

Aviso nº 889 - GP/TCU

Brasília, 31 de outubro de 2023.

Senhora Presidente,

Encaminho para conhecimento de Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 2169/2023, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, bem como da instrução da Unidade Técnica, proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 25/10/2023, ao apreciar o TC 019.252/2023-4, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

O mencionado processo trata de Solicitação do Congresso a esta Corte de Contas para a realização de auditoria na Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS), com o objetivo de avaliar a regularidade dos contratos celebrados e a atuação da agência desde a sua criação.

Informo que, nos termos do subitem 9.3 do aludido Acórdão, a solicitação em tela foi considerada parcialmente atendida. Cientifico, também, que tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal.

Por oportuno, o inteiro teor da deliberação ora encaminhada pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência a Senhora
Deputada Federal BIA KICIS
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 019.252/2023-4.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Entidade: Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde – AGSUS.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. ANÁLISE DA REGULARIDADE DE ATUAÇÃO DA AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA DE SAÚDE. OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS. EXISTÊNCIA DE TRABALHOS EM CURSO NO TCU. ESCOPO DE NOVA FISCALIZAÇÃO A SER ESTABELECIDO APÓS A CONCLUSÃO DOS PROCESSOS EM ANDAMENTO. CIÊNCIA À AUTORIDADE SOLICITANTE.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a abaixo transcrita manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde – AudSaúde (peça 20), que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 21 e 22):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional instaurada em razão de requerimento oriundo da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (Ofício nº 112/2023-CFFC-P, de 14/6/2023, à peça 2) e motivada pela aprovação de requerimento do Deputado Jorge Solla por aquela comissão parlamentar (REQ 239/2023, à peça 3). O parlamentar requerente pleiteia que este Tribunal de Contas da União realize auditoria na Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS) com os objetivos de avaliar (i) a regularidade dos contratos celebrados e (ii) a atuação da agência desde a sua criação.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. O art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008, conferem legitimidade ao presidente de comissões técnicas ou de inquérito, quando por elas aprovada a solicitação, para solicitar a prestação de informações e a realização de auditorias e inspeções ao Tribunal de Contas da União.

3. O objeto da demanda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados diz respeito a possíveis irregularidades na execução de despesas realizadas com recursos federais, atraindo a competência do Tribunal de Contas da União nos termos do art. 71 da Constituição Federal. Assim, legítima a autoridade solicitante e reconhecida a competência fiscalizatória desta Corte de Contas, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

EXAME TÉCNICO

Motivação da Solicitação de Auditoria

4. Em seu requerimento, o parlamentar autor aduz que o Programa Mais Médicos teria sido abandonado, de forma injustificada, pelo governo eleito em 2018, não obstante, em sua visão, ter o referido programa logrado amplo êxito no alcance de seus objetivos. Ressalta que o Programa Mais Médicos chegou a contar com 18.240 profissionais distribuídos em mais de 4.000 municípios, sendo responsável pela totalidade da atenção primária em saúde em mais de 1.000 municípios.

5. Cita informações contidas em matéria jornalística publicada na Revista Piauí (intitulada “Bolsonaro desidratou Mais Médicos e pôs no lugar um ninho de falcataruas”, de autoria do jornalista Breno Pires, Edição n. 201, junho de 2023, reproduzida à peça 10) relativas a possíveis irregularidades que teriam sido praticadas no âmbito da Agência de Desenvolvimento da Atenção Primária em Saúde (ADAPS), durante o mandato do ex-presidente da República Jair Messias Bolsonaro.

6. Relata que o Programa Médicos pelo Brasil, instituído pela Medida Provisória 890, de 1/8/2019, é exclusivo para médicos com registro nos conselhos regionais de Medicina do Brasil. A ADAPS, entidade gestora do programa constituída como serviço social autônomo em março de 2020 (quando ocorreu a emergência da pandemia Covid-19), apesar de contar com orçamento de 723 milhões de reais, não teria entrado em pleno funcionamento.

