



OPINIÃO

A fiscalização direta das organizações sociais de saúde pelo TCM-SP

20 de agosto de 2021, 9h15

Por Thiago Lopes Ferraz Donnini

Na [sessão plenária](#) do último dia 4, os conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP) debateram a possibilidade de fiscalização direta das organizações sociais de saúde (OSs) pela corte. A proposta, de autoria do conselheiro Eduardo Tuma, vem sendo objeto de análises internas, pelas unidades técnicas do tribunal, conforme narrou o presidente João Antonio. Pelo teor das considerações do conselheiro Tuma, a justificativa da mudança estaria relacionada ao elevado valor dos repasses, da ordem de R\$ 5 bilhões ao ano, destinados para o gerenciamento de ações e serviços municipais de saúde pública por meio dos contratos de gestão. Assim, além de prestar contas ao órgão contratante sobre a aplicação dos recursos, as OSs passariam a apresentar seus relatórios diretamente ao TCM-SP. Não foram apresentados, ainda, detalhes sobre a periodicidade e o formato dessa nova modalidade de prestação de contas, que serão objeto de um ato normativo do órgão.

A solução é aparentemente controversa, mas o debate é muito oportuno. Já registrei [aqui na ConJur](#) que a prefeitura de São Paulo — como a maioria dos municípios brasileiros — não dispõe ainda de um sistema de controle compatível com o volume de recursos destinados ao conjunto de suas parcerias com o terceiro setor, não apenas na saúde, mas na educação, na assistência social e na cultura. A saúde, contudo, sensibiliza mais a atenção do controle externo, especialmente pelas ocorrências que têm maculado a experiência dos contratos de gestão com OSs em diferentes localidades do país.

As principais ponderações sobre o assunto, na sessão plenária, foram feitas pelo conselho Maurício Faria, que apresentou ressalvas sobre o modelo proposto. Faria destacou que, atualmente, a organização presta contas ao parceiro público, conforme estipulado no instrumento contratual — até mesmo como condição para liberação de repasses futuros —,



cabendo ao TCM-SP, em momento subsequente, avaliar a conformidade de todo o processo de contratualização.

O conselheiro Tuma, porém, equiparou as OSs às empresas estatais — por gerenciarem recursos públicos —, justificando, assim, a adoção desse modelo de envio da prestação de contas diretamente ao tribunal. Argumentou ainda que essa seria a mesma solução adotada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelos Tribunais de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e de Pernambuco (TCE-PE). E, novamente, o conselheiro Faria divergiu, afirmando que, entre os órgãos citados, ao menos o TCE-SP não adota o sistema de sobreposição sugerido.

De fato, o TCE-SP não recebe a prestação de contas diretamente das OSs. O tribunal julga cada processo de contratualização no seu conjunto, enfocando, em uma primeira abordagem, a conformidade da etapa de formalização e, depois, a regularidade da sua execução. Considera, assim, toda a relação jurídica estabelecida entre o órgão contratante e a organização social (Cf. Instruções nº 01/2020).

Quanto ao TCU, a afirmação do conselheiro Tuma se mostra alinhada à jurisprudência, que tem diversos precedentes sobre o dever das organizações sociais prestarem contas diretamente ao tribunal (Cf. Acórdão 601/2007-1º Câmara; Acórdãos 3041/2010 e 1313/12 – Plenário, TCU). Porém, na prática, o TCU não tem utilizado esse sistema de controle direto, há alguns anos. Ultimamente, tem analisado a regularidade dos contratos com organizações sociais dentro (ou a partir) dos processos de contas ordinárias dos órgãos federais contratantes. É o mesmo formato adotado pelo TCE-PE, que determina aos órgãos e entidades supervisores de organizações sociais o dever de encaminhar as contas dos respectivos contratos de gestão "no bojo de suas próprias prestações de contas" (Resoluções nº 20/2005 e 11/2014, TCE-PE).

A proposição discutida no TCM-SP parece, portanto, destoar dos modelos citados. A depender de sua exata configuração — que ainda não veio a público —, pode ensejar um cenário de baixa eficiência e até de insegurança jurídica. Não é demais observar que a complexidade do Sistema Único de Saúde (SUS) leva à atuação eventual de múltiplos órgãos de controle, em razão dos repasses fundo a fundo, o que inclui, mesmo na esfera municipal, conforme o caso, o Departamento Nacional de Auditoria do SUS e o próprio Tribunal de Contas da União (Cf. Acórdão 2832/2014-Plenário, TCU).

Cabe lembrar, ainda, que há experiências de "hipercontrole" instituídas no plano subnacional, com fluxo de análise de prestações de contas que se inicia pelo contratante (órgão supervisor), passa por agência reguladora e termina na controladoria geral — sem prejuízo da atuação convencional do Tribunal de Contas, do Ministério Público, do

conselho de saúde, dos conselhos deliberativo e fiscal das organizações sociais e, ainda, da sociedade civil. É o caso do estado de Goiás (Cf. Lei Estadual 19.265/16), que possui um modelo complexo e igualmente discutível, mas que, ainda assim, não inclui o envio direto da prestação de contas, pelas OSs, ao respectivo tribunal, mantendo essa obrigação na esfera contratual.

Por outro lado, também foi lembrado pelos conselheiros do TCM/SP, na mesma sessão, que o dever constitucional de prestar contas (artigo 70, parágrafo único) pode se materializar por diferentes soluções procedimentais. É verdade. A questão é saber qual será a fórmula mais eficiente e eficaz no contexto municipal. E esse debate não deveria excluir, em primeiro lugar, uma abordagem sobre o conjunto das parcerias com o terceiro setor, pois, além da saúde, as demais áreas sociais mobilizam recursos expressivos e as diversas modalidades contratuais revelam entre si muito mais similaridades do que diferenças. Logo, o tratamento uniforme é bastante desejável e, preferencialmente, devem ser evitadas comparações com entes da Administração indireta, como as empresas municipais, diante das inúmeras particularidades que caracterizam relações do poder público com o terceiro setor, como já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (Cf. ADI 1.923/DF) e pelos diversos tribunais de contas do país.

Em segundo lugar, o debate deveria considerar a perspectiva dos órgãos contratantes e das organizações contratadas — estas, em especial, pois diretamente afetadas pela futura decisão. Em terceiro lugar, seria necessário compreender se o modelo sugerido será capaz de ampliar a transparência (favorecendo o controle social), reduzir custos, evidenciar os resultados das parcerias e, sobretudo, assimilar avanços tecnológicos — como, por exemplo, a análise preditiva de irregularidades, que já vem sendo utilizada em diferentes áreas do controle interno e externo. Ou seja, espera-se que solução não represente apenas mais um procedimento formal de remessa e análise de documentos.

Trata-se, assim, de uma boa oportunidade para que o TCM/SP coloque em prática o preceito da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que faculta a realização de consulta pública para manifestação de interessados sobre a edição de ato normativo (artigo 29). Realmente, a relevância da matéria não deveria dispensar um processo decisório participativo e dialógico, congruente com as diretrizes legais que norteiam o fomento público do terceiro setor.

Thiago Lopes Ferraz Donnini é advogado, autor de *Parcerias Sociais* (Juruá, 2019) e coautor de *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil* (FGV/GIFE, 2020), coordenador do curso *Tribunais de Contas e Parcerias com o Terceiro Setor*, do Instituto Filantropia.

Revista **Consultor Jurídico**, 20 de agosto de 2021, 9h15