Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

ACÓRDÃO - AC01 - 263/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/5205/2018
PROTOCOLO	: 1837192
TIPO DE PROCESSO	: TERMO DE COLABORAÇÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE AQUIDAUANA
JURISDICIONADOS	: 1. ODILON FERRAZ ALVES RIBEIRO 2. CLÁUDIA FRANCO FERNANDES SOUZA 3. EDUARDO MORAES DOS SANTOS
INTERESSADO	: ASSOCIAÇÃO AQUIDAUANENSE DE ASSISTÊNCIA HOSPITALAR
VALOR	: R$ 2.488.800,00
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: TERMO DE COLABORAÇÃO – AQUISIÇÃO MEDICAMENTOS, INSUMOS E MATERIAIS PARA O LABORATÓRIO E HEMODIÁLISE, ATRAVÉS DA GERÊNCIA MUNICIPAL DE SAÚDE E SANEAMENTO – LEI 13.019/14 – ATENDIMENTO – IMPROPRIEDADE FORMAL – AUSÊNCIA DA DECLARAÇÃO DE QUE NÃO HÁ PESSOA IMPEDIDA NA COMISSÃO DE SELEÇÃO; COMO GESTOR OU AINDA COMO MEMBRO DA COMISSÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

1. Nas parcerias regidas pela Lei (federal) nº 13.019/14, como a aqui examinada, não há o que se falar em concorrência entre a iniciativa privada e a Administração, porquanto a atuação ocorre 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, 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 (OSC) 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).

2. É declarada a regularidade da formalização do termo de colaboração tendo por objeto a aquisição de medicamentos, insumos e materiais para o laboratório de hemodiálise que realizada em consonância com a legislação de regência, sendo passível de ressalva a ausência de remessa da “declaração de que não há pessoa impedida na comissão de seleção; como gestor ou ainda como membro da comissão de monitoramento e avaliação”, exigida nos termos dispositivos do art. 35, §6º, da Lei (federal) 13.019/2014 e da Resolução Normativa desta Corte vigente à época dos fatos, que pode ser abordada, neste caso, como impropriedade formal, diante a inexistência de prejuízo de caráter substancial, cabendo a recomendação ao gestor para que não incorra na mesma falha futuramente.

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 Colaboração nº 1/2017,** celebrado entre o Município de Aquidauana e a Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar (AAAH) 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 elabore a "declaração de que não há pessoa impedida na comissão de seleção; como gestor ou ainda como membro da comissão de monitoramento e avaliação", em atenção aos termos dispositivos do art. 35, §6º, da Lei (federal) 13.019/2014 e do Anexo VI, item 11, B, subitem 6, da Resolução Normativa TC/MS nº 54/2016, de modo a prevenir a recorrência desta falha na celebração de futuras parcerias.

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 Colaboração nº 1/2017, celebrado entre o Município de Aquidauana e a Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar (AAAH), tendo por objeto a aquisição de medicamentos, insumos e materiais para o laboratório de hemodiálise, através da Gerência Municipal de Saúde e Saneamento, com a utilização de recursos do Fundo Municipal de Saúde.

Ao analisar os documentos, em uma primeira oportunidade, a Divisão de Fiscalização de Saúde (DFS), concluiu na Análise nº 6905/2020 (pç. 9, fls. 132-136) pela irregularidade da formalização do Termo de Colaboração nº 1/2017, tendo em vista a deficiência do Plano de Trabalho em relação às metas, número de pacientes e estimativa de distribuição mensal dos medicamentos, bem como em razão da ausência de encaminhamento dos seguintes documentos:

> 1. Cópia dos atos de designação e respectiva comprovação da publicação oficial;
>
> a) Gestor público da parceria;
>
> b) Comissão de seleção;
>
> c) Comissão de monitoramento e avaliação.
>
> 2. Comprovação do endereço na internet evidenciando o cumprimento das exigências dispostas nos artigos 10, 12, 50, 65, 69, §6º, da Lei Federal nº 13.019/2014;
>
> 3. Comprovação da publicação da proposta encaminhada pela organização da sociedade civil, no respectivo sítio eletrônico, se termo de fomento;
>
> 4. Comprovante da divulgação do edital no sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de trinta dias;
>
> 5. Declaração de que não há pessoa impedida na comissão de seleção; como gestor ou ainda como membro da comissão de monitoramento e avaliação;
>
> 6. Comprovação da publicação do resultado do chamamento público em página do sítio oficial da administração pública.

Após, foi oportunizado o contraditório e a ampla defesa aos jurisdicionados Sr. Odilon Ferraz Alves Ribeiro (Prefeito), Sr. Eduardo Moraes dos Santos (Interventor da entidade parceira) e Sra. Cláudia Franco Fernandes Souza (Secretária Municipal de Saúde (fls. 151-3), entretanto, somente o primeiro apresentou justificativas e documentos para compor a instrução processual (fls. 154-209), sendo que os demais quedaram-se inertes, conforme certificado no Despacho DSP G.FEK 34423/2020 (pç. 39, fl. 214).

Em nova manifestação (ANA-DFS 2650/2021 - pç. 50, fls. 239-244), a Divisão de Fiscalização de Saúde ratificou parcialmente seu primeiro posicionamento, concluindo pela **irregularidade** da prestação de contas em apreço, em razão da:

> 1. **deficiência do Plano de Trabalho,** por não atender a todos os critérios estabelecidos no art. 22 da Lei (federal) 13.019/14, sendo mantida a irregularidade no tocante ao item que trata das metas a serem atingidas (fl. 240), como por exemplo, (a). o número de pacientes a serem atendidos com os medicamentos que justificasse o quantitativo discriminado no Plano de Trabalho, já que a estimativa era de que a Entidade consumisse R$ 2.488.800,00 destes insumos; (b) estimativa de distribuição mensal dos medicamentos para prestação de contas do Município quanto aos repasses financeiros das parcelas;
>
> 2. ausência de Declaração de que não há pessoa impedida na comissão de seleção; como gestor ou ainda como membro da comissão de monitoramento e avaliação; pois "*A declaração ex-tunc não alcança a irregularidade apontada na análise*" (fl. 243).

Em relação às demais irregularidades incialmente apontadas, verifico que foram sanadas, conforme relatado na análise técnica (ANA-DFS 2650/2021 - pç. 50, fls. 239-244).

O membro do Ministério Público de Contas (MPC), por sua vez, emitiu o Parecer 9181/2021 (pç. 52, fls. 246-248), opinando pela adoção do seguinte julgamento:

> "(...) pela **REGULARIDADE E LEGALIDADE** da Formalização do **TERMO DE COLABORAÇÃO n. 01/2017**, pois se encontra nos moldes da legislação vigente atendendo as disposições contidas na Lei Federal n. 4.320/64, Lei n. 8.666/1993 e Lei Federal n. 13.204/2015, porém com **RESSALVAS** pela **INTEMPESTIVIDADE** na apresentação da Declaração de Impedimento de pessoas na comissão de seleção, contrariando com o disposto no item 11 B 6 do anexo VI da Resolução n. 54/2016, com fulcro no inciso II do artigo 59 ambos da Lei Complementar nº160/12, nos seguintes termos:
>
> I – **MULTA** ao Jurisdicionado senhor Eduardo Moraes dos Santos, Secretário Municipal de Saúde no município de Aquidauana/MS, à época, inscrito no CPF sob o nº 404.823.321-15 nos termos dos incisos II do artigo 42 da Lei Complementar nº 160/2012; por infringência ao item 11 B 6 do anexo VI da Resolução n. 54/2016;

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

O Termo de Colaboração nº 1/2017 foi celebrado com fulcro na Lei (federal) nº 13.019/2014 e na Lei (municipal) nº 2.495/2017, com prazo de vigência de 30/1/2017 a 31/12/2017, **tendo por objeto a aquisição de medicamentos, insumos e mate-**

riais para o laboratório de hemodiálise, através da Gerência Municipal de Saúde e Saneamento, com a utilização de recursos do Fundo Municipal de Saúde (pç. 4, fls. 19-30).

Sabe-se que 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 e colaboração 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.

Nas parcerias regidas pela Lei (federal) nº 13.019/14, como a aqui examinada, não há o que se falar em concorrência entre a iniciativa privada e a Administração, porquanto **a atuação ocorre 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, 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 (OSC) 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, observo ter ocorrido dispensa à realização do chamamento público, justificada na determinação judicial contida na **Ação Civil Pública nº 0900004-65.2015.8.12.0005**, movida pelo Ministério Público Estadual, que impôs a intervenção, pelo município de Aquidauana, no controle administrativo do hospital mantido pela AAAH, a conferir (fl. 97):

> "(...) Isso posto e, por tudo mais que dos autos consta, DEFIRO A LIMINAR inaudita altera partes, nos termos da exordial contra o Município de Aquidauana-MS, e, em consequência, **DETERMINO, que o demandado, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, assuma o controle técnico, administrativo e financeiro da Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar — AAAH, mantenedora do Hospital da Cidade,** para fins de, na condição de gestora plena do Sistema Único de Saúde, garanta o regular e contínuo funcionamento do aludido hospital, de modo a viabilizar a atenção integral à saúde de média e alta

> complexidade da população integrante dos municípios pactuados na micro região de Aquidauana. Para o caso de descumprimento fixo multa diária de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) (...).”

Como visto, o Poder Judiciário impôs a intervenção municipal na administração do hospital mantido pela AAAH, haja vista a crítica situação financeira e de gestão por ele enfrentada como, por exemplo, escassez de medicamentos, ausência de médicos para atendimento, greve de funcionários, débitos fiscais, etc., conforme apontado pelo Ministério Público Estadual (fls. 71-3):

> “(...) Em resumo: a grave crise pela qual vem passando a AAAH nos últimos anos tem provocado paralisações cíclicas na prestação dos serviços médico-hospitalares naquela unidade, como se observa pelos documentos acostados, trazendo com isso imensuráveis prejuízos às inúmeras pessoas que diariamente necessitam de atendimento médico e, inclusive, em alguns casos, de internação na UTI. Isso ocorreu no mês de junho, setembro, e está acontecendo agora, no presente momento. Os serviços de saúde no aludido hospital estão suspensos desde o dia 22 de novembro, conforme comprova o ofício de fls. 29.
>
> (...) As investigações comprovaram os feitos antes mencionados e, acima, de tudo, restou realçada a gravidade do problema. Com efeito, constatou-se a precária situação em que se encontra atualmente o hospital, com falta de materiais de consumo para o exercício da medicina, tanto nos casos clínicos como nos cirúrgicos (antibióticos de uso rotineiro, agulhas de raque, luvas, ataduras de crepe, etc.), conforme anuncia o Dr. Nei Pires Borges, diretor clínico e técnico da entidade, alertando inclusive para o fato de que os fornecedores já não mais se interessam em atender os pedidos de materiais solicitados. À vista dessa situação os médicos pediatras que atendem no hospital por falta de pagamento, passaram a atender no Hospital FUNRURAL (fls. 17). O Conselho Regional de Medicina — CRM, por sua vez, alertou a direção clínica do hospital que sem a presença de pediatra neonatologista o hospital não poderá realizar partos, por afronta às normas do Ministério da Saúde (fls. 18). Assim, o hospital não está realizando qualquer tipo de parto e tampouco a ÜTI está funcionando (fls. 19), quando inúmeras pessoas estão necessitando neste momento de internação naquela unidade, conforme comprovam os documentos inclusos, especialmente o e-mail enviado pela Dra. Sara Francisco Silva, Promotora de Justiça da Cidadania da comarca de Campo Grande, através do qual indaga ao promotor subscrevente a razão pela qual a UTI do referido hospital não está funcionando, quando há pacientes, inclusive na capital, à espera de uma vaga em Unidade de tratamento Intensivo (fl. 371).

Partindo da realidade acima apontada, a decisão judicial alhures determinou que a municipalidade “*garantisse o **regular e contínuo funcionamento do aludido hospital**, de modo a **viabilizar a atenção integral à saúde** de média e alta complexidade da população integrante dos municípios pactuados na micro região de Aquidauana”.*

Após, o Ministério Público Estadual e o Município de Aquidauana formalizaram um acordo em 13/01/2016, no qual este se comprometeu (fl. 194):

> "(...) **a efetuar, mensalmente, os repasses financeiros para o funcionamento mínimo do Hospital Regional de Aquidauana**, da seguinte maneira: R$ 1000.000,00 (cem mil reais) no mês de janeiro de 2016, até o dia 20 desse mês; a partir do mês de fevereiro até abril, o valor de R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), até o dia 10 de cada mês e, **a partir de maios de 2016, o valor de R$ 207.400,00 (duzentos e sete mil e quatrocentos reais), previsto na planilha de fl. 408, também até o dia 10 de cada mês.** Os valores previstos nesse acordo não impedem que sejam repassadas outras quantias, caso necessárias para o funcionamento mínimo do hospital para garantir atendimento à população de Aquidauana, tal qual determinado na sentença exequenda, mas mantedo o escalonamento acima avençado por ora."

Em 2017 o hospital ainda estava sob a intervenção municipal, conforme comprova o Decreto Municipal nº 12/2017, presente à fl. 203.

Desse modo, o Termo de Colaboração nº 1/2017 foi celebrado tão somente para garantir o funcionamento do setor laboratorial e de hemodiálise do hospital, evidentemente em decorrência do acordo celebrado anteriormente com o *parquet* estadual, sendo que a Administração municipal delimitou a finalidade dos recursos a serem repassados especialmente para aquisição de medicamentos, insumos e materiais para tais setores, para o ano de 2017 (Cláusula Primeira – fl. 19).

O art. 22 da Lei (federal) 13.019/14 define as exigências que devem constar no plano de trabalho do termo de colaboração:

> **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.

Em que pese o Plano de Trabalho de fl. 33-5 não ter claramente exposto todos os parâmetros acima descritos, percebo que a documentação carreada aos autos demonstra as medidas necessárias para o alcance dos objetivos especificados no termo de colaboração em apreço, bem como em relação às estimativas em relação aos atendimentos realizados pelo hospital.

Nesse ponto, acerca das estimativas de pacientes atendidos, transcrevo informações contidas na petição inicial da Ação Civil Pública nº 0900004-65.2015.8.12.0005:

> Assim, somente no ano de 2006 aquela unidade hospitalar realizou, até 27.11.2006, 3.831 internações e atendeu em ambulatório 12.227 pacientes, totalizando, somente no período, 16.058 pessoas atendidas (fls. 205). E isso levando-se em conta as paralisações que ocorreram no período. Portanto, **não é difícil concluir que perto de 20.000 (vinte mil pessoas) são atendidas todo ano no aludido nosocômio**."

Ademais, a Srª Neli Stragliotto Maciel, Diretora Administrativa da AAAH, enviou o Plano de Trabalho ao Sr. Eduardo Moraes dos Santos, que assumiu o cargo de interventor da referida associação, contendo os medicamentos e insumos necessários ao atendimento do objeto do termo de colaboração nº 1/2017 e da determinação judicial, para um cronograma de 12 meses no ano de 2017 (fls. 32-47).

Nesse contexto, verifico que o cronograma de repasses mensais (fl. 36) guarda compatibilidade com os valores definidos no acordo celebrado no âmbito da ação judicial 0900004-65.2015.8.12.0005, necessários à manutenção dos setores laboratoriais e de hemodiálise do referido nosocômio em funcionamento para o ano de 2017, de acordo com os quantitativos dos bens indicados pela Diretoria Administrativa da AAAH (fl. 37), pelo que reputo não subsistir as irregularidades apontadas pela DFS neste tocante.

Prosseguindo, a DFS também constatou a ausência de remessa da "*declaração de que não há pessoa impedida na comissão de seleção; como gestor ou ainda como membro da comissão de monitoramento e avaliação"*, exigida nos termos do Anexo VI, item 11, B, subitem 6, da Resolução Normativa TC/MS nº 54/2016 (vigente à época dos fatos).

Em manifestação, o jurisdicionado informou o seguinte (fl. 237):

> • <u>Comissão de seleção;</u>
>
> Quanto à instituição de comissão de seleção, esclarecemos que se trata de parceria firmada nos ditames da Lei nº 13.019/2014 com amparo no artigo 30 em que a administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público, assim não houve a nomeação de comissão de seleção considerando que foi dispensado o chamamento público (...).
>
> • <u>Declaração de que não há pessoa impedida na comissão de seleção; como gestor ou ainda como membro da comissão de monitoramento e avaliação;</u>
>
> Declaramos que não há impedimento dos membros nomeados para Comissão de Monitoramento e Avaliação para a presente parceria considerando que os mesmos não participaram nos últimos cinco anos, como associado, cooperado, dirigente, conselheiro ou empregado da OSC – Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar - AAAH.

Embora o jurisdicionado tenha informado que os membros da comissão de monitoramento e avaliação não possuem impedimentos nos termos da Lei (federal) 13.019/2014, era da sua competência a elaboração da respectiva declaração no momento oportuno, a qual deve sempre instruir os processos de formalização de termos de fomento ou colaboração com OCS, conforme exige o já mencionado manual de remessa de documentos obrigatórios ao TCE/MS.

Entretanto, considerando que nenhum impedimento dos membros da comissão de monitoramento e avaliação do Termo de Colaboração nº 1/2017 fora efetivamente constatado, entendo que a ausência de remessa da referida declaração pode ser abordada, neste caso, como impropriedade formal, que não possui o condão de tornar irregular toda a prestação de contas, pois nenhum prejuízo de caráter substancial foi revelado, cabendo recomendação ao gestor para que não incorra na mesma falha futuramente.

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 Colaboração nº 1/2017,** celebrado entre o Município de Aquidauana e a Associação Aquidauanense de Assistência Hospitalar (AAAH);

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 elabore a "*declaração de que não há pessoa impedida na comissão de seleção; como gestor ou ainda como membro da comissão de monitoramento e avaliação"*, em atenção aos termos dispositivos do art. 35, §6º, da Lei (federal) 13.019/2014 e do Anexo VI, item 11, B, subitem 6, da Resolução Normativa TC/MS nº 54/2016, de modo a prevenir a recorrência desta falha na celebração de futuras parcerias;

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 TC/MS 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 colaboração, com recomendação ao responsável.

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/dssm