

Aspectos relevantes para a celebração de parceria com as Organizações Sociais

Escola de Contas
TCMSP

São Paulo – SP
28 de maio de 2019

Renilson Rehem

Parceria

Um arranjo em que duas ou mais partes estabelecem um acordo de cooperação para atingir interesses comuns.

Por que o ente público vem buscando
essas parcerias para Gerência de
Unidades de Saúde?

Principal Problema do Brasil

45 % - Saúde

18% - Violência e Segurança

10% - Corrupção

9% - Educação

Fonte: Datafolha. Folha de São Paulo 29/03/2014

A Saúde no Brasil é ruim ou péssima
para 62% das pessoas

Folha de São Paulo 29/03/2014

Os principais problemas do Brasil em 2017: desemprego, corrupção e saúde

Desemprego é o principal problema (**43%**).

Corrupção e a saúde empatam em segundo lugar:
mencionados por **32%** dos entrevistados.

A segurança pública ocupa a quarta colocação,
citada por **19% da população**

Fonte: pesquisa Retratos da Sociedade Brasileira – Problemas e Prioridades, realizada pelo IBOPE Inteligência para a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

“Acho que o Brasil esgotou o ciclo da impunidade, pelo menos da segurança da impunidade (...) **falta resolver a incompetência, que é a máquina pública.**”

Miro Teixeira , decano da Câmara Federal

“Há que reformar seriamente o serviço público brasileiro”

Mailson da Nóbrega
Revista Veja de 26 de abril de 2017

“É fundamental reconhecer que o estado brasileiro está defasado, no que se refere a usar instrumentos gerenciais que aumentem a sua eficiência no campo da prestação de serviços de saúde”

Ibañez e Vecina Neto

Modelos alternativos de Gerência de Unidades Públicas

- ▶ Autarquias
- ▶ Fundações
- ▶ Empresas públicas
- ▶ **Organizações sociais de saúde**
- ▶ Organizações sociais de interesse público
- ▶ Organizações civis públicas
- ▶ Fundações de apoio
- ▶ Fundação estatal

Lei Nº 9.637 de 15 de maio de 1998

**Dispõe sobre a qualificação de entidades
como organizações sociais, a criação do
Programa Nacional de Publicização**

Lei Nº 9.637 de 15 de maio de 1998

**Assim que a Lei foi promulgada foi
impetrado uma Ação Direta de
Inconstitucionalidade**

ADI 1.923/DF

Supremo Tribunal Federal

Acórdão ADI 1.923/DF

“A atuação da Corte Constitucional não pode traduzir forma de engessamento e de cristalização

de um determinado modelo préconcebido de Estado, impedindo que, nos limites constitucionalmente assegurados, as maiorias políticas prevalecentes no jogo democrático pluralista possam pôr em prática seus projetos de governo, moldando o perfil e o instrumental do poder público conforme a vontade coletiva.”

**As Organizações Sociais em parceria
com o poder público tem
contribuído de modo decisivo para a
atenção à saúde da população**

Presença nos Estados e Municípios

O modelo de Organizações Sociais de Saúde – OSS está presente em 24 estados e em mais de 200 municípios

É verdade que estas
experiências tem apresentado
ótimos resultados.

Estas experiências tem apresentado ótimos resultados.

No entanto, não significa
uma alternativa simples e de
fácil implementação

Não é sucesso garantido
muito menos uma solução mágica
para os problemas da
administração pública

“Para todo problema
complexo existe uma solução
simples, elegante e ...

“Para todo problema complexo existe uma
solução simples, elegante e ...

**COMPLETAMENTE
ERRADA!**

Para todo problema
complexo existe
sempre uma solução
simples, elegante e
completamente
errada.

H. L. Mencken

 PENSADOR



Henry Louis Mencken, (1880 - 1956), jornalista e crítico social.