7. Aduz que os diretores da agência foram escolhidos para mandato de dois anos e que o Ministério da Saúde teria inicialmente paralisado o Programa Médicos pelo Brasil. Nesse contexto, prossegue, somente iniciaram-se atividades na ADAPS a partir da gestão do então ministro da Saúde Sr. Marcelo Queiroga, iniciada em março de 2021, sendo que as primeiras atividades administrativas teriam ocorrido a partir de setembro do referido exercício (2021).

8. Referencia as informações da acima mencionada reportagem publicada pela Revista Piauí, de que o processo seletivo para preenchimento do quadro técnico da ADAPS, ocorrido entre dezembro de 2021 a janeiro de 2022, teria sido maculado por favorecimento ilícito de amigos de diretores e gerentes que participavam das bancas avaliadoras.

9. Observa, finalmente, que ao final da gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro, o Programa Médicos pelo Brasil teria preenchido somente 4.823 vagas, patamar muito inferior ao alcançado pelo Programa Mais Médicos, lançado quase dez anos antes, em 2013.

Breve Histórico da ADAPS e transformação em AGSUS

10. A Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde foi juridicamente instituída por meio do Decreto 10.283, de 20/3/2020, com fundamento na autorização contida na Lei 13.958, de 18/12/2019. Constituída como serviço social autônomo, na forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e utilidade pública, tendo por finalidade legal promover, em âmbito nacional, a execução de políticas de desenvolvimento da atenção primária à saúde.

11. No uso da competência atribuída pelo art. 22 da Lei 13.958/2019 e pelo art. 3º, inciso I, alínea “I”, do Decreto 10.283/2020, o Conselho Deliberativo da ADAPS aprovou o Estatuto da Agência por intermédio da Resolução SAPS/MS n. 1, de 15/10/2021.

12. Não obstante ter sido formalmente instituída em 2020, a agência teve o início de suas operações retardado pela pandemia de Covid-19. A instituição em termos práticos somente teria se concretizado no momento da posse do seu Diretor-Presidente, primeiro membro de sua Diretoria Executiva, em 8/9/2021 (entendimento adotado no Acórdão 1539/2023 – TCU – Plenário, Relator: Ministro Vital do Rêgo).

13. A ADAPS celebrou contrato de gestão com o Ministério da Saúde para exercer as competências que lhe foram atribuídas pela Lei 13.958/2019, consoante arts. 14 a 17 (Resolução do Conselho Diretor da ADAPS de 15/10/2021, peça 14). Por força do disposto no artigo 18 do referido diploma legal, compete ao Ministério da Saúde exercer a supervisão do cumprimento das obrigações assumidas pela entidade no pacto de gestão.

14. Após a transição para nova gestão do governo federal em 2023, o Ministério da Saúde editou a Portaria GM/MS n. 89, de 3/2/2023, instituindo a Comissão de Avaliação, Acompanhamento e Supervisão dos Atos de Gestão Administrativa e dos Atos Finalísticos (CAAS) da ADAPS, cujas competências incluem “identificar, avaliar, acompanhar e supervisionar os atos de gestão administrativa da ADAPS, em especial, os processos seletivos, contratações e parcerias promovidas, bem como quaisquer atos relacionados, direta ou indiretamente, à utilização de recursos” (peça 15).

15. Em 24/3/2023, o Conselho Deliberativo da ADAPS editou a Resolução n. 1 (peça 11), tendo como objetivo a instauração de processo de apuração de possíveis irregularidades contrárias à finalidade e às normas de integridade da ADAPS, com aplicação, inclusive, de medidas cautelares. De acordo com informações extraídas dessa resolução, o relatório preliminar da CAAS apontou indícios de irregularidades envolvendo diretores e empregados dessa agência, tais como indícios de troca de influências e de inadequação de condutas, além de possível manipulação de processos seletivos para o recrutamento de empregados, visando ao direcionamento para contratação de pessoas com vínculos pessoais com dirigentes.

16. No âmbito de processo interno de investigação, determinou-se o afastamento cautelar do gerente da unidade jurídica, do exercício de suas funções, pelo período inicial de sessenta dias, ante os indícios de irregularidades apontadas no relatório preliminar supracitado. Posteriormente, esse afastamento cautelar foi convertido em afastamento definitivo, com base no entendimento de que o mandato de dois anos dos diretores havia se encerrado em março/2022, considerando-se que o Decreto que instituiu a ADAPS é de março/2020.

17. O Conselho Deliberativo da agência, por intermédio da Resolução n. 2/2023 (peça 12), designou Diretoria-Executiva interina para exercer as funções de direção e administração da ADAPS durante o afastamento cautelar dos diretores e do gerente da unidade jurídica, ou seja, sessenta dias inicialmente. Posteriormente, em 19/5/2023, foi editada a Resolução nº 5, prorrogando o exercício da Diretoria-Executiva interina pelo prazo de 45 dias, até a eleição e posse dos novos membros para os respectivos cargos.

18. O Conselho da ADAPS instituiu, conforme Resolução nº 3, de 17/4/2023 (peça 13), Junta Jurídica Extraordinária com a finalidade, dentre outras, de expedir parecer a respeito de todos os atos administrativos e negócios jurídicos celebrados pela entidade desde 25/4/2022 até 24/3/2023, bem como opinar juridicamente sobre sua possível a convalidação, reformulação ou anulação. Consoante a Resolução nº 4, de 19/5/2023, restou estabelecido o prazo de 180 dias para a conclusão dos trabalhos dessa junta (com previsão de término em 19/11/2023).

19. Com o advento da Lei 14.621/2023, de 14/7/2023, que promoveu a alteração das Leis 12.871/2013, 13.959/2019 e 13.958/2019, a Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS) foi transformada em Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AGSUS). A norma legal em atenção dispôs, ainda, sobre a Estratégia Nacional de Formação de Especialistas para a Saúde no âmbito do Programa Mais Médicos para criar novos incentivos e regras nos âmbitos (i) do Projeto Mais Médicos para o Brasil, e (ii) do Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida).

20. As novas redações dos arts. 6º e 7º da Lei 13.958/2019, introduzidas pela Lei 14.621/2023, atribuem à AGSUS, com exceção de modificações pontuais e acréscimos relativos à atenção à saúde indígena, as mesmas finalidades e competências anteriormente atribuídas à ADAPS, incluindo a gestão do Programa Médicos pelo Brasil (PMpB), conforme abaixo transscrito:

Art. 6º Fica o Poder Executivo federal autorizado a instituir a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AGSUS), serviço social autônomo, na forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com a **finalidade de promover, em âmbito nacional, a execução de políticas de desenvolvimento da atenção à saúde indígena, nos diferentes níveis, e da atenção primária à saúde**, com ênfase:

I - na saúde da família;

II - em **áreas com vazios assistenciais e nos locais de difícil provimento**;

III - na valorização da presença dos médicos na atenção primária à saúde no SUS;

IV - na promoção da formação profissional, especialmente na área de saúde da família; e
V - na incorporação de tecnologias assistenciais e de gestão relacionadas com a atenção primária à saúde.

Parágrafo único. **As áreas com vazios assistenciais e os locais de difícil provimento referidos no inciso II do caput deste artigo serão definidos em ato do Ministro de Estado da Saúde, submetido à aprovação da Comissão Intergestores Tripartite**

Art. 7º Observadas as competências do Ministério da Saúde, **compete à AGSUS:**

I - prestar serviços de atenção primária à saúde no âmbito do SUS, em caráter complementar à atuação dos entes federativos, especialmente nos locais de difícil provimento ou de alta vulnerabilidade;

II - desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão que terão componente assistencial por meio da integração entre ensino e serviço;

III - executar o Programa Médicos pelo Brasil, em articulação com o Ministério da Saúde e em consonância com o Plano Nacional de Saúde;

IV - promover programas e ações de caráter continuado para a qualificação profissional na atenção primária à saúde;

V - articular-se com órgãos e entidades públicas e privadas para o cumprimento de seus objetivos;

VI - monitorar e avaliar os resultados das atividades desempenhadas no âmbito de suas competências;

VII - produzir informações relacionadas ao dimensionamento e ao provimento de trabalhadores da saúde e promover a incorporação de tecnologias assistenciais e de gestão para a melhoria da atenção à saúde nas áreas de que trata o inciso II do art. 6º desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.621, de 2023);

VIII - firmar contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades públicas e privadas, inclusive com instituições de ensino, para o cumprimento de seus objetivos; e

IX - prestar serviços nos diferentes níveis de atenção à saúde nas áreas indígenas. (destaques acrescidos)

21. Observa-se que a lei sob análise não alterou a natureza jurídica da agência, tendo sido mantido o ente sucessor como serviço social autônomo, na forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública. Nessa vertente, foram mantidos os regimes jurídicos de seleção e contratação de pessoal e de licitação e contratação de bens e serviços.

Síntese das Denúncias Contidas na Matéria Jornalística publicada na Revista Piauí

22. Segundo a matéria jornalística mencionada no requerimento que originou a presente SCN, a criação do Programa Médicos pelo Brasil, a ser administrado pela ADAPS, a fim de substituir o programa Mais Médicos teria propiciado a ocorrência de numerosas irregularidades em contratações, favorecimento ilícito de pessoas, assédio moral e prejuízos à prestação de serviços de saúde à população, a seguir resumidas.

Seleção e Gestão de Diretores e Empregados

23. Relata-se que o então presidente do Conselho Deliberativo da ADAPS, Sr. Erno Harzheim, que exercia simultaneamente o cargo de Secretário de Atenção Primária à Saúde do Ministério da Saúde (SAPS/MS), teria favorecido três supostos aliados selecionados para a diretoria da ADAPS (Srs. Alexandre Pozza, Soraya Andrade e Caroline Martins dos Santos). Teria, ainda, aprovado o estatuto da agência em reunião do conselho da agência convocada às pressas e sem prévio exame do texto pela Consultoria Jurídica do MS.

24. A assunção da diretoria da ADAPS por supostos aliados do então Presidente da República teria resultado em paralisação da agência, considerando que o então Ministro da Saúde, Sr. Eduardo Pazuello, conforme a matéria, não teria tido interesse em mobilizar o Sistema Único de Saúde (SUS) para a Atenção Primária à Saúde.

25. As atividades administrativas da ADAPS teriam iniciado em setembro de 2021, e o seu quadro técnico selecionado entre dezembro de 2021 e janeiro de 2022. O processo seletivo teria sido realizado mediante a contratação do Instituto Euvaldo Lodi (IEL), sediado no Distrito Federal. De acordo com a matéria, a Sra. Ana Helena Pozza Urnau, genitora do então presidente da ADAPS, Sr. Alexandre Pozza atuaria como funcionária do IEL, violando vedação contida em duas resoluções da ADAPS, relativas à contratação de empresas que empregam familiares de seus empregados.

26. Informa-se que o processo seletivo teria tido poucos inscritos (total de 159) em razão do exíguo prazo de inscrição (“abriu às 20 horas da quarta-feira e fechou às 23h59 do domingo”); e, entre os aprovados, haveria amigos dos diretores e dos gerentes que participaram das bancas examinadoras, além de que teriam sido contratadas algumas pessoas que trabalhavam no próprio IEL, ou seja, do próprio instituto encarregado de recrutar e selecionar o corpo técnico da agência.

