Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

ACÓRDÃO - AC01 - 261/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/11568/2019
PROTOCOLO	: 2002268
TIPO DE PROCESSO	: TERMO DE COLABORAÇÃO OU DE FOMENTO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PARAÍSO DAS ÁGUAS
JURISDICIONADO	: JULIANA FERRARI
INTERESSADO	: FUNDAÇÃO HOSPITALAR DE COSTA RICA
VALOR	: R$ 960.000,00
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: TERMO DE FOMENTO – REPASSE FINANCEIRO PARA PROMOÇÃO DA SAÚDE NO MUNICÍPIO – ATENDIMENTOS MÉDICOS E HOSPITALARES AOS MUNÍCIPES USUÁRIOS DA REDE PÚBLICA DE SAÚDE, ATENDIMENTOS DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA, INTERNAÇÃO EM CLÍNICAS MÉDICAS E PEDIÁTRICA, CIRURGIA DE URGÊNCIA E ELETIVAS DE PEQUENO E MÉDIO PORTE, EXAMES DE ULTRASSONOGRAFIAS, RAIO-X, MAMOGRAFIA, TOMOGRAFIA, MATERIAIS E MEDICAMENTOS EM PACIENTES INTERNOS; ATENDIMENTOS DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA 24 HORAS DE PRONTO ATENDIMENTO, INTERNAÇÕES CLÍNICAS E CIRÚRGICAS, REALIZAÇÃO DE EXAMES DE MÉDIA COMPLEXIDADE – AUSÊNCIA DE PESQUISA DE MERCADO – INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS QUE DEMONSTREM A INCOMPATIBILIDADE DOS PREÇOS DEFINIDOS NO TERMO DE FOMENTO COM AQUELES PRATICADOS NO MERCADO OU DEFINIDOS EM TABELAS DE REFERÊNCIA OFICIAL – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

1. A utilização exclusiva de valores definidos pela entidade parceira não afasta a necessidade de realização de pesquisa de mercado com outras fontes admitidas, a fim de se congregar os serviços propostos à realidade dos preços praticados no âmbito da Administração Pública, evitando-se o pagamento de serviços com valores acima de uma média razoável de mercado.

2. Entretanto, considerando a inexistência nos autos de elementos que demonstrem a incompatibilidade dos preços definidos no Termo de Fomento com aqueles praticados no mercado ou definidos em tabelas de referência oficial, e verificado o atendimento das demais normas legais, é cabível a declaração de regularidade com ressalva da formalização do Termo de Fomento e a recomendação aos responsáveis para que promovam a realização da adequada pesquisas de preços dos procedimentos médicos e hospitalares a serem executados com a cobertura dos recursos oriundos do termo de fomento, de acordo com o previsto no art. 5º e 22, inciso I, da Lei (federal) 13019/14.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 10ª Sessão Ordinária Virtual da Primeira Câmara, realizada de 9 a 12 de maio de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos

do voto do Relator, em declarar a **regularidade com a ressalva** inscrita no inciso **II**, da **formalização do Termo de Fomento nº 3/2019,** celebrado entre o Fundo Municipal de Saúde de Paraíso das Águas e a Fundação Hospitalar de Costa Rica e **recomendar,** com fundamento na regra do art. 59, § 1º, II da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, ao responsável ou quem sucedê-lo, a adoção das medidas necessárias, notadamente para que sempre promova ampla pesquisa de preços capaz de justificar os valores a serem pactuados em termos de colaboração ou fomento, em atenção ao art. 5º e 22 da Lei (federal) 13.019/2014, de modo a prevenir a celebração de futuras parcerias com valores que não condizem com a realidade e/ou uma margem razoável de mercado.

Campo Grande, 12 de maio de 2022.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata da formalização do Termo de Fomento nº 3/2019, celebrado entre o Fundo Municipal de Saúde de Paraíso das Águas e a Fundação Hospitalar de Costa Rica (FHCR), tendo por objeto o repasse de recursos financeiros para a promoção da saúde, mediante o atendimento médico e hospitalar dos munícipes usuários da rede pública de saúde, atendimento de urgência e emergência, internação em clínicas médicas e pediátricas, cirurgias de urgência e eletivas de pequeno e médio porte, exames de ultrassonografia, raio-x, mamografia, tomografia, materiais e medicamentos em pacientes internos; atendimento de urgência e emergência 24 horas de pronto atendimento, internações clínicas e cirúrgicas e realização de exames de média complexidade.

Ao analisar os documentos, a Divisão de Fiscalização de Saúde (DFS), concluiu na Análise 6758/2020 (pç. 14, fls. 206-209) pela **irregularidade** da formalização do Termo de Fomento nº 3/2019, tendo em vista a ausência de pesquisa de mercado ou tabela oficial para referência dos procedimentos médicos e hospitalares da parceria, bem como pela não comprovação do endereço na internet que demonstre o atendimento das exigências contidas nos arts. 10, 12, 50 e 65 da Lei (federal) 13.019/2014. Tal posicionamento foi ratificado na Análise 8828/2020 (pç. 33, fls. 243-246)

O membro do Ministério Público de Contas (MPC), acompanhando o entendimento da DFS, emitiu o Parecer 13275/2020 (pç. 37, fls. 250-253), opinando pela adoção do seguinte julgamento:

> **I** – pela **irregularidade da formalização do Termo de Fomento nº 003/2019**, por meio de Dispensa do Chamamento Público, firmado entre o Município de Paraíso das Águas, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, e a Fundação Hospitalar de Costa Rica FHCR - MS, nos termos do inciso III do art. 59 da Lei Complementar n° 160/2012 cc. o inciso I do art. 121 do Regimento Interno;
>
> **II** – pela **aplicação de multa** aos responsáveis, por infringência ao art. 5º da Lei nº 13.019/2014, com fulcro no inciso IX do art. 42 da Lei Complementar nº 160/2012;
>
> **III** – pela **comunicação do resultado** do julgamento aos interessados, na forma regimental.

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Incialmente, verifico ter sido oportunizado o exercício do contraditório e ampla defesa aos jurisdicionados, Srª. Juliana Ferrari (ex Secretária Municipal de Saúde),

Sr. Ivan Cruz Pereira (ex Prefeito Municipal) e Sr. Jefferson Souza Corrêa (ex Secretário Municipal de Saúde (pçs. 16-19, fls. 211-214), oportunidade em que compareceram nos autos e apresentaram justificativas mediante manifestação conjunta (fls. 222-227, 229-234 e 236-241).

O Termo de Fomento nº 3/2019 foi celebrado com fulcro na Lei (federal) n. 13.019/2014 e na Lei (municipal) n. 282/2018, com prazo de vigência de 18/9/2019 a 18/9/2020, tendo como objeto o repasse de recursos financeiros provenientes do Fundo Municipal de Saúde de Paraíso das Águas para a Fundação Hospitalar de Costa Rica (FHCR), para o pagamento de atendimentos e procedimentos médicos, hospitalares, internações, consultas, cirurgias e exames realizados à população de Paraíso das Águas, na Fundação Hospitalar de Costa Rica (pç. 9, fls. 29-42).

A saúde é um direito constitucional garantido a todo cidadão (art. 6º, CF), cuja respectiva competência administrativa é comum entre União, Estados e Municípios, na forma do art. 23, inciso II, da Constituição Federal.

> **Art. 23**. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)
>
> **II - cuidar da saúde e assistência pública**, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Desta forma, é possível a atuação do Poder Público de forma indireta, através do fomento às entidades da iniciativa privada sem fins lucrativos nas áreas da saúde (art. 199, §1º, da CF/88) e da educação (art. 213, CF/88), por exemplo, não afastando, a possibilidade da Administração, concomitante ao particular, prestar serviços nestas mesmas áreas.

As parcerias regidas pela Lei (federal) nº 13.019/14 consistem no conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações que é estabelecido entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto.

Em tais parcerias, em regra, a Administração Pública está obrigada a promover o Chamamento Público nos termos dispositivos dos arts. 23 a 29 da Lei (federal) 13.019/14, cujo procedimento é destinado a selecionar organizações da sociedade civil (OCS) para firmar termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório (art. 2º, inciso XII).

No caso em tela, verifico que ocorreu dispensa à realização do chamamento público, justificada nos seguintes termos (pç. 2, fls. 2-4):

> “Essa entidade, de natureza singular, foi expressamente autorizada na Lei do Municipal, 282 de 14 de dezembro de 2018 bem como a parceria com esta or-

> ganização é extremamente importante para o atingimento das metas desta administração estabelecidas no plano plurianual, sendo que ela encontra-se apta para receber transferência de recursos públicos, pois há vários anos vem prestando relevantes serviços voluntários ao município, sendo para tanto dispensa do chamamento público, conforme lei em anexo.(...) Justificamos que a entidade é inteiramente voltada a saúde. Entretanto que a entidade desenvolve o trabalho desde o ano de 1995 e contando com apoio do Município de Paraíso das Águas desde o ano de 2014 apresentam capacidade técnica e operacional, para o desenvolvimento da proposição."

Confrontando-se a justificativa acima com a documentação que instrui o feito (pormenorizada no item 2.1.2 da Análise ANA DFS 6758/2020, fl. 207-8), verifico o atendimento dos requisitos inscritos no art. 30, inciso VI, da Lei (federal) n. 13.019/2014, que dispõe sobre a possibilidade do Chamamento Público ser dispensado:

> **Art. 30.** A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:
>
> (...)
>
> **VI -** No caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Noutra banda, conforme indicado pela unidade de auxílio técnico, os preços dos procedimentos médicos e hospitalares estipulados no Termo de Fomento nº 3/2019 não foram precedidos de pesquisa de mercado, nem pautados em tabelas referenciais oficiais, a exemplo da tabela do Sistema Único de Saúde (SUS).

Os valores dos procedimentos cobertos com os recursos destinados pelo Município foram definidos exclusivamente pela Fundação parceira, conforme afirmado pelos jurisdicionados (pç. 27, fls. 222-27):

> "**Referente a origem dos preços pactuados, os mesmos são estipulados pela própria entidade**, qual seja, FUNDAÇÃO HOSPITALAR DE COSTA RICA, onde encaminhamos em anexo, a relação atual dos valores vigentes no ano de 2020. **Não há o que se falar em pesquisa de mercado neste momento, pois a Fundação Hospitalar já detém de valores próprios**, bem como é a única entidade mais próxima que se apresenta interessada em atender o município de Paraíso das Aguas/MS."

A partir dessas considerações, o art. 5º da Lei (federal) 13.019/14 absorve os princípios da gestão pública, especialmente o da **economicidade**, que impacta diretamente na demonstração de vantajosidade de determinada solução à Administração Pública, frente às demais disponíveis no mercado, sendo que o art. 22 da citada Lei define as exigências que devem constar no plano de trabalho do termo de fomento:

> Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento:

> **I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;**
>
> II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;
>
> **II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;**
>
> III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;
>
> IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

Logo, a utilização exclusiva de valores definidos pela entidade parceira, a meu ver, não afasta a necessidade de realização de pesquisa de mercado com outras fontes admitidas, a fim de se congregar os serviços propostos à realidade dos preços praticados no âmbito da Administração Pública, evitando-se o pagamento de serviços com valores acima de uma média razoável de mercado.

Entretanto, considerando que não há nos autos elementos que demonstrem a incompatibilidade dos preços definidos no Termo de Fomento nº 3/2019 com aqueles praticados no mercado ou definidos em tabelas de referência oficial, entendo ser possível, neste caso em específico, a substituição da declaração de irregularidade pela ressalva e recomendação aos responsáveis, para que promovam a realização da adequada pesquisas de preços dos procedimentos médicos e hospitalares a serem executados com a cobertura dos recursos oriundos do termo de fomento, de acordo com o previsto no art. 5º e 22, inciso I, da Lei (federal) 13019/14.

Em relação ao apontamento de irregularidade pelo não atendimento do item 12.1, “B”, subitem 12, do Anexo VI, da Resolução TC/MS 88/2018 (vigente à época), os jurisdicionados deveriam comprovar o endereço na internet que evidenciasse o cumprimento das exigências dispostas nos arts. 10, 12, 50 e 65 (observado o disposto no art. 81-A,II) da Lei (federal) 13.019/2014, abaixo transcritos:

> **Art. 10**. A administração pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento.
>
> **Art. 12.** A administração pública deverá divulgar pela internet os meios de representação sobre a aplicação irregular dos recursos envolvidos na parceria.
>
> **Art. 50**. A administração pública deverá viabilizar o acompanhamento pela internet dos processos de liberação de recursos referentes às parcerias celebradas nos termos desta Lei.
>
> **Art. 65**. A prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado.

Em suas manifestações, os jurisdicionados informaram que tal exigência foi devidamente atendida, sendo possível a consulta na internet de todas as informações relativas ao Termo de Fomento nº 3/2019 através do link: http://www.paraisodasaguas.ms.gov.br, na aba *Prestação de Contas > Contratos de Convênio > Prestação de Contas > Convênios Municipais* (pç. 29, fl. 229).

Em que pese a equipe de auditores ter informado não ter localizado na internet tais documentos, verifiquei, em diligência própria, no sítio virtual retro destacado, o atendimento aos termos dispositivos dos arts. 10, 12, 50 e 65 da Lei (federal) 13.019/2014, mediante o direcionamento daquela página aos documentos que estão contidos no link: http://www.paraisodasaguas.ms.gov.br/e-sic/uploads/prestacoes_contas/20200903101655-oAEG.pdf .

Destarte, diante da demonstração pelos jurisdicionados do atendimento às exigências da Lei n. 13.019/2014 e da Resolução Normativa TC/MS 88/2018 (vigente á época), reputo como sanada a irregularidade aventada pelas equipes de apoio neste tocante.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, **voto** no sentido de:

I – Declarar, com fundamento no art. 59, inciso II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, a **regularidade com a ressalva** inscrita no inciso **II**, da **formalização do Termo de Fomento nº 3/2019,** celebrado entre o Fundo Municipal de Saúde de Paraíso das Águas e a Fundação Hospitalar de Costa Rica;

II – recomendar, com fundamento na regra do art. 59, § 1º, II da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, ao responsável ou quem sucedê-lo, a adoção das medidas necessárias, notadamente para que sempre promova ampla pesquisa de preços capaz de justificar os valores a serem pactuados em termos de colaboração ou fomento, em atenção ao art. 5º e 22 da Lei (federal) 13.019/2014, de modo a prevenir a celebração de futuras parcerias com valores que não condizem com a realidade e/ou uma margem razoável de mercado;

III - intimar o(s) interessado(s) acerca do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (Estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução n. 98, de 2018).

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade com a ressalva da formalização do Termo de Fomento, com recomendação.

Presidência e relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. Procurador do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 12 de maio de 2022.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

NCB/dsm