Exige do ente público contratante o desenvolvimento da capacidade de:

- planejamento,
- contratação,
- monitoramento,
 - controle e
 - avaliação

Frequentemente o ente público não entende que se trata de uma parceria e não está preparado para tanto

**Frequentemente também se
trata de uma decisão política
sem sustentação na estrutura
administrativa e na equipe
técnica**

ACÓRDÃO Nº 3239/2013 - TCU - Plenário

ACÓRDÃO Nº 3239/2013 - TCU - Plenário

“Caso os estados e municípios transfiram o gerenciamento das unidades públicas de saúde para entidades privadas **sem estarem devidamente preparados para supervisionarem a execução dos contratos de gestão**, há graves riscos de que a população não só veja uma piora na qualidade dos serviços como também recursos públicos sejam desviados e desperdiçados.”

**Por outro lado, existem entidades
privadas com finalidade lucrativa
disfarçadas de OSS
São falsas OSS**

**Sendo assim, o que deve
dar certo, também pode
dar errado!**

COMO EVITAR QUE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA ÁREA DA SAÚDE SE DESVIRTUEM?

Antes de evitar que as OSS se desvirtuem é preciso evitar que se desvirtue o uso do modelo OSS

O desvirtuamento do modelo pode começar na escolha da OSS para celebração do Contrato de Gestão

Qual o verdadeiro objetivo do
Ente Público ao celebrar o
Contrato de Gestão?

Como pode ocorrer o desvirtuamento da OSS?

1. Por demanda do Ente Público para atender outras necessidades

1. Por demanda do Ente Público para atender outras necessidades
2. Em função de uma escolha mal feita pela Gestão Pública

1. Por demanda do Ente Público para atender outras necessidades
2. Em função de uma escolha mal feita
3. Falta de acompanhamento, controle e avaliação por parte da Gestão Pública

1. Por demanda do Ente Público para atender outras necessidades
2. Em função de uma escolha mal feita
3. Falta de acompanhamento, controle e avaliação
4. Falta de cumprimento do Contrato de Gestão por parte do Ente Público

Por exemplo atraso no repasse de recursos

Considerando que o modelo estava em risco, decidiu-se criar o **Instituto Brasileiro de Organizações Sociais de Saúde**

IBROSS

Instituto Brasileiro de Organizações Sociais de Saúde

IBROSS

Fundado em 10/04/15

São os objetivos do IBROSS:

I - Informar e mobilizar a sociedade em favor da melhoria da qualidade dos serviços de saúde prestados pelo Estado e por seus parceiros a todos os brasileiros;

III - Contribuir para o aperfeiçoamento da cultura do fomento público, da parceria e da contratualização de resultados na área de saúde, essenciais para a correta divulgação do modelo das organizações sociais;

IV - Difundir as boas práticas de gestão identificadas nas parcerias de organizações sociais na área de saúde com o Poder Público;

VI - Colaborar para o aperfeiçoamento das normas referentes às organizações sociais e seu fomento e contribuir para o estabelecimento de parâmetros de qualidade e consistência dos vínculos de parceria celebrados na área de saúde;

VII - Defender o equilíbrio das relações de parceria e de fomento entre as organizações sociais e o poder público, inclusive no contrato de gestão, sua execução e encerramento, de forma a preservar a especificidade do uso do modelo na área de saúde;

IX - Denunciar e questionar, no plano administrativo ou judicial, a utilização indevida ou fraudulenta do modelo das organizações sociais na área de saúde, contribuindo para o aperfeiçoamento da ordem jurídica e a boa aplicação das leis no campo dos serviços de saúde;

X - Estabelecer o diálogo permanente com os órgãos de controle internos e externos sobre a especificidade do fomento social, da gestão e da contratualização na prestação de serviços de saúde por organizações sociais;

A celebração de parceria com Organizações Sociais

**Antecede a todo o processo a
existência de Lei específica e
de Organizações Sociais
qualificadas**

Qualificação de Organizações Sociais

Supremo Tribunal Federal | Acórdão ADI 1.923/DF

“A atribuição de título jurídico de legitimação da entidade através da **qualificação configura hipótese de credenciamento, no qual não incide a licitação** pela própria natureza jurídica do ato, que não é contrato, e pela inexistência de qualquer competição, já que todos os interessados podem alcançar o mesmo objetivo, de modo includente, e não excludente.”