27. Menciona suspeita de que servidores cedidos pelo Ministério da Saúde para a ADAPS estariam acumulando remuneração do órgão cedente e do ente cessionário.

28. Informa-se ainda que a ADAPS teria sido alvo de trinta e cinco denúncias na ouvidoria do SUS, conforme informação da assessoria do MS, incluindo casos de assédio moral no ambiente de trabalho que estariam sob investigação do Ministério Público do Trabalho (MPT), em Brasília/DF.

Licitações e Contratos

29. Sobre irregularidades na gestão de licitações e contratos, noticia-se que a agência teria selecionado e celebrado contrato com a empresa Dois Ellis Comunicação para concepção de nova identidade visual para a agência. A reportagem afirma que o sócio da empresa contratada, Sr. Ravell Nava seria ex-sócio do marido da então gerente de comunicação da ADAPS, Sra. Roberta Teles, e que teria recebido R\$ 45 mil apenas para alterar a cor da logomarca da agência.

30. Cita-se, ainda, que parte dos contratos firmados pela ADAPS, por dispensa de licitação, teriam tido prazo de vigência fixado em até cinco anos, em contrariedade às disposições da Lei de Licitações relativas à duração de contratos emergenciais. Nessa linha, o contrato de maior valor - R\$ 180 milhões - firmado com a empresa Flash Tecnologia e Pagamentos Ltda., para fornecimento de vale-refeição e vale-alimentação, por 24 meses, prazo prorrogável por até sessenta meses (5 anos).

31. Informa-se que o advogado Edvaldo Nilo de Almeida teria sido contratado para mover ação judicial contra a União visando obter imunidade tributária para a agência, a despeito de a ADAPS receber recursos federais e dispor de departamento jurídico próprio. Essa contratação teria ocorrido em 23/12/2022 (antevéspera do Natal) e, segundo relatório da ADAPS, o contratado receberia sete milhões de reais em honorários, cálculo que teria sido contestado pelo citado advogado.

32. Segundo relatado na matéria, o então presidente da ADAPS, Sr. Alexandre Pozza, contratou a Maza Invest para gerir a carteira de aplicações financeiras da agência, que chegava ao montante de R\$ 232 milhões. Haveria suposto conflito de interesses nessa contratação, considerando que o Sr. Abner Lima de Oliveira, sócio majoritário da Maza Invest, seria proprietário de outra empresa, a Quantfort Technology Research and Integration, sediada em Londres, em cuja diretoria estaria empregado o Sr. José Roberto Cunha Filho, irmão de Alexandre Pozza. Segundo o ex-presidente do Comitê de Ética Pública da Presidência da República, ouvido pela reportagem, esse vínculo familiar violaria o próprio código de ética da ADAPS.

33. Haveria, finalmente, indícios de irregularidade na seleção da Maza Invest, pois o aviso de licitação não teria sido publicado na imprensa e tampouco divulgado na internet, tendo sido apenas afixado nas dependências da agência. Em consequência, apenas quatro empresas teriam participado da disputa, vencida pela Maza Invest.

Acordo de cooperação técnica com a Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)

34. Consta ainda da matéria da Piauí que, em outubro de 2022, o então presidente da ADAPS, Sr. Alexandre Pozza, teria firmado acordo de cooperação técnica com a Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), no valor de R\$ 12 milhões, com o objetivo de estabelecer “cooperação técnica, científica e cultural”, bem como o “intercâmbio de conhecimentos”.

35. Segundo a reportagem, esse acordo teria sido utilizado com desvio de finalidade para “dar abrigo aos amigos que, com o fim do governo de Bolsonaro, perderiam seus cargos comissionados em diversos órgãos” e, ainda segundo a matéria jornalística, “desta vez, os militares também foram contemplados”.

Enfraquecimento do programa Mais Médicos

36. Relata-se que, com a saída de médicos do programa Mais Médicos - de nacionalidade cubana ou não - em municípios pobres e de pequeno porte, o número de mortes evitáveis de crianças de até cinco anos aumentou 40%; e, “em alguns municípios, o total de mortes evitáveis chegou a subir quase 60%”, de acordo com a reportagem.

37. Foi informado que, no ano de 2022, deixou-se de preencher um total de cinco mil vagas, sendo (i) quatro mil do Mais Médicos e (ii) um mil do Médicos pelo Brasil. E, segundo a pesquisadora da Universidade de Brasília (UnB), Sra. Leonor Pacheco Santos, é possível projetar, com base nas estatísticas do professor Davide Rasella, que “mais de 22 mil mortes deixariam de ocorrer até 2030 caso esses 5 mil médicos estivessem trabalhando desde o ano passado”.

Processos Conexos em Tramitação no TCU

38. Impende registrar que as possíveis irregularidades que motivaram a solicitação ora sob exame constituem objeto de outros processos em já tramitação neste Tribunal de Contas, conforme a seguir detalhado.

TC 030.726/2022-0, Rel. Min. Vital do Rêgo

39. Trata-se de representação instaurada em razão de comunicação da extinta Diretoria de Integridade do Ministério da Saúde (DINTEG/MS), sucedida pela Assessoria Especial de Controle Interno (AECI/MS), acerca de denúncias acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da ADAPS, a saber:

a. Contratação do Instituto Euvaldo Lodi (IEL/DF) para realização dos processos seletivos do pessoal administrativo da ADAPS, tendo em vista que a entidade possivelmente empregava a mãe do então Diretor-Presidente quando da assinatura do contrato, em contrariedade ao disposto no art. 91 da Resolução SAPS/MS nº 3 de 15/10/2021.

b. Contratação do IEL/DF por meio de dispensa de licitação na hipótese de contratação com serviços sociais autônomos ou com órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública, quando o objeto do contrato for vinculado às atividades finalísticas do contratado (art. 22, inciso IX, da Resolução SAPS/MS nº 3/2021), hipótese de dispensa não prevista nas leis gerais de licitações e contratos, em possível contrariedade à jurisprudência do TCU de que “entidades do Sistema S não podem inovar na ordem jurídica, por meio de seus regulamentos próprios, instituindo novas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, haja vista que a matéria deve ser disciplinada por norma geral, de competência privativa da União” (Acórdão 338/2007-1ª Câmara).

c. Violação dos princípios da publicidade e da isonomia nos processos seletivos para os cargos administrativos da ADAPS realizados pelo IEL/DF, tendo em vista o diminuto prazo para as inscrições, a pouca publicidade dada e, consequentemente, o baixo número de inscrições para os postos.

d. Aprovação pelo IEL/DF e posterior admissão pela ADAPS de quatro funcionárias que, possivelmente, ocupavam empregos no IEL/DF durante a realização de seus processos seletivos,

em descumprimento ao item 3.17 dos respectivos comunicados de seleção, no qual é vedada a participação de empregados do IEL/DF.

e. Participação de diretores e gerentes em bancas examinadoras da avaliação de competências de candidatos aos quais estão relacionados profissional/pessoalmente, em suposta situação de conflito de interesses.

f. Existência de vínculo conjugal entre o gerente da Unidade Jurídica da ADAPS e assessora jurídica da SAPS configurando possível conflito de interesses.

g. Ausência de transparência na execução do Acordo de Cooperação Técnica firmado com a Organização dos Estados Ibero-Americanos.

h. irregularidades em contratações diretas de serviços de publicidade.

40. Em instrução inicial do feito, esta AudSaúde constatou a adoção de medidas administrativas pelo Ministério da Saúde bem como pela ADAPS para apurar supostas irregularidades na referida agência, que estão potencialmente relacionadas aos fatos ora representados.

41. Nesse contexto, propôs-se as seguintes diