultado do certame¹⁸.

¹⁶ Acórdão 3239/2013 – TCU-Plenário, art. 7 da Lei 9637/98, art. 3 c/art. 116 da Lei n. 8666/93.

¹⁷ Devem ser discriminadas no Edital todas as informações necessárias para subsidiar a elaboração do plano operacional, como perfil epidemiológico da região, relação dos equipamentos de saúde objeto da contratação, históricos de atendimentos, quantitativo de servidores públicos lotados nas unidades, contratos com prestadores de serviços, relação de bens móveis e o estado de conservação, dentre outros.

¹⁸ O direcionamento de licitação para determinada entidade pode dar ensejo a responsabilização por ato de improbidade administrativa (art. 11 da Lei n. 8429/92), sem prejuízo da apuração de crime previsto na Lei n. 8666/93 e da responsabilidade administrativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ANEXO III ELABORAÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO

RECOMENDAR que na elaboração do contrato de gestão em que se formalizará a transferência da gestão dos serviços e ações de saúde à organização social, que o Ente Federativo:

1 – Observe os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também faça constar expressamente no contrato de gestão os seguintes preceitos¹⁹:

- a) obrigações da organização social: especificação do **programa de trabalho** proposto pela Organização Social, a estipulação das **metas a serem atingidas** e os respectivos prazos de execução²⁰;
- b) **critérios objetivos de avaliação de desempenho** a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade²¹;
- c) limites e critérios para despesa com **remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados** envolvidos na execução do Contrato de Gestão²²; e,
- d) descrição precisa do objeto, condições gerais, encargos, recursos financeiros, instrumentos de controle, penalidades e denúncias do contrato de gestão²³.

2 – Inclua cláusula no Contrato de Gestão que determine que para a contratação de obras e serviços, bem como para compras de quaisquer bens com emprego de recursos provenientes do Poder Público, sejam observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato²⁴, bem como a exigência de que a Organização Social **publique**²⁵, **no prazo máximo de noventa dias**, contado da assinatura do Contrato de Gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará nestas hipóteses²⁶.

3 - Preveja, explicitamente, no Contrato de Gestão, que a Organização Social deverá adotar **critérios objetivos de seleção de pessoal**, de forma a assegurar a isonomia entre os interessados, a impessoalidade, a transparência e publicidade dos procedimentos utilizados para a admissão de pessoal, com a **realização de**

¹⁹ TCU – TC 017.783/2014, Lei n. 13.019/2014.

²⁰ Art. 7, I, da Lei 9637/98.

²¹ Art. 7º, inc. I da Lei 9.637/98.

²² Art. 7º, inc. II da Lei 9.637/98.

²³ Art. 7º, parágrafo único, da Lei n. 9637/98.

²⁴ AC-3239-47/13-P - TCU.

²⁵ Diário Oficial e Jornais de grande circulação – art. 21 da Lei nº 8666/93

²⁶ Art. 17, Lei nº 9.637/98.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

processo seletivo com aplicação de prova objetiva aos candidatos²⁷, que possibilite aferir o conhecimento do profissional em sua área de atuação, pautada em critérios previamente definidos em seu próprio regulamento de seleção de pessoal;

4 – Exija que a contratada movimente os recursos financeiros que lhe forem repassados pela contratante em **conta corrente específica e exclusiva**, visando facilitar o controle dos recursos públicos;

5 – Preveja que os recursos repassados à **Organização Social** somente poderão ser aplicados no mercado financeiro de **instituição financeira oficial**²⁸, devendo os resultados dessa aplicação reverter, exclusivamente, aos objetivos do Contrato de Gestão, ficando a **contratada** responsável por eventual perda financeira decorrente de aplicação no mercado financeiro, a qual deverá ser comunicada imediatamente ao Ente contratante;

6 – Estabeleça limitação à Organização Social para o pagamento de salários e vantagens de qualquer natureza a serem percebidos pelos respectivos dirigentes e empregados em, no máximo, a **70% (setenta por cento) do valor global das despesas de custeio**;