Supremo Tribunal Federal | Acórdão ADI 1.923/DF

“Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido é julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV, da Lei nº 8666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que:

o procedimento de **qualificação** seja conduzido de forma **pública, objetiva e impessoal**, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98”

ACÓRDÃO Nº 3239/2013 - TCU - Plenário

“A qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais deve ocorrer mediante processo objetivo em que os critérios para concessão ou recusa do título sejam demonstrados nos autos do processo administrativo.”

A decisão de celebrar uma parceria

Primeira Questão

Os Órgãos de Controle não entendem a parceria com um caminho natural. Sendo assim necessitaria de uma justificativa

**Segundo o TCE/SC os Hospitais
de SC administrados por
Organizações Sociais de Saúde
são mais eficientes**

Um estudo técnico **inédito** sobre o desempenho de **18 hospitais** públicos estaduais, realizado pelo Tribunal de Contas do Estado, revelou que as unidades administradas por **Organizações Sociais de Saúde (OSS)** são mais eficientes do que aquelas geridas pela Secretaria da Saúde.

Já as unidades tidas como mais ineficientes provocam um **grande prejuízo à população e ao Estado.**

"Em termos financeiros, a **baixa eficiência dos hospitais de gestão própria** corresponde a um **desperdício anual de R\$ 671 milhões**, o que equivale a dois hospitais regionais".

ACÓRDÃO Nº 3239/2013 – TCU - Plenário

Relatório de Auditoria Operacional.

Transferência do gerenciamento de Serviços Públicos de Saúde a Organizações Sociais.

Falhas. Determinações e Recomendações.
Monitoramento.

ACÓRDÃO Nº 3239/2013 - T CU - Plenário

“... a transferência do gerenciamento de unidades públicas de saúde para entidades privadas qualificadas como OSS não é a única forma de o poder público adotar uma gestão voltada para resultados. A mesma lógica pode ser empregada dentro dos entes governamentais, como prevê a CF88 ao disciplinar a celebração de contrato de gestão, em seu art. 37:

Constituição Federal de 1988

art.37 § 8º

*Incluído pela Emenda Constitucional
nº 19, de 1998*

ACÓRDÃO Nº 3239/2013 - TCU - Plenário

Art. 37 § 8º - A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

ACÓRDÃO Nº 3239/2013 - TCU - Plenário

“A **situação ideal** seria a apresentação de um **estudo específico para a unidade de saúde objeto da terceirização**, efetuando a comparação, em termos de custos e produtividade, entre a situação de gestão segundo o regime aplicável ao Poder Público e a situação de gestão segundo o regime aplicável à entidade privada.”

ACÓRDÃO Nº 3239/2013 - TCU - Plenário

“A ausência de justificação, além de ser uma irregularidade em si, revela a existência de outro problema envolvendo a terceirização da gestão: a falta de planejamento.”

Estudo específico para a unidade de saúde objeto da terceirização:

Projeto Básico

ACÓRDÃO Nº 3239/2013 - TCU - Plenário

“O adequado planejamento é um requisito essencial dos programas de publicização, considerando que é necessário garantir que as ações resultem em benefícios para a sociedade e não imponham restrições aos direitos dos diversos atores envolvidos na desmobilização do aparelho estatal.”

ACÓRDÃO Nº 3239/2013 - TCU - Plenário

Recomendação:

“Do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais deve constar estudo detalhado que contemple a fundamentação da conclusão de que a **transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção**, avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.”

Este é o primeiro passo:

Por que celebrar uma parceria para administrar esta unidade de saúde especificamente ?

