



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
PERNAMBUCO

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA TCE/MPCO Nº 06/2020

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO – TCE/PE e o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO – MPCO/PE, por deliberação dos membros, por intermédio de seus representantes legais abaixo assinados, no uso de suas atribuições institucionais, que lhe são conferidas pela Constituição Federal, com o detalhamento constante da Lei Estadual nº 12.600/2004 – LOTCE/PE e alterações, e da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Pernambuco, inciso IV, do Parágrafo Único, do artigo 5º da Lei Complementar nº 12, de 27 de dezembro de 1994:

CONSIDERANDO que incumbe às Cortes de Contas, no exercício do controle externo da Administração Pública, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos dos arts. 70, *caput*, e 71 da Constituição Federal de 1988;

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público de Contas a defesa, perante o Tribunal de Contas, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a teor do disposto nos arts. 127 e 130 da Constituição Federal de 1988;

CONSIDERANDO que compete ao Tribunal de Contas os relevantes papéis de instruir, orientar e esclarecer os gestores municipais e estaduais;

CONSIDERANDO que entre as competências institucionais do Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas figura a expedição de recomendações para que sejam cumpridas normas relativas a direitos e deveres assegurados ou decorrentes do ordenamento jurídico brasileiro, de modo a evitar a configuração de irregularidades, contribuindo pedagogicamente para o aperfeiçoamento da gestão pública;

CONSIDERANDO a emergência de saúde pública de importância internacional (“Emergência”) decorrente do novo coronavírus, declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020, e a de importância nacional declarada pelo Ministério da Saúde por intermédio da [Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020](#);

CONSIDERANDO que o surto do novo coronavírus (COVID-19) foi elevado à categoria de “Pandemia” pela Organização Mundial de Saúde, em 11 de março de 2020;

CONSIDERANDO que o [Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020](#), reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por

meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020;

CONSIDERANDO o [Decreto Legislativo nº 9, de 24 de março de 2020](#), que reconhece, para os fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública no Estado de Pernambuco;

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 196 da [Constituição Federal](#) de 1988, a saúde é direito de todos e dever do Estado, a ser implementado 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;

CONSIDERANDO a necessidade de dispor sobre medidas temporárias a serem adotadas exclusivamente para o enfrentamento da Emergência, com a finalidade de viabilizar recursos necessários, em tempo hábil, à diminuição dos danos;

CONSIDERANDO que são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, mediante lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle (artigo 197 da Constituição Federal de 1988);

CONSIDERANDO que a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, estabeleceu medidas para o enfrentamento da chamada “emergência de saúde pública de importância internacional” decorrente do novo coronavírus (COVID-19);

CONSIDERANDO que, em seu art. 4º, a Lei Federal nº 13.979/2020 dispõe que é dispensável licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus;

CONSIDERANDO que o § 2º do art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020 determina que todas as contratações e aquisições realizadas com base em sua disciplina sejam imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição, nos termos abaixo:

“Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. [...]”

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I – conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II – 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;

III – possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV – divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V – garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI – manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII – indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII – adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.”

CONSIDERANDO que a Lei Federal nº 13.979/2020 prevê que, de forma excepcional, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido (art. 4º, § 3º, da Lei Federal nº 13.979/2020), o que demanda maior transparência nas despesas realizadas com fulcro no mencionado ato normativo;

CONSIDERANDO que a Medida Provisória nº 961, de 06 de maio de 2020, autorizou o pagamento antecipado nas licitações e contratos administrativos durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, a tornar ainda mais premente a divulgação das licitações e contratos realizados durante o período da pandemia em *link* específico do portal da transparência dos entes públicos;

CONSIDERANDO que, de acordo com o art. 6º, I e II da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), “*cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: I – gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; II – proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade*”;

CONSIDERANDO, igualmente, o disposto no art. 7º da Lei Federal nº 12.527/2011, segundo o qual “*o acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: I – orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; (...) IV – informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; (...) VI – informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos*”, entre outros;

CONSIDERANDO que o art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011 determina aos órgãos e entidades públicas o dever de “*promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas*”, sendo obrigatória a divulgação em portais de transparência na rede mundial de computadores (internet) a divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 32 da Lei Federal nº 12.527/2011, “*constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar: I – recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa*”;

CONSIDERANDO que os contratos administrativos firmados a partir de dispensas /inexigibilidades de licitação ou processos licitatórios firmados com base na Lei Federal nº 13.979/2020 ou na Medida Provisória nº 961/2020, principalmente em razão das regras

mais flexíveis por elas trazidas, deverão ser devidamente fiscalizados e publicizados para garantir a eficiência da contratação, evitando qualquer desperdício ou mau uso do dinheiro público, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666/93;

CONSIDERANDO a necessidade de assegurar a ampla transparência e viabilizar o acompanhamento pela sociedade da destinação de volume expressivo de recursos pelos Estados e Municípios com vistas ao enfrentamento da pandemia do COVID-19;

CONSIDERANDO que Estados, Distrito Federal e Municípios estão repassando às Organizações Sociais de Saúde (OSS's) e congêneres, a gestão de hospitais de campanha e de seus respectivos leitos para fins de acolhimento de pessoas acometidas com o novo coronavírus, de modo que a prestação de diversos serviços públicos de saúde estão sendo realizados diretamente por OSS's;

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE editou, em 21 de agosto de 2019, a Resolução nº 58, que trata da transparência dos recursos públicos geridos por OSS's, objetivando suplantar eventual desídia e dificuldade de adoção da prática da transparência útil por parte das entidades do Terceiro Setor e pela Administração Pública;

CONSIDERANDO que a citada Resolução TC nº 58/2019, foi elaborada com base nas disposições da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), da Lei Estadual nº 14.804/2012 e do Decreto Estadual nº 38.787/2012, detalhando, no seu artigo 1º, a relação de documentos e informações que devem ser disponibilizados no sítio eletrônico oficial do órgão supervisor dos contratos de gestão das organizações sociais de saúde;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.351, concedeu, no último 26 de março de 2020, medida cautelar para determinar a suspensão da eficácia do art. 6º-B da Lei nº 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória nº 928/2020, cujo teor pretendia restringir a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) nas medidas adotadas para o enfrentamento do novo coronavírus;

CONSIDERANDO que, no âmbito do acolhimento da medida cautelar na ADI nº 6.351, o Min. Relator Alexandre de Moraes asseverou que:

“[...] Na hipótese em análise, ao menos em sede de cognição sumária, fundada em juízo de probabilidade, entendo presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar pleiteada, pois o artigo impugnado pretende TRANSFORMAR A EXCEÇÃO – sigilo de informações – EM REGRA, afastando a plena incidência dos princípios da publicidade e da transparência.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade.

À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo.

A participação política dos cidadãos em uma Democracia representativa somente

se fortalece em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre as políticas públicas adotadas pelos governantes, como lembrado pelo JUSTICE HOLMES ao afirmar, com seu conhecido pragmatismo, a necessidade do exercício da política de desconfiança (politics of distrust) na formação do pensamento individual e na autodeterminação democrática, para o livre exercício dos direitos de sufrágio e oposição; além da necessária fiscalização dos órgãos governamentais, que somente se torna efetivamente possível com a garantia de publicidade e transparência.

O acesso às informações consubstancia-se em verdadeira garantia instrumental ao pleno exercício do princípio democrático, que abrange “debater assuntos públicos de forma irrestrita, robusta e aberta” (Cantwellv. Connecticut, 310 U.S. 296, 310 (1940), quoted 376 U.S. at271-72).

A publicidade específica de determinada informação somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar. Portanto, salvo situações excepcionais, a Administração Pública tem o dever de absoluta transparência na condução dos negócios públicos, sob pena de desrespeito aos artigos 37, caput, e 5º, incisos XXXIII e LXXII, pois como destacado pelo Ministro CELSO DE MELLO, “o modelo político-jurídico, plasmado na nova ordem constitucional, rejeita o poder que oculta e o poder que se oculta”(Pleno, RHD nº 22/DF,Red. p/ Acórdão Min. CELSO DE MELLO, DJ,1-9-95).

O art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso a informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade. [...]”

CONSIDERANDO que, ainda nos termos do precedente acima, o princípio da publicidade traduz a ideia de que a atuação administrativa deve ser pautada na transparência da gestão da *res publica*;

CONSIDERANDO que o controle social é princípio fundamental para as atividades de saúde pública no Brasil, nos termos da Lei nº 8.142/90;

CONSIDERANDO a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentada no Mandado de Segurança nº 33.340, no sentido de que o sigilo necessário à preservação da intimidade “é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos”;

CONSIDERANDO que o dispêndio de recursos sem transparência, especialmente daqueles destinados aos valores mais “caros” de uma sociedade – como aqueles destinados ao campo da saúde dos cidadãos em uma grave crise pandêmica –, viola os princípios constitucionais da publicidade e da moralidade administrativa;

CONSIDERANDO que a direção do Sistema Único de Saúde – SUS é exercida, no âmbito dos Estados e Municípios, respectivamente, pelo Secretário Estadual e pelo Secretário Municipal de Saúde, a teor do art. 9º da Lei Federal nº 8.080/1990 – gestor responsável pela ordenação de despesas vinculadas aos Fundos de Saúde;