7 – Na hipótese de **cessão de servidor público** à organização social, com ônus para a origem,²⁹ estabeleça vedação à incorporação aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido de qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela entidade, bem como ao pagamento de vantagem pecuniária permanente pela entidade gerenciadora ao servidor cedido com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção ou assessoria;

²⁷ Acórdão 3.373/2012-TCU-Plenário, visando eliminar o caráter subjetivo do processo seletivo realizado pela Sociedade Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM), organização social com contratos de gestão com diversos entes estaduais e municipais, expediu a seguinte determinação: “Em todos os processos seletivos cujas contratações venham a ser pagas com recursos federais do SUS, especialmente de médicos, abstenha-se de realizar seleção apenas mediante análise curricular ou análise curricular e prova com questões subjetivas, aplicando aos candidatos provas com questões objetivas e que possibilitem aferir o conhecimento do profissional em sua área de atuação, bem como adote providências para assegurar o sigilo dessas provas e de seus gabaritos, em observância aos princípios da impessoalidade e da moralidade”; ADIN 1923/STF.

²⁸ Considera-se instituição financeira oficial aquela que integre a administração pública como o Banco do Estado do Espírito Santo S.A., Banco do Brasil S.A. e Caixa Econômica Federal e qualquer outra que possua as mesmas características dessas. O TCEES tem interpretação bastante restrita quanto à interpretação do art. 164, § 3º, da Constituição Federal, consoante orientação do Parecer/Consulta TC-002/2013, onde se assentou pela impossibilidade de os Institutos de Previdência efetuar aplicações financeiras em instituições privadas, contrariando norma do Conselho Monetário Nacional.

²⁹ Artigo 14 e §§, LF nº 9.637/98.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

8 - Elabore Plano Operativo³⁰ de saúde (parte integrante e anexa do contrato de gestão), com as seguintes definições:

- a) as ações e serviços de saúde que serão prestados pela Organização Social;
- b) estrutura física, tecnológica e recursos humanos empregados pela organização social;
- c) metas físicas e de qualificação para as ações e atividades propostas, bem como indicadores que permitam medir a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade³¹ dos serviços prestados;
- d) sistema de avaliação de metas, incluindo-se os parâmetros e a valorização adotada com relação ao cumprimento das metas e seu respectivo impacto financeiro; e,
- e) teto financeiro mensal pactuado e sua variação de acordo com o cumprimento das metas.

9 – Defina indicadores de qualidade e produtividade, com a devida descrição e fórmula de cálculo, para avaliação das metas e desempenho organizacional que apresentem as seguintes características de qualidade:

- a) **Validade:** grau segundo o qual o indicador reflete o fenômeno que está sendo medido. O ID (indicador de desempenho) deve ser a expressão dos produtos

³⁰ Art. 7º da Portaria MS/GM 1.034/2010 - O plano operativo é um instrumento que integrará todos os ajustes entre o ente público e a instituição privada, devendo conter elementos que demonstrem a utilização da capacidade instalada necessária ao cumprimento do objeto do contrato, a definição de oferta, fluxo de serviços e pactuação de metas.

Parágrafo único. As metas serão definidas pelo gestor em conjunto com o prestador, de acordo com as necessidades e peculiaridades da rede de serviços, devendo ser submetidas ao Conselho de Saúde respectivo.

³¹ É importante destacar o significado dos principais tipos de indicadores de desempenho (conforme Guia de Indicadores do MPOG):

A **eficiência** (indicador de produtividade) diz respeito à relação entre produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, mantidos os padrões de qualidade. Exemplo: uma campanha de vacinação é mais eficiente quanto menor for o custo, ou seja, quanto menor for o custo da campanha, mantendo-se os objetivos propostos.

A **eficácia** (indicador de quantidade ou qualidade) demonstra o alcance dos objetivos e metas estabelecidos para determinado período de tempo. Para a eficácia o que interessa é alcançar o objetivo, independentemente dos custos incorridos. Exemplo: se, na mesma campanha citada, a meta de vacinação é imunizar 100.000 crianças e este número foi alcançado ou superado, a campanha foi eficaz.

Já a **efetividade** é um instrumento utilizado para avaliar a mudança na realidade do público alvo, isto é, quais os **impactos ou resultados da ação**. Trata-se de uma relação entre os efeitos na população alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados). Por exemplo, se uma campanha de vacinação realmente imunizar e diminuir a incidência de determinada doença entre as crianças, a campanha foi efetiva.

Por fim, a **economicidade** diz respeito à minimização dos custos para o cumprimento de uma atividade, sem que ocorra o comprometimento dos padrões de qualidade. Ou seja, para a economicidade o que interessa é gastar o mínimo possível sem, contudo, diminuir a qualidade da ação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

essenciais de um processo. O enfoque deve ser nos produtos e nos resultados. Assim, o ID deve medir aquilo que é produzido, seja produto intermediário ou final, além dos resultados.

- b) **Comparabilidade:** propriedade de possibilitar comparações ao longo do tempo e entre diferentes objetos de auditoria.
- c) **Estabilidade:** as variáveis componentes do indicador devem ter estabilidade conceitual, sua forma de cálculo não deve variar no tempo, bem como devem ser estáveis os procedimentos de coleta de dados para sua apuração. Essas são condições necessárias ao emprego de indicadores para avaliar o desempenho ao longo do tempo.
- d) **Homogeneidade:** na construção de indicadores devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas. Por exemplo, ao estabelecer o custo médio por auditoria, devem-se identificar os diversos tipos de auditoria, já que para cada tipo tem-se uma composição de custo diversa.
- e) **Praticidade:** garantia de que o indicador realmente é útil para o monitoramento e a tomada de decisões. Para tanto, deve ser testado, modificado ou excluído quando não atender a essa condição.
- f) **Independência:** o indicador deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer monitorar, devendo ser evitados indicadores que possam ser influenciados por fatores externos.
- g) **Confiabilidade:** a fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador deve ser confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados.
- h) **Seletividade:** deve-se estabelecer um número equilibrado de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer medir.
- i) **Compreensão:** o indicador deve ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso. Indicadores que medem mais de uma variável e apresentam métricas não intuitivas podem ser usados, e às vezes devem sê-lo, quando têm aceitação e validade.
- j) **Completude:** os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, resguardado o princípio da seletividade e da simplicidade.
- k) **Economicidade:** as informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável, quando comparado com a utilidade gerencial da informação que ele fornece.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- l) **Acessibilidade:** deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores.
- m) **Tempestividade:** a apuração do indicador deve estar disponível quando necessária, em tempo para a tomada de decisão.
- n) **Objetividade:** o indicador deve ser inequívoco sobre o que está sendo medido e quais dados estão sendo usados em sua apuração. A objetividade inclui clareza sobre a definição do indicador, de forma a evitar disputa sobre seu significado.

10 – Fixe metas qualitativas e quantitativas que visem ao aprimoramento dos serviços de saúde, com seus respectivos prazos de execução, devendo apresentar as seguintes características de qualidade:

- a) **Específica:** expressar claramente o que deve ser alcançado, sem ambiguidades;
- b) **Mensurável:** expressar em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, permitindo avaliação e *feedback*;
- c) **Apropriada:** estar alinhada com os objetivos gerais ou estratégicos, contribuindo para alcançá-los, isto é, ser relevante para medir os objetivos;
- d) **Realista:** poder ser alcançada no período previsto a custo razoável e considerando as restrições existentes. Levar em conta os objetivos da instituição, o contexto econômico em que está inserida, as limitações orçamentárias, o desempenho anterior. Se as metas não forem realistas, elas serão vistas como meros ideais e não terão influência prática no comportamento do pessoal.
- e) **Prazo determinado:** expressar o período esperado para seu alcance.

11 – Estabeleça adequada e razoável proporcionalidade na correlação entre o cumprimento das metas qualitativas e quantitativas para a determinação dos repasses financeiros a serem efetuados à organização social, abstendo-se de efetuar grandes volumes de recursos em razão do cumprimento apenas das metas qualitativas;

12 – Publique o Contrato de Gestão, após a sua assinatura, na imprensa oficial, em observância aos princípios da impessoalidade e da publicidade, bem como ao disposto no art. 116 da Lei nº. 8.666/93³².

³² Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

13 - Preveja que a Organização Social tenha um Sistema de Gestão de Custos visando emissão de relatórios padronizados de acordo com necessidade do órgão contratante;

14 - Vedação do estabelecimento de avença com pessoa jurídica ou instituição da qual façam parte seus dirigentes ou associados;

15 - **Incluir** cláusulas que determinem periodicidade para apresentação de relatórios contábeis e financeiros, relatórios referentes aos Indicadores de Qualidade estabelecidos para a unidade, relatório de custos, relatório pertinente a execução do contrato de gestão, contendo comparativo das metas propostas com os resultados alcançados, relatórios de bens com permissão de uso com descrição do estado de conservação; e

16 - Exigência de apresentação anual de certificado de auditoria emitido por auditor independente.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. P. Santos', is written over a large, empty oval stamp.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ANEXO IV EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS RESULTADOS DO CONTRATO DE GESTÃO

RECOMENDAR que o Ente Federativo adote procedimento de controle da execução do contrato de gestão tem em vista os resultados alcançados e não exclusivamente quanto à conformidade dos atos praticados pelas organizações sociais, observando, ainda:

1 – O órgão ou a entidade supervisora da **área de atuação correspondente** à atividade fomentada **deverá fiscalizar** a execução do contrato de gestão celebrado com Organização social.

2 – O **Conselho de Administração** **deverá aprovar os relatórios gerenciais e de atividades da entidade**, elaborados pela Diretoria da Organização Social, e **encaminhar ao órgão supervisor da execução**³³ do Contrato de Gestão, sendo obrigatória a apresentação dos seguintes documentos:

- a) relatório sobre a execução do objeto do Contrato de Gestão, contendo comparativo entre as metas estabelecidas e os resultados alcançados;
- b) demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução;
- c) demonstrativo da aplicação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza percebidas pelos dirigentes e empregados;
- d) parecer e relatório de auditoria, elaborados para monitorar a execução do Contrato de Gestão; e,
- e) extrato da execução física e financeira.

3 - A autoridade supervisora da área correspondente **deverá indicar comissão de avaliação**, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação, preferencialmente servidores efetivos, que **analisará, periodicamente, os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão**, responsável pela emissão de relatório conclusivo³⁴.

4 - Ao **término de cada exercício ou a qualquer momento**, conforme recomende o interesse público, o Poder Público deverá exigir da Organização Social **relatório pertinente à execução do contrato de gestão**, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro, assim como suas publicações no Diário Oficial.

³³ Artigo 4º, IX e X, c.c. artigo 8º, § 1º, LF nº 9.637/98.

³⁴ Art. 8º, § 2º e 3º, da Lei 9.637/98.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

5 – A Comissão de avaliação³⁵, especialmente designada para o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato de gestão, **deve analisar o que segue**:

- a) Avalie se, na formalização do contrato de gestão e nos termos aditivos, foram obedecidos os preceitos legais e regulamentares;
- b) Avalie a confiabilidade das fontes e a fidedignidade das informações apresentadas e dos indicadores utilizados para demonstrar o cumprimento das metas;
- c) Avalie o atingimento dos objetivos e o cumprimento das metas pactuadas, verificando o percentual de realização mediante indicadores de desempenho definidos no contrato de gestão;
- d) Avalie se os indicadores de desempenho definidos no contrato de gestão são suficientes e adequados para medir o cumprimento das metas quanto aos aspectos de eficiência, eficácia, economicidade, qualidade e efetividade;
- e) Avalie se as metas pactuadas são compatíveis com a capacidade do órgão ou entidade para atingi-las;
- f) Avalie se os princípios da legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade e publicidade estão sendo seguidos e observados pelo órgão ou entidade sob contrato de gestão;
- g) Avalie o cumprimento das obrigações contratuais;
- h) Avalie se os objetivos e metas estabelecidos no contrato de gestão são suficientes para o atendimento da demanda da sociedade;
- i) Conclua, com base nas informações obtidas na aplicação dos procedimentos anteriores, quanto ao desempenho do órgão ou entidade sob o ponto de vista da eficiência, eficácia, economicidade, qualidade e efetividade.

6 – A Comissão de avaliação deverá, periodicamente, comparecer ao local da prestação de serviços, colhendo as informações e documentos necessários a subsidiar a análise da prestação de contas, notadamente quanto à veracidade das informações apresentadas e também quanto às condições físicas da unidade de saúde gerenciada e qualidade dos serviços prestados.

7 – O **relatório de execução do Contrato de Gestão** deve, obrigatoriamente, ser **publicado na imprensa oficial**, anualmente, devendo a Secretaria de Saúde emitir parecer técnico sobre as contas apresentadas³⁶.

³⁵ Art. 8 da Lei 9637/98.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ANEXO V – TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO

RECOMENDAR a divulgação das informações de interesse coletivo ou geral³⁷ em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), conforme art. 8º, § 2º, da Lei de Acesso à Informação, devendo a Organização Social:

1 - Disponibilizar em sítio eletrônico na rede mundial de computadores, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), no mínimo, as seguintes informações, relativas aos recursos públicos recebidos do setor público:

- a) registro atualizado da estrutura organizacional, inclusive do corpo diretivo, endereço, telefones e horários de atendimento ao público;
- b) informações sobre os programas, projetos e ações do hospital administrado pela organização social;
- c) registro atualizado, mensal, dos recursos públicos recebidos, inclusive rendimentos decorrentes de sua aplicação no mercado financeiro, e sua destinação;
- d) registro atualizado, mensal, das despesas executadas;
- e) registro atualizado das metas propostas e resultados alcançados, acompanhado dos demonstrativos financeiros referentes à execução do contrato de gestão;
- f) informações sobre fiscalizações, tomadas de contas e prestações de contas envolvendo o contrato de gestão, a cargo dos órgãos de controle interno e externo;
- g) informações processos seletivos realizados para a contratação de pessoal, incluindo o edital de chamamento público, o nome completo do empregado, função, lotação, jornada de trabalho, remuneração e vantagens individualizadas etc;
- h) informações concernentes a procedimento de compras de bens e serviços e contratações celebradas (editais, anexo, resultados, contrato, valores globais e unitários, Chamamento público, Contrato de Gestão, Contratos da OS com terceiros, Relatórios de Produção, Relatórios de Monitoramento da

³⁶ Art. 67 da Lei n. 13.019/2014.

³⁷ Por informação de interesse coletivo ou geral, no caso de contrato de gestão, entende-se toda aquela relativa à aplicação e destinação dos recursos públicos transferidos à organização social para a consecução do objeto pactuado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Comissão Avaliação, Relatório de RH (folha), Demonstrativos de Repasses, Série histórica de atendimentos etc);

- i) relação completa de terceirizados; e,
- j) respostas e perguntas mais frequentes da sociedade;

2 - Nos termos da Lei de Acesso à Informação, os sítios eletrônicos deverão atender aos seguintes requisitos:

- a) conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- b) possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- c) possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- d) divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- e) garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- f) manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- g) indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com a entidade detentora do sítio; e
- h) adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