Segundo Passo

Elaboração do **Projeto Básico** que deve definir o perfil assistencial da unidade, seu papel na rede bem como as metas qualitativas e quantitativas e os valores

Terceiro passo

Publicação do Edital Chamamento Público

Quarto passo

**A escolha da organização social
para celebração de Contrato de
Gestão**

ACÓRDÃO Nº 3239/2013 - TCU - Plenário

“A escolha da organização social para celebração de contrato de gestão deve, **sempre que possível**, ser realizada a partir de **chamamento público**, devendo constar dos autos do processo administrativo correspondente **as razões para sua não realização**, se for esse o caso, e os critérios objetivos previamente estabelecidos utilizados na escolha de determinada entidade, a teor do disposto no art. 7º da Lei 9.637/1998 e no art. 3º combinado com o art. 116 da Lei 8.666/1993.”

No entanto, a escolha da organização social não pode ser um processo burocrático.

Não se trata de uma licitação
O objetivo não deve ser o **menor valor**
mas sim a **melhor parceria** com os
melhores resultados para a população

Como escolher uma boa OSS?

Uma boa OSS para celebrar uma parceria é aquela que tem um nome a zelar. Que tem História!

Quinto passo

Celebração do Contrato de Gestão

“A figura do **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: a **realização de serviços de saúde, ...**, razão pela qual **se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF.**”

art. 37, XXI, da CF.

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

ACÓRDÃO Nº 3239/2013 - TCU - Plenário

”Os contratos de gestão devem prever metas, com seus respectivos prazos de execução, bem assim indicadores de qualidade e produtividade, em consonância com o inciso I do art. 7º da Lei 9.637/1998.”

ACÓRDÃO Nº 3239/2013 - TCU - Plenário

”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.”

A execução do Contrato de Gestão

“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, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei.”

Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca **o princípio da impessoalidade**, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos

“... os **contratos** a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma **pública, objetiva e impessoal**, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade. “

ACÓRDÃO Nº 3239/2013 - TCU - Plenário

“As organizações sociais submetem-se 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.”

“Os empregados das Organizações Sociais não são servidores públicos, mas sim empregados privados, por isso que sua remuneração não deve ter base em lei (CF, art. 37, X), mas nos contratos de trabalho firmados consensualmente. Por identidade de razões, também não se aplica às Organizações Sociais a exigência de concurso público (CF, art. 37, II), mas a seleção de pessoal, da mesma forma como a contratação de obras e serviços, deve ser posta em prática através de um procedimento objetivo e impessoal.”

“... a **seleção de pessoal** pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma **pública, objetiva e impessoal**, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do **regulamento próprio a ser editado por cada entidade**;

Não é necessário concurso público para organizações sociais selecionarem empregados que irão atuar nos serviços objeto de contrato de gestão; entretanto, durante o tempo em que mantiverem contrato de gestão com o Poder Público Federal, devem realizar processos seletivos com observância aos princípios constitucionais da impessoalidade, publicidade e moralidade.”

“Inexiste violação aos direitos dos servidores públicos cedidos às organizações sociais, na medida em que preservado o paradigma com o cargo de origem, sendo desnecessária a previsão em lei para que verbas de natureza privada sejam pagas pelas organizações sociais, sob pena de afronta à própria lógica de eficiência e de flexibilidade que inspiraram a criação do novo modelo.”

**O Ente Público deve contar
com uma estrutura adequada
para realizar o
acompanhamento e controle
da execução do Contrato de
Gestão**

A execução do Contrato de Gestão

Cumprimento do Contrato de Gestão por parte do ente público

- **Transferência de recursos nos prazos**
- **Controle e avaliação**
- **etc**

ACÓRDÃO Nº 3239/2013 - TCU - Plenário

“A comissão a quem cabe avaliar os resultados atingidos no contrato de gestão, referida no §2º do art. 8º da Lei 9.637/1998, deve ser formada por especialistas da área correspondente.”

OSS tem que realizar Prestação de Contas

(mensalmente ou trimestralmente de acordo
com o que estabelece o CG)

Obrigado

renilson.rehem@gmail.com