CONSIDERANDO que, embora não seja ordenador de despesa dos recursos vinculados aos Sistema Único de Saúde – SUS, cabe ao Governador e ao Prefeito zelar pela transparência na aplicação de todos os recursos públicos bem como pela observância das normas gerais de licitação estabelecidas na legislação federal, em razão dos deveres de hierarquia e supervisão dos órgãos e Secretarias que compõem a Administração Pública;

Resolvem expedir **RECOMENDAÇÃO** aos titulares dos Poderes Executivo Estadual e Municipal e a todos os seus órgãos, no sentido de:

1. Conceder publicidade a todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro na Lei Federal nº 13.979/2020 e Medida Provisória nº 961/2020, contendo, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil ou documento equivalente no exterior, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição (art. 4º, § 2º, da Lei Federal nº 13.979/2020);
2. Fomentar no âmbito das Secretarias e dos órgãos do Estado e dos Municípios a alimentação atualizada do sistema SAGRES do TCE/PE, conforme Resolução TC nº 82/2020, e de outros sistemas similares que permitam o acompanhamento, como o Portal da Transparência, inclusive a respeito dos contratos e despesas efetuadas no âmbito do enfrentamento da pandemia decorrente do novo coronavírus;
3. Assegurar a transparência ativa dos contratos de gestão ou quaisquer instrumentos congêneres celebrados junto a Organizações Sociais de Saúde – OSS's, Hospitais de Ensino e Hospitais Filantrópicos, bem como se abstenham de suspender as obrigações relacionadas à prestação de contas dos recursos repassados às aludidas entidades;
4. Aplicar integralmente, nas despesas a serem executadas por meio de contratos de gestão, pelas Organizações Sociais de Saúde - OSS's, a Resolução TC nº 58/2019, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, concedendo publicidade aos itens descritos no respectivo Anexo IV (execução das despesas realizadas), a saber: (1) CNPJ da unidade de saúde; (2) nome da unidade de saúde; (3) categoria da despesa; (4) CNPJ/CPF do fornecedor/prestador; (5) nome do fornecedor/prestador; (6) tipo (bem ou serviço); (7) possui nota fiscal; (8) número da nota fiscal; (9) data de emissão da nota fiscal; (10) chave de acesso; (11) código IBGE; e (12) valor, sendo que, nas hipóteses de aquisição de itens ou contratações realizadas com empresas estrangeiras, os documentos acima devem ser substituídos por documentos análogos, tais como recibos, transferências bancárias ou declarações, especificando-se, em qualquer caso, os valores e os objetos da aquisição ou contratação;
5. Exigir das Organizações Sociais de Saúde (OSS's), no enfrentamento da pandemia decorrente do novo coronavírus, que concedam publicidade a todas as contratações e/ou aquisições realizadas, disponibilizando, em portal de transparência na rede mundial de computadores (internet), [os itens descritos no Anexo IV \(execução das despesas realizadas\) da Resolução TC nº 58/2019, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, a saber: \(1\) CNPJ da unidade de saúde; \(2\) nome da unidade de saúde; \(3\) categoria da despesa; \(4\) CNPJ/CPF do fornecedor/prestador; \(5\) nome do fornecedor/prestador; \(6\) tipo \(bem ou serviço\); \(7\) possui nota fiscal; \(8\) número da](#)

nota fiscal; (9) data de emissão da nota fiscal; (10) chave de acesso; (11) código IBGE; e (12) valor, sendo que, nas hipóteses de aquisição de itens ou contratações realizadas com empresas estrangeiras, os documentos acima devem ser substituídos por documentos análogos, tais como recibos, transferências bancárias ou declarações, especificando-se, em qualquer caso, os valores e os objetos da aquisição ou contratação; além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil ou documento equivalente no exterior, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição (art. 4º, § 2º, da Lei Federal nº 13.979/2020);

6. Exigir das Organizações Sociais de Saúde (OSS's), no enfrentamento da pandemia decorrente do novo coronavírus, que continuem realizando as obrigações relacionadas à prestação de contas dos recursos repassados em razão dos contratos de gestão celebrados;
7. Exigir das Organizações Sociais de Saúde (OSS's) a observância da Resolução TC nº 58/2019, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, concedendo publicidade aos itens descritos em seus Anexos II (detalhamento de vencimentos e vantagens), III (detalhamento das obrigações patronais e outras despesas com pessoal) e IV (detalhamento das despesas gerais), inclusive no *link* específico do portal da transparência Estado e das Prefeituras..

Encaminhe-se a presente recomendação aos Excelentíssimos Governador do Estado de Pernambuco e Prefeitos Municipais, à AMUPE (Associação Municipalista de Pernambuco), ao Secretário Geral do TCU em Pernambuco e à Controladoria Geral da União, dando-lhes inteiro conhecimento.

Atenciosamente.

Recife, 12 de maio de 2020.

DIRCEU RODOLFO DE MELO JUNIOR

Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

GERMANA GALVÃO CAVALCANTI LAUREANO

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas