



Voto do Relator 03304/2025-9

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 06205/2022-7

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

Setor: GAC - Rodrigo Chamoun - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Criação: 25/06/2025 21:18

UGs: FMS - Fundo Municipal de Saúde de Serra, PMS - Prefeitura Municipal de Serra

Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Representante: Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

Responsável: ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL, BERNADETE COELHO XAVIER, ALESSANDRA FERNANDES MAIA, WAGNER SILVA DO ROSARIO, MARIA DA PENHA RODRIGUES D AVILA, IRMANDADE DA SANTA CASA DE MISERICORDIA DE VITORIA

Procurador: GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. TERMO DE FOMENTO 02/2022 – SERRA. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA LEI 13.019/2014. ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRO DA PARCERIA E ORÇAMENTOS DETALHADOS EM PLANILHA. DETALHAMENTO DO PLANO DE TRABALHO. DISPENSA DO CHAMAMENTO PÚBLICO. CLÁUSULA ESSENCIAL.

I. Caso em exame

1. Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público de Contas em face da celebração do Termo de Fomento nº 002/2022 entre o Município da Serra e a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, com o objeto de gerir o Hospital Municipal Materno Infantil (HMMI), em que são imputadas as seguintes irregularidades: i) vedação à utilização do instrumento “termo de fomento” no caso; ii) ausência de estudo de viabilidade econômico-financeiro da parceria e inexistência de orçamentos em planilhas que demonstrassem os custos unitários dos serviços; iii) insuficiência do plano de trabalho; iv) indevida dispensa de chamamento público; v) ausência de cláusula essencial de solução administrativa de conflitos.

II. Questões em discussão

2. A Lei 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC) vedaria a utilização do termo de fomento cujo objeto sejam serviços de saúde em caráter





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

complementar ao Sistema Único de Saúde. Para esse objeto somente seria possível a celebração de contrato de gestão.

3. A entidade do terceiro setor não teria apresentado orçamentos com custos unitários dos serviços detalhados em planilhas. A Administração Pública não teria elaborado orçamentos nem realizado estudo de vantajosidade econômico-financeira da parceria.

4. O Plano de Trabalho careceria de detalhamento de vários serviços, não atendendo aos requisitos do art. 22, MROSC.

5. Seria necessário o procedimento de chamamento público, uma vez que a parceria teria sido firmada com entidade que não era previamente cadastrada, na forma do art. 30, VI, MROSC.

6. O Termo de Fomento não teria previsto cláusula essencial de resolução administrativa de conflitos em precedência à solução judicial, na forma do art. 42, XVII, MROSC.

III. Razões de decidir

7. Os particulares respondem perante o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo apenas em casos de dano ao erário e fraude à licitação.

8. A Lei 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC) permite a utilização do termo de fomento cujo objeto sejam serviços de saúde em caráter complementar ao Sistema Único de Saúde

9. Embora tenham sido apresentados orçamentos com custos unitários dos serviços, não há análise da vantajosidade econômico-financeira da parceria, mas apenas vantajosidade finalística dos serviços.

10. O Plano de Trabalho não contém todos os requisitos previstos no art. 22, MROSC, embora alguns elementos constem no bojo do procedimento administrativo.

11. O prévio credenciamento das OSC para fins de dispensa de chamamento público é procedimento próprio do MROSC, não se confundindo com o credenciamento para fins de contratação do maior número de prestadores de serviços.

12. A previsão de preferência para solução pela via administrativa é suficiente para atendimento do art. 42, XVII, MROSC.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

IV. Dispositivo

13. Ilegitimidade passiva dos particulares, por ausência de apontamento de dano ao erário.

14. Representação parcialmente procedente, com aplicação de multa aos responsáveis.

O CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Trata-se de Representação (Petição Inicial 887/2022 – Peça 2, com documentação complementar – peças 3 a 10), apresentada pelo Ministério Público de Contas (MPC), em razão de possíveis irregularidades constatadas no Termo de Fomento 002/2022, firmado entre o Município de Serra, por meio da Secretaria Municipal de Saúde (SESA), e a Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória (ISCMV), com o objetivo de gerenciar o Hospital Municipal Materno Infantil (HMMI) de Serra.

Encaminhados os autos ao então Conselheiro Relator, foi proferida a Decisão Monocrática 815/2022 (peça 13), em que conheceu a representação e notificou agentes públicos e representantes da entidade do terceiro setor para manifestações.

Assim, em cumprimento aos termos de notificação, foram apresentados os documentos juntados como Defesa/Justificativa nas peças 33, 34 (com documentação anexa nas peças 35 a 44), 45, 46 (com documentação complementar na peça 47), 48, 49, 50 (com documentação complementar na peça 51), e 52.

Essas respostas foram analisadas pelo Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações (NOF), na Manifestação Técnica de Cautelar 131/2022 (peça 57), que sugeriu indeferir a medida cautelar e processar o feito sob o rito ordinário. Acompanhando essa sugestão, foi proferida a Decisão 2914/2022 (peça 61), que conheceu a representação, indeferiu a cautelar e determinou a oitiva de agentes públicos e representante da entidade do terceiro setor.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Devidamente notificados, foram apresentados os documentos juntados nas peças 80 a 92.

Examinando essa documentação e demais elementos do processo, o NOF elaborou a Manifestação Técnica 188/2023 (peça 98), em que apontou indícios de irregularidade e sugeriu a citação de responsáveis para apresentar justificativas e documentos quanto a elas. Na sequência, foi elaborada a Instrução Técnica Inicial 12/2023 (peça 99), com a proposta de citação para manifestação sobre os indícios de irregularidade identificados.

Devidamente citados, por força da Decisão SEGEX 69/2023 (peça 100), a Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória apresentou a Defesa/Justificativa 283/2023 (peça 123) e os agentes públicos Antônio Sérgio Alves Vidigal, Bernadete Coelho Xavier, Alessandra Fernandes Maia e Wagner Silva Do Rosario apresentaram conjuntamente a Defesa/Justificativa 617/2023 (peça 139 – com a documentação comprobatória nas peças 140 a 148).

Diante dessas respostas, o NOF concluiu pela desnecessidade de confecção de Instrução Técnica Inicial Complementar, conforme Manifestação Técnica 1255/2023 (peça 151). Na sequência, esse Núcleo elaborou a Instrução Técnica Conclusiva 2017/2023 (peça 152), com a manutenção de quatro dos cinco indícios de irregularidade, conforme a proposta de encaminhamento abaixo:

4 – Conclusão/ Proposta de Encaminhamento

Ante ao exposto, submeto a consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

4.1 Considerar procedente a presente Representação, com base no artigo 178, inciso II, do RITCEES, em face dos indicativos de irregularidade constantes dos seguintes itens:

2.1 – DA IMPOSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE TERMO DE FOMENTO PARA A GESTÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE DE MODO COMPLEMENTAR AO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE – SUS, EM ILEGAL SUBSTITUIÇÃO AO CONTRATO DE GESTÃO. (Item 3.1 da MT 188/2023-9 e ITI 12/2023-3)

2.2 – TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO DA SAÚDE MUNICIPAL AO TERCEIRO SETOR, SEM QUE FOSSE DEMONSTRADA A



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

VANTAJOSIDADE DESSA OPÇÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO (Item 3.1 da ITI 00012/2023-3)

2.3 – CELEBRAÇÃO DE TERMO DE FOMENTO LASTREADO EM PLANO DE TRABALHO GENÉRICO (item 3.3 da MT 188/2023-3 e da ITI 12/2023-3)

2.4– DISPENSA INDEVIDA DE CHAMAMENTO PÚBLICO E AUSÊNCIA DE ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS DISPOSTAS NA LEI N. 13.109/2014 (item 3.4 da ITI 12/2023-3 e na MT 188/2023-3 o item está descrito, equivocadamente como 2.4 – pg. 73)

4.2. Rejeitar as razões de justificativa e manter a irregularidade constante do item **2.1** com relação aos responsáveis, **Sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal**, Prefeito Municipal de Serra, **Sr^a. Bernadete Coelho Xavier**, Secretária Municipal de Saúde de Serra, **Sr^a. Alessandra Fernandes Maia**, Superintendente de Atenção Especializada a Saúde, e **Sr. Wagner Silva do Rosário**, Gerente de Contratação de Organização Social

4.3. Rejeitar as razões de justificativa e manter a irregularidade constante do item **2.2** com relação aos responsáveis, **Sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal**, Prefeito Municipal de Serra, **Sr^a. Bernadete Coelho Xavier**, Secretária Municipal de Saúde de Serra, **Sr^a. Alessandra Fernandes Maia**, Superintendente de Atenção Especializada a Saúde, e **Sr. Wagner Silva do Rosário**, Gerente de Contratação de Organização Social

4.4 Acolher as razões de justificativa afastando a irregularidade constante do item **2.2** com relação à **Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória**, Organização da Sociedade Civil, e **Sr^a. Maria da Penha Rodrigues D'Ávila**, provedora da Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória.

4.5. Rejeitar as razões de justificativa e manter a irregularidade constante do item **2.3** com relação aos responsáveis, **Sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal**, Prefeito Municipal de Serra, **Sr^a. Bernadete Coelho Xavier**, Secretária Municipal de Saúde de Serra, **Sr^a. Alessandra Fernandes Maia**, Superintendente de Atenção Especializada a Saúde, e **Sr. Wagner Silva do Rosário**, Gerente de Contratação de Organização Social

4.6 Acolher as razões de justificativa afastando a irregularidade constante do item **2.3** com relação à **Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória**, Organização da Sociedade Civil, e **Sr^a. Maria da Penha Rodrigues D'Ávila**, provedora da Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória.

4.7. Rejeitar as razões de justificativa e manter a irregularidade constante do item **2.4** com relação aos responsáveis, **Sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal**, Prefeito Municipal de Serra, **Sr^a. Bernadete Coelho Xavier**, Secretária Municipal de Saúde de Serra, **Sr^a. Alessandra Fernandes Maia**, Superintendente de Atenção Especializada a Saúde, e **Sr. Wagner Silva do Rosário**, Gerente de Contratação de Organização Social

4.8. Sugere-se que seja **afastada** a irregularidade analisada no **tópico 2.5** desta instrução Técnica Conclusiva e seja feita a **recomendação** para que a Prefeitura Municipal de Serra, em ocasiões futuras, onde a legislação permitir a celebração de Termo de Fomento, faça constar o nome do órgão de



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

assessoramento jurídico que será acionado para a resolução do conflito em esfera administrativa conforme consta do item 2.5 dessa ITC.

4.8 Cientificar os interessados do teor da decisão a ser proferida

Encaminhado o feito ao Ministério Público de Contas (MPC) para manifestação, foi externada a intenção de formalização de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e requerido o sobrestamento do processo por 60 dias (Petição Intercorrente 409/2023 – peça 153). Acolhendo o pedido de sobrestamento, foi proferida a Decisão 1810/2023 (peça 157).

Paralelamente, foi formado o Processo 5736/2023, cujo objeto era a celebração do Termo de Ajustamento de Gestão. Naquele processo, este TCE-ES, por maioria, entendeu não estarem presentes os requisitos de admissibilidade para celebração do TAG no caso em questão, conforme Acórdão 00708/2024-4.

Findo o sobrestamento, este proc. 6205/2022 retomou sua tramitação. Assim, o MPC elaborou o Parecer 3233/2024 (peça 167), opinando pela procedência da representação.

Por ocasião da 57ª Sessão Plenária, em 29/10/2024, os procuradores do sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal, Prefeito, e da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Vitória apresentaram sustentação oral, reduzida a termo na forma das Notas Taquigráficas 82/2024 (peça 171). Adicionalmente, o Prefeito apresentou os Memoriais, juntados na peça 172 (com documentos complementares nas peças 173 a 175), e a entidade do terceiro setor, na peça 180.

Esses argumentos foram examinados na Manifestação Técnica de Defesa Oral 01/2025 (peça 183), que manteve as conclusões da ITC 2017/2023. Igualmente, o MPC manteve seu parecer anterior.

Por fim, os autos foram novamente encaminhados para mim para emissão de voto e posterior deliberação do colegiado.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

II PRELIMINARES

II.1 ILEGITIMIDADE PASSIVA DA SRA. MARIA DA PENHA RODRIGUES DÁVILA E DA IRMANDADE SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE VITÓRIA

Como se verifica da ITI 12/2023 (peça 99), nas irregularidades 3.2 e 3.3, constam, dentre os responsáveis, a sra. Maria da Penha Rodrigues Dávila, enquanto provedora da ISCMV, bem como a ISCMV, enquanto entidade contratada:

RESPONSÁVEIS	SUBITENS/ IRREGULARIDADES – manifestação técnica nº 188/2023-9
<p>Antônio Sérgio Alves Vidigal Prefeito Municipal</p> <p>Bernadete Coelho Xavier Secretário Municipal de Saúde</p> <p>Alessandra Fernandes Maia Superintendente de Atenção Especializada à Saúde</p> <p>Wagner Silva do Rosário Gerente de Contratação de Organização Social</p> <p>Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória Entidade contratada</p> <p>Maria da Penha Rodrigues Dávila Provedora da Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória</p>	<p>3.2 Transferência da gestão da saúde municipal ao terceiro setor, sem que fosse demonstrada a vantajosidade dessa opção para a administração.</p> <p>3.3 Celebração de termo de fomento lastreado em plano de trabalho genérico.</p>

Esse apontamento teve por base a MT 188/2023, que lhes imputou conduta irregular culpável, nos seguintes termos:

Culpabilidade: É razoável afirmar que era exigível das responsáveis conduta diversa daquela que adotaram, consideradas as circunstâncias que as cercavam, pois as responsáveis, de forma **contrária** ao que exige a **expressa legislação** e a **jurisprudência** pátrias, **não providenciaram a elaboração de orçamentos detalhados em planilhas**, que expressassem a **composição de todos os custos unitários** dos serviços transferidos, com o objetivo de **comprovar a economicidade** da **transferência da gestão** do Hospital Municipal Materno Infantil (HMMI) da Serra para a **Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória (ISCMV)**, Organização da Sociedade Civil (OSC), o que configurou **erro grosseiro (culpa grave)** na atuação das gestoras. Cabe destacar que, nos termos da **jurisprudência pacífica do TCU (SÚMULA TCU 286)**, os **administradores** de entidades privadas, que **assumem a gestão** de recursos públicos, **respondem solidariamente** com a pessoa jurídica, pelo fato de **ambas desempenharem a função de gestoras de recursos públicos**. (Destaques em amarelo nossos. Demais destaques no original.)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Conforme demonstrado nas transcrições acima, tanto a pessoa jurídica quanto sua representante legal, pessoa física, foram incluídas como partes no presente processo.

Todavia, cumpre ressaltar que este Tribunal de Contas possui competência para responsabilizar particulares apenas nas hipóteses de ocorrência de dano ao erário ou de fraude à licitação, nos termos delineados na Lei Orgânica desta Corte:

Art. 57. Na fase de instrução, havendo indícios de irregularidade, cabe ao Tribunal de Contas ou ao Relator:

I - definir a responsabilidade individual ou solidária pelo ato impugnado, inclusive do **terceiro que**, como contratante ou parte interessada, **haja concorrido para o dano**;

Art. 140. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal de Contas declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação ou contratar, por até cinco anos, com a administração pública estadual e municipal.

O art. 57 da Lei Orgânica deste Tribunal, como se observa, emprega a conjunção “que” sem o uso de vírgulas, conferindo ao enunciado caráter restritivo. Com isso, limita a responsabilização ao terceiro à hipótese de quando concorrer para o dano.

Complementarmente, o art. 140 da mesma Lei faz referência expressa ao licitante fraudador, evidenciando a possibilidade de responsabilização direta do particular em caso de conduta dolosa no âmbito de processos licitatórios.

Diante da conjugação desses dispositivos, **consolidou-se o entendimento deste Tribunal no sentido de restringir a responsabilização de particulares às hipóteses de: (i) concorrência para o dano; e (ii) prática de fraude em procedimento licitatório**, conforme ilustrado pelos julgados transcritos a seguir:

ACÓRDÃO TC-1333/2017 – PLENÁRIO

Tratam-se de Representações apresentadas pela empresa (...) (Processo TC 6811/2010) e pelo Ministério Público de Contas, em face de irregularidades identificadas no âmbito do Pregão n.º 203/2009 (*que tinha como objeto a locação de tendas e banheiros químicos, a locação de grupo gerador acústico, a prestação de serviços de sonorização e iluminação e a locação de telão*) e da Inexigibilidade n.º 1036719 (*que teve como objeto a contratação do cantor Toquinho e da artista Bia Bedran*).

(...) 1.2 Da Responsabilidade de **Particular** perante o Tribunal de Contas



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

(...) A Lei Orgânica deste TCE-ES, LC 621/2012, estabelece apenas duas hipóteses em que **particulares**, cujo vínculo com a Administração provenha da Lei 8.666/93, respondem perante esta Corte: no caso de **dano** ao erário e no caso de fraude à licitação.

(...) Como se verifica da LC 621/2012, à exceção de terem concorrido para a fraude à licitação, **particulares** que tenham firmado contrato com a Administração somente respondem na hipótese de **dano** ao erário. Isso porque, em se tratando de atividade sancionadora da administração, as leis se interpretam restritivamente. Dessa maneira, se a LC 621/2012 somente menciona os contratados quando fraudarem a licitação ou causarem **dano** ao erário, não é possível **responsabilizá-los** se não houver **dano** ou fraude.

(...) No caso, as irregularidades em comento não se tratam de fraude ou **dano** ao erário, imputando-se a obrigação de ressarcimento, mas sim de infração a norma legal, não havendo previsão legal, neste caso, para **responsabilização** de **particular** perante esta Corte de Contas.

Pelo exposto, sugere-se o reconhecimento da ilegitimidade ad causam, com a consequente extinção do processo sem resolução do mérito, em relação as empresas (...), (...), (...) e (...), na forma do art. 485, VI, CPC/15, c/c art. 70, LC 621/2012.

(TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Acórdão 01333/2017-1. Processo TC 06811/2010-5. Relator: Márcia Jaccoud Freitas. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 31/10/2017, Data da Publicação no DO-TCES: 29/01/2018).

ACÓRDÃO 00067/2021-8

Tratam os autos de Inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Aracruz, com objetivo de verificar o cumprimento do Contrato de Prestação de Serviços 413/2012, especificamente a avaliação da regularidade dos documentos Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos e Edital 004/2014 para Contratação de empresa de engenharia, objetivando a execução dos serviços integrantes do Sistema de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos do Município de Aracruz.

(...) embora Cortes de Contas possam responsabilizar agentes privados em processos de contas, imputando débito e aplicando multa, e, nos processos de fiscalização possam declarar a inidoneidade de licitante, não se pode aplicar multa a esses particulares, sendo tal penalidade exclusiva aos gestores de recursos públicos.

(...) Assim, ainda que tenha mantido as irregularidades em que a (...) integrava como responsável não cabe a esta Corte aplicar multa a empresa, tendo em vista a inexistência de dano ao erário.

(TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Inspeção. Acórdão 00067/2021-8. Processo TC 12353/2015-1. Relator: Domingos Augusto Taufner. Órgão Julgador: Ordinária/2ª Câmara. Data da sessão: 29/01/2021, Data da Publicação no DO-TCES: 08/02/2021).

ACÓRDÃO 00556/2021-3



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

(...) A presente auditoria teve início em cumprimento do Planejamento Anual de Fiscalização - PAF 2015, na área de interesse "Educação", em virtude da amplitude do tema, fora definido que subtema "Merenda Escolar", buscando mapear toda a cadeia, desde a forma de aquisição pela administração, até a distribuição aos alunos, para sua alimentação.

(...) 2.1.7 Não apresentação da garantia contratual no prazo fixado no Edital do Pregão Presencial 122/2011 e Contrato 14/2012

(...) A Lei Orgânica deste TCEES, LC 621/2012, estabelece apenas duas hipóteses em que particulares cujo vínculo com a Administração provenha da Lei 8.666/93 respondem perante esta Corte: no caso de dano ao erário e no caso de fraude à licitação.

(...) Como se verifica da LC 621/2012, à exceção de terem concorrido para a fraude à licitação, particulares que tenham firmado contrato com a Administração somente respondem na hipótese de dano ao erário. Isso porque, em se tratando de atividade sancionadora da administração, as leis se interpretam restritivamente. Dessa maneira, se a LC 621/2012 somente menciona os contratados quando fraudarem a licitação ou causarem dano ao erário, não é possível responsabilizá-los se não houver dano ou fraude.

(...) No caso ora em análise, a irregularidade em comento não se trata de fraude ou imputação de dano ao erário, não havendo previsão legal, neste caso, para responsabilização de particular perante esta Corte de Contas.

(TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Auditoria. Acórdão 00556/2021-3. Processo TC 05683/2015-3. Relator: Domingos Augusto Taufner. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 06/05/2021, Data da Publicação no DO-TCES: 17/05/2021).

A necessidade de ocorrência de dano ao erário como condição para a responsabilização de particulares encontra respaldo na Súmula nº 286 do Tribunal de Contas da União, mencionada na Manifestação Técnica nº 188/2023.

Referido enunciado admite a responsabilização de terceiros, desde que comprovada a existência de dano efetivo ao erário, ou seja, condicionada à demonstração do prejuízo causado à Administração Pública:

SÚMULA TCU 286: A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade **pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário** na aplicação desses recursos.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

No caso em exame, não se verificou a ocorrência de dano ao erário, tampouco foi identificada fraude em procedimento licitatório. Nessas condições, este Tribunal de Contas não possui competência para responsabilizar a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (ISCMV), à luz das limitações normativas já expostas.

Ademais, **não houve desconsideração da personalidade jurídica da entidade**, condição necessária para que seus dirigentes ou representantes possam figurar como partes no processo de controle externo. A responsabilização de pessoas físicas sócias, integrantes, representantes ou participantes de pessoas jurídicas de direito privado somente é admissível neste Tribunal quando houver decisão fundamentada de desconsideração da personalidade jurídica.

Tal exigência decorre do respeito ao **princípio da autonomia da pessoa jurídica**, consagrado no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no art. 49-A do Código Civil, o qual assegura a separação patrimonial e de responsabilidades entre a entidade e seus membros:

Art. 49-A. A pessoa jurídica não se confunde com os seus sócios, associados, instituidores ou administradores.

Parágrafo único. A autonomia patrimonial das pessoas jurídicas é um instrumento lícito de alocação e segregação de riscos, estabelecido pela lei com a finalidade de estimular empreendimentos, para a geração de empregos, tributo, renda e inovação em benefício de todos.

Nesse contexto, a responsabilização pessoal de administradores, sócios ou demais integrantes somente é juridicamente admissível após a desconsideração da personalidade jurídica, nos moldes definidos pelo artigo 50 do Código Civil:

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso.

§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, desvio de finalidade é a utilização da pessoa jurídica com o propósito de lesar credores e para a prática de atos ilícitos de qualquer natureza.

§ 2º Entende-se por confusão patrimonial a ausência de separação de fato entre os patrimônios, caracterizada por:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

I - cumprimento repetitivo pela sociedade de obrigações do sócio ou do administrador ou vice-versa;

II - transferência de ativos ou de passivos sem efetivas contraprestações, exceto os de valor proporcionalmente insignificante; e

III - outros atos de descumprimento da autonomia patrimonial.

§ 3º O disposto no caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo também se aplica à extensão das obrigações de sócios ou de administradores à pessoa jurídica.

§ 4º A mera existência de grupo econômico sem a presença dos requisitos de que trata o caput deste artigo não autoriza a desconsideração da personalidade da pessoa jurídica.

§ 5º Não constitui desvio de finalidade a mera expansão ou a alteração da finalidade original da atividade econômica específica da pessoa jurídica.

No caso, porém, não houve a desconsideração da personalidade jurídica. Por conseguinte, não se revela legítima a responsabilização pessoal da Sra. Maria da Penha Rodrigues Dávila, na qualidade de provedora da entidade.

