

Organizações sociais interfederativas, rateio e Resolução 107/19-SP

Dados do Portal das Organizações Sociais apontam a existência no país de quase 2.000 unidades de saúde gerenciadas por pouco mais de 350 OSs. Isso significa que, na maioria dos casos, uma mesma organização social gerencia mais de uma unidade de saúde.

São as denominadas “organizações sociais interfederativas”. Sua proliferação decorre, de um lado, das dificuldades financeiras e operacionais do poder público e, de outro lado, do ganho de eficiência que a gestão compartilhada dos serviços de apoio traz para cada unidade de saúde. Assim, custos indiretos como assessoria jurídica, contabilidade, controle interno, prestação de contas, gestão do canal de denúncias, ouvidoria, serviços de entregas, logística, recursos humanos e tecnologia da informação das organizações sociais interfederativas são centralizados na matriz da entidade e subdivididos conforme o porte de cada unidade sob sua gestão.

Na esfera federal, a Lei 13.019/14 — Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) —, que disciplina os termos de colaboração e fomento, prevê expressamente a possibilidade de pagamento de “custos indiretos” necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total à parceria (artigo 46, inciso III).

Já sua regulamentação – dada pelo Decreto nº 8.726/16, alterado pelo Decreto nº 11.948/2 – traz como exemplos de custos indiretos as despesas com “internet, transporte, combustível, aluguel, telefone, consumo de água, energia e gás, obtenção de licenças e despesas de cartório, remuneração de serviços contábeis, assessoria jurídica, assessoria de comunicação e serviços gráficos” (artigo 39, inciso V).

Já Lei federal de Organizações Sociais (Lei nº 9.637/98) é silente sobre o tema. Não obstante, o Projeto de Lei nº 10.720/2018, que altera a Lei nº 9.637/98, já aprovado pelo Senado, dispõe textualmente que:

“O contrato de gestão poderá prever a destinação de recursos para qualificação de funcionários, desenvolvimento institucional, promoção socioambiental e desenvolvimento de parceria na área de ensino, pesquisa e extensão” (artigo 5º, inciso X). Além disso, autoriza expressamente o rateio dos custos indiretos por meio da “centralização das operações de gestão dos contratos, devendo haver separação contábil e financeira dos recursos recebidos e das despesas destinadas à execução de cada contrato” (artigo 5º-A caput e § 1º).

Previsão legal nos estados e o entendimento dos TCs

No âmbito estadual, poucas são as leis que tratam do rateio de custos indiretos. Um dos raros exemplos por ser encontrado em Goiás. A Lei estadual nº 21.740/222 prevê o pagamento de despesas administrativas no valor de até 3% do repasse, desde que observados alguns requisitos, como a vinculação ao objeto da parceria, o caráter temporário e a previsão no plano de trabalho.

Spacca

Além disso, relaciona como exemplos o pagamento de diárias, passagens aéreas, serviço de telefonia e internet móvel, hospedagem, aluguel de veículos e contratação de serviços de consultoria (artigo 13, §1º).

Por fim, a lei goiana autoriza o do rateio nos casos em que a organização social “*se sirva da estrutura de sua unidade de representação e desde que os dispêndios sejam comprovadamente vinculados à execução do objeto do ajuste de parceria e tenham sido previamente autorizados pela Secretaria de Saúde*” (artigo 14 *caput* e §1º).

De todo modo, independentemente de disciplina legal expressa, os Tribunais de Contas vêm admitindo o rateio de custos indiretos, desde que observados os requisitos que possibilitam a aferição do bom emprego dos recursos públicos. Nesse sentido, a aprovação das contas depende da apresentação de uma planilha aberta de rateio em que sejam demonstrados:

- (1) o valor total de cada despesa rateada;
- (2) o valor arcado pelo respectivo contrato de gestão;
- (3) a fórmula do cálculo de rateio, com o critério de subdivisão dos valores;
- (4) a comprovação de efetivo pagamento ao beneficiário final da despesa; e
- (5) a correspondência do montante arcado pela respectiva parceria com o valor previsto no plano de trabalho (vencedor do chamamento público).

Estado de SP

Essa metodologia garante ao poder público o monitoramento integral dos recursos utilizados para quitação dos custos indiretos necessários à gestão das unidades gerenciadas e à sustentabilidade das organizações sociais. Não se admite, portanto, nos termos da Súmula nº 41 do TCE-SP, o pagamento de “taxas de administração” — entendidas como um número percentual aplicado ao valor total do repasse de recursos públicos destinado à matriz para fazer frente a despesas gerais da entidade [\[1\]](#). É necessário, pois, que a entidade comprove cada gasto, nos termos acima delineados.

No estado de São Paulo, o tema era tratado pela Resolução SS nº 116/2012 que, de modo bastante





objetivo, vedava a cobrança de taxa de administração e permitia o rateio dos serviços gerenciais em suporte técnico direto, condicionado à demonstração contábil-financeira de cada despesa. Mais recentemente, pouco antes da pandemia, foi editada a Resolução SS nº 107/2019. Com 43 dispositivos, tal ato normativo trata pormenorizadamente do tema.

Os artigos 1º a 3º da resolução estabelecem as diretrizes gerais e estabelece os limites a serem observados pelas organizações sociais para o rateio dos custos indiretos. Em sintonia com o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o artigo 3º da Resolução especifica quatro diretrizes a serem observadas no rateio: rastreabilidade, economia, proporcionalidade e clareza.

A *rastreabilidade* exige prova documental de toda a operação, desde o repasse do valor à conta da matriz, passando pelo cálculo do rateio e pelo percentual arcado pelo respectivo contrato de gestão, até a comprovação final do pagamento da despesa. Trata-se da já referida planilha aberta de rateio.

A *economia* impõe que seja demonstrada a vantajosidade de concentração da despesa de modo centralizado e rateado, em detrimento de sua realização individualmente pelo próprio contrato de gestão. Ou seja, deve-se demonstrar que é mais barato ter uma gerência de recursos humanos corporativa e um sistema de controle interno institucional do que uma estrutura completa de RH e um departamento inteiro de controle interno em cada unidade.

A *proporcionalidade* demanda demonstração da participação equitativa das demais unidades gerenciadas pela organização social no rateio, sejam elas próprias, do mesmo ente federativo parceiro ou de outro ente federativo. Essa diretriz reconhece, assim, a diversidade de estrutura e funcionamento de cada organização social.

Importante destacar, neste ponto, que algumas organizações sociais gerenciam dezenas de unidades públicas de saúde; outras possuem várias unidades próprias; outras atuam em diferentes áreas; outras atuam exclusivamente por meio de contratos de gestão. O que interessa, conforme a diretriz da proporcionalidade, é que cada unidade colabore com o pagamento das despesas rateadas na proporção de seu porte (que, em regra, é calculado pelo número de colaboradores ou pelo valor do repasse/custo de cada unidade).

A *clareza* exige, segundo a própria dicção regulamentar, “*pertinência da despesa com o objeto da parceria*”. Trata-se, portanto, de um limite material ao pagamento dos custos indiretos que reclama sua vinculação com o objeto do contrato de gestão. Ou seja, não se admite o rateio de uma despesa cuja origem não decorra do contrato de gestão ou cuja finalidade não seja a ele direcionada. Aqui reside uma questão fundamental do rateio e da Resolução nº 107/2019: definir quais custos indiretos possuem clareza e que, portanto, podem ser rateados.

Ocorre que, à luz das demais diretrizes acima expostas e da jurisprudência do TCE-SP, essa definição apenas pode ocorrer no caso concreto, conforme a realidade circunstancial da entidade, das estruturas públicas por ela gerenciadas, das metas a serem alcançadas pela organização social e do plano de trabalho de cada contrato de gestão. Sobre o plano de trabalho, é importante anotar que ele constitui o anexo mais importante do contrato de gestão e deve conter o valor total e a especificação da natureza de



cada um dos custos indiretos a serem arcados pelo respectivo contrato.

Desafios

Como se sabe, enquanto entidades sem fins lucrativos que gerenciam estruturas altamente complexas, como hospitais, unidades de pronto atendimento, unidades básicas de saúde e ambulatórios médicos especializados, as organizações sociais dependem de uma série de serviços de apoio logístico, administrativo, contábil, jurídico e tecnológico voltados à sua sustentabilidade, ao seu desenvolvimento institucional e à eficiência na prestação dos serviços assistenciais.