Assim, **reconheço, de ofício, a ilegitimidade passiva da Sra. Maria da Penha Rodrigues Dávila e da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, determinando a extinção do processo, sem julgamento do mérito em relação a ambas**, com fundamento no art. 485, inciso VI, do Código de Processo Civil, c/c art. 70 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

III MÉRITO

III.1 IMPOSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE TERMO DE FOMENTO PARA A GESTÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE DE MODO COMPLEMENTAR AO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE – SUS, EM ILEGAL SUBSTITUIÇÃO AO CONTRATO DE GESTÃO (ITEM 3.1 DA MT 188/2023-9 E ITI 12/2023-3)

Responsáveis: Antônio Sérgio Alves Vidigal - Prefeito Municipal
Bernadete Coelho Xavier - Secretária Municipal de Saúde
Alessandra Fernandes Maia - Superintendente de Atenção Especializada à Saúde
Wagner Silva do Rosário - Gerente de Contratação de Organização Social



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

De acordo com a Manifestação Técnica nº 188/2023, o instrumento juridicamente adequado para a formalização da parceria em análise seria o contrato de gestão, regido pela Lei nº 9.637/1998. Tal conclusão foi fundamentada na interpretação do art. 3º, incisos III e IV, da Lei nº 13.019/2014, o qual, segundo a área técnica, vedaria a utilização do termo de fomento para a execução de serviços de saúde de caráter complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Em contrapartida, os responsáveis, ao se manifestarem, apresentaram três argumentos principais: (i) reportando-se à Peça 34, sustentaram que não houve transferência da gestão do hospital, o que, em sua ótica, legitimaria a adoção do instrumento previsto na Lei nº 13.019/2014; (ii) expressaram interesse na celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), com vistas à correção de eventuais impropriedades; e (iii) informaram que já se encontrava em curso o procedimento de contratualização dos serviços por meio de contrato de gestão.

Apesar das justificativas, a unidade técnica manteve sua posição pela configuração de irregularidade, entendimento reiterado na Instrução Técnica Conclusiva nº 2017/2023 e acolhido pelo Ministério Público de Contas.

De minha parte, à luz da interpretação sistemática da legislação aplicável e do contexto fático-jurídico em que se deu a contratação, **concluo pela possibilidade de celebração do termo de fomento no presente caso, razão pela qual afasto a irregularidade apontada, conforme os fundamentos que passo a desenvolver.**

Antes, porém, de passar à fundamentação, recapitulo os fatos que baseiam o processo.

A Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (ISCMV) apresentou proposta para a formalização de termo de fomento com o objetivo de gerenciar o Hospital Municipal Materno Infantil (HMMI), localizado no Município de Serra. O Termo de Fomento nº 002/2022 foi assinado em 07/02/2022, tendo a unidade hospitalar sido inaugurada para atendimento ao público em 19/02/2022.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

A parceria foi formalizada com dispensa de chamamento público, com base no art. 30, inciso VI, da Lei nº 13.019/2014, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 2.033/2017. O objetivo do ajuste foi a gestão da unidade hospitalar, conforme definido no plano de trabalho apresentado pela entidade.

A vigência inicial do termo foi fixada para o período de 12 meses, de 20/02/2022 a 19/02/2023, com valor estimado em R\$ 96.389.430,61, contemplando a operação de maternidade de risco habitual e de alto risco, em regime de cooperação com o Governo do Estado.

Entretanto, a parceria entre Estado e Município, inicialmente prevista para a operacionalização do Serviço de Alto Risco Obstétrico e Neonatal, não se concretizou. Em decorrência dessa alteração de escopo, o Município retificou o termo firmado, excluindo a responsabilidade pelo serviço de alto risco, o que implicou a redução do custo para R\$ 51.389.430,58, integralmente financiado com recursos municipais.

Concluído o período de vigência original, foi celebrado o 1º Termo Aditivo ao Termo de Fomento nº 002/2022, prorrogando a parceria por mais 180 dias, com custo adicional de R\$ 20.529.268,92. O objetivo dessa prorrogação foi garantir a continuidade dos serviços durante a finalização do Processo de Chamamento Público nº 8106/2023, instaurado para a formalização de um contrato de gestão com a nova entidade selecionada.

Diante desses atos, o Ministério Público de Contas apresentou representação a esta Corte, sustentando, entre outros pontos, a inadequação do termo de fomento como instrumento jurídico aplicável à gestão do hospital. Tal posicionamento foi acolhido pela unidade técnica, que destacou, como fundamento, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, segundo a qual a Lei nº 9.637/1998 deve ser observada na regulação de parcerias para a gestão de serviços públicos de saúde.

Adicionalmente, a área técnica argumentou que o Termo de Fomento nº 002/2022 implicou a transferência integral do gerenciamento, operacionalização e execução dos serviços de saúde do HMMI, o que extrapolaria o escopo legalmente previsto para os



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

termos de fomento, instrumentos voltados, em regra, para projetos específicos, nos moldes do art. 2º, inciso III, da Lei nº 13.019/2014.

Feito esse resgate dos principais marcos do caso concreto, passo ao exame do cerne da controvérsia: **a aplicabilidade do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC – Lei nº 13.019/2014) às parcerias voltadas à prestação de serviços de saúde de caráter complementar ao SUS.**

A controvérsia gravita em torno da interpretação do seguinte dispositivo do MROSC:

Lei 13.019/2014 - MROSC

Art. 3º **Não se aplicam as exigências desta Lei:**

V - **aos convênios e contratos celebrados com entidades** filantrópicas e sem fins lucrativos **nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal;**

Constituição Federal

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - **As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde**, segundo diretrizes deste, **mediante contrato de direito público ou convênio**, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Diante dessa previsão deveras imprecisa, a doutrina e a jurisprudência têm se debruçado sobre a redação do dispositivo para interpretá-lo. Desse esforço, o entendimento majoritário (embora controverso, como registrado pela Auditoria Especializada em Saúde do TCU¹) foi no sentido de que não se pode utilizar os instrumentos regulados pelo MROSC, dentre os quais o termo de fomento, para serviços de saúde complementares do SUS. Nesse sentido, menciono o Acórdão

¹ “As modalidades de parcerias previstas na Lei 13.019/2014 possuem aplicabilidade bastante limitada no âmbito da saúde, pois, no seu art. 3º, IV, está estabelecido que as exigências do MROSC não se aplicam ‘aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal.’

Embora controverso, o entendimento majoritário desse dispositivo é que o regramento da Lei 13.019/2014 não se aplica à atuação de entidades do terceiro setor quando estas atuarem na atividade de assistência à saúde, como internações e atendimentos ambulatoriais.” (g.n.) (Relatório de Levantamento. – Proc. TC 022.608/2022-2.) Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2599834>



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

1.786/2022-TCU-Plenário (citado na MT 188/2023) e os trabalhos de Lenir Santos² e Valéria Salgado³. Apesar da autoridade dessas vozes, essa interpretação não merece prosperar.

A boa hermenêutica impõe que o sentido atribuído ao texto legal decorra de uma leitura sistemática e integrada, que considere não apenas a escolha de palavras do legislador, mas também os princípios jurídicos subjacentes, o contexto histórico de edição da norma e os demais dispositivos que regulam a matéria. **Essa abordagem interpretativa conduz à conclusão de que o termo de fomento é juridicamente admissível para a formalização de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que atuem na prestação de serviços de saúde em caráter complementar ao SUS.**

Com efeito, embora o art. 196 da Constituição Federal consagre o direito à saúde como dever do Estado, a própria ordem constitucional reconhece os limites estruturais da atuação estatal, autorizando, em razão disso, a participação de entes privados na consecução desse direito fundamental. Dentre as formas autorizadas de cooperação, destaca-se a prevista no §1º do art. 199 da Constituição Federal, que admite a participação complementar da iniciativa privada no Sistema Único de Saúde, por meio de contrato de direito público ou convênio, conferindo preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.

² SANTOS, Lenir. Por que a lei 13019 não se aplica ao regime da complementariedade dos serviços de saúde? **Domingueira da Saúde**. IDISA. 003/2015. Disponível em https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/DS_3_2015.pdf.

³ SALGADO, Valéria Alpino Bigonha. ESTUDO APLICAÇÃO DO NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. Ministério da Saúde Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Estudo realizado no âmbito da parceria entre o Ministério da Saúde e a Organização Pan-Americana da Saúde, estabelecida por meio do 88º Termo de Cooperação – Aperfeiçoamento e Qualificação da Gestão Estratégica e Participativa do Sistema Único de Saúde. Elaboração: Valéria Alpino Bigonha Salgado (consultora contratada). Disponível em https://www.contratualizacaonosus.com/files/ugd/5ec538_8c31df52c531472492f1a1b6f461e1e2.pdf.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

As parcerias entre o Estado e entidades privadas sem fins lucrativos que, embora não estatais, prestam serviços de interesse público assumiram relevância crescente no cenário institucional brasileiro ao longo dos últimos 35 anos.

Desde então, diversas normas foram editadas com o propósito de reduzir o tamanho da máquina estatal e aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos, inserindo-se no movimento conhecido como desengajamento estatal. Embora esse fenômeno seja observado em diversos países há mais de meio século⁴, no Brasil sua concretização remonta especialmente à década de 1990, quando importantes reformas administrativas foram implementadas no contexto do Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado sob a coordenação do então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira⁵.

O objetivo central dessas reformas foi redefinir o papel do Estado, reduzindo sua atuação como executor direto de serviços públicos e reforçando suas funções de fomento, regulação e controle. No novo modelo institucional delineado, o Estado passou a transferir a execução de diversos serviços a entidades privadas, mantendo, no entanto, a responsabilidade pelo financiamento, pela regulação e pelo controle dos resultados.

Essa reconfiguração funcional visa preservar o papel do Estado como promotor do desenvolvimento econômico e garantidor dos direitos sociais, ao mesmo tempo em que evita sua sobrecarga com atribuições operacionais e burocráticas tradicionais, delegando-as, sob critérios técnicos e jurídicos rigorosos, a parceiros não estatais.

⁴ Sobre as discussões acerca dos papéis que o Estado assumiu e deve assumir em um mundo de rápidas transformações, vide GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, Willian D. *Governing by network. The New Shape of the Public Sector*. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. 2 nov. 2014; VILLANUEVA, Luis F. A. *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Edited by Stephen P. Osborne. Routledge, New York and London, 2015; MOORE, Mark; KHAGRAM, Sanjeev. *On creating public value*. Jonh F. Kennedy School of Government. Harvard University: 2004; POLLITT, Christopher; HUPE, Peter. *The magic of good governance. For special issue Policy and Society. Governance: is for everybody?* 2010.

⁵ Sobre a sua visão do papel do Estado, vide *State Reform in the 1990s*. <https://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/95-StateReformInThe1990s.pdf>



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Foi nesse contexto que surgiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014). Trata-se da mais recente de uma longa série de leis⁶, por meio das quais o Estado objetivou ampliar a participação do terceiro setor na oferta de serviços públicos.

A edição dessa norma se insere em um processo histórico de valorização da atuação complementar de entidades privadas sem fins lucrativos na execução de políticas públicas, especialmente diante das limitações do modelo estatal tradicional. Conforme observa José dos Santos Carvalho Filho⁷, antes da consolidação de marcos legais específicos, a atuação do Estado em determinados serviços públicos era marcada por práticas “desastradas e ineficientes”, evidenciando a necessidade de novos arranjos institucionais.

Nesse cenário, e em consonância com os movimentos de reforma do aparelho estatal, o Poder Público passou a recorrer a parcerias com organizações do terceiro setor, mediante ajustes voltados à consecução de objetivos de interesse comum, especialmente relacionados à atenuação das demandas sociais reprimidas.

Entretanto, no período anterior à promulgação do MROSC, essas parcerias eram esparsas e careciam de um arcabouço jurídico sólido, sendo formalizadas, em regra, por meio de **convênios**, sem diferenciação adequada quanto à natureza das entidades ou à complexidade dos objetos. Nesse sentido, cabe mencionar os apontamentos de Salgado, que serão transcritos a seguir:⁸

Por um longo tempo, o convênio foi o instituto jurídico utilizado para ajustar as relações de parceria entre Poder Público e entidades civis sem fins

⁶ Por exemplo, Lei 91/1935 (Declaração de Utilidade Pública Federal); Lei 3.577/1959 (Isenção para Entidades Filantrópicas); Decreto 93.872/1986 (ampliou o uso do convênio); Lei 8.212/1991 (isenção previdenciária para entidades filantrópicas); Lei 8.958/1994 (Fundações de Apoio); Lei 9.532/1997 (Imunidade e Isenção de Imposto de Renda); Lei 9.637/1998 (Organizações Sociais – OS); Lei 9.608/1998 (Lei do Voluntário); Lei 9.790/1999 (Lei das OSCIPs); Leis 12.101/2009 e 12.868/2013 (Certificação de Entidades Beneficentes).

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Regime jurídico dos termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação**. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 179-19

⁸ SALGADO, op. cit, p. 54.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

lucrativos, não apenas no SUS, mas no âmbito de todas as demais políticas públicas.

Contudo, com o advento do Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Lei nº 9.491/1997, iniciou-se um processo de redefinição do papel do Estado, com ênfase na concentração de sua atuação em serviços públicos indelegáveis e na promoção de parcerias institucionais com entidades do terceiro setor.

Nessa nova conjuntura, passou-se a desenvolver legislação específica voltada à regulamentação das distintas modalidades de cooperação entre o Estado e as organizações da sociedade civil, marcando uma inflexão no modelo tradicional de prestação direta de serviços públicos.

Nesse contexto de reconfiguração do papel do Estado e ampliação das formas de cooperação com o terceiro setor, foi editada a Lei nº 9.637/1998, que instituiu o modelo de parceria com as chamadas Organizações Sociais (OS) — pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas à execução de atividades de interesse público, mediante qualificação específica concedida pelo Poder Executivo.

Na sequência, sobreveio a Lei nº 9.790/1999, com escopo semelhante, mas voltada à regulamentação das parcerias com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), cuja qualificação também depende de critérios legais próprios, conferidos pelo Ministério da Justiça.

Mais recentemente, foi promulgada a Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), com o objetivo de sistematizar, em caráter geral, as normas aplicáveis às parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), independentemente de sua qualificação como OS ou OSCIP.

Entretanto, a coexistência desses diplomas legais, cada qual com seus instrumentos específicos — contrato de gestão, termo de parceria, termo de fomento e termo de colaboração — e regimes próprios de obrigações, gerou insegurança jurídica quanto à aplicação de cada instrumento nos casos concretos. Diante disso, o legislador, ao



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

editar a Lei nº 13.204/2015, que alterou substancialmente o MROSC, entendeu por bem definir expressamente as hipóteses em que as exigências do MROSC não se aplicam, por já existir regulação específica incidente.

Tal delimitação está expressamente prevista no art. 3º da Lei nº 13.019/2014, cuja redação transcrevo a seguir:

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitarem com esta Lei;

II – revogado.

III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998;

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal;

V - aos termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014;

VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999;

VII - às transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;

VIII - (VETADO);

IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por:

- a) membros de Poder ou do Ministério Público;
- b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública;
- c) pessoas jurídicas de direito público interno;
- d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública;

X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos.

Conforme se depreende da redação do art. 3º da Lei nº 13.019/2014 e do histórico normativo anteriormente exposto, tal dispositivo tem por finalidade esclarecer o regime



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

jurídico aplicável às diferentes modalidades de parceria firmadas entre a Administração Pública e entidades privadas sem fins lucrativos. Em síntese, quando houver legislação ou regulamentação específica incidente sobre determinada parceria, as exigências do MROSC não se aplicam.

Essa delimitação legislativa revelou-se necessária diante da multiplicidade de instrumentos normativos que regulam a atuação do terceiro setor, os quais coexistem com finalidades distintas, estruturas próprias e requisitos formais específicos. Ao estabelecer os casos de inaplicabilidade do MROSC, o legislador buscou garantir segurança jurídica e evitar sobreposição de obrigações legais, permitindo a adequada escolha do regime normativo conforme a natureza do ajuste celebrado.

Além da multiplicidade normativa, essa interpretação decorre de forma clara da análise integral do art. 3º, MROSC. Os incisos desse dispositivo explicitam as hipóteses em que as exigências da referida lei não se aplicam, por já existir norma específica regulando a relação jurídica em questão.

Nessa linha, o inciso III do art. 3º dispõe que, nos casos em que um contrato de gestão observar as exigências da Lei nº 9.637/1998, não se devem acumular as exigências previstas no MROSC. De forma semelhante, o inciso VI estabelece que, tratando-se de termo de parceria celebrado com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), incidem exclusivamente as disposições da Lei nº 9.790/1999, ficando afastadas, também nesse caso, as exigências do MROSC.

O mesmo raciocínio se aplica aos termos de compromisso cultural a que se refere o §1º do art. 9º da Lei nº 13.018/2014, os quais devem seguir a disciplina normativa própria, conforme previsto no inciso V do art. 3º do MROSC. Trata-se, em todos os casos, de regra de delimitação normativa, cuja finalidade é evitar a sobreposição ou duplicidade de exigências legais sobre um mesmo instrumento jurídico, preservando a coerência do sistema normativo aplicável.

Essa **lógica interpretativa aplica-se integralmente ao objeto da presente controvérsia: os contratos e convênios celebrados para a prestação de serviços**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

de saúde de forma complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS) devem observar as exigências específicas das normas que regulam esses instrumentos — e não as disposições do MROSC.

Para melhor compreensão dessa assertiva, é necessário esclarecer, de forma estruturada, os seguintes pontos:

- a) o inciso IV do art. 3º do MROSC excepciona da incidência da Lei os contratos e convênios em sentido estrito voltados à prestação de serviços de saúde de forma complementar ao SUS;
- b) há distinção conceitual entre convênio em sentido estrito e convênio em sentido amplo;
- c) o MROSC não institui nem regulamenta contratos ou convênios em sentido estrito, mas apenas os instrumentos que dele são típicos: termo de fomento, termo de colaboração e acordo de cooperação, os quais integram a categoria dos chamados convênios em sentido amplo;
- d) o convênio a que se refere o art. 3º, IV, do MROSC é aquele em sentido estrito, cuja disciplina normativa decorre da Lei de Licitações, nos termos dos arts. 84 e 84-A do próprio MROSC;
- e) da mesma forma, o contrato mencionado no art. 3º, IV, MROSC, também corresponde ao contrato administrativo típico, regido pelas normas da Lei de Licitações;
- f) o processo legislativo que culminou na inclusão do inciso IV ao art. 3º do MROSC revela, de forma expressa, a intenção do legislador de resguardar os convênios em sentido estrito das exigências estabelecidas pela Lei nº 13.019/2014.

Dessa forma, a adequada interpretação do art. 3º, IV, do MROSC exige a correta identificação dos institutos jurídicos que o dispositivo excepciona: o contrato de direito público e o convênio em sentido estrito, ambos disciplinados por legislação própria, diversa daquela instituída pelo marco regulatório em exame.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Conforme já mencionado, a figura do convênio foi, durante muito tempo, o principal instrumento jurídico utilizado pelo Poder Público para formalizar parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos. Embora concebido, no âmbito do Decreto-Lei nº 200/1967, como instrumento voltado primordialmente às relações entre entes federativos — ou seja, a parcerias de natureza público-pública —, sua utilização foi expressamente autorizada para a prestação de assistência médica, nos termos do §2º do art. 156⁹ do referido diploma legal.

Nesse sentido, como pontua Salgado¹⁰:

Portanto, a primeira previsão legal do uso do convênio como instrumento jurídico para regular as relações entre Poder Público e entidades privadas surgiu, exatamente, no âmbito da política nacional de saúde.

Em 1988, quando da promulgação da Constituição Federal, o ordenamento jurídico previa apenas duas formas jurídicas para a celebração de negócios entre o Poder Público e particulares: o contrato e o convênio. Assim, quando o constituinte estabeleceu que as instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde mediante contrato de direito público ou convênio, no §1º do art. 199 da CF, o sentido da norma era unívoco. No entanto, de lá para cá, muita coisa mudou no ordenamento jurídico, como registra Mânica¹¹:

Desde a promulgação da Constituição de 1988, ocorreram intensas inovações normativas na disciplina das relações do Estado com o terceiro setor. De um ambiente institucional restrito aos Convênios, cuja disciplina legal cingia-se a um único dispositivo da Lei n. 8.666/93, passou-se a um cenário em que convivem nada menos do que seis modelos de ajuste com o

⁹ Art. 156. A formulação e Coordenação da política nacional de saúde, em âmbito nacional e regional, caberá ao Ministério da Saúde.

§ 1º Com o objetivo de melhor aproveitar recursos e meios disponíveis e de obter maior produtividade, visando a proporcionar efetiva assistência médico-social à comunidade, promoverá o Ministério da Saúde a coordenação, no âmbito regional das atividades de assistência médico-social, de modo a entrosar as desempenhadas por órgãos federais, estaduais, municipais, do Distrito Federal, dos Territórios e das entidades do setor privado.

§ 2º Na prestação da assistência médica dar-se-á preferência à celebração de convênios com entidades públicas e privadas, existentes na comunidade.

¹⁰ SALGADO, op. cit, p. 54.

¹¹ MÂNICA, Fernando Borges. REVENDO OS CONVÊNIOS COM O TERCEIRO SETOR: O QUE MUDOU A PARTIR DA LEI N. 13.019/14. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**. Ano 2 - Número 2 - Agosto de 2017. Disponível em <https://fernandomanica.com.br/wp-content/uploads/2024/01/2017.08-revendo-os-convenios-com-o-terceiro-setor-o-que-mudou-a-partir-da-Lei-13.019.pdf>



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

terceiro setor, disciplinados por lei própria. Atualmente, além dos próprios Convênios, o universo das parcerias com o terceiro setor é formado pelos Contratos de Gestão (Lei n. 9.637/98), pelos Termos de Parceria (Lei n. 9.790/99) e pelos recém-instituídos Termos de Colaboração, Termos de Fomento e Acordos de Cooperação (Lei n. 13.019/14).

Apesar da superveniência de leis específicas voltadas às Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Organizações da Sociedade Civil (OSC), os convênios, enquanto instrumentos autônomos e distintos desses regimes, jamais deixaram de existir.

Sua utilização foi mantida durante toda a vigência da Lei nº 8.666/1993, onde encontravam regulamentação no art. 116, e permanece assegurada sob a égide da atual Lei nº 14.133/2021. Em razão dessas previsões normativas, convencionou-se denominar de **convênios em sentido estrito** aqueles regidos pelas Leis de Licitações.

Essa qualificação — “em sentido estrito” — tornou-se necessária porque, por um longo período, o convênio foi o único instrumento disponível para a persecução de finalidades públicas com interesses convergentes entre as partes. Com o passar do tempo, o termo “convênio” passou a ser utilizado, de forma ampliada, para designar genericamente todas as formas de parceria em que os interesses das partes não são contrapostos — em contraste com os contratos administrativos, cuja lógica repousa na contraposição de interesses.

Por esse motivo, convencionou-se designar como **convênios em sentido amplo** todas as parcerias com o terceiro setor nas quais há convergência de finalidades, como é o caso do contrato de gestão, do termo de colaboração e do termo de fomento.

Nesse sentido, vale, mais uma vez, citar Mânica¹²:

Deve-se ressaltar que o ordenamento brasileiro adota duas acepções aos convênios público-privados. Em sentido amplo, trata-se de uma categoria jurídica da qual fazem parte todas as modalidades de parceria com o terceiro

¹² MÂNICA, Fernando Borges. REVENDO OS CONVÊNIOS COM O TERCEIRO SETOR: O QUE MUDOU A PARTIR DA LEI N. 13.019/14. <https://fernandomanica.com.br/wp-content/uploads/2024/01/2017.08-revendo-os-convenios-com-o-terceiro-setor-o-que-mudou-a-partir-da-Lei-13.019.pdf>



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

setor existentes no Brasil. Já em sentido estrito, trata-se de uma das diversas modalidades de parceria com o terceiro setor previstas na legislação brasileira, disciplinada especificamente pelo artigo 116 da Lei n. 8.666/93. A origem da distinção entre as duas acepções remonta ao processo histórico de desenvolvimento das parcerias com o terceiro setor no Brasil.

[...]

O convênio, tal qual referido no dispositivo acima colacionado, foi regulamentado pelo artigo 116 da Lei n. 8.666/93 e por atos infralegais que tratam especificamente do tema. No entanto, com o passar do tempo, novas modalidades de parceria foram introduzidas no ordenamento pátrio por legislação específica, como é o caso da Lei n. 9.637/98 (Contratos de Gestão), Lei n. 9.790/99 (Termos de Parceria) e Lei n. 13.019/14 (Termos de Colaboração, Termos de Fomento e Acordos de Cooperação). Todas elas também instrumentalizam a soma de esforços para a obtenção de um resultado de interesse comum, inclusive a prestação complementar de serviços ao SUS.

Com isso, o panorama legislativo pátrio demandou nova leitura ao disposto no parágrafo primeiro do artigo 199 da Constituição Federal, de modo que a expressão 'convênio' lá referida passasse a significar não apenas os convênios disciplinados pelo artigo 116 da Lei n. 8.666/93, mas todas as modalidades de parceria com entidades do terceiro setor marcadas pela conjugação de esforços em prol de um interesse comum.

Nesse novo quadro institucional, coexistem duas acepções do vocábulo 'convênio', uma acepção ampla e outra acepção estrita. Em sentido amplo, convênio refere-se a toda e qualquer modalidade de parceria com o terceiro setor. Em sentido estrito, convênio significa a espécie de parceria com o terceiro setor disciplinada especificamente pelo artigo 116 da Lei n. 8.666/93.

Considerando as duas acepções do termo **convênio**, constata-se que o art. 3º, inciso IV, do MROSC refere-se, de forma inequívoca, aos **convênios em sentido estrito**.

Essa conclusão decorre do próprio texto legal, que expressamente determina a aplicação da Lei de Licitações — normativa que disciplina os convênios em sentido estrito — aos ajustes firmados para a prestação de serviços de saúde em caráter complementar ao SUS.

A esse respeito, confira-se a redação do art. 84, parágrafo único, inciso II, do MROSC:

MROSC

Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. **São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios:**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II - decorrentes da aplicação do disposto no **inciso IV do art. 3º**.

Art. 3º **Não se aplicam as exigências desta Lei:**

IV - **aos convênios** e contratos **celebrados** com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos **nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal;**

CF

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Lei 8.666/93

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º **A celebração de convênio**, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 2º **Assinado o convênio**, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

§ 3º **As parcelas do convênio** serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

§ 4º **Os saldos de convênio**, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

Como se observa, a redação do art. 84, parágrafo único, da Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC) não se destaca pela clareza expositiva. O dispositivo realiza remissões simultâneas a artigo de outra lei, bem como a dispositivo do próprio MROSC, o qual, por sua vez, remete a preceito constitucional — configurando uma cadeia normativa que dificulta a interpretação imediata e autônoma do texto legal.

Não obstante essa dificuldade redacional, a leitura sistemática dos dispositivos inter-relacionados revela com clareza a intenção legislativa: isentar os convênios em sentido estrito das exigências estabelecidas pelo MROSC, submetendo-os exclusivamente às disposições da legislação licitatória aplicável à espécie.

Essa interpretação segue com a lógica dos demais incisos do art. 3º do MROSC, que também estabelecem hipóteses de inaplicabilidade do regime da Lei nº 13.019/2014, sempre que houver norma específica disciplinando a relação jurídica correspondente.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Além dos convênios, o inciso IV do art. 3º do MROSC também excepciona da sua incidência os contratos administrativos. Trata-se de contratos de direito público, conforme qualificado no art. 199, §1º, CF, que são também regulados pela Lei de Licitações, que é a norma que regulamenta essa espécie de negócio jurídico.

Cumprе destacar, nesse contexto, que os instrumentos próprios do MROSC — termo de fomento, termo de colaboração e acordo de colaboração — não se confundem com os contratos de direito público previstos na legislação geral de licitações. Por essa razão, tais instrumentos não se enquadram na hipótese de exceção prevista no inciso IV do art. 3º, permanecendo, portanto, sujeitos integralmente ao regime jurídico da Lei nº 13.019/2014.

Dessa forma, **o art. 3º, IV, do MROSC não veda o uso do termo de fomento ou de colaboração para a execução de serviços de saúde de caráter complementar ao SUS. Apenas delimita que, nos casos em que a relação jurídica for formalizada por meio de convênio ou contrato, deverão ser observadas exclusivamente as normas da legislação licitatória, e não as do MROSC.**

Essa conclusão é corroborada pelo histórico do processo legislativo que resultou na inclusão do inciso IV ao art. 3º do MROSC. Como se sabe, a Lei nº 13.019/2014 foi substancialmente modificada pela Lei nº 13.204/2015. A referida reforma legislativa teve por objetivo, entre outras medidas, promover a efetividade do princípio da universalização do SUS, *facilitando*, e não dificultando, a execução de serviços na área da saúde.

Nesse sentido, o legislador reformador buscou preservar os convênios e contratos firmados para a execução de ações e serviços complementares ao SUS das exigências adicionais estabelecidas pelo MROSC, conforme se depreende das



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

justificativas das emendas parlamentares que culminaram na introdução do inciso IV ao art. 3º da Lei nº 13.019/2014¹³:

Emendas nº 2 e 12 (Deputada Carmen Zanotto PPS/SC e Dep. Pauderney Avelino Democratas/AM)

[...]

A Constituição Federal possui fundamentação suficiente para afastar as restrições que a Lei nº 13.019 impõe para a continuidade da parceria com as entidades privadas no âmbito do SUS. Além disso, de acordo com a Lei Complementar nº 141/2012, é vedada a exigência de restrição à entrega dos recursos fundo a fundo no âmbito do SUS, que são de natureza obrigatória. O sistema atual sobre o ato de contratualizar exige que a contratualização seja feita entre ente federado e entidade privada como requisito para repasse de recursos fundo a fundo pelo Ministério da saúde e, posteriormente, do ente para a entidade privada.

Aplicando-se as exigências da Lei nº 13.019, a formação de tal contrato não poderia ser realizada sem chamamento, o que impede a realização de investimentos. Até mesmo quando há recursos próprios do ente federado, além dos federais. A restrição pode visar danos aos contratos já celebrados e também comprometer o atendimento da aplicação mínima estabelecida pela Emenda Constitucional 29.

[...]

Emenda 33 (Deputado Antonio Brito –PTB/BA e Darcísio Perondi – PMDB/RS)

Especialmente, no art. 199, as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos têm preferência para efeito de sua contratação/convenimento junto ao SUS. **A CF por si só já constitui fundamento suficiente para afastar o chamamento e as demais restrições que a Lei nº 13.019 impõe para a continuidade da parceria com as entidades privadas no âmbito do SUS.**

[...]

Além disso, o art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal -LRF prevê que transferências no âmbito do SUS são de natureza obrigatória. Por outro lado, a Lei nº 13.019 busca especialmente disciplinar requisitos para realização de transferências voluntárias com entidades privadas. Assim, desvincula-se da prática atual de transferência de recursos no âmbito do SUS, tanto que o Decreto que atualmente regulamenta transferências voluntárias (Dec. 6170) possui disposições expressas que excepcionam transferências do Ministério da Saúde -MS.

Acresce-se ainda referência à Lei Complementar nº 141/2012, segundo a qual é vedada a exigência de restrição à entrega dos recursos fundo a fundo

¹³ Trechos retirados de RAPOSO, Carlos. ParecerPG/SUBCONS/11/2023/CR. Revista Carioca de Direito, Rio de Janeiro, Vol. 5, n.1, jan./jun. 2024, p. 103-137.e-ISSN 2965-4742 | ISSN 2178-3470 <https://rcd.pgm.rio/index.php/rcd/article/view/162/183>



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

no âmbito do SUS, que são de natureza obrigatória. A sistemática atual de contratualização exige que esta seja feita entre ente federado e entidade privada como condição para repasse de recursos fundo a fundo pelo MS e, posteriormente, do ente para a entidade privada. **Aplicando-se as exigências da Lei nº 13.019, a contratualização não poderia ser realizada sem chamamento, impedindo a realização de investimentos.**

Emenda 93 (Deputado Eros Biondini)

[...]

Contudo, é necessário aprimorar o texto, para que a aplicação da Lei nº 13.019, de 2014, não se torne um óbice aos avanços democráticos que observamos nos dias de hoje, **no sentido de assegurar a continuidade e a prestação de serviços** importantes e essenciais para a população, **como** os são aqueles das áreas de **saúde**, assistência social e educação.

As emendas mencionadas foram acolhidas parcialmente, uma vez que a redação final do dispositivo divergiu das formulações originalmente propostas. Todavia, preservou-se a finalidade essencial: afastar a incidência das exigências do MROSC nos casos de convênios e contratos destinados à execução de serviços de saúde em caráter complementar ao SUS, evitando, assim, a duplicidade de obrigações legais sobre a mesma relação jurídica.

Em síntese, o art. 3º, inciso IV, do MROSC não obsta a celebração de termos de fomento ou de colaboração com entidades privadas sem fins lucrativos para atuação complementar ao SUS, conforme previsão do art. 199, §1º, da Constituição Federal. A norma apenas define o regime jurídico aplicável, esclarecendo que, quando se optar pela utilização de convênios ou contratos administrativos, deverão ser observadas, exclusivamente, as disposições legais específicas dessas modalidades — notadamente, a legislação licitatória.

Aproveita-se a oportunidade para destacar outras alterações promovidas no MROSC que reafirmam a intenção legislativa *de facilitar a execução de serviços na área da saúde*. Nesse sentido, a exigência de chamamento público foi dispensada, em determinadas hipóteses, para parcerias voltadas à prestação de serviços de saúde, conforme se extrai da conjugação dos arts. 24 e 30, inciso VI, da Lei nº 13.019/2014:

MROSC



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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.** (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Ademais, a reforma normativa suprimiu a possibilidade de celebração de convênios em sentido estrito com entidades privadas para finalidades diversas, restringindo sua aplicação aos casos de serviços de saúde prestados em caráter complementar ao SUS:

Art. 84-A. **A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84.**

Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios:

I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º .

Art. 41. Ressalvado o disposto no art. 3º e no parágrafo único do art. 84, serão celebradas nos termos desta Lei as parcerias entre a administração pública e as entidades referidas no inciso I do art. 2º .

Os dispositivos em questão, mais uma vez, apresentam a característica recorrente de circularidade nas remissões legais — traço distintivo do MROSC que, não raro, compromete a clareza interpretativa de seu conteúdo normativo.

Não obstante essa dificuldade estrutural, uma vez compreendidas as normas referenciadas — anteriormente citadas neste voto —, depreende-se de forma inequívoca que somente é admitida a celebração de convênios público-privados em sentido estrito para a execução de serviços de saúde prestados em caráter complementar ao SUS. Para outros objetos, devem ser celebrados os instrumentos do MROSC, com todas as suas exigências – caso não seja aplicável outra lei



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Além de todos esses pontos, destaco um argumento adicional: a redação utilizada nas vedações do MROSC. Se fosse a intenção do legislador vedar a utilização do termo de fomento para serviços de saúde complementares ao SUS, ele teria manejado a fórmula “é vedado”, como o fez em outras passagens da Lei, conforme se exemplifica abaixo:

Lei 13.019/2014

Art. 21. A realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social não implicará necessariamente na execução do chamamento público, que acontecerá de acordo com os interesses da administração.

§ 3º **É vedado** condicionar a realização de chamamento público ou a celebração de parceria à prévia realização de Procedimento de Manifestação de Interesse Social.

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto.

§ 2º **É vedado** admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria, admitidos:

Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

§ 5º A vedação prevista no inciso III não se aplica à celebração de parcerias com entidades que, pela sua própria natureza, sejam constituídas pelas autoridades referidas naquele inciso, **sendo vedado** que a mesma pessoa figure no termo de colaboração, no termo de fomento ou no acordo de cooperação simultaneamente como dirigente e administrador público.

Constata-se, a partir da análise dos dispositivos mencionados, que as vedações estabelecidas pelo MROSC são expressas, não cabendo ao intérprete ampliar restrições que o legislador não previu. Nesse sentido, aplica-se a máxima de que restrições devem ser interpretadas restritivamente, vedando a criação de proibições por via interpretativa.

Assim, diante da inexistência de norma legal que vede expressamente a utilização do termo de fomento para a execução de serviços de saúde prestados de forma



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

complementar ao SUS, impõe-se reconhecer a regularidade jurídica dessa possibilidade.

Ao revés, o próprio texto do MROSC faz referência direta aos serviços de saúde como objeto legítimo de parcerias celebradas por meio de seus instrumentos típicos, conforme se observa dos arts. 30, inciso VI, e 84-C¹⁴, inciso IV, da Lei nº 13.019/2014. Tal previsão normativa reforça a admissibilidade de que tais serviços sejam executados por meio de termos de fomento, termos de colaboração ou acordos de colaboração — ou, alternativamente, por meio de outro instrumento jurídico compatível, como o contrato de gestão, desde que a escolha seja devidamente motivada pelo gestor público, à luz das especificidades do caso concreto.

Em reforço a essa conclusão, destaca-se o verbete da *Enciclopédia Jurídica da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo*, sob o título “Parcerias no setor de saúde”, de autoria do já citado professor Rafael Mânica¹⁵, o qual corrobora a admissibilidade dos instrumentos previstos no MROSC no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS):

A Lei 13.019/2014 não delimita as áreas de atuação passíveis de execução em regime de parceria, sendo que seu art. 33, inciso I, faz referência a “objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social”. No caso da assistência à saúde, podem celebrar as parcerias previstas pela Lei 13.019/2014 todas as Organizações da Sociedade Civil que tenham como objeto social a prestação de serviços de assistência à saúde.

Deve-se assinalar, nessa medida, que o fato de a Lei 13.019/2014 ter mantido a existência dos convênios com o terceiro setor para a prestação de serviços no âmbito do SUS, não significa que não seja possível, também nessa esfera, a celebração de outras modalidades de ajuste. A escolha por um ou outro

¹⁴ 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.

Art. 84-C. Os benefícios previstos no art. 84-B serão conferidos às organizações da sociedade civil que apresentem entre seus objetivos sociais pelo menos uma das seguintes finalidades:

IV -**promoção da saúde**;

¹⁵ MÂNICA, Fernando Borges. Enciclopédia Jurídica Da PUC-SP. Parcerias no setor da saúde. Disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/123/edicao-2/parcerias-no-setor-da-saude>.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

modelo de ajuste deve ser feita de forma motivada pelo gestor público a partir da realidade fática a ser enfrentada pela parceria.

Por fim, cabe refutar argumento adicional apresentado pela unidade técnica, no sentido de que não seria cabível a celebração de termo de fomento em razão da suposta transferência de gestão envolvida no ajuste, considerada excessivamente abrangente, o que contrariaria, segundo essa interpretação, a exigência de especificidade do objeto inerente a esse tipo de instrumento.

A esse respeito, conforme consignado na Manifestação Técnica nº 188/2023, sustenta-se que o termo de fomento teria por finalidade exclusiva a execução de atividades ou projetos específicos, nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei nº 13.019/2014.

Essa interpretação, no entanto, não encontra respaldo no texto desse dispositivo, que não menciona qualquer exigência de especificidade do objeto, como se confere da reprodução abaixo:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a 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 expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

Nos termos do dispositivo mencionado, o legislador estabelece como requisitos para a celebração de parceria, mediante termo de fomento: (i) a mútua cooperação entre a administração pública e a organização da sociedade civil; (ii) a perseguição de finalidades de interesse público e recíproco; e (iii) a execução de atividade ou projeto formalmente expressos no respectivo instrumento jurídico.

Importa destacar que não há, em nenhuma passagem do referido inciso, nem nos demais dispositivos do art. 2º do MROSC, qualquer exigência de que tais atividades ou projetos sejam "específicos" ou "pontuais", tampouco há o emprego de adjetivos ou expressões de sentido equivalente que impliquem limitação material do objeto.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Com efeito, quando o legislador pretende restringir o escopo material dos instrumentos do MROSC, o faz de forma expressa e inequívoca, como se observa do dispositivo que será transcrito a seguir:

Art. 40. **É vedada** a celebração de **parcerias** previstas nesta Lei **que tenham por objeto, envolvam ou incluam**, direta ou indiretamente, **delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado.**

Conforme se depreende do dispositivo legal transcrito, é vedada a celebração de termos de fomento ou de colaboração cujo objeto envolva atividades típicas e exclusivas do Estado, tais como regulação, fiscalização, exercício do poder de polícia ou policiamento. Nenhuma outra vedação material pode ser inferida por interpretação extensiva ou integrativa.

Desse modo, não há qualquer impedimento legal à celebração de termos de fomento cujo objeto seja abrangente, como ocorre no caso concreto, em que se trata do “gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde no Hospital Materno Infantil”, o que, conforme descrito na Manifestação Técnica nº 188/2023, corresponde à transferência da gestão da unidade hospitalar.

Ao revés do que sugere a crítica técnica, tais atividades se inserem no rol de objetos admitidos pelo legislador, conforme se infere do dispositivo que disciplina as cláusulas essenciais dos instrumentos firmados sob a égide do MROSC, cuja transcrição se apresenta a seguir:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como **cláusulas essenciais**:

XIX - a **responsabilidade exclusiva da organização** da sociedade civil pelo **gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal**;

Ao estabelecer, como cláusula essencial dos instrumentos de parceria, a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro — abrangendo despesas de custeio, de investimento e de pessoal, entre outras —, o legislador expressamente autorizou a assunção de



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

atribuições amplas por parte da entidade parceira, o que inclui, inequivocamente, a possibilidade de transferência de gestão para fins de execução das ações pactuadas.

Nesse contexto, excede os limites do texto legal a interpretação segundo a qual o termo de fomento não seria adequado ao caso em razão da ausência de especificidade no objeto, o que supostamente inviabilizaria a transferência de gestão. Mais uma vez, impõe-se a observância da máxima hermenêutica segundo a qual, onde o legislador não restringiu, não pode o intérprete restringir.

Diante de todo o exposto, constata-se que **o art. 3º, inciso IV, da Lei nº 13.019/2014 (MROSC), não proíbe a utilização do termo de fomento ou de colaboração para a execução de serviços de saúde prestados em caráter complementar ao SUS.** O dispositivo apenas excepciona os convênios e contratos administrativos do regime jurídico do MROSC, esclarecendo que, nesses casos, devem ser observadas exclusivamente as disposições da legislação licitatória.

Assim delineado o quadro técnico-jurídico à luz dos elementos constantes dos autos, conclui-se pela **inexistência de vedação legal à celebração do termo de fomento para a finalidade em questão**, impondo-se o **afastamento da irregularidade apontada**.

Esclarecida a possibilidade jurídica de aplicação do MROSC às parcerias destinadas à execução de serviços de saúde em caráter complementar ao SUS, passo à análise da adequação do termo de fomento como instrumento apropriado para a formalização desses ajustes, ressaltando que a escolha do instrumento jurídico deve sempre observar as peculiaridades concretas da parceria.

O MROSC foi instituído com o propósito de se consolidar como o regime jurídico geral aplicável às parcerias firmadas com o terceiro setor. Tal vocação normativa é expressamente revelada pelo art. 41 da Lei nº 13.019/2014, já transcrito neste voto, que determina sua aplicação como regra geral, ressalvadas apenas as hipóteses excepcionais enumeradas no art. 3º da própria norma.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Em harmonia com essa diretriz, o Conselheiro Nestor Baptista Linhares, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao analisar o Processo nº 114273/20, destacou que o MROSC “buscou garantir um tratamento mais abrangente e igualitário às entidades do terceiro setor, dispensando a necessidade de obtenção de uma qualificação jurídica específica para sua colaboração com o poder público”.

Nesse passo, o legislador instituiu os instrumentos do MROSC para que eles se tornassem a regra das parcerias, superando os modelos mais rígidos e limitados de outras modalidades.

No caso específico do termo de fomento, trata-se de instrumento caracterizado pela iniciativa da própria organização da sociedade civil, que submete ao poder público proposta de plano de trabalho alinhada às políticas públicas vigentes. O termo de fomento revela-se, assim, adequado para o repasse de recursos públicos a entidades que já desempenham atividades de interesse social relevante, conforme estabelecido nos dispositivos legais que serão a seguir indicados, todos constantes da Lei nº 13.019/2014:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

VIII - **termo de fomento**: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **propostas pelas organizações da sociedade civil**, que envolvam a **transferência de recursos financeiros**;

Art. 17. O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública para consecução de **planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil** que envolvam a **transferência de recursos financeiros**.

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;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

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.

Da leitura dos dispositivos legais referidos, infere-se que não há qualquer impedimento jurídico à utilização do termo de fomento para a execução de plano de trabalho voltado à gestão de hospital materno infantil. Ao contrário, o marco normativo permite que organizações da sociedade civil com reconhecida expertise em determinada área possam acionar diretamente o Poder Público, apresentando propostas técnicas fundadas em sua experiência prática, independentemente de provocação estatal.

Essa dinâmica traz benefícios para a gestão pública e para os usuários do serviço, na medida em que a OSC pode ter uma perspectiva que o Poder Público não teria, oferecendo soluções que, do contrário, não seriam desfrutadas pela população. Isso permite inovações e modernizações capazes de acarretar a melhoria concreta da qualidade dos serviços prestados à população, materializando o interesse público.

Diante de todo o exposto, **concluo pelo afastamento da irregularidade apontada**, reconhecendo a **viabilidade jurídica da formalização de Termo de Fomento entre a organização da sociedade civil Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Vitória e o Município da Serra**, com a finalidade de promover o **gerenciamento, a operacionalização e a execução das ações e serviços de saúde no Hospital Municipal Materno Infantil da Serra (HMMI)**.

Não obstante o afastamento da irregularidade, reputa-se pertinente o registro de uma ressalva de natureza procedimental. No presente caso, o procedimento administrativo foi instruído com base em minuta padronizada de parecer jurídico, emitida pelo órgão de assessoramento da municipalidade.

Com efeito, o Parecer Padrão nº 009-PROGER (fl. 51 da Peça Complementar nº 43453/2022 – Evento 05) contém análise genérica das normas aplicáveis às parcerias celebradas entre o Município e organizações da sociedade civil, com comentários de



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

caráter amplo e abstrato, sem qualquer exame específico quanto às particularidades do ajuste em questão — notadamente, a transferência da gestão do Hospital Municipal Materno Infantil da Serra (HMMI).

A utilização de parecer padronizado em contexto tão complexo e de elevada relevância técnica e financeira revela-se inadequada, por não atender às exigências de fundamentação específica e contextualizada exigidas para a validação jurídica de parcerias dessa natureza.

Dessa forma, **recomenda-se que o Município da Serra passe a exigir, nos processos administrativos relativos a ajustes complexos e de expressivo valor econômico, a elaboração de pareceres jurídicos individualizados**, emitidos pela Procuradoria-Geral do Município, com base nas particularidades do caso concreto, em estrita observância ao disposto no art. 35, inciso VI, §2º, da Lei nº 13.019/2014.

III.2 TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO DA SAÚDE MUNICIPAL AO TERCEIRO SETOR, SEM QUE FOSSE DEMONSTRADA A VANTAJOSIDADE DESSA OPÇÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO (Item 3.2 MT 188/2023-9 e da ITI 12/2023-3)

Responsáveis: Antônio Sérgio Alves Vidigal - Prefeito Municipal
Bernadete Coelho Xavier - Secretária Municipal de Saúde
Alessandra Fernandes Maia - Superintendente de Atenção Especializada à Saúde
Wagner Silva do Rosário - Gerente de Contratação de Organização Social
Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória - Entidade contratada
Maria da Penha Rodrigues Dávila - Provedora da Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória

Neste item, a área técnica, por meio da Manifestação Técnica nº 188/2023, apontou as seguintes falhas no processo de formalização do Termo de Fomento nº 002/2022:

i) Ausência de estudo de viabilidade econômico-financeira, com planilhas orçamentárias elaboradas pela Administração Pública que discriminassem os custos unitários de cada serviço, a fim de aferir se a transferência da gestão ao terceiro setor representaria alternativa mais vantajosa em relação à gestão direta;



0800 000 7000



www.tcees.tc.br



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

- ii) Inexistência de pesquisa de mercado, envolvendo hospitais públicos e privados, com vistas à verificação comparativa da vantagem na adoção do modelo de parceria com entidade do terceiro setor;
- iii) Insuficiência dos cronogramas físico-financeiros apresentados pela OSC, diante da ausência de discriminação de custos unitários, o que inviabilizaria a avaliação objetiva da vantajosidade da parceria.

Em resposta a esses apontamentos, os agentes públicos, por meio da Peça 34, apresentaram os seguintes argumentos:

- i) A reputação secular da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (ISCMV) como entidade tradicional e amplamente reconhecida na prestação de serviços de saúde;
- ii) A experiência consolidada da ISCMV na gestão de diversos serviços públicos, como o SAMU 192 e o Hospital Pró-Matre;
- iii) A inadequação do uso de referenciais existentes, como a Maternidade de Carapina, para efeito de comparação com o Hospital Municipal Materno Infantil (HMMI), tendo em vista a diferença de escopo e complexidade entre as unidades. Destacaram-se, por exemplo, os serviços adicionais ofertados pelo HMMI, como cirurgia ginecológica ambulatorial, acompanhamento de recém-nascidos (follow-up), ambulatório de ultrassonografia e atendimento especializado a mulheres vítimas de violência sexual. Segundo os gestores, a vantajosidade da parceria decorreria da qualidade técnica do projeto e da eficiência na execução dos serviços, e não de comparações quantitativas diretas com outras unidades.

Destaca-se que não foram apresentados novos elementos na Peça 139.

Já na Peça 123, a ISCMV e sua provedora enfatizaram os seguintes pontos:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

- i) O histórico relevante da instituição na prestação de serviços de saúde no Estado do Espírito Santo, sendo mantenedora de nove unidades, incluindo o Hospital da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, o Hospital Dr. Arthur Gerhardt e a EMESCAM;
- ii) O aperfeiçoamento significativo da qualidade dos serviços prestados na Maternidade Pró-Matre, em menos de cinco anos, com atendimento expressivo à população do município de Serra, o que motivaria a replicação do modelo de gestão no HMMI, recentemente construído e apto a iniciar seu funcionamento;
- iii) O interesse institucional da ISCMV em desenvolver um projeto de natureza multidisciplinar, que integrasse a prestação de serviços de saúde com atividades de ensino e formação profissional, viabilizando a atuação do HMMI como “Hospital-Geral, Hospital-Maternidade, Hospital-Escola e Escola Superior de Ciências”, dentro de um modelo inovador de gestão;
- iv) A implementação de ações formativas e científicas, com treinamentos voltados a pacientes e profissionais de saúde, bem como atividades ofertadas aos servidores municipais — a exemplo da Jornada Científica do Câncer de Mama, da Jornada sobre Dermatoses na Primeira Infância, e outras ações de prevenção e capacitação promovidas pela ISCMV;
- v) A ampliação da oferta de estágios e vagas de residência médica, beneficiando estudantes da graduação e do internato da EMESCAM, bem como residentes vinculados ao Hospital da Santa Casa de Misericórdia de Vitória. Destacou-se, ainda, a intenção de abrir novas vagas para formação e capacitação de profissionais diretamente vinculados ao HMMI e à Secretaria Municipal de Saúde;
- vi) Por fim, sustentaram que tais iniciativas vêm transformando o HMMI em um núcleo ampliado de atenção à saúde, com foco na gestante, mas com atuação transversal e estratégica para o desenvolvimento do sistema municipal de saúde, demonstrando, assim, a vantajosidade da contratação indireta por meio do Termo de Fomento celebrado.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Analisando todos os argumentos apresentados, **reafirmo a ilegitimidade passiva da Sra. Maria da Penha Rodrigues Dávila e da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (ISCMV)** no presente feito, e verifico que **a irregularidade deve ser mantida em face de Bernadete Coelho Xavier, Alessandra Fernandes Maia e Wagner Silva do Rosário, e afastada em relação a Antônio Sérgio Alves Vidigal**, conforme passo a detalhar.

Nas parcerias firmadas com entidades do terceiro setor, a análise da vantajosidade da contratação é etapa indispensável e deve abranger, cumulativamente, dois aspectos fundamentais: a) a adequação dos valores envolvidos à realidade de mercado; e b) o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços prestados.

Esse exame independe do instrumento jurídico adotado para formalizar a parceria, assim como da legislação específica que a rege, aplicando-se a todas as modalidades de ajuste disponíveis. A razão disso está nos princípios da economicidade, da eficiência e da indisponibilidade do interesse público, os quais impõem ao gestor público o dever de justificar, com base técnica, a opção administrativa, não podendo ser afastados por qualquer disposição legal infraconstitucional.

Assim, embora não sejam aplicáveis ao caso as exigências específicas da Lei 8.666/93 nem da Lei 9.637/98 (Lei das OS) – como entendimento da área técnica –, é necessário demonstrar a vantajosidade da parceria, nos termos delineados.

Tal demonstração deve ser promovida pela Administração Pública, por meio de documento próprio que avalie expressamente os dois fatores mencionados. Não se exige, para tanto, um “estudo detalhado de viabilidade econômico-financeira” nos moldes definidos pelo Tribunal de Contas da União para os contratos de gestão com Organizações Sociais, visto que essa exigência não se aplica ao presente caso.

Considerando os dois aspectos essenciais à análise da vantajosidade, esta fundamentação será organizada em duas partes: a primeira dedicada à avaliação dos valores envolvidos; a segunda, à análise da qualidade dos serviços prestados.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

No tocante aos valores, a Manifestação Técnica nº 188/2023 apontou duas falhas principais: i) a inexistência de pesquisa de mercado para fins comparativos; e ii) a ausência de planilhas contendo a composição de todos os custos unitários dos serviços transferidos.

Com relação ao segundo ponto, a crítica da área técnica não se sustenta, conforme se demonstrará. Já quanto ao primeiro, assiste razão à unidade instrutiva, como passo a examinar.

No que tange às planilhas de custos, a MT nº 188/2023 registrou que “não consta, no âmbito do Processo Administrativo Municipal nº 54.127/2021 (Eventos 03/10), quaisquer planilhas ou estudo técnico, que tenham sido elaborados pela Secretaria de Saúde do Município da Serra, nos quais fosse detalhada a composição dos custos”.

Além da alegada omissão documental por parte da Administração, a Manifestação Técnica também aponta falhas nos documentos apresentados pela própria ISCMV, conforme será abordado a seguir:

Por oportuno, conforme consta no Plano de Trabalho do Termo de Fomento nº 02/2022, **o cronograma físico-financeiro da execução do objeto e o cronograma de desembolso** (fls. 40/41 da Peça Complementar 43457/2022 – Evento 09), **não apresentam quaisquer planilhas com o detalhamento dos elementos componentes dos custos dos serviços (mão de obra, materiais, serviços de terceiros, etc.)**, com o objetivo de justificar a formação dos preços de referência dos serviços hospitalares prestados no “Hospital Municipal Materno Infantil (HMMI)”, cuja gestão viria a ser transferida para entidade do terceiro setor, de modo a assegurar a economicidade da referida contratação, senão vejamos:

Tabela 01: **Cronograma físico-financeiro da execução do objeto**

Etapa/atividades	Indicador físico		Período de execução	
	Und.	Qtd	Início	Término
Abertura de pronto socorro	Consultórios	02	01/01/22	31/12/22
Abertura de enfermaria de risco habitual	Leitos	50	01/01/22	31/12/22
Abertura de enfermaria de alto risco	Leitos	40	01/01/22	31/12/22
Abertura dos leitos de ginecologia	Leitos	10	01/01/22	31/12/22
Abertura do centro cirúrgico/obstétrico	Salas	03	01/01/22	31/12/22
Abertura da UTI	Leitos	10	01/01/22	31/12/22
Abertura da UTIN/UCINCO/UCINCA	Leitos	30/20/10	01/01/22	31/12/22



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Salas LPP	Salas	07	01/01/22	31/12/22
Abertura do centro cirúrgico obstétrico	Salas	03	01/03/22	31/12/22
Abertura do ambulatório puérpera, RNs (follow-up), cirurgia ginecológica e violência contra a mulher pré-natal de alto risco.	Consultórios	05	01/03/22	31/12/22
Abertura do serviço de cirurgia pediátrica eletiva	Leitos	04	01/04/22	31/12/22

Tabela 02: **Cronograma de desembolso – cedente**

Meta	Jan/22	Fev/22	Mar/22	Abr/22
1	5.086.991,19	5.086.991,19	7.921.544,82	7.921.544,82
	Maio/22	Jun/22	Jul/22	Ago/22
	7.921.544,82	7.921.544,82	7.921.544,82	7.921.544,82
	Set/22	Out/22	Nov/22	Dez/22
	7.921.544,82	7.921.544,82	7.921.544,82	7.921.544,82
Meta	Janeiro/22			
2	4.000.000,00			
Meta	Janeiro/22			
3	3.000.000,00			

Ao analisar as tabelas acima, constata-se que o cronograma físico-financeiro não detalhou sequer o custo mensal de cada tipo de serviço hospitalar, muito menos os elementos componentes destes custos (mão de obra, materiais, serviços de terceiros, etc.), conforme exige a legislação e a jurisprudência. Da mesma forma, o cronograma de desembolso agrupou as todas as despesas referentes a todos os serviços hospitalares em um único montante, que constitui o valor total a ser repassado mensalmente pela Prefeitura Municipal da Serra à Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória (ISCMV), Organização da Sociedade Civil (OSC), sem realizar qualquer especificação dos elementos componentes dos custos de cada tipo de serviço. (g.n.)

Tais argumentos, contudo, não merecem prosperar.

Em primeiro lugar, não se sustenta a alegação de que a ISCMV deixou de apresentar planilhas com a discriminação de custos unitários relacionados à mão de obra, materiais, serviços de terceiros, entre outros insumos, tendo apresentado apenas um valor global mensal — conforme registrado na Tabela 02 da Manifestação Técnica nº 188/2023, acima reproduzida.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Conforme se depreende da cópia do procedimento administrativo constante dos autos — especificamente às fls. 36 a 45 da Peça Complementar nº 43452/2022 (Evento 04) —, a ISCMV apresentou, de forma detalhada, a composição dos valores estimados, contemplando categorias como mão de obra, medicamentos, serviços de terceiros e demais itens relevantes à execução da parceria.

Para fins de maior clareza e objetividade, reproduzo a seguir trechos desses documentos, os quais evidenciam a existência de planilhas com a discriminação requerida:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Descrição	Previsão de Custos Mes
Medicamentos	R\$ 380.000
Gases Medicinais	R\$ 40.000
Materiais Médicos Hospitalares e Odontológicos	R\$ 330.000
Materiais O.P.M.E. (Órteses, Próteses e Materiais Especiais)	R\$ 50.000
Dietas Enterais	R\$ 21.000
Combustíveis e Lubrificantes	R\$ 2.000
Materiais de Escritório, Impressos e de Informática	R\$ 17.000
Materiais de Higiene e Limpeza	R\$ 20.000
Serviços Médicos e Assistenciais - Variáveis _ pareceres	R\$ 30.000
Serviços de Lavanderia - Tecelão	R\$ 200.000
Serviços de Nutrição - Tecelão	R\$ 230.000
Serviço de Esterilização -	R\$ 7.000
Água e Esgoto (ind.)	R\$ 45.000
Energia Elétrica (ind.)	R\$ 200.000
-) Custos Variáveis	R\$ 1.572.000
Salários e Ordenados Não Médicos - CLT	R\$ 446.835
Salários e Ordenados Assistenciais - CLT	R\$ 1.808.680
Benefícios	R\$ 79.000
Serviços Médicos PJ - Fixo Outros	R\$ 1.644.060
Uniformes	R\$ 33.000
Cursos e Capacitação	R\$ 60.000
Serviços Rataados	R\$ 165.000
Materiais Gêneros Alimentícios	R\$ 800
Materiais de Copa e Cozinha	R\$ 5.000
Materiais de Higiene e Limpeza	R\$ 6.000
Materiais e Peças de Manutenção	R\$ 25.000
Materiais e Peças Manutenção Eqptos.	R\$ 20.000
Materiais de Consumo - Outros	R\$ 7.000
Serviços de Informática	R\$ 25.000
Serviços de Manutenção de Equip. Hospitalar - Terceiro	R\$ 15.000
Serviços Diversos PJ - Fixo Outros	R\$ 1.175.000
Licenças e Amortizações de Softwares	R\$ 61.000
Custos Gerais - Outros (dir.)	R\$ 5.035
Fretes e Carretos	R\$ 1.500
Impostos, Taxas, Contribuições e Desp. Legais	R\$ 335
Locação de Equipamentos e Veículos	R\$ 2.300
Marketing, Propaganda, Publicidade e Anúncios	R\$ 10.000
Seguros diversos (dir.)	R\$ 76.000
Viagens Conduções e Refeições	R\$ 5.000
Telefone Fixa (ind.)	R\$ 15.000
Internet Ind.	R\$ 5.000
Reserva Técnica (Rescisão trabalhista, Desmobilização e provisionamento)	R\$ 652.999
(-) Custos Fixos	R\$ 6.349.545
Total de Custos	R\$ 7.921.544,82



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritoso



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Equipe Médica	VALORES DE CONTRATOS				TOTAL
	Plantões	Sobre Aviso	Rotina	Apoio	
UTIN	258.720,00	0,00	0,00	12.000,00	270.720,00
UCINco/UCINca	172.480,00	0,00	0,00	0,00	172.480,00
Cirurgiões Pediátricos	184.800,00	30.800,00	0,00	0,00	215.600,00
UTI	86.240,00	0,00	15.000,00	12.000,00	113.240,00
pediatra responsável técnico BLH	0,00	0,00	15.000,00	0,00	15.000,00
Obstetra - Alojamento Conjunto	0,00	0,00	48.000,00	0,00	48.000,00
Pediatra - Alojamento Conjunto	0,00	0,00	48.000,00	0,00	48.000,00
Ginecologista para atendimento ao ambulatório de violência sexual	0,00	0,00	12.000,00	0,00	12.000,00
Pediatra para ambulatório de follow up	0,00	0,00	12.000,00	0,00	12.000,00
Infectologista - CCIH	0,00	0,00	12.000,00	0,00	12.000,00
Médico NIR	0,00	0,00	12.000,00	0,00	12.000,00
Pediatras 24hs sala de parto PPP	172.480,00	0,00	0,00	0,00	172.480,00
Cirurgia Geral	43.120,00	23.100,00	0,00	0,00	66.220,00
Centro Obstétrico	258.720,00	0,00	0,00	0,00	258.720,00
Anestesiologia	215.600,00	0,00	0,00	0,00	215.600,00
TOTAL GERAL	1.392.160,00	53.900,00	174.000,00	24.000,00	1.644.060,00

EQUIPES DE PARECER		
Equipes	Observações	Valor
Cirurgião Vascular		
Neurologia		
Neurocirurgia		
TOTAL		30.000,00



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

APOIO ADMINISTRATIVO									
SETOR	CARGO	QUANTIDADE	Salário Base	Insubstituído	Percentual de adicional noturno + horas extras 20%	Férias + Adicional 1/3	13º salário 8,33%	FGTS 8,00%	Custo Salário Unitário
Gestão	Diretor Administrativo Operacional	1	R\$ 18.000,00			R\$ 666,67	R\$ 1.500,00	R\$ 1.613,33	R\$ 21.780,00
	Diretor Técnico	1	R\$ 20.000,00			R\$ 740,74	R\$ 1.666,67	R\$ 1.792,59	R\$ 24.200,00
	Secretaria	3	R\$ 2.819,85			R\$ 105,54	R\$ 237,47	R\$ 252,42	R\$ 3.448,11
Gestão	Gerente de Faturamento	1	R\$ 8.000,00			R\$ 286,30	R\$ 666,67	R\$ 717,04	R\$ 9.690,00
	Supervisor de Faturamento	1	R\$ 3.537,00			R\$ 131,00	R\$ 294,75	R\$ 317,02	R\$ 4.279,77
	Faturista	6	R\$ 1.855,10			R\$ 68,71	R\$ 164,59	R\$ 169,27	R\$ 2.244,67
	Assistente Administrativo	4	R\$ 2.271,51			R\$ 84,13	R\$ 188,29	R\$ 203,69	R\$ 2.745,53
	Enfermeiro Auditor	3	R\$ 1.857,10			R\$ 68,78	R\$ 154,76	R\$ 166,45	R\$ 2.247,09
	Coordenador de Almoxarifado	1	R\$ 4.383,83			R\$ 161,62	R\$ 363,84	R\$ 391,11	R\$ 5.279,09
Arquitetura e Compras	Auxiliar Administrativo	1	R\$ 1.585,17			R\$ 57,97	R\$ 130,43	R\$ 140,29	R\$ 1.893,86
	Auxiliar de Apoio	18	R\$ 1.328,84		R\$ 265,77	R\$ 50,06	R\$ 132,88	R\$ 142,02	R\$ 1.929,48
	Supervisor de Almoxarifado	1	R\$ 3.537,00			R\$ 131,00	R\$ 294,75	R\$ 317,02	R\$ 4.279,77
Gestão	Auxiliar Administrativo	2	R\$ 1.585,17			R\$ 57,97	R\$ 130,43	R\$ 140,29	R\$ 1.893,86
	Auxiliar de Apoio	4	R\$ 1.185,93		R\$ 237,19	R\$ 57,71	R\$ 118,59	R\$ 127,55	R\$ 1.721,07
	Farmacêutico	7	R\$ 3.308,86		R\$ 641,71	R\$ 147,05	R\$ 330,66	R\$ 355,85	R\$ 4.804,01
	Coordenador	1	R\$ 4.383,83			R\$ 161,62	R\$ 363,84	R\$ 391,11	R\$ 5.279,09
	Analista Financeiro	1	R\$ 5.010,00			R\$ 185,52	R\$ 266,67	R\$ 286,81	R\$ 5.872,00
	Contador	1	R\$ 1.814,63			R\$ 67,21	R\$ 151,22	R\$ 162,64	R\$ 2.105,70
	Auxiliar Contábil	1	R\$ 4.144,00			R\$ 153,48	R\$ 345,33	R\$ 371,43	R\$ 5.014,24
Gestão, Financeiro e Controladoria	Assistente Administrativo	1	R\$ 1.585,17			R\$ 57,97	R\$ 130,43	R\$ 140,29	R\$ 1.893,86
	Coordenador	1	R\$ 4.383,83			R\$ 161,62	R\$ 363,84	R\$ 391,11	R\$ 5.279,09
	Analista de Departamento Pessoal	1	R\$ 3.735,57			R\$ 138,39	R\$ 311,38	R\$ 334,91	R\$ 4.561,25
	Assistente de departamento pessoal	2	R\$ 2.809,17			R\$ 104,04	R\$ 234,10	R\$ 257,78	R\$ 3.399,10
Gestão de Desenvolvimento	Enfermeiro de treinamento	1	R\$ 3.047,20			R\$ 117,86	R\$ 253,83	R\$ 273,12	R\$ 3.677,11
	Analista de treinamento e desenvolvimento	1	R\$ 3.124,36			R\$ 115,72	R\$ 240,36	R\$ 260,03	R\$ 3.784,46
Gestão	Auxiliar Administrativo	1	R\$ 1.585,17			R\$ 57,97	R\$ 130,43	R\$ 140,29	R\$ 1.893,86
	Técnico de segurança do trabalho	2	R\$ 2.180,36			R\$ 80,31	R\$ 180,70	R\$ 194,35	R\$ 2.623,74
	Enfermeiro do trabalho	1	R\$ 3.656,64		R\$ 220,00	R\$ 143,58	R\$ 323,05	R\$ 347,46	R\$ 4.630,73
	Técnico do trabalho	1	R\$ 15.375,00		R\$ 220,00	R\$ 577,63	R\$ 1.290,67	R\$ 1.397,86	R\$ 18.871,16
	Auxiliar Administrativo	1	R\$ 1.585,17			R\$ 57,97	R\$ 130,43	R\$ 140,29	R\$ 1.893,86
	Engenheiro do trabalho	1				R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Encarregado de Arquivo e Estatística	1	R\$ 3.308,00			R\$ 122,52	R\$ 276,67	R\$ 296,49	R\$ 4.002,88
Gestão	Auxiliar Administrativo	1	R\$ 1.585,17			R\$ 57,97	R\$ 130,43	R\$ 140,29	R\$ 1.893,86
	Gerente de TI	1	R\$ 8.000,00			R\$ 286,30	R\$ 666,67	R\$ 717,04	R\$ 9.680,00
	Analista de Sistemas Pleno	3	R\$ 5.000,00		R\$ 1.000,00	R\$ 222,22	R\$ 500,00	R\$ 537,78	R\$ 7.260,00
Tecnologia da Informação	Técnico de suporte	1	R\$ 3.407,27			R\$ 124,45	R\$ 280,73	R\$ 306,47	R\$ 4.594,36
	Auxiliar de informática	2	R\$ 2.702,25		R\$ 540,45	R\$ 120,10	R\$ 270,23	R\$ 280,04	R\$ 3.922,67
	Assistente Social	6	R\$ 3.011,45			R\$ 111,52	R\$ 250,93	R\$ 269,89	R\$ 3.643,49
Gestão Social e Psicologia	Psicólogo	2	R\$ 2.657,43			R\$ 96,42	R\$ 221,45	R\$ 236,18	R\$ 3.215,49
	Auxiliar Administrativo	1	R\$ 1.585,17			R\$ 57,97	R\$ 130,43	R\$ 140,29	R\$ 1.893,86
Gestão Atendimento (recepções)	Gerente de Atendimento e Serviços de Hotelaria	1	R\$ 8.000,00			R\$ 286,30	R\$ 666,67	R\$ 717,04	R\$ 9.680,00
	Coordenador de atendimento	1	R\$ 4.363,53		R\$ 220,00	R\$ 87,73	R\$ 202,09	R\$ 454,70	R\$ 4.892,19
	Recepcionista	36	R\$ 1.326,54		R\$ 220,00	R\$ 265,73	R\$ 67,20	R\$ 151,20	R\$ 1.893,86
	Auxiliar Administrativo	2	R\$ 1.585,17		R\$ 220,00	R\$ 313,03	R\$ 77,71	R\$ 174,85	R\$ 2.538,63
	Analista de auditoria	1	R\$ 3.300,00			R\$ 122,22	R\$ 275,00	R\$ 295,78	R\$ 3.990,00

Conforme se constata das reproduções acima e da análise dos documentos constantes às fls. 36 a 45 do Evento 04, a ISCMV efetivamente apresentou planilhas orçamentárias contendo a composição dos custos unitários dos serviços transferidos.

Essas planilhas abrangem itens como medicamentos, mão de obra de profissionais da área de saúde e do setor administrativo, exames de raio-x, serviços de nutrição e dietética, higienização, lavanderia e hotelaria, manutenção predial, entre diversos outros componentes operacionais.

Ainda que se reconheça certa incompletude pontual quanto a serviços de tecnologia da informação e adaptações iniciais de infraestrutura — aspectos que serão abordados no item seguinte —, a presença dos demais elementos orçamentários de forma discriminada é suficiente para afastar a imputação técnica quanto à suposta inexistência de planilhas com custos unitários.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Com efeito, não procede a afirmação de que houve apenas a consolidação de valores mensais nos cronogramas físico-financeiros, sem o detalhamento dos custos subjacentes. Ao contrário, os valores consolidados nos cronogramas foram construídos com base nas informações minuciosas constantes dos anexos orçamentários, as quais integraram o plano de trabalho apresentado.

Diante disso, conclui-se que não se sustenta o apontamento da Manifestação Técnica nº 188/2023 nesse ponto específico, devendo ser rejeitada a alegação de ausência de planilhas orçamentárias com discriminação dos custos unitários.

Também deve ser afastada a imputação relativa à suposta omissão da Secretaria Municipal de Saúde na *elaboração* de planilhas de custos. No âmbito das parcerias formalizadas por meio de termo de fomento, a obrigação de apresentar orçamentos detalhados recai sobre a Organização da Sociedade Civil (OSC), uma vez que a iniciativa da proposta parte da própria entidade, conforme estabelece a lógica do instrumento.

Dessa forma, não se configura como atribuição da Administração Pública a elaboração de planilhas com a discriminação unitária dos custos dos serviços pactuados, mas sim a avaliação crítica das informações orçamentárias apresentadas pela OSC proponente.

Cumprido observar, nesse contexto, que a imputação feita pela Manifestação Técnica nº 188/2023 aos agentes públicos se fundamenta em pressupostos normativos extraídos da Lei nº 8.666/1993, cujo regime jurídico é substancialmente distinto daquele previsto no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Lei nº 13.019/2014). Com efeito, sob a égide da Lei de Licitações, incumbe ao gestor público elaborar planilhas contendo a composição de todos os custos unitários do objeto contratado, as quais servem como parâmetro de vantajosidade e equilíbrio econômico-financeiro da contratação — conforme destacado na própria manifestação técnica.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

No entanto, essa obrigação específica da Lei nº 8.666/1993 não se aplica ao presente caso, regido integralmente pelas disposições do MROSC, conforme já esclarecido no item anterior.

Sob o regime do MROSC, nos termos de fomento, não há imposição legal para que a Administração Pública elabore, por iniciativa própria, planilhas orçamentárias com custos unitários. A responsabilidade pelo detalhamento orçamentário é da OSC, à qual compete instruir o plano de trabalho com os elementos técnicos e financeiros necessários à análise da parceria proposta.

À Administração, por sua vez, cabe verificar a compatibilidade dos valores apresentados com os parâmetros de mercado e com os custos historicamente praticados pelo próprio Poder Público, nos termos dos princípios da economicidade, da razoabilidade e da indisponibilidade do interesse público.

Nesse aspecto, identifica-se falha da Administração, não por ausência de planilhas de sua lavra, mas por omissão na análise crítica dos documentos apresentados pela OSC, o que compromete o juízo de vantajosidade e impõe a adoção de medidas corretivas.

Não consta do procedimento administrativo qualquer análise efetiva e fundamentada dos valores apresentados pela ISCMV no plano de trabalho submetido à Administração. Em relação a tais valores, constam apenas declarações genéricas prestadas pela Sra. Alessandra Fernandes Maia e pelo Sr. Wagner Silva do Rosário, sem demonstração técnica dos parâmetros utilizados para aferição da adequação dos preços propostos.

A primeira, em manifestação constante às fls. 37/44 da Peça Complementar nº 43453/2022 – Evento 05, limitou-se a afirmar que “o cronograma de desembolso está demonstrado de forma a viabilidade do custo-benefício, pois via de regra a prestação dos serviços no município será pioneira no Estado e os custos apontados foram apresentados de forma vantajosa” — sem, contudo, apresentar dados objetivos ou elementos comparativos que embasassem tal juízo.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Da mesma forma, o segundo declarou, de modo igualmente genérico, que “no cronograma de desembolso apresentado no Plano de Trabalho foi observada coerência com o objeto proposto, com o desembolso de recursos em 12 parcelas, mensais e sucessivas, com início em janeiro, juntamente com uma parcela de investimento inicial” (fl. 47 – Evento 05).

Tais assertivas carecem de análise técnica efetiva e não permitem identificar de que forma os agentes públicos avaliaram a compatibilidade dos valores com o objeto da parceria, tampouco quais parâmetros de mercado, experiências similares ou dados históricos foram utilizados para subsidiar a validação dos custos propostos.

Com efeito, conforme salientado pela unidade técnica, a eventual inviabilidade de utilizar a Maternidade de Carapina como parâmetro comparativo — hipótese aventada pela Administração — não exime a necessidade de pesquisa de referência, a qual poderia ter sido feita com dados de hospitais públicos administrados por organizações sociais ou, alternativamente, com estudos de preços praticados por instituições privadas com características operacionais semelhantes.

A ausência dessa pesquisa de preços estruturada compromete não apenas a transparência do processo, mas também a credibilidade da avaliação de custo-benefício da parceria, violando os princípios da motivação, da economicidade e da eficiência.

Não se pode perder de vista, ademais, que essa omissão foi objeto de alerta expresso da Controladoria-Geral do Município, conforme registrado na Peça Complementar nº 43456/2022 – Evento 08, fl. 58, cujos termos serão analisados a seguir:

Sendo assim, o Termo de Fomento com a ausência do chamamento público é possível. Entretanto, deverá conter no processo a justificativa do administrador público que demonstre o benefício na opção pela parceria com a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, em atendimento ao art. 32 da Lei nº 13.019/2014, alterada pela Lei nº 13.204/2015:

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público.

Ressalta-se que a justificativa também deve demonstrar a economicidade para o poder público no objetivo proposto, em atendimento aos princípios



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

constitucionais da eficiência e da economicidade. Se possível, recomenda-se complementar as informações com comparativo de valores praticados por empresas privadas que possuem propostas similares.

Portanto, a ausência de parâmetros concretos para avaliação dos custos apresentados impede que se afirmasse, à época, com o grau de segurança exigido, que a parceria firmada representaria efetiva vantajosidade econômica para o Poder Público.

Com efeito, é imprescindível que os gestores públicos justifiquem de forma clara e fundamentada as razões de conveniência e oportunidade da parceria, especialmente no que se refere à adequação dos valores envolvidos, legitimando, assim, a decisão de transferir a execução de serviços públicos para entidade privada.

A decisão de adotar um modelo de gestão indireta, em substituição à execução direta de serviços públicos de saúde, deve ser acompanhada de demonstração objetiva da economicidade esperada, preferencialmente por meio de comparações entre os custos e a produtividade da gestão pública e da futura gestão pela organização do terceiro setor.

Dessa forma, a ausência de avaliação técnica específica sobre os valores do Termo de Fomento nº 002/2022 configura irregularidade, por contrariar os princípios da motivação, da eficiência e da economicidade, que orientam os atos administrativos, sobretudo na seara das parcerias com o terceiro setor.

Superado o exame do aspecto econômico-financeiro da vantajosidade, passo à análise do segundo eixo da avaliação: a qualidade dos serviços. Este aspecto envolve o exame pela Administração da adequação finalística da parceria, ou seja, se a transferência da execução ao terceiro setor representa, de fato, melhoria na entrega dos serviços à população.

Tal avaliação deve ser explicitada em manifestação motivada da Administração Pública, na qual se demonstrem, de forma clara, os benefícios que justificam a adoção do modelo de parceria, sob a ótica da prestação dos serviços em si.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Nesse ponto, constata-se que a Administração motivou adequadamente o procedimento administrativo, apresentando fundamentos que indicam os ganhos esperados com a parceria, tanto para os usuários quanto para o próprio Poder Público.

Nesse sentido, merece destaque o seguinte trecho do documento constante às fls. 14/18 do Evento 07, de autoria da Secretária Municipal de Saúde:

A celebração de uma contratualização com uma Organização Social ilidiria os entraves legais que a Administração Pública se submete, traria mais agilidade na contratação de pessoal, materiais, insumos, serviços e medicamentos, afastaria qualquer problema no índice de gastos com a folha de pagamento, evitando apontamentos da Corte de Contas do Espírito Santo, bem como proporcionará a melhor gestão dos profissionais médicos, com a imediata reposição no caso de absenteísmo, bem como melhorando a disposição dos recursos humanos do município, com a liberação de profissionais para reforço da Atenção Básica nas unidades de saúde da rede.

[...]

[...] Ademais, por proibir a cobrança de tarifas, o modelo gerencial proposto respeita a obrigação de gratuidade da prestação dos serviços de as Estância à saúde, desonerando os usuários de qualquer espécie de pagamento.

Destaco também o seguinte trecho da manifestação da sra. Alessandra Fernandes Maia (fl. – evento 05):

Analisando a documentação apresentada pela irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória, vislumbramos que o projeto apresentado traria diversos benefícios ao município, haja vista que com a formalização da pareceria estaríamos implementando o atendimento obstétrico e pediátrico no município, uma vez que a estrutura física do Hospital Materno infantil permite ofertar 60 leitos obstétricos e 60 leitos pediátricos. Com a estrutura ofertada pelo referido hospital, as gestantes munícipes da Serra, classificadas em risco habitual, terão sua vinculação ao local de parto garantida nos 08 quartos PPP (pré-parto, parto e puerpério), 03 salas cirúrgicas, 56 unidades de alojamento conjunto e 04 leitos de isolamento, bem como a atenção ao recém-nascido, complementando o binômio materno-infantil.

É possível afirmar que, com a implantação do Hospital Materno Infantil o município de Serra proporcionará às suas gestantes, bem como a população em geral, dentre muitas outras ações:

- ✓ A ampliação da oferta de 36 para 60 leitos obstétricos;
- ✓ A implantação de 60 leitos pediátricos;
- ✓ A manutenção da certificação do Hospital Amigo da Criança;
- ✓ O impacto positivo no alcance de indicadores de saúde materno infantil;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

- ✓ A garantir da vinculação das gestantes assistidas pela atenção básica e/ou aquelas encaminhadas pela Central de Regulação para atender as intercorrências durante a gestação e realização de parto;
- ✓ Condições para a permanência, em tempo integral, de um dos pais ou responsável nos casos de internação;
- ✓ A presença de um/uma acompanhante de livre escolha da mulher em todo o período de trabalho de parto e puerpério.

Considerando a motivação expressamente registrada nos documentos anteriormente citados, verifico, sob a ótica consequencialista preconizada pelo art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que a parceria em questão se revelou benéfica e vantajosa em sentido amplo para o Município, especialmente no que se refere à efetividade da política pública de saúde, pois viabilizou a inauguração da unidade hospitalar, ampliando a oferta de serviços à população.

À luz de todo o exposto, concluo que **a irregularidade deve ser parcialmente mantida, em razão da ausência de análise técnica efetiva dos custos apresentados pela OSC**, sem prejuízo do reconhecimento de que **houve motivação satisfatória quanto à qualidade dos serviços e à finalidade pública da parceria**.

Estabelecida a questão fática, passo à análise das responsabilidades individuais atribuídas aos agentes envolvidos.

No tocante à **Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (ISCMV)** e à Sra. **Maria da Penha Rodrigues Dávila**, embora já tenha sido reconhecida sua **ilegitimidade passiva para compor o polo processual** (item II.1), cumpre registrar que a **Instrução Técnica Conclusiva nº 2017/2023** sugeriu o **afastamento de responsabilidade**, sob o fundamento de que não cabe ao particular a realização de estudo de viabilidade financeira ou análise de vantajosidade da parceria.

Ainda que o argumento técnico esteja juridicamente correto, observa-se que a ISCMV apresentou, de fato, planilhas orçamentárias com a discriminação de custos unitários, conforme documentos constantes às fls. 36 a 45 da Peça Complementar nº 43452/2022 (Evento 04).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Quanto ao Sr. **Antônio Sérgio Alves Vidigal**, Prefeito Municipal de Serra, a ele foi imputada a conduta de ter assinado o Termo de Fomento sem exigir estudo prévio de viabilidade econômico-financeira.

Contudo, à luz do princípio da desconcentração administrativa aplicável no âmbito municipal — consagrado na Lei Municipal nº 2.171/1999 —, entendo que não competia diretamente ao Chefe do Executivo municipal a verificação técnica da adequação dos orçamentos, planilhas e cronogramas integrantes do procedimento administrativo, mas apenas a verificação formal do cumprimento do rito procedimental, com o regular encaminhamento aos setores competentes para a manifestação técnica.

Como restou demonstrado que os trâmites foram devidamente observados e que os setores especializados da Administração se manifestaram favoravelmente à celebração do ajuste, não há elementos que permitam imputar ao Prefeito dolo ou erro grosseiro.

Assim, concluo pelo **afastamento da irregularidade em relação ao Sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal**, Prefeito Municipal de Serra, por ausência de conduta pessoal irregular na celebração da parceria.

Quanto à Sra. **Bernadete Coelho Xavier**, Secretária Municipal de Saúde, verifica-se que lhe foi imputada a conduta de assinar o Termo de Fomento e aprovar sua celebração sem exigir a elaboração de estudo de viabilidade econômico-financeira.

No caso concreto, consta dos autos que a Secretária requisitou manifestação técnica de dois setores da pasta sobre os documentos apresentados pela organização da sociedade civil. No entanto, conforme já amplamente demonstrado nesta fundamentação, as manifestações recebidas não abordaram de forma adequada a análise dos valores envolvidos, limitando-se a avaliações genéricas e desprovidas de critérios objetivos.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Diante da incompletude dessas manifestações, competia à Secretária, na qualidade de autoridade decisória e responsável pela condução do processo, identificar a insuficiência das análises apresentadas e solicitar, de forma fundamentada, sua complementação, especialmente quanto à vantajosidade econômica da parceria.

Ademais, cumpre destacar que a Controladoria-Geral do Município alertou expressamente quanto à necessidade de manifestação técnica sobre os aspectos da vantajosidade, o que reforça o dever da gestora em zelar pela adequada instrução do procedimento.

A inércia da Secretária diante da ausência de avaliação técnica sobre os preços apresentados pela OSC, somada à aprovação da celebração do ajuste sem motivação específica quanto à compatibilidade dos custos com o mercado, revela violação ao dever de cuidado com o erário, próprio da função que exercia, caracterizando erro grosseiro.

Dessa forma, entendo que **deve ser mantida a irregularidade em face da Sra. Bernadete Coelho Xavier.**

No tocante à Sra. **Alessandra Fernandes Maia**, Superintendente de Atenção Especializada à Saúde, sua conduta consistiu na elaboração de manifestação técnica favorável à celebração do Termo de Fomento, sem que tenha sido realizado qualquer estudo ou avaliação concreta de viabilidade econômico-financeira.

A manifestação subscrita pela referida servidora consta às fls. 37 a 44 do Evento 05, tendo sido elaborada a pedido da Secretária Municipal de Saúde, com a finalidade de emitir análise e parecer técnico sobre a documentação apresentada pela Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (fl. 36 – Evento 05).

Considerando o escopo e a finalidade da manifestação requerida, verifica-se que a servidora deixou de cumprir, de forma diligente, sua atribuição funcional, ao afirmar, de forma genérica, que “o cronograma de desembolso está demonstrado de forma a viabilidade do custo-benefício, pois via de regra a prestação dos serviços no município



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

será pioneira no Estado e os custos apontados foram apresentados de forma vantajosa” — sem apresentar qualquer dado técnico, parâmetro de mercado ou justificativa concreta que sustentasse tal conclusão.

A ausência de manifestação específica sobre os valores envolvidos na parceria compromete a legitimidade do parecer e configura erro grosseiro, uma vez que se tratava de elemento essencial para a verificação da vantajosidade da contratação.

Assim, entendo que **deve ser mantida a irregularidade em face da Sra. Alessandra Fernandes Maia**, por descumprimento do dever funcional de avaliação técnica qualificada no âmbito do procedimento administrativo.

Em relação ao Sr. **Wagner Silva do Rosário**, Gerente de Contratação de Organização Social, verifica-se que lhe foi atribuída a conduta de elaborar manifestação técnica favorável à celebração do Termo de Fomento nº 002/2022, sem que tivesse providenciado estudo de viabilidade econômico-financeira da parceria.

Tal manifestação encontra-se registrada às fls. 46/48 do Evento 05 e foi elaborada, a exemplo da conduta da servidora anteriormente analisada, a pedido da Secretária Municipal de Saúde, com a finalidade expressa de apresentar “análise e parecer técnico quanto à documentação apresentada pela Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Vitória” (fl. 45 – Evento 05).

Contudo, observa-se que o referido parecer não apresenta motivação específica quanto à análise dos valores constantes do plano de trabalho, limitando-se à afirmação genérica de que, “no cronograma de desembolso apresentado, foi observada coerência com o objeto proposto, com o desembolso de recursos em 12 parcelas, mensais e sucessivas, com início em janeiro, juntamente com uma parcela de investimento inicial” (fl. 47 – Evento 05).

A ausência de fundamentação técnica específica sobre os valores propostos compromete a validade da manifestação e caracteriza erro grosseiro, tendo em vista que a função do parecer era justamente avaliar a adequação econômico-financeira da



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

proposta apresentada pela OSC, à luz dos princípios da economicidade e da eficiência.

Dessa forma, entendo que **deve ser mantida a irregularidade em face do Sr. Wagner Silva do Rosário.**

Não obstante a constatação do erro grosseiro, cumpre ressaltar que a **dosimetria da eventual sanção deve considerar as particularidades do caso concreto.** Em primeiro lugar, destaca-se que **a irregularidade é mantida de forma parcial**, pois:

- Não houve omissão na apresentação de orçamentos detalhados em planilhas, uma vez que a OSC cumpriu tal exigência;
- Também não se pode imputar aos agentes públicos a elaboração de orçamentos, atividade que não lhes compete no âmbito do termo de fomento.

A irregularidade decorre, portanto, da ausência de avaliação adequada dos valores apresentados, em especial pela não realização de pesquisa de preços abrangente que permitisse a aferição da vantajosidade econômica da parceria.

Além disso, deve-se considerar que os agentes públicos atuaram de forma proativa no curso deste processo, inclusive manifestando disposição para corrigir eventuais falhas identificadas e colaborando com a tentativa de formalização de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), que não foi concluído por razões alheias à sua vontade.

Diante de todo o exposto, conclui-se que:

- **Deve ser mantida, parcialmente, a irregularidade em face de Bernadete Coelho Xavier, Alessandra Fernandes Maia e Wagner Silva do Rosário;**
- **Deve ser afastada a irregularidade em face de Antônio Sérgio Alves Vidigal, Prefeito Municipal de Serra, por ausência de conduta pessoal irregular;**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

- **Deve ser extinto o processo, sem resolução de mérito, por ilegitimidade passiva da parte**, em relação à Sra. Maria da Penha Rodrigues Dávila e à Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Vitória.

III.3 CELEBRAÇÃO DE TERMO DE FOMENTO LASTREADO EM PLANO DE TRABALHO GENÉRICO (item 3.3 da MT 188/2023-3 e da ITI 12/2023-3)

Responsáveis: Antônio Sérgio Alves Vidigal - Prefeito Municipal
Bernadete Coelho Xavier - Secretária Municipal de Saúde
Alessandra Fernandes Maia - Superintendente de Atenção Especializada à Saúde
Wagner Silva do Rosário - Gerente de Contratação de Organização Social
Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória - Entidade contratada
Maria da Penha Rodrigues Dávila - Provedora da Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória

Neste item, a área técnica imputou à Administração a ausência de informações consideradas imprescindíveis no plano de trabalho apresentado pela organização da sociedade civil, identificando lacunas que comprometem a clareza, a consistência e a completude dos elementos necessários à adequada instrução da parceria.

De forma específica, foram apontadas as seguintes falhas:

- i) Ausência de “descrição da realidade” no plano de trabalho, com a correspondente explicitação do nexo entre essa realidade e os critérios objetivos eventualmente utilizados para a fixação das metas quantitativas previstas;
- ii) Inexistência de metas qualitativas, comprometendo a mensuração do desempenho sob a ótica da qualidade dos serviços prestados;
- iii) Ausência de detalhamento das receitas e despesas dos serviços hospitalares, com a especificação dos elementos que compõem os custos de cada tipo de serviço, inviabilizando a avaliação da consistência econômico-financeira da proposta;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

- iv) Falta de identificação qualitativa e quantitativa do objeto relativamente às metas de número 02 e 03, quais sejam: “implantação dos sistemas de informação e infraestrutura de TI” e “aquisição de equipamentos complementares”;
- v) Ausência de discriminação dos bens e serviços que compunham os investimentos iniciais, estimados em R\$ 7.000.000,00, impossibilitando a aferição da razoabilidade do valor alocado para tal finalidade.

Em sede de defesa, os agentes públicos sustentaram que as imputações relativas à ausência de definição de metas e parâmetros no plano de trabalho não teriam considerado o contexto específico de implementação do Hospital Materno Infantil da Serra (HMMI), o qual, em sua fase inicial de funcionamento, foi utilizado como unidade de atendimento à COVID-19, circunstância que teria dificultado a fixação de metas detalhadas, em razão da ausência de referencial histórico operacional.

Argumentaram, ainda, que as metas estabelecidas foram baseadas na capacidade instalada de leitos da unidade hospitalar e que o acompanhamento contínuo da execução contratual permitiria ajustes futuros, conforme necessidade, alinhando-se à lógica de flexibilidade prevista no MROSC.

Em relação ao valor de R\$ 7.000.000,00 destinado a investimentos iniciais, a defesa esclareceu que os recursos foram aprovados pelo Governo do Estado, após a realização de levantamento prévio e detalhado das necessidades estruturais e operacionais do hospital. Destacou, ademais, que os bens adquiridos com esses recursos seriam revertidos à Administração Pública ao final da parceria, o que garantiria a observância dos princípios da economicidade e da transparência.

Por fim, a defesa frisou que o plano de trabalho poderia ser ajustado ao longo da execução da parceria, nos termos do art. 57 da Lei nº 13.019/2014, razão pela qual não haveria vícios que comprometessem a validade do Termo de Fomento nº 002/2022.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Por sua vez, a ISCMV e a sra. Maria da Penha Rodrigues Dávila alegaram que, para responder a esta representação, realizaram comparação entre o HMMI e a Pró-Matre, utilizando os seguintes dados: i) os balancetes de dez/2022; ii) do número de partos e seus custos de mai/22 a out/22, e iii) a estrutura física, conforme tabelas de fls. 13/15 Evento 123:

**Comparativo de Custos e Despesas
Hospital Municipal Materno Infantil x Promatre**

Descrição	HMMI	Valores R\$	
		Promatre	
Total de Despesas	3.726.446	1.478.774	
Total de Custeio	3.726.446	1.478.774	
Custos e Despesas Variáveis	2.500.768	1.473.279	
Pessoal Próprio	922.033	774.874	
Serviços Médicos - PJ	869.500	495.906	
Serviços de Apoio - PJ	40.684	3.865	
Materiais Médicos Hospitalares	122.252	79.709	
Medicamentos	57.636	38.379	
Gases	22.131	8.323	
Tecnologia da Informação	189.276	24.700	
Utilidades	277.256	47.523	
Custos e Despesas Fixas	1.225.678	5.495	
Prestadores de Serviços	559.363	233.331	
Serviços de Manutenção	84.512	-	
Materiais de Manutenção	53.800	22.580	
Higiene e Limpeza	45.031	17.452	
Materiais de Copa e Cozinha	4.346	4.281	
Despesas Gerais	217.405	- 305.647	
Serviços de Gestão	87.750	-	
Despesas Financeiras	734	10.471	
Depreciações e Amortizações	172.737	22.926	

**Partos Realizados
Hospital Municipal Materno Infantil x Promatre**

Partos Promatre	mai/22	jun/22	jul/22	ago/22	set/22	out/22	Média
Normal	104	118	107	90	105	86	102
Cesária	103	106	113	118	80	93	102
Total	207	224	220	208	185	179	204
Partos HMMI	mai/22	jun/22	jul/22	ago/22	set/22	out/22	Média
Normal	203	181	192	191	175	161	184
Cesária	145	129	161	145	137	123	140
Total	348	310	353	336	312	284	324

Quadro 3 – Custo total incorrido em relação aos partos realizados.