Essa é uma das principais preocupações das organizações sociais interfederativas na elaboração de suas propostas de trabalho. E essa deve ser uma preocupação do próprio poder público, já que o resultado impacta diretamente na qualidade dos serviços prestados à população.

No entanto, aqui começam os desafios para aplicação da Resolução nº 107/2019. O primeiro deles consta do artigo 4º, que assim prescreve: “*Os valores a serem ressarcidos pelas unidades de saúde devem se vincular direta e obrigatoriamente a uma despesa necessária à execução do objeto do contrato de gestão ou convênio*”.

Veja-se que esse dispositivo apenas faz sentido se custos indiretos previstos no plano de trabalho — como, por exemplo, energia elétrica, saneamento, condomínio, aluguel (se for o caso) e internet da estrutura física onde trabalham as equipes de RH, financeiro, controle interno, prestação de contas, canal de denúncias, desenvolvimento profissional, contabilidade e jurídico interno — forem reconhecidos como *necessários* à execução do contrato de gestão.

Esse raciocínio parece óbvio, pois, em última análise, todos os bens e serviços voltados ao apoio, gestão, aperfeiçoamento, controle, publicidade e economia da organização social na gestão de suas unidades de saúde são necessários, de modo que podem e devem ser suportados, segundo as diretrizes já mencionadas, pelos contratos de gestão. Assim deve ser interpretado o artigo 4º da Resolução nº 107/2019. Entendimento diverso implicaria reconhecer a vedação total ao pagamento de qualquer custo que não seja diretamente vinculado ao objeto contratual.

O segundo desafio na interpretação da Resolução nº 107/2019 é ainda maior, pois seu artigo 5º traz uma lista de 39 itens cujo rateio é vedado [\[2\]](#). O vasto rol de despesas expressamente relacionadas apenas faz sentido se interpretado em alinhamento com as diretrizes trazidas pela própria resolução. Até porque o artigo 5º refere expressamente que a lista das despesas vedadas é exemplificativa.

Assim, as únicas hipóteses de vedação ao rateio — tanto as especificadas quanto as não especificadas — ocorrerão quando os custos indiretos sejam desprovidos, no caso concreto, de rastreabilidade, economia, proporcionalidade e clareza.

Interpretação diversa conduziria a conclusões ilógicas e contraditórias.

TCE-SP

Em primeiro lugar, não há fundamento lógico para a eleição de despesas — por si e em qualquer hipótese — vedadas ao rateio. Viagens, transporte, táxi, motoboy, consultorias, manutenção da estrutura física, aluguel, são algumas das despesas vedadas pela resolução, mas que demandam avaliação específica quanto à sua justificativa e realidade concreta, conforme as diretrizes gerais do rateio.



Nem todas as organizações sociais e nem todas as unidades por elas gerenciadas possuem a mesma localização, a mesma estrutura, a mesma demanda. O que legitima a celebração de contratos de gestão é justamente a capacidade operacional de enfrentamento dos desafios por meio de soluções gerenciais inovadoras por parte das organizações sociais, que possuem sua inteligência alicerçada em pilares não coincidentes e que dependem de uma rede de apoio não uniforme. Portanto, entregas por motoboy, aluguel de imóvel de apoio e consultoria para aprimoramento de processos podem ser, ou não, pertinentes ao objeto de um contrato de gestão.

Em segundo lugar, a interpretação literal e isolada do artigo 5º da Resolução contradiz as premissas do rateio criadas pela própria jurisprudência dos Tribunais de Contas e consagradas na própria Resolução nº 107/2019. Pior do que isso, tal interpretação acaba por tratar as organizações sociais como meras intermediadoras de mão de obra, não reconhecendo uma vasta gama de atividades de apoio como sendo necessárias à sobrevivência, ao controle e ao aprimoramento institucional e qualidade dos serviços por elas prestados. É dizer, o vasto rol de despesas proibidas anula por completo toda a construção das diretrizes a serem observadas no rateio e contrapõe-se ao princípio que justifica a celebração dos contratos de gestão.

É importante ressaltar que a resolução não veda as despesas em si, mas o rateio de tais despesas. Mas esse é justamente o ponto. É evidente que a contratação direta e individualizada de bens e serviços de apoio deve ser realizada sempre que possível por cada unidade de saúde gerenciada por uma organização social interfederativa. Mas despesas que são originadas ou beneficiam todas as unidades devem ser rateadas segundo parâmetros definidos pela jurisprudência dos Tribunais de Contas e pela própria Resolução nº 107/2019.

Revogação

Atualmente, os custos indiretos das organizações sociais que gerenciam unidades de saúde de grande porte são inferiores a 3% do total dos repasses que recebem do poder público. Em alguns casos, não chegam a 1%. Essa é a margem mínima de recursos dos quais a organização social pode se valer para, nos termos de seu plano de trabalho aprovado pelo poder público parceiro, garantir sua sustentabilidade e aprimorar toda a estrutura de gestão, controle e transparência de seus serviços assistenciais.

Qualquer opacidade, omissão, malversação ou desvio de recursos deve ser duramente combatida e



punida. Aliás, como têm feito os Tribunais de Contas, que, por outro lado, reconhecem a regularidade dos custos indiretos todas as vezes em que eles são apresentados em planilha aberta, com observância dos requisitos acima mencionados.

Nesse contexto, os desafios para a aplicação da Resolução nº 107/2019 são de tal magnitude que a melhor solução consiste em sua revogação pela Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo; ou, ao menos, a revogação de seus artigos 4º e 5º. Enquanto isso não acontece, como medida paliativa, é imprescindível que a vedação traçada no artigo 5º seja interpretada apenas nas hipóteses em que as entidades não comprovarem, no caso concreto, a observância das diretrizes encartadas no artigo 3º (rastreadabilidade, economia, proporcionalidade e clareza).

Não se trata de apenas 3%. Trata-se do compromisso estatal com um modelo de gestão de infraestrutura social que tantos resultados positivos produziu nos últimos 25 anos, com destaque para o período da pandemia e enfrentamento de desastres naturais.

O estado de São Paulo, que é o berço do atual modelo de organizações sociais e exemplo para diversos outros estados e municípios, demanda uma regulamentação atenta à realidade e aos desafios a serem superados pelas organizações sociais. Uma regulamentação que proporcione e incentive o desenvolvimento institucional, o aprimoramento da gestão, o controle interno e a inovação das organizações sociais de saúde, em linha com o tratamento digno e respeitoso que marca essa relação há mais de 25 anos.

[1] SÚMULA Nº 41 – Nos repasses de recursos a entidades do terceiro setor não se admite taxa de administração, de gerência ou de característica similar.



[2] Artigo 5º – Reconhecidas as premissas, notadamente a indispensabilidade da despesa para o alcance da parceria, sendo usual e inerente à atividade da unidade estadual gerenciada, é vedado o rateio, dentre outros, dos seguintes itens de despesa relacionados com: I – Manutenção da estrutura física da entidade gerenciadora; II – Serviços médicos prestados no âmbito da Entidade gerenciadora, exceto serviços de medicina ocupacional; III – Publicidade da entidade gerenciadora; IV – Viagens, alimentação, transporte, diárias e vestuário de funcionários da entidade gerenciadora; V – Renovação de certificados da entidade gerenciadora; VI – Contratos ou despesas relacionadas a empresas de transporte, táxi ou entregas, inclusive motoboy; VII – Locação, manutenção, combustível e estacionamento de automóveis da entidade gerenciadora ou de terceiros; VIII – Consultoria para prospecção de negócios; IX – Construção civil; X – Aquisição de mobiliário; XI – Treinamentos, cursos e bolsas de estudos de funcionários da entidade gerenciadora ou de terceiros; XII – Brindes, eventos e confraternizações; XIII – Depreciação de bens imóveis, móveis e equipamentos; XIV – Aluguel da sede da entidade gerenciadora ou de qualquer outro imóvel; XV – Anuidades, doações e contribuições para instituições e/ou entidades de classe (OAB, CRC, Cremesp, Corem entidade representativa das Organizações Sociais de Saúde e outros); XVI – Juros e multas fiscais e administrativas; XVII – Condenações judiciais; XVIII – Consultoria e emissão de laudos e pareceres técnicos. Parágrafo Único – Despesas relacionadas com honorários e serviços jurídicos serão reembolsadas desde que a unidade estadual gerenciada não disponha de profissionais ou contratos para a mesma finalidade.

Autores: Fernando Mânica