Hospital Municipal Materno Infantil de Serra x Promatre

Descrição	HMMI	Promatre
Custo Total	3.726.446	1.478.774
Partos	324	204
Custo Total Médio por Parto	11.507	7.255



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Comparativo Hospital Municipal Materno Infantil x Promatre

Gigantismo

Descrição	HMMI	Promatre	Valores em R\$
			Comparativo HMMI x ProMatre
Total de Despesas	859.417	152.973	706.444
Gases	16.385	-	16.385
Gas GLP	16.385		16.385
Tecnologia da Informação	189.276	24.700	164.575
Utilidades	276.456	45.232	231.224
Água e Esgoto	26.432	19.075	7.357
Energia Elétrica	250.024	26.156	223.867
Prestadores de Serviços	108.722	50.772	57.950
Segurança Patrimonial e portarias	106.122	50.272	55.850
Serviço de Controle de Pragas	2.600	500	2.100
Serviços de Manutenção	43.262	-	43.262
Serviços de Manutenção, Reparação e Comunicação de Elevadores	2.500		2.500
Serviços de Manutenção Preventiva e Corretiva Ar Condicionado	36.662		36.662
Serviços de Manutenção Corretiva e Preventiva de Subestação Elétrica e Geradores	4.100		4.100
Materiais de Manutenção	52.580	9.344	43.236
Materiais e Peças de Manutenção	36.025	940	35.086
Materiais e Peças para de Manutenção Equipamentos	16.555	8.404	8.151
Depreciações e Amortizações	172.737	22.926	149.811
Depreciações e Amortizações	172.737	22.926	149.811

Prosseguindo, a ISCMV e a sra. Maria da Penha Rodrigues Dávila destacaram as dificuldades de manutenção do HMMI em razão do seu “gigantismo”:

50. Nesse quesito, os serviços de manutenção, desde os mais simples como jardinagem e limpeza externa, passando pelos mais complexos como a limpeza hospitalar, segurança patrimonial, controle de acessos, serviço de controle de pragas, vídeo monitoramento são requeridos numa escala fora da normalidade, devido à área de cobertura para sua execução. Sendo uma área de grande extensão, com acessos distantes, 03 (três) portões externos, 05 (cinco) recepções e 08 (oito) portas corta fogo em caso de emergência, se faz necessário um monitoramento constante para evitar qualquer eventualidade, levando um desembolso elevado na segurança patrimonial.

51. Também são afetadas as utilidades como água, esgoto e energia elétrica, potencializadas, por conta da planta monumental, com elevadíssimo custo mensal de consumo e de manutenção, fato atestado durante as primeiras prestações de contas junto ao Município da Serra. Comparando-se as duas unidades, o HMMI está operando com custo de água 38,56% superior, mas é na complexidade de consumo de energia a maior demonstração do seu caráter descomunal, onde supera em mais de 9 (nove vezes) o custo da Promatre, com média de gastos em torno de R\$ 250 mil mensais.

52. Não obstante, a complexidade das estruturas hospitalares e de sua operação, já é, por si só, superior frente a outras atividades. Todavia, no HMMI essa complexidade está potencializada, o que deriva em sobrecarga de custos e despesas para o seu funcionamento. Comparativamente, somente em áreas técnicas de equipamentos, o HMMI possui cerca de 20% da área total da Promatre. Por toda a sua magnitude, incluindo sistema de ar-condicionado central, subestação elétrica própria e grupo de geradores, há um exacerbado custo com serviços de manutenção preventiva e corretiva,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

além de excessivos desembolsos com materiais e peças para o grande volume de equipamentos.

53. As particularidades se sobrepõem a outros nosocômios estaduais, como funcionamento sob controle automatizado do gerenciamento de energia (com sala própria), e controle automatizado de água. Destaca-se também a operação com 09 (nove) elevadores sendo utilizados (04 para leitos, 04 sociais e 01 de carga e descarga), com demanda de reparação, manutenção e sistema de comunicação.

Quanto aos serviços de informática, a sra. Maria da Penha Dávila e a ISCMV alegaram o seguinte:

54. Nas demandas e exigências de Tecnologia da Informação para operação do HMMI, todos os sistemas foram determinados pelo Termo de Fomento para que fossem contratados com exclusividade, sem compartilhamento com outras unidades administradas pela ISCMV, visando a continuidade em caso de substituição do conveniado.

55. Isso onerou os investimentos e continua carregando custos e despesas adicionais pela exclusividade nos serviços de Firewall, Antivírus, Outsourcing Field e Suporte Especializado de Terceiro Nível (Suporte N3); Serviço de hospedagem em servidores virtuais, individuais, alocados em nuvem ("Hospedagem em Cloud"), software Soul MV - Gestão Hospitalar, Serviço de Manutenção - RIS/PACS, Serviço de Manutenção no Painel de Indicadores e Sistema de Gestão da Qualidade, Serviço de Manutenção/Integração NFSE Municipal e Integração Interfaceamento txt MV x LIS, Serviço de Google Workspace Business Starter, Serviços de Data Center e Conectividade, Serviços de Impressão e Sistema de Prestação de contas (Sipef/Simas).

Pois bem. Avaliando todos os elementos dos autos, rememoro a **ilegitimidade passiva da sra. Maria Penha Rodrigues Dávila e da ISCMV**, e entendo que a **irregularidade deve ser mantida em face de Bernadete Coelho Xavier, Alessandra Fernandes Maia e Wagner Silva do Rosário, e afastada em face de e Antônio Sérgio Alves Vidigal**, como passo a detalhar.

No caso concreto, verifico que constam no plano de trabalho as seguintes metas (Eventos 03 a 05):

5. 7— Meta de atendimento mensal:

Após a abertura o Hospital estará apto a receber as demandas por serviços Materno Infantil do município. A estrutura terá capacidade para realizar mensalmente o seguinte volume de atendimento:

- 638 internações - Obstétrica - Habitual;
- 255 internações - Obstétrica - Alto Risco;
- 51 internações de cirurgia pediátrica;
- 128 internações de ginecologia clínica e cirurgia;
- 55 internações em unidade de terapia neonatal – UTIN;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

51 internações em UCINCO;
26 internações em UCINCA;
51 internações em unidade de terapia intensiva adulta – UTI;
3240 consultas em pronto socorro;
2304 consultas em ambulatório de especialidades.

8 – Cronograma físico financeiro de execução do objeto

Meta 1- Abrir a manter atendimento em maternidade de risco habitual – valor R\$ 89.389.430,61;

Meta 2 – Implantar sistema de informação e infraestrutura em TI – valor R\$ 4.000.000,00;

Meta 3 – Aquisição de equipamentos complementares para prestação de serviço em maternidade – valor R\$ 3.000.000,00

1 - Metas de produção

1 – Atividades mínimas a realizar

1.1 Assistência hospitalar;

1.1.1– Realizar, no mínimo, 90 % da meta estabelecida no plano de metas de produção;

1.1.2– o indicador de aferição será a saída hospitalar, comprovada por meio da autorização de internação hospitalar – AIH emitida pelo próprio hospital, processada e faturada pelo DATASUS/MS;

1.1.3– Manter em funcionamento a totalidade dos leitos operacionais nas especialidades definidas;

1.1.4– Implantar o programa de residência médica. os programas de residência médica são reconhecidos pelo MEC, por meio da comissão nacional de residência médica, e estão funcionando nas áreas de: ginecologia, pediatria, terapia intensiva pediatria, terapia intensiva neonatal;

2 - Metas de produção

2.1 – Quantitativo de atendimento

2.1.2 – Devido à ausência da série histórica para parametrizar quantitativos de atendimento a comissão de avaliação e monitoramento efetuara a detida análise junto aos números de atendimento efetuados no período de janeiro a dezembro de 2022 para quantificar metas de atendimento, tal metodologia se faz necessário devido à ausência de dados por ser uma parceria nova no município, bem como no Estado.

Fls. 37/41 – Evento 9:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

		utiliza o serviço		
Anual		Relatório de atendimento/Relatório de Prestação de Contas Anual		
8. Cronograma Físico-Financeiro de Execução do Objeto				
Meta 1. Abrir e manter atendimento em maternidade de risco habitual e alto Risco.		R\$ 89.389.430,61		
Indicadores: Observação dos atendimentos diários e avaliação através de relatórios, pesquisa de satisfação dos usuários e reuniões institucionais.				
Metodologia de execução: Atendimento contínuo na área de saúde e assistência em maternidade de alto risco e risco habitual.				
Etapa/atividades	Indicador Físico		Período de Execução	
	Unidade	Quantidade	Início	Término
Abertura do Pronto Socorro	Consultórios	2	01/01/22	31/12/22
Abertura das enfermarias de risco habitual	Leitos	50	01/01/22	31/12/22
Abertura das enfermarias de alto risco	Leitos	40	01/01/22	31/12/22
Abertura dos leitos de ginecologia	Leitos	10	01/01/22	31/12/22
Abertura do Centro cirúrgico/obstétrico	Salas	3	01/01/22	31/12/22
Abertura da UTI	Leitos	10	01/01/22	31/12/22
Abertura da UTIN/ UCINCO/ UCINCA	Leitos	30/20/10	01/01/22	31/12/22
Salas LPP	Salas	7	01/01/22	31/12/22
Abertura do Centro cirúrgico/obstétrico	Salas	3	01/03/22	31/12/22
Abertura do ambulatório do puerperas, RNs (follow-up), cirurgia ginecológica e violência contra a mulher pré-natal alto risco	Consultórios	5	01/03/22	31/12/22
Abertura do serviço de Cirurgia pediátrica eletiva	Leitos	4	01/04/22	31/12/22

Meta 2. Implantar sistemas de informação e infraestrutura de TI		R\$ 4.000.000,00		
Indicadores: Observação da funcionalidade do sistema e a instalação dos equipamentos.				
Metodologia de execução: Coleta de dados e execução de atividades de computadores e equipamentos.				
Etapa/atividades	Indicador Físico		Período de Execução	
	Unidade	Quantidade	Início	Término
Contratação do sistema de informação			01/01/22	31/12/22
			01/01/22	31/12/22

Meta 3. Aquisição de equipamentos complementares para prestação de serviço em Maternidade		R\$ 3.000.000,00		
Indicadores: Observação da funcionalidade dos equipamentos adquiridos				
Metodologia de execução: Utilização contínua dos equipamentos.				
Etapa/atividades	Indicador Físico		Período de Execução	
	Unidade	Quantidade	Início	Término
Compra dos equipamentos complementares			01/01/22	31/12/22

9. Plano de Aplicação				
Natureza da Despesa		Concedente (R\$)	Proponente (R\$)	Total (R\$)
Código	Especificação	96.389.430,61		96.389.430,61
		1		
		Total Geral		96.389.430,61

10. Cronograma de Desembolso - Concedente						
10.1 - Concedente						
Meta	Janeiro/2022	Fevereiro/2022	Março/2022	Abril/2022	Maior/2022	Junho/2022
1	5.086.991,19	5.086.991,19	7.921.544,82	7.921.544,82	7.921.544,82	7.921.544,82
	Julho/2022	Agosto/2022	Set./2022	Out./2022	Nov./2022	Dezembro/2022
	7.921.544,82	7.921.544,82	7.921.544,82	7.921.544,82	7.921.544,82	7.921.544,82
Meta	Janeiro/2022					
2	4.000.000,00					
Meta	Janeiro/2022					
3	3.000.000,00					

11. Declaração



027 3001 7000



www.tcees.tc.br



Contato@tcees.tc.br



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Conforme se verifica da documentação reproduzida anteriormente, persistem lacunas relevantes no plano de trabalho apresentado, as quais foram devidamente apontadas pela área técnica e pelo Ministério Público de Contas, especialmente no que tange à ausência de detalhamento específico das metas relacionadas à tecnologia da informação e aos investimentos em infraestrutura hospitalar.

Ainda que o plano de trabalho tenha sido estruturado com base em metas e objetivos voltados à ampliação dos serviços hospitalares — como já analisado em momento anterior —, impõe-se crítica específica quanto à insuficiência de informações relativas aos investimentos previstos nas Metas 2 e 3, notadamente aquelas voltadas à implantação de sistemas de informação e infraestrutura de TI, bem como à aquisição de equipamentos complementares.

Sobre esse ponto, alinho-me ao entendimento da área técnica, tal como exposto na Manifestação Técnica de Cautelar nº 00131/2022-1, que destacou, com clareza, a fragilidade das informações constantes do plano de trabalho em relação à especificação, à quantidade e à funcionalidade dos itens previstos, comprometendo a transparência e a avaliação de sua pertinência técnico-operacional:

Nota-se que o plano de trabalho em apreço não detalhou o sistema de informação e infraestrutura em TI no valor R\$ 4.000.000,00, ou seja, não informou com descrição detalhada, objetiva, clara e precisa os serviços em TI, com a correta e suficiente descrição das metas, etapas/fases a serem executadas, custos, tanto nos seus aspectos quantitativos como qualitativos, descumprindo a legislação da Lei Federal nº 13.019/14, portanto, assiste razão às alegações do representante, já que não houve detalhamento das receitas e despesas pertinentes às atividades relacionadas o sistema de informação e infraestrutura em TI.

No que se refere ao montante de R\$ 7.000.000,00, previstos no Plano de Trabalho, estes foram pactuados junto ao Governo do Estado, cuja aprovação de transferência se deu via RESOLUÇÃO CIB N° 022/20225

[...]

Embora o representado tenha demonstrado que a parcela no valor de R\$7.000.000,00 tenha sido pactuada junto ao Governo do Estado, cuja aprovação de transferência se deu via RESOLUÇÃO CIB N° 022/2022, não constou demonstrado no plano de trabalho sob análise o detalhamento desta, nos termos da própria resolução em seu art.1º:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Art. 1º - Aprovar a transferência de recursos financeiros estaduais, na modalidade Fundo a Fundo (FAF), para o Hospital Materno Infantil de Serra, no valor total de a partir de março de 2022, em conformidade com o Plano de Trabalho apresentado pelo município.

Ainda, oportuno destacar o apontamento do representante (Petição Inicial 997/22, fl.56):

“(…) cabe lembrar que até mesmo o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil tem como fundamentos a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, (art. 5º, caput, da Lei n. 13.019/2014), o que não se mostra claro no termo de fomento celebrado com base no plano de trabalho proposto”.

Sendo assim, na presente situação resta caracterizado o fumus boni iuris, em razão na ausência do detalhamento das receitas e despesas pertinentes às atividades, **nos termos do art.22, incisos I ao IV da lei 13.109/2014 c/c Decreto Municipal 2033/2007, incisos III ao VI e, § 1º, especialmente aquelas atinentes à implantação dos sistemas de informação e infraestrutura de TI e de equipamentos complementares no valor de R\$ 4.000.000,00, bem como da importância de R\$ 7.000.000,00.** (g.n.)

No mesmo sentido, reproduzo o seguinte trecho da MT 188/2023, que passa a integrar esta fundamentação:

Em especial, no tocante à **“implantação dos sistemas de informação e infraestrutura de TI” (Meta 02)** e à **“aquisição de equipamentos complementares” (Meta 03)**, previstas no **tópico 08 do Plano de Trabalho, o Anexo VII do referido documento não apresenta qualquer identificação qualitativa e quantitativa do objeto**, isto é, a **descrição detalhada de quais equipamentos médicos e de informática** viriam a ser comprados, com as respectivas **características e quantidades**, bem como **não apresenta qualquer especificação sobre quais instalações de sistema de gestão, obras e adaptações** seriam realizadas, com a **identificação dos respectivos elementos de custos**, senão vejamos:

ANEXO VII - INVESTIMENTOS INICIAIS DA OPERAÇÃO
Hospital Materno Infantil Dra. Mara da Glória Mergon Vieira Cardoso

SETOR	Observações	Valor
Implantação do Sistema de gestão hospitalar		R\$ 3.000.000
Compra de equipamentos médicos		R\$ 2.000.000
Compra de Equipamentos de Informática		R\$ 1.000.000
Reformas e adaptações		R\$ 1.000.000
TOTAL		R\$ 7.000.000



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Por sua vez, os **representados**, em sede de defesa prévia (Eventos 34, 48, 49 e 50), alegam que os “**R\$ 7.000.000,00**, previstos no Plano de Trabalho [para a execução das Metas 02 e 03], foram pactuados junto ao Governo do Estado, cuja aprovação de transferência se deu via **RESOLUÇÃO CIB N° 022/2022**¹⁶”. Colacionamos a seguir a referida resolução: [...] (Destques no original.)

Como bem apontado na Manifestação Técnica de Cautelar nº 00131/2022-1, o valor de R\$ 4.000.000,00 destinado à implantação de sistemas de informação e infraestrutura de TI carece de descrição objetiva e precisa quanto aos serviços contratados e às etapas a serem executadas. O plano de trabalho não apresentou, de forma clara e estruturada, as metas, fases e entregas esperadas para esse componente do projeto, o que compromete a transparência e o controle da aplicação dos recursos públicos, em violação aos princípios previstos na Lei Federal nº 13.019/2014.

Ainda que, em sede de defesa, a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Vitória e sua provedora tenham enumerado uma série de sistemas de informática relacionados à meta, tais informações não constam do plano de trabalho, tampouco de qualquer outro documento integrante do procedimento administrativo, o que impede sua convalidação posterior.

No que tange ao montante de R\$ 7.000.000,00 destinado aos investimentos iniciais, os agentes públicos justificaram que os valores foram aprovados por meio da Resolução CIB nº 022/2022, adotada no âmbito da Comissão Intergestores Bipartite. Contudo, essa justificativa não exime a Administração da obrigação de apresentar, no plano de trabalho, a descrição detalhada da aplicação desses recursos, conforme exige a própria Resolução.

Com efeito, o art. 1º da Resolução CIB nº 022/2022 faz remissão direta ao plano de trabalho apresentado pelo Município da Serra, o que reforça a exigência de que o

¹⁶<https://saude.es.gov.br/Media/sesa/CIB/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CIB%20ES%20N%C2%BA%20022%20-%202022%20-%20Recurso%20de%20investimento%20Hospital%20Materno%20Infantil%20Serra.pdf> > Acessado em 12 de dezembro de 2022.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

referido documento contenha especificações claras, completas e verificáveis sobre os investimentos propostos em tecnologia da informação e infraestrutura hospitalar.

A ausência desse detalhamento fragiliza a avaliação da vantajosidade do modelo de gestão adotado e contraria os princípios da legalidade, da publicidade e da eficiência, expressamente previstos no art. 5º do MROSC, que norteiam a formalização e a execução de parcerias com organizações da sociedade civil.

Ademais, constata-se a ausência de outras informações essenciais ao plano de trabalho, em especial aquelas relacionadas à realidade local, à demanda social estimada e às etapas operacionais do projeto. Tais elementos são indispensáveis para a conformação do plano de trabalho, à luz do que dispõe o art. 22 do MROSC, segundo o qual o plano deve conter descrição circunstanciada do objeto e das metas, bem como indicadores de avaliação.

Nesse sentido, informações detalhadas sobre a realidade local, bem como os serviços e etapas que serão executados são partes imprescindíveis do plano de trabalho à luz do artigo 22 do MROSC, como ensina Souza¹⁷:

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: o estado da arte em que se encontra o tema objeto da parceria, que na verdade justifica a própria assinatura do instrumento

O nexo seria exatamente a necessidade do projeto para a alteração da realidade apresentada, mediante definição de metas a serem alcançadas para alteração da realidade;

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados: uma vez demonstrada a proposta de alteração da realidade mediante atividades e metas que tenham nexo com esta proposta, imprescindível definir objetivamente quais são as metas a serem alcançadas através do projeto e quais são as atividades a serem utilizadas para o alcance destas metas. A importância destas informações é evidente, notadamente quando se sabe que a lei propõe a primazia do controle de resultados como um de seus elementos principais.

Mais especificamente, no entanto, vale frisar que os indicadores apresentados no Plano de Trabalho serão objeto de relatório técnico de

¹⁷ SOUZA, Leandro Marins de. O plano de trabalho na Lei nº 13.019/2014. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor – as inovações da Lei nº 13.019/2014. 1ª ed. Rio de Janeiro: Juruá, 2015, p. 358-379.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

monitoramento e avaliação da parceria, de responsabilidade do parceiro público e submetido à comissão de monitoramento e avaliação do instrumento jurídico firmado, apontando a execução das atividades, o cumprimento das metas e o impacto social do projeto (artigo 59). Caso identificado que as metas e os resultados não foram alcançados, a Administração Pública deverá incluir no relatório técnico de monitoramento e avaliação a análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas (artigo 59), afora o risco de glosa dos valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente (artigo 64, §1º).

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria: descrição das receitas necessárias ao projeto, ou seja, do valor do fomento financeiro a ser repassado pelo parceiro público ao parceiro privado, bem como das despesas que justificam esta receita apresentada. Neste tópico em especial é importante esclarecer que o Plano de Trabalho deve ser elaborado de maneira minuciosa, cautelosa, detalhada. As alterações promovidas na redação original da Lei nº 13.019/14 pela Lei nº 13.204/15 indicam um fortalecimento da ideia de controle de resultados. Exemplo bastante esclarecedor deste conceito é a alteração da redação do artigo 46, caput, em que anteriormente se fazia menção expressa à necessidade de inclusão e aprovação das despesas em Plano de Trabalho, suprimido da redação atual. Em complemento, observe-se que em matéria de prestação de contas o relatório de execução financeira do objeto somente será avaliado se o relatório de execução do objeto apontar o não cumprimento das metas e resultados (artigo 66).

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas: definidas as atividades e metas nos termos dos incisos anteriores, o Plano de Trabalho também conterà informações sobre a forma de execução das atividades e sobre a forma de cumprimento das metas. Ou seja, como serão desenvolvidas as atividades propostas e como serão cumpridas as metas indicadas.

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas: por fim, o Plano de Trabalho deve apresentar os indicadores que servirão para a aferição do cumprimento das metas. Os indicadores devem partir da descrição da realidade do objeto e considerar o prazo de execução da parceria, apontando como medir objetivamente a geração de valor proposta.

Em relação à descrição da realidade e à sua vinculação com critérios objetivos, constata-se que tais informações não constam de forma adequada no Plano de Trabalho (fls. 32/34 – Evento 09). No item 4 do referido plano, dedicado especificamente à "Descrição da Realidade", limitou-se o proponente a apresentar características físicas da unidade hospitalar — como localização, metragem e número de pavimentos — bem como um resumo histórico da atuação da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (ISCMV).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Tais informações, embora relevantes, não satisfazem as exigências do art. 22, inciso I, da Lei nº 13.019/2014 (MROSC), o qual estabelece que o plano de trabalho deve conter a descrição da realidade objeto da parceria, com a demonstração do nexo entre essa realidade e as atividades, projetos e metas a serem executados. Ou seja, não basta descrever a estrutura física ou o histórico institucional da OSC, sendo imprescindível apresentar diagnóstico circunstanciado da demanda social a ser atendida, indicando parâmetros objetivos e justificativas técnicas que sustentem as metas pactuadas.

Vale registrar, no entanto, que ao longo do procedimento administrativo constam trechos que fazem menção à realidade que justificaria a atuação da OSC no município. Nesse sentido, na proposta apresentada pela ISCMV, há referência expressa ao fato de que a Maternidade Pró-Matre, localizada em Vitória, atendia um número significativo de gestantes oriundas do Município da Serra. Com base nessa constatação empírica e em sua experiência acumulada, a entidade propôs aproximar seus serviços da população local, o que se depreende da seguinte passagem constante à fl. 10 do Evento 04:

Especificamente no que diz respeito ao Município da Serra há um número significativo de gestantes atendidas pela Pró-Matre nos três últimos exercícios: 2019, 7.534 partos; 2020, 5.199 partos; 2021, de janeiro a julho, 4.430 partos, serviço este que poderia, com planejamento e segurança, ser realizado na novel unidade de saúde construída neste Município e praticamente pronta para atender às parturientes locais.

Também acerca da descrição da realidade e do seu nexo com as metas, merece ressaltar o seguinte trecho da manifestação da sra. Alessandra Fernandes Maia (fls. 37/40 – evento 04):

Importante frisar que o município da Serra - ES é uma das cidades mais prósperas do Brasil e, de acordo com o IBGE, 2020, tem o 2º PIB entre os municípios capixabas. Possui 527.240 habitantes, o que equivale a aproximadamente 12,9% da população do Espírito Santo, sendo que 70% desses são SUS dependentes. Estima-se que a população feminina seja de 267.568 mulheres e que o total de gestantes ao ano seja de 7.867.

[...]

Neste contexto, registra-se que atualmente o município possui uma maternidade de pequeno porte, cuja capacidade instalada e a oferta de leitos



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

obstétricos está aquém das necessidades das gestantes municipais de Serra, conforme os parâmetros estabelecidos na Portaria MS 1459/11, Rede Cegonha, que consiste em uma rede de atendimento que garanta às mulheres o direito ao planejamento reprodutivo e o cuidado humanizado da gravidez, parto e puerpério, bem como o direito à criança ao nascimento seguro e ao crescimento e desenvolvimento saudáveis, no âmbito do Sistema Único de Saúde.

De acordo com esse parâmetro e com base na população de gestantes da Serra, há a necessidade de 55 (cinquenta e cinco) leitos obstétricos de risco habitual, porém, atualmente o município dispõe apenas de 36 (trinta e seis) leitos na Maternidade de Carapina. Portanto, existe uma necessidade real de ampliação do número de leitos de risco habitual para as municipais da Serra, que entende se ser suprida por meio do Hospital Materno infantil.

No ano de 2020, a Maternidade realizou 1.489 partos normais e 834 cesarianas. Além de outros procedimentos conforme quadro abaixo:

2485966 - MATERNIDADE CORONEL LEONCIO VIEIRA DE REZENDE					
PROCEDIMENTO - AIHs	2016	2017	2018	2019	2020
TRATAMENTO DE INTERCORRENCIAS CLINICAS NA GRAVIDEZ	48	34	52	27	34
PARTO NORMAL	1287	815	1125	1110	1489
PARTO CESARIANO	733	459	745	766	834
TRATAMENTO CIRURGICO DE GRAVIDEZ ECTOPICA	7	0	12	6	11
Total	2075	1308	1934	1909	2368

Fonte: SIA/SUS

Vale informar que, para identificar o cálculo da necessidade de leitos obstétricos para o ano de 2021, no âmbito da Rede Cegonha, utilizou-se a Portaria 1459/11, onde se considera:

- Total de gestantes estimadas = recém nascidos do ano anterior (2020) + 10% x 1,1. Calculando: 8035 + 10% x 1,1 = 7.867

- Gestantes SUS dependentes = 85% das gestantes estimadas, portanto 6.686

Risco habitual (RH): 85% das gestantes SUS dependentes : 5.583

Alto risco (AR): 15 % das gestantes SUS dependentes : 1.003

- Leitos Obstétricos risco Habitual (RH) = número estimado de gestantes de risco habitual x 3/0,85x365. Calculando, a necessidade de 54,9 leitos obstétricos de risco habitual.

- Leitos Obstétricos Alto Risco (AH) = número estimado de gestantes de alto risco x 5/0,85x365.

[...]

Analisando a documentação apresentada pela irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória, vislumbramos que o projeto apresentado traria diversos benefícios ao município, haja vista que com a formalização da



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

pareceria estaríamos implementando o atendimento obstétrico e pediátrico no município, uma vez que a estrutura física do Hospital Materno infantil permite ofertar 60 leitos obstétricos e 60 leitos pediátricos. Com a estrutura ofertada pelo referido hospital, as gestantes municipais da Serra, classificadas em risco habitual, terão sua vinculação ao local de parto garantida nos 08 quartos PPP (pré-parto, parto e puerpério), 03 salas cirúrgicas, 56 unidades de alojamento conjunto e 04 leitos de isolamento, bem como a atenção ao recém-nascido, complementando o binômio materno-infantil.

É possível afirmar que, com a implantação do Hospital Materno infantil o município de Serra proporcionará às suas gestantes, bem como a população em geral, dentre muitas outras ações:

- ✓ A ampliação da oferta de 36 para 60 leitos obstétricos;
- ✓ A implantação de 60 leitos pediátricos; [...]

A respeito ainda da conexão entre as metas e a realidade serem traduzidas em quantidades de atendimentos, vale ressaltar o seguinte trecho da defesa acostada à peça 34, em que explicam que a meta é atrelada à capacidade de acolhimento do hospital (fl. 10 – Evento 34):

A meta de atendimentos mensais previstas no item 5.7 do Plano de Trabalho foi baseada na capacidade de leitos e atendimentos disponíveis na unidade, razão pela qual foi apontada, na justificativa da Secretaria de Saúde, a necessidade de um período de acompanhamento para que sejam promovidas as adequações eventualmente necessárias.

Conforme se verifica das passagens anteriormente reproduzidas, havia, no bojo do procedimento administrativo, elementos que descreviam a realidade local e apontavam seu nexos com as metas da parceria. Contudo, tais informações não constavam formalmente do Plano de Trabalho, como exige a legislação de regência, o que configura irregularidade.

Importa ressaltar que não se trata de mera formalidade esvaziada de conteúdo ou finalidade. O cumprimento de requisitos formais na estruturação de parcerias com o terceiro setor não constitui preciosismo nem excesso de burocracia, mas sim etapa essencial à proteção do interesse público, especialmente quando se está diante do repasse e da execução de recursos públicos.

É por meio do preenchimento completo e fidedigno do Plano de Trabalho que se materializam princípios constitucionais e administrativos fundamentais, tais como os



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

da transparência, da impessoalidade, da publicidade, da legalidade e da indisponibilidade do interesse público, além de permitir a aferição da eficiência, da economicidade e da razoabilidade da parceria. Portanto, o descumprimento dessa exigência não pode ser relativizado, sendo responsabilidade primária dos gestores garantir o adequado preenchimento do instrumento que rege a execução da parceria.

Não obstante, para fins de dosimetria da eventual sanção, deve ser ponderado que, ainda que insuficientemente estruturado no plano de trabalho, o conteúdo exigido pelo inciso I do art. 22 do MROSC constava nos autos do procedimento administrativo, o que mitiga, em parte, a gravidade da omissão.

Quanto à ausência de metas qualitativas, constata-se que não há referência a esse tipo de indicador nem no plano de trabalho, nem em qualquer outro documento integrante do processo. Ainda que se reconheça a dificuldade inerente à formulação de metas dessa natureza — sobretudo considerando o contexto pós-pandemia e a complexidade operacional da abertura de uma nova unidade hospitalar —, a Administração Pública não poderia ter deixado de contemplá-las desde o início do projeto.

A qualidade do atendimento é dimensão essencial da prestação de serviços públicos, especialmente na área da saúde, e não pode ser relegada à condição de variável acessória. Sua inclusão posterior, por meio de aditamentos ou revisões do plano de trabalho, não supre a omissão originária, razão pela qual a irregularidade deve ser mantida nesse ponto.

Quanto à previsão de receitas e despesas, reporto-me, a fim de evitar desnecessárias repetições, ao que foi afirmado em relação à incompletude dos gastos com tecnologia da informação e investimentos iniciais, bem como à fundamentação do item anterior. Nesse sentido, verifico que a irregularidade deve ser parcialmente mantida, no ponto.

Por todo o exposto, constata-se a ocorrência de irregularidade consistente na ausência de detalhamento adequado no plano de trabalho, em descumprimento aos



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

preceitos da Lei nº 13.019/2014 e aos princípios constitucionais que regem a atuação administrativa.

Fixada a questão fática, passo à análise das **responsabilidades dos agentes públicos envolvidos**.

No tocante à **Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Vitória** e à Sra. **Maria da Penha Rodrigues Dávila**, ressalto que a **Instrução Técnica Conclusiva nº 2017/2023** propôs o **afastamento de sua responsabilidade** quanto à ausência de detalhamento do plano de trabalho, sob o fundamento de que não competiria ao particular a elaboração desse instrumento.

Ocorre, contudo, que — sem prejuízo do reconhecimento de sua **ilegitimidade passiva** para figurar no polo do presente processo — é oportuno destacar que, no âmbito do termo de fomento, a responsabilidade pela apresentação do plano de trabalho é da própria organização da sociedade civil proponente.

Isso porque o elemento distintivo do termo de fomento, tal como previsto no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), é justamente o fato de que a iniciativa para a celebração da parceria parte da entidade do terceiro setor. Cabe a ela apresentar proposta de parceria, contendo plano de trabalho compatível com os objetivos da política pública correspondente, o que a diferencia do termo de colaboração, em que a iniciativa é do Poder Público.

Tal distinção está expressamente prevista no próprio MROSC, conforme se extrai dos arts. 2º, inciso III, e 16 da Lei nº 13.019/2014, que disciplinam a natureza e os elementos constitutivos dos instrumentos de parceria:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

VII - **termo de colaboração**: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **propostas pela administração pública** que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII - **termo de fomento**: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **propostas pelas organizações da sociedade civil**, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

Art. 16. O **termo de colaboração** deve ser **adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa**, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Art. 17. O **termo de fomento** deve ser **adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil** que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Da lógica dos dispositivos legais anteriormente mencionados, decorre que, nos casos de termo de fomento, a proposta apresentada pela organização da sociedade civil deve vir acompanhada de todos os elementos necessários à avaliação, por parte da Administração Pública, da viabilidade técnica e financeira da parceria — dentre os quais, assume papel central o plano de trabalho.

Trata-se de dever legal da entidade proponente, decorrente da própria dinâmica do termo de fomento, cuja iniciativa parte exclusivamente da organização da sociedade civil, em contraposição ao termo de colaboração, cuja formulação é originada pelo ente público.

Essa obrigação é explicitada com clareza no *Manual de Orientação para Formalização de Fomento e Colaboração com Organizações da Sociedade Civil – Volume I (2019)*¹⁸, elaborado pelo então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. No referido documento, diferencia-se expressamente a natureza e a origem do plano de trabalho conforme o tipo de instrumento adotado:

¹⁸ Manual De Orientação Para Formalização De Fomento E Colaboração Com Organizações Da Sociedade Civil – Vol. I - Ministério Da Mulher, Da Família E Dos Direitos Humanos – Brasília/DF – Outubro/2019. Disponível em <https://media.apaebrasil.org.br/MANUAL-DE-ORIENTAC-A-O-PARA-FORMALIZAC-A-O-DE-FOMENTO-E-COLABORAC-A-O-COM-ORGANIZAC-O-ES-DA-SOCIEDADE-CIVIL.pdf>



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

	Fomento	Colaboração
Função administrativa	Incentivar e reconhecer ações de interesse público desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil.	Atuar em colaboração com organizações da sociedade civil para execução de políticas públicas.
Plano de trabalho	Proposição dos termos, com livre iniciativa, pela OSC, que apresenta ideias a serem desenvolvidas, com características próprias da sociedade civil como inovação e criatividade.	Proposição dos termos, com parâmetros mínimos ofertados, pela Administração Pública, para que organizações complementem a atuação do Estado em ações conhecidas e estruturadas, com a expertise da sociedade civil.
Concepção	Organizações da sociedade civil	Administração Pública
Gestão pública democrática	O fomento às iniciativas das OSCs amplia a participação social das OSCs na gestão pública democrática, na medida em que apoia propostas que arejam a ação estatal, amplia o alcance de ações de interesse público desenvolvidas ou criadas pelas OSCs, além de estimular novas tecnologias sociais. Assegura maior autonomia das OSCs.	A colaboração de OSCs em iniciativas da Administração Pública amplia a participação social das OSCs na gestão pública democrática, na medida em que compartilha a gestão dos resultados que se pretende alcançar com as organizações que aproximam a demanda local com as políticas públicas, por características como capilaridade e mediação com públicos ou territórios específicos.

Portanto, diferentemente da demonstração de vantajosidade da transferência do serviço ao terceiro setor (tratada no item anterior), a elaboração do plano de trabalho, quando se trata de termo de fomento, é, de fato, responsabilidade da organização da sociedade civil, cabendo à Administração Pública apenas sua análise crítica, à luz dos princípios da legalidade, eficiência, economicidade e da proteção ao erário.

Passo, então, à análise da responsabilidade dos agentes públicos.

No que se refere ao **Sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal**, Prefeito Municipal de Serra à época dos fatos, a ele foi atribuída a conduta de ter assinado o Termo de Fomento nº 002/2022 sem exigir a correção ou a complementação do plano de trabalho, apesar das falhas nele existentes.

Entretanto, conforme já consignado em outros trechos desta fundamentação, à luz da sistemática da Administração Pública Municipal e da legislação local (Lei Municipal nº 2.171/1999), o Chefe do Poder Executivo não detém atribuições operacionais ou técnicas no âmbito da formalização de parcerias dessa natureza. Sua atuação restringe-se à prática do ato final de celebração, sendo-lhe exigível apenas a



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

verificação de que o procedimento administrativo percorreu regularmente todas as etapas formais, com os pronunciamentos técnicos e jurídicos competentes.

No caso concreto, verifica-se que os setores competentes foram formalmente consultados e emitiram manifestações favoráveis à celebração da parceria, ainda que com insuficiências técnicas que não competia ao Prefeito suprimir ou corrigir diretamente. Nesse contexto, não se identifica omissão relevante, nem dolo ou erro grosseiro na conduta do Chefe do Executivo, de modo que não se pode imputar-lhe responsabilidade pela deficiência no conteúdo do plano de trabalho.

Dessa forma, deve haver o afastamento **da irregularidade em face do Sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal, Prefeito Municipal de Serra**, por ausência de conduta irregular.

Quanto à sra. **Bernadete Coelho Xavier**, Secretária Municipal de Saúde do Município da Serra, verifico que lhe foi imputada a conduta de assinar o Termo de Fomento e aprovar sua celebração sem exigir a devida adequação do plano de trabalho.

No caso concreto, observa-se que a gestora solicitou manifestação de dois setores técnicos quanto à documentação apresentada pela organização da sociedade civil. Tais manifestações, contudo, não identificaram as falhas ora apuradas. Ainda assim, considerando a magnitude e a natureza inovadora dos serviços a serem prestados pelo Hospital Municipal Materno Infantil (HMMI), competia à Secretária, pessoalmente, verificar se o Plano de Trabalho – e não apenas os demais documentos integrantes do processo administrativo – atendia às exigências legais aplicáveis.

Ademais, como titular da pasta de saúde, incumbia-lhe exigir a inclusão de metas qualitativas, indispensáveis ao adequado monitoramento da execução da parceria.

Nesse contexto, a omissão quanto à verificação das falhas constantes do Plano de Trabalho compromete o dever de cuidado com o erário público, inerente ao exercício da função, caracterizando erro grosseiro. Por essas razões, deve ser **mantida a irregularidade imputada à sra. Bernadete Coelho Xavier**.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Quanto à sra. **Alessandra Fernandes Maia**, Superintendente de Atenção Especializada à Saúde, verifico que sua conduta consistiu na elaboração de manifestação favorável à celebração do Termo de Fomento, sem que exigisse a devida adequação do plano de trabalho. Conforme se extrai de sua manifestação (fls. 37/44 da Peça Complementar 43453/2022 – Evento 05), não foram identificadas as omissões ora discutidas, tais como: ausência de detalhamento dos gastos com tecnologia da informação, descrição inadequada da realidade local no plano apresentado e inexistência de metas qualitativas.

Considerando o escopo da atuação e os objetivos esperados da Superintendência à época da análise, entendo configurado erro grosseiro no não apontamento dessas deficiências, razão pela qual deve ser **mantida a irregularidade em face da sra. Alessandra Fernandes Maia**.

No que tange ao sr. **Wagner Silva do Rosário**, Gerente de Contratação de Organização Social, constato que lhe foi atribuída conduta semelhante, consistente na elaboração de parecer favorável à celebração do ajuste, também sem exigir a correção do plano de trabalho. Em sua manifestação (fls. 46/48 da Peça Complementar 43453/2022 – Evento 05), o responsável igualmente deixou de identificar as omissões ora em exame.

Ao contrário, afirmou expressamente que “a proposta apresentada pela entidade apresenta todos os elementos pertinentes ao Termo de Fomento e dá clareza na execução do trabalho” (fl. 47 – Evento 05), sem se atentar à incompletude dos custos relacionados aos serviços de TI, à ausência de metas qualitativas e à deficiência na descrição da realidade local e sua vinculação com os objetivos pretendidos. Considerando as atribuições do cargo e o papel técnico de sua manifestação, também se caracteriza erro grosseiro, impondo-se a **manutenção da irregularidade em face do sr. Wagner Silva do Rosário**.

Não obstante a permanência das irregularidades atribuídas aos três agentes, cumpre destacar as **circunstâncias específicas que marcaram o contexto da celebração do Termo de Fomento, as quais devem ser sopesadas na dosimetria das**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

sanções eventualmente aplicáveis. Ressalte-se que o Hospital Materno Infantil da Serra vinha sendo utilizado anteriormente para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, o que dificultou a definição de um referencial histórico adequado para a fixação de metas mais detalhadas.

Além disso, o plano de trabalho previu acompanhamento contínuo da execução, permitindo a realização de ajustes futuros à medida que a parceria se desenvolvesse, o que garantiria a flexibilidade necessária à adequação progressiva das metas qualitativas.

Por todo o exposto, conclui-se que:

- **Deve ser mantida, parcialmente, a irregularidade em face de Bernadete Coelho Xavier, Alessandra Fernandes Maia e Wagner Silva do Rosário;**
- **Deve ser afastada a irregularidade em face de Antônio Sérgio Alves Vidigal, Prefeito Municipal de Serra, por ausência de conduta pessoal irregular;**
- **Deve ser extinto o processo, sem resolução de mérito, por ilegitimidade passiva da parte, em relação à Sra. Maria da Penha Rodrigues Dávila e à Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Vitória.**

II.4 DISPENSA INDEVIDA DE CHAMAMENTO PÚBLICO E AUSÊNCIA DE ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS DISPOSTAS NA LEI N. 13.109/2014 (item 3.4 da ITI 12/2023-3 e na MT 188/2023-3 o item está descrito, equivocadamente como 2.4 – pg. 73)

Responsáveis: Antônio Sérgio Alves Vidigal - Prefeito Municipal
Bernadete Coelho Xavier - Secretária Municipal de Saúde
Alessandra Fernandes Maia - Superintendente de Atenção Especializada à Saúde
Wagner Silva do Rosário - Gerente de Contratação de Organização Social

O ponto central da irregularidade reside na ausência de credenciamento da Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória junto ao órgão gestor da política de saúde,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

condição necessária para a dispensa do chamamento público, nos termos do art. 30, inciso VI, da Lei nº 13.019/2014 (MROSC).

Em sede de defesa (Eventos 34 e 46), os responsáveis apresentaram duas principais alegações:

i) que os Conselhos Municipais de Saúde, conforme orientação constante do OF/SESA/CES/Nº 014/21 – Circular, de 30/08/2021, não deveriam promover o cadastramento de entidades atuantes na área da saúde, por não se tratar de atribuição própria desses Conselhos;

ii) que, para fins de dispensa do chamamento público, foi utilizado o cadastro da organização da sociedade civil (OSC) no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), o qual tem, entre suas finalidades, fornecer informações que subsidiem a tomada de decisão, o planejamento, a programação e o conhecimento das entidades cadastradas, conforme dispõe o art. 2º, inciso IV, da Portaria do Ministério da Saúde nº 1.646/2015.

Após a análise detida de todos os argumentos apresentados, à luz do ordenamento jurídico vigente, **verifico que a irregularidade deve ser afastada em relação aos srs. Antônio Sérgio Alves Vidigal e Alessandra Fernandes Maia**. Por outro lado, **a irregularidade deve ser mantida em face da sra. Bernadete Coelho Xavier e do sr. Wagner Silva do Rosário**, embora **sem imposição de responsabilização individual**, conforme passo a fundamentar a seguir.

Ressalte-se, a propósito, que o chamamento público era, originalmente, procedimento obrigatório para a celebração de termos de colaboração e de fomento, conforme se depreende da redação original da Lei nº 13.019/2014:

Art. 2º. Para fins desta Lei, considera-se:

VII - termo de colaboração: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, **selecionadas por meio de chamamento público**, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela administração pública, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as [Leis nºs 9.637, de 15 de maio de 1998](#), e [9.790, de 23 de março de 1999](#); (TEXTO REVOGADO)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

VIII - termo de fomento: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, **selecionadas por meio de chamamento público**, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pelas organizações da sociedade civil, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as [Leis nºs 9.637, de 15 de maio de 1998](#), e [9.790, de 23 de março de 1999](#); (TEXTO REVOGADO)

Com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.204/2015, o chamamento público deixou de constituir elemento definidor dos termos de colaboração e de fomento.

Não obstante, o chamamento público permaneceu como regra geral para a celebração de parcerias no âmbito do MROSC. Contudo, as hipóteses de exceção foram ampliadas, conforme disciplinado nos arts. 30 e 31 da referida lei.

Dentre as hipóteses de dispensa, constam as atividades voltadas à saúde, desde que executadas por organizações da sociedade civil *previamente credenciadas pelo órgão gestor*.

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.

O credenciamento aludido no artigo consiste em um cadastramento realizado pela Secretaria responsável pela pasta, enquanto órgão gestor da política em questão. A prática administrativa mostra que, para tanto, a Secretaria publica um edital de “credenciamento para fins de dispensa de chamamento público”, a fim de que as OSC interessadas apresentem os documentos exigidos. Se cumpridas as exigências, as OSC serão devidamente cadastradas, de forma que quando (e se) houver a celebração de um termo de fomento ou colaboração com a OSC credenciada, não haverá necessidade de chamamento público.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

A título ilustrativo, transcrevo trechos do Edital de Credenciamento nº 01/2024, publicado pelo Estado do Rio Grande do Sul¹⁹:

O Estado do Rio Grande do Sul, **por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Social**, situada na Av. Borges de Medeiros, 1501, Praia de Belas, Porto Alegre– RS, considerando o disposto na Lei Federal nº 13.019/2014, no Decreto Estadual nº 53.175/2016, no Decreto Estadual nº 54.973/2019 e na Instrução Normativa CAGE Nº 05/2016 **torna público o CREDENCIAMENTO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL- OSC**, na forma estabelecida neste Edital, **para eventualmente firmar parceria**, nos termos e condições a seguir elencados.

[...]

3. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

3.1. Regem o presente procedimento o **art. 30, VI, da Lei Federal nº 13.019/2014**; combinado com o arts. 27, IV, do Decreto Estadual nº 53.175/2016; [MF2] o art. 21, IV, da Instrução Normativa CAGE nº 05/2016. Decreto Federal nº 8.726/2016, combinado com a Portaria da SEDES 116/2023.

[...]

6. DA DOCUMENTAÇÃO PARA FINS DE CREDENCIAMENTO

6.1. O pedido de credenciamento deverá ser acompanhado dos seguintes documentos:

1. Estatuto da OSC vigente e devidamente registrado no órgão competente, que declare objetivos de cunho social, natureza não lucrativa, relevância pública e pertinência das atividades da OSC com o objeto deste Edital;
2. Comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ);
3. Ata de eleição do quadro dirigente atual da OSC, registrada no órgão competente;
4. Relação do quadro dirigente atual da OSC, com qualificação completa de cada um (nome, estado civil, profissão, documento de identificação, número de registro no Cadastro Nacional de Pessoas Físicas- CPF, endereço completo);
5. Comprovantes de endereço da sede da OSC, Presidente da Entidade e dos integrantes do quadro dirigente;

¹⁹ Disponível em <https://social.rs.gov.br/upload/arquivos/202404/23140918-edital-de-credenciamento-n-001-2024.pdf>.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

6. Declaração constando pelo menos um endereço eletrônico (e-mail) que a Organização concorda em receber oficialmente todas as solicitações e notificações que forem encaminhadas pela SEDES.
7. Certidões de regularidade da OSC perante o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço- FGTS;
8. Certidões de regularidade da OSC perante o Instituto Nacional de Seguridade Social- INSS;
9. Certidão de regularidade da OSC perante a Fazenda Pública Federal;
10. Certidão de regularidade da OSC perante a Fazenda Pública Estadual;
11. Certidão de regularidade da OSC perante a Fazenda Pública Municipal;
12. Certidão de regularidade da OSC perante a Justiça do Trabalho;
13. Declaração da OSC de inexistência de impedimento de contratar com a administração pública, e de regularidade no CADIN/RS e no CFIL/RS;
14. Declaração da OSC, assinada por seu dirigente máximo, de que não emprega em seu quadro de pessoal menor de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre, e menor de 16 (dezesesseis) anos em qualquer atividade, salvo na condição de menor aprendiz, a partir de 14 (catorze) anos;
15. Capacidade técnica e operacional para execução do termo/acordo a ser efetivado a qual se habilita neste credenciamento;
16. Declaração do dirigente máximo da OSC pela veracidade de todas suas informações; e,
17. Relatório de atividades já desenvolvidas, inclusive notícias, publicações, pesquisas e atestados de capacidade técnica emitidos por outras organizações da sociedade civil ou órgãos públicos, instituições privadas, dentre outros, a fim de comprovar a experiência prévia.

7. DA ANÁLISE DO REQUERIMENTO DE CREDENCIAMENTO

7.1. Compete à responsabilidade pela **análise do pedido de credenciamento à Comissão Especial de Seleção**.

7.2. A Comissão Especial de Seleção, incumbida da análise documental, deverá emitir parecer definitivo sobre o requerimento no prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis, a partir do encerramento deste edital, sendo passível de prorrogação por igual período, mediante autorização da autoridade máxima da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, conforme julgar-se necessário durante o decorrer desta gestão.

7.3. Após o credenciamento, a Comissão Especial de Seleção deverá realizar o cadastro da organização no endereço eletrônico da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social.

7.4. A Comissão Especial de Seleção, objetivando regular a instrução do pedido, poderá solicitar documentos complementares e realizar diligências.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

7.5. O pedido de credenciamento poderá ser indeferido, cabendo à Comissão Especial de Seleção informar, por meio de comunicado específico contendo o motivo do indeferimento, à organização da sociedade civil sobre a decisão através de e-mail cadastrado.

7.6. Da decisão de indeferimento caberá recurso, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, a contar da notificação ao interessado, dirigido ao Secretário de Estado de Desenvolvimento Social.

7.7. O recurso deverá ser apresentado através do e-mail recursos@social.rs.gov.br e dirigido ao Secretário de Desenvolvimento Social.

8. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

8.1. O presente Edital estará à disposição dos interessados, no período de 23/04/2024 a 04/05/2024, por meio dos seguintes endereços eletrônicos: <https://social.rs.gov.br> e www.convenioseparcerias.rs.gov.br.

8.2. O credenciamento da organização da sociedade civil terá validade por 36 (trinta e seis) meses, a contar da data de publicação no Diário Oficial do Estado (DOE), **desde que mantidas as condições de credenciamento durante todo o período de validade**, sob pena de cancelamento, nos termos previstos neste Edital.

8.3. Não serão aceitas, sob quaisquer hipóteses, em quaisquer fases do processo de credenciamento ou de execução do Termo de Colaboração, alegações de desconhecimento das normas desta normativa e da legislação aplicável.

8.4. Todos os custos decorrentes da participação no processo de credenciamento serão de inteira responsabilidade das organizações da sociedade civil interessadas, não cabendo nenhuma remuneração, apoio ou indenização.

8.5. O credenciamento das organizações da sociedade civil não gera o direito à celebração do Termo de Colaboração ou Fomento.

8.6. O presente processo de credenciamento, com a devida fundamentação pelo titular da Pasta, poderá ser revogado ou anulado.

8.7. A Comissão Especial de Seleção poderá emitir orientações complementares para o fiel cumprimento deste Edital.

Como se observa, o credenciamento das organizações da sociedade civil para fins de dispensa do chamamento público constitui procedimento específico previsto na Lei nº 13.019/2014, cuja execução é atribuída à Secretaria competente, na qualidade de órgão gestor da política setorial.

Esse procedimento não se confunde com outras formas de credenciamento previstas em normativos diversos, como ocorreu na Manifestação Técnica nº 188/2023. De



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

acordo com essa peça, quando o inciso VI do art. 30 do MROSC afirma que a dispensa será possível para OSC previamente credenciadas, a lei estaria se reportando ao credenciamento previsto na Portaria 2.567/2016, do Ministério da Saúde (MS).

Para melhor compreensão, transcrevo a seguir os trechos pertinentes da MT nº 188/2023:

No que tange ao **“credenciamento”** de **entidades da iniciativa privada** para **participação complementar** na execução de **ações e serviços de saúde**, no âmbito do **Sistema Único de Saúde (SUS)**, a **Portaria nº 2.567/2016**, do **Ministério da Saúde**, disciplina o tema da seguinte forma:

PORTARIA Nº 2.567, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2016

*Dispõe sobre a **participação complementar da iniciativa privada** na execução de ações e serviços de **saúde** e o **credenciamento** de prestadores de serviços de saúde no **Sistema Único de Saúde (SUS)**.*

[...]

Art. 2º Para efeito desta Portaria, considera-se:

[...]

II - credenciamento: procedimento de licitação por meio do qual a administração pública, após **chamamento público** para um determinado objeto, celebra contrato de prestação de serviços com todos aqueles considerados aptos, nos termos do art. 25, "caput" da Lei nº 8.666, de 1993;

(...)

Art. 3º Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada.

(...)

§ 5º **As entidades filantrópicas e sem fins lucrativos deverão satisfazer, para a celebração de instrumento com a esfera de governo interessada, os requisitos básicos contidos na Lei nº 8.666, de 1993**, e no art. 3º da Lei nº 12.101, independentemente das condições técnicas, operacionais e outros requisitos ou exigências fixadas pelos gestores do SUS (G.N).

Art. 5º A contratação complementar dos prestadores de serviços de saúde se dará nos termos da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º Desde que justificado pelo gestor competente, **será admitido o credenciamento** formal das entidades privadas **nas hipóteses em que houver necessidade de um maior número de prestadores para o mesmo objeto** e a **competição** entre eles for **inviável**.

§ 2º No caso do **§ 1º**, **serão aplicadas as regras da inexigibilidade** de licitação, nos termos do **art. 25, "caput", da Lei nº 8.666**, de 1993.

Como se observa, o **art. 5º, § 1º**, da **Portaria nº 2.567/2016**, do **Ministério da Saúde**, dispõe que o **“credenciamento”** é um procedimento voltado para as “hipóteses em que **houver necessidade** de [contratação de] um **maior número de prestadores** para [a execução do] **mesmo objeto**”, sendo **inviável a competição** entre eles.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Da leitura deste dispositivo, se depreende que a hipótese de **dispensa de chamamento público**, prevista no **art. 30, VI**, da **Lei 13.019/2014**, é voltada para a **contratação de um “maior número de prestadores”** para a **execução** de um **determinado objeto específico**. Tal hipótese **não se enquadra no caso, ora em análise**, pois a **Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória (ISCMV)**, Organização da Sociedade Civil (OSC), **foi contratada**, por meio do **Termo de Fomento nº 02/2022**, como **única prestadora** para a **execução de diversos serviços** hospitalares, ainda por cima recebendo a **transferência da “gestão”** da unidade de saúde (“Hospital Municipal Materno Infantil – HMMI”), cujo **conceito é mais amplo** do que a **mera “prestação de serviço”**, de modo que também **não se encontra abarcado pela figura do “credenciamento”**. (Destques no original.)

Conforme se depreende do excerto citado, a área técnica interpreta que a expressão “previamente credenciadas”, constante do art. 30, inciso VI, do MROSC, faz referência ao credenciamento voltado à contratação do maior número possível de prestadores de serviços.

Contudo, o credenciamento disciplinado pela Portaria nº 2.567/2016, do Ministério da Saúde, refere-se à celebração de contratos administrativos, os quais são regidos pela Lei nº 8.666/1993, como expressamente consignado na própria norma ministerial. Trata-se, portanto, de um instrumento jurídico diverso daquele previsto no caso concreto, que envolve termo de fomento, regido pela Lei nº 13.019/2014 (MROSC).

A expressão “previamente credenciadas”, conforme empregada no art. 30, VI, do MROSC, refere-se a um procedimento próprio da legislação das parcerias, com lógica e finalidades específicas, como já evidenciado no trecho anterior, inclusive com a transcrição do edital publicado no Estado do Rio Grande do Sul.

Dessa forma, afasta-se o argumento apresentado pela área técnica quanto à suposta correspondência entre o credenciamento do SUS e aquele exigido para a dispensa do chamamento público no âmbito do MROSC.

Ainda que esse argumento deva ser rejeitado, cumpre registrar que ele não constitui o único fundamento da irregularidade apontada. Com acerto, a área técnica destaca que o órgão competente para realizar o credenciamento necessário à dispensa do chamamento público é a Secretaria da pasta, e não o Conselho Municipal de Saúde.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Do mesmo modo, as informações constantes do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) não se prestam a substituir o credenciamento formal exigido pela Lei nº 13.019/2014, por não atenderem às finalidades e exigências do procedimento específico.

Como já analisado neste voto, o credenciamento previsto no MROSC deve ser realizado por meio de procedimento próprio, instaurado pela Secretaria gestora da política pública setorial, o que não ocorreu no caso concreto, tornando, por conseguinte, indevida a dispensa do chamamento público.

Superada a análise sobre os aspectos fáticos e normativos que envolvem a irregularidade, **passo à avaliação das responsabilidades individuais.**

Em relação ao sr. **Antônio Sérgio Alves Vidigal**, entendo, assim como nos itens anteriores, que não lhe competia aferir diretamente o cumprimento das formalidades legais do procedimento administrativo, mas apenas verificar se os setores competentes foram devidamente acionados e se emitiram manifestação favorável à celebração do ajuste.

Tendo em vista que, no caso concreto, os setores responsáveis foram instados a se manifestar e o fizeram de forma positiva, não se identifica conduta irregular por parte do agente. Assim, **deve ser afastada a responsabilidade do sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal.**

No tocante à sra. **Alessandra Fernandes Maia**, a conduta que lhe foi atribuída consiste na emissão de parecer favorável à contratação, sem apontar a necessidade de realização de chamamento público.

Entretanto, considerando que sua atuação funcional estava centrada na área de assistência à saúde, à luz de sua posição como Superintendente de Assistência à Saúde, entendo que a exigência formal relativa à verificação da dispensa de chamamento público não se encontrava no escopo de sua análise técnica.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Dessa forma, não se revela exigível, no caso, que a agente promovesse tal apontamento, razão pela qual **afasto sua responsabilidade**, à vista da ausência de dolo ou erro grosseiro em sua conduta.

Por outro lado, competia ao **Gerente de Contratação de Organização Social**, em razão da natureza especializada de seu cargo na área de parcerias com o terceiro setor, bem como à **Secretária Municipal de Saúde**, na condição de titular do órgão gestor da política pública setorial, verificar a necessidade de realização de chamamento público ou, alternativamente, de credenciamento prévio da entidade parceira, conforme disposto na Lei nº 13.019/2014 (MROSC).

Considerando que o credenciamento prévio das OSC, para fins de dispensa do chamamento público, é um procedimento de competência da própria Secretaria e está vinculado ao regime jurídico das parcerias com o terceiro setor, era atribuição desses agentes zelar por sua efetiva realização.

Todavia, a ausência desse cuidado específico, nas circunstâncias do caso, não configura conduta irregular, pois não havia a presença de dolo nem de erro grosseiro por parte dos envolvidos.

Isso demonstra que o credenciamento do MROSC é um procedimento ainda largamente desconhecido no nosso estado, o que retira o caráter de erro grosseiro da interpretação dos responsáveis, ao acreditar, conforme declaração do Gerente de Contratação de Organização Social, que o credenciamento junto ao Conselho Municipal de Saúde seria oficializado através de comunicação e posterior publicação do mesmo (fl. 47 – evento 05), demonstrando boa-fé e uma interpretação razoável, embora equivocada, das normas aplicáveis.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Em reforço à inexistência de erro grosseiro, Alberti e Hamada destacam, em sua obra, os diferentes entendimentos existentes quanto ao significado da expressão “previamente cadastradas”, constante do art. 30, VI, do MROSC²⁰:

A redação utilizada pelo legislador na hipótese de dispensa do inc. VI aparenta exigir uma regulamentação infralegal para sua aplicação, especialmente para compreender o significado do prévio credenciamento e para adequá-lo aos demais dispositivos da lei, consoante determina o § 4º do art. 32.

[...]

Enfrentando a questão, parte da doutrina trata o credenciamento como oportunidade de que todos os interessados que concordem com os parâmetros estabelecidos pela Administração Pública adiram e executem as atividades propostas. Nesse sentido, Santana et al. (2017, p. 61) concluem que não se trata de verdadeira hipótese de dispensa, mas sim de hipótese de inexigibilidade de chamamento público.

A posição segue a definição e a lógica dos credenciamentos vinculados aos chamamentos públicos dos contratos administrativos. Ao assim proceder, os autores valeram-se da interpretação sistemática para indicar, aos operadores do direito, uma solução para o que seria o prévio credenciamento mencionado na lei.

Entretanto, não parece ter sido esta a intenção do legislador ao inserir o inc. VI no art. 30 da Lei nº 13.019/2014. Durante a tramitação da Medida Provisória nº 684/2015, aprovada como a Lei nº 13.204/2015, existiram nove emendas buscando inserir as parcerias cujo objeto são atividades de assistência social e educacional nas hipóteses de dispensa da lei.

[...]

Interpretando-se historicamente o dispositivo, a partir das justificativas de sua inserção no ordenamento, verifica-se a preocupação com a não interrupção dos serviços que já estavam sendo prestados pelo terceiro setor por meio de parcerias com o Poder Público, nas áreas de assistência social, saúde e educação. Prévio credenciamento traduziria, então, a prévia formalização de parcerias de acordo com a legislação até então vigente.

Como já esclarecido, as parcerias do terceiro setor com o Poder Público, antes da Lei nº 13.019/2014, eram instrumentalizadas, em regra, pelos convênios. Desse modo, utilizando-se desse método de interpretação e considerando-se a intenção dos legisladores, se uma entidade já era conveniada, de acordo com as regras então vigentes, seria possível que se tornasse parceira com dispensa de chamamento público.

²⁰ ALBERTI, Lucas Marochi; HAMADA, Guilherme Henrique. O chamamento público da Lei nº 13.019/2014 e a regulamentação do inc. VI do art. 30 pelos Estados e pelo Distrito Federal. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 7, n. 2, p. 234-251, 2020. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda>. Acesso em: 18 set. 2024.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

A interpretação decorrente da análise das emendas dos parlamentares à Medida Provisória nº 684/2015. Contudo, apresenta falhas. Se se trata de regra de transição para evitar a descontinuidade na prestação de serviços de assistência social, saúde e educação, esta peculiaridade deveria ser mencionada expressamente, limitando-se temporalmente a hipótese de dispensa, sob pena de se privilegiar eternamente uma entidade, o que conflitaria com a própria intenção da lei de exigir, como regra, a prévia seleção do parceiro.

Qualquer das interpretações do inc. VI do art. 30 apresentadas estão sujeitas a críticas e ressalvas. Além de serem diametralmente opostas, revelam que o dispositivo comporta diversas interpretações, o que acaba dificultando sua aplicação em razão da necessidade de o administrador justificar a dispensa, consoante art. 32 da Lei nº13.019/2014. (g.n.)

Diante das dificuldades interpretativas associadas ao art. 30, inciso VI, da Lei nº 13.019/2014 (MROSC), verifico que **não se configura conduta irregular passível de responsabilização** por parte da sra. **Bernadete Coelho Xavier** e do sr. **Wagner Silva do Rosário**.

Assim delineado o quadro técnico-jurídico à luz dos elementos constantes dos autos, **deve ser afastada a irregularidade em face do sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal e da sra. Alessandra Fernandes Maia**, bem como **devem ser afastadas as responsabilidades imputadas ao sr. Wagner Silva do Rosário e à sra. Bernadete Coelho Xavier**.

III.5 AUSÊNCIA DE CLÁUSULA ESSENCIAL NO TERMO DE FOMENTO (item 3.5 da ITI 099/2023-3 e equivocadamente 2.5 da MT 188)

Responsáveis: Antônio Sérgio Alves Vidigal - Prefeito Municipal

Bernadete Coelho Xavier - Secretária Municipal de Saúde

De acordo com o apontamento inicial da área técnica, o Termo de Fomento nº 02/2022 teria sido elaborado sem a inclusão de cláusula considerada essencial, nos termos do art. 42, inciso XVII, da Lei nº 13.019/2014, o qual estabelece a obrigatoriedade de tentativa prévia de solução administrativa de conflitos antes da judicialização.

Além disso, foi apontada a ausência de menção expressa à participação de órgão de assessoramento técnico, conforme exigência legal.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Em sede de defesa, os responsáveis alegaram que a Cláusula 15ª do ajuste atende à exigência legal, ainda que não reproduza literalmente a redação do art. 42, XVII, do MROSC. Tal argumento foi acolhido pela área técnica em sua análise conclusiva, considerando satisfeita a exigência normativa.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas manifestou entendimento divergente, ao afirmar que: “a mera previsão implícita, subentendida da frase ‘que não possam ser resolvidas pela via administrativa’ do item 15.1 do Termo de Fomento, não é suficiente para se considerar cumprida a exigência do art. 42, inciso XVII, da Lei nº 13.019/2014”.

De meu turno, entendo que a **irregularidade apontada deve ser afastada**, conforme passo a expor.

Ao analisar as justificativas apresentadas pela defesa (Evento 34) e o teor da Instrução Técnica Conclusiva, verifico que, embora a Cláusula Décima Quinta do Termo de Fomento não contenha referência expressa à obrigatoriedade da via administrativa como etapa prévia à judicialização, sua redação permite concluir, de forma inequívoca, que a tentativa de resolução administrativa dos conflitos está prevista como etapa antecedente ao ajuizamento de ações:

15.1. Será competente para dirimir as controvérsias decorrentes deste instrumento, **que não possam ser resolvidas pela via administrativa**, o foro da Serra, Estado do Espírito Santo, com renúncia expressa a outros, por mais privilegiados que forem.

Portanto, ainda que não haja menção literal à obrigatoriedade de tentativa prévia de solução administrativa de conflitos, tal exigência pode ser inferida da expressão “que não possam ser resolvidas pela via administrativa”, constante da Cláusula Décima Quinta do Termo de Fomento. Trata-se de redação suficiente para indicar a precedência da via administrativa sobre a judicial, em consonância com o espírito da norma.

Quanto à ausência de referência expressa ao órgão de assessoramento jurídico, exigida pelo art. 42, XVII, da Lei nº 13.019/2014, entendo que se trata de



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

impropriedade meramente formal, passível de correção em futuros instrumentos, sem comprometimento da regularidade do ajuste firmado.

Importa destacar que a omissão da indicação nominal do órgão competente para atuar na esfera administrativa não inviabiliza a atuação da assessoria jurídica do ente público, a qual, por sua natureza institucional, permanece apta a examinar e instruir demandas que eventualmente surjam no âmbito da parceria.

Dessa forma, **acompanho o entendimento da área técnica consubstanciado na Instrução Técnica Conclusiva**, para **afastar a irregularidade apontada**, com a **expedição de recomendação** à Prefeitura para que, **em futuras celebrações de Termo de Fomento**, inclua expressamente o **nome do órgão de assessoramento jurídico responsável pela condução da solução administrativa de conflitos**.

IV PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, divergindo parcialmente da área técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro relator

DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas, em:

IV.1 EXTINGUIR O PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO em face da sra. **Maria da Penha Rodrigues Dávila** e da **Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Vitória**, por **ilegitimidade passiva**, na forma do art. 485, VI, CPC, c/c art. 70, LC 621/2012.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

IV.2 Dar **PROCEDÊNCIA PARCIAL** à representação, extinguindo o processo com resolução de mérito, com base nos artigos 95, II e 99, §2º, da Lei Complementar Estadual 621, de 08 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES), em razão da **manutenção parcial das irregularidades dispostas nos ITENS 3.2 e 3.3** da Instrução Técnica Inicial 12/2023 (intituladas, respectivamente, “Transferência Da Gestão Da Saúde Municipal Ao Terceiro Setor, Sem Que Fosse Demonstrada A Vantajosidade Dessa Opção Para A Administração”; “Celebração De Termo De Fomento Lastreado Em Plano De Trabalho Genérico”);

IV.3. **AFASTAR** as irregularidades identificadas nos **itens 3.1, 3.4 e 3.5, da ITI 12/2023**, intituladas, respectivamente, “Impossibilidade De Celebração De Termo De Fomento Para A Gestão De Serviços De Saúde De Modo Complementar Ao Sistema Único De Saúde – Sus, Em Illegal Substituição Ao Contrato De Gestão”, “Dispensa Indevida De Chamamento Público E Ausência De Adoção De Providências Dispostas Na Lei N. 13.109/2014” e “Ausência De Cláusula Essencial No Termo De Fomento”);

IV.4. **MANTER PARCIALMENTE** as irregularidades identificadas nos **itens 3.2** - Transferência Da Gestão Da Saúde Municipal Ao Terceiro Setor, Sem Que Fosse Demonstrada A Vantajosidade Dessa Opção Para A Administração” e **3.3** - Celebração De Termo De Fomento Lastreado Em Plano De Trabalho Genérico em face de **Bernadete Coelho Xavier, Alessandra Fernandes Maia e Wagner Silva do Rosário**, com aplicação de **multa individual de R\$ 2.000,00 (dois mil reais)**, com fulcro no art. 135, II, LC 621/2012, mas **afastando a responsabilidade de Antônio Sérgio Alves Vidigal**;

IV.5. Nos termos do art. 1º, XXXVI, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, e do art. 1º, XXXV, art. 206, §2º, art. 207, V, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **RECOMENDAR** à Prefeitura Municipal da Serra, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, que, nas futuras parcerias firmadas com Organizações da Sociedade Civil — em especial na celebração de Termos de Fomento voltados à execução de serviços de saúde em caráter complementar ao SUS — observe as seguintes diretrizes:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

- **Implementação de procedimentos que assegurem a submissão das parcerias de alta complexidade e relevante expressão financeira à análise da Procuradoria Geral Municipal**, nos termos do art. 35, inciso VI, § 2º, da Lei nº 13.019/2014;
- **Elaboração prévia de estudo de vantajosidade econômico-financeira**, devidamente motivado no processo administrativo, com base em dados comparativos de custo e eficiência, nos termos do art. 22, § 1º, inciso VI, da Lei nº 13.019/2014;
- **Apresentação de planilhas analíticas com o detalhamento dos custos unitários dos serviços a serem executados**, de forma a assegurar a transparência e permitir a aferição da razoabilidade dos valores propostos;
- **Adoção de plano de trabalho com grau de especificidade compatível com a complexidade e a abrangência do objeto da parceria**, contendo descrição minuciosa das atividades, metas, indicadores e cronograma de execução, conforme exigido pelo art. 22 da Lei nº 13.019/2014;
- **Motivação expressa e fundamentada para eventual dispensa do chamamento público**, acompanhada da comprovação do credenciamento prévio da entidade, nos termos do art. 30, inciso VI, do MROSC, sendo indispensável a juntada dos respectivos documentos ao processo administrativo;
- **Inclusão de cláusula contratual específica prevendo a solução consensual de conflitos**, com indicação do órgão de assessoramento jurídico encarregado da tentativa de resolução administrativa, em conformidade com o art. 42, inciso XVII, da Lei nº 13.019/2014.

IV.6. Dar **CIÊNCIA** aos interessados e ao Ministério Público de Contas, na forma regimental;

IV.7 **ARQUIVAR** os autos, após a certificação do trânsito em julgado.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

IV.8 À Secretaria Geral das Sessões, para que, após o trânsito em julgado, junte a presente deliberação aos autos do Processo 05736/2023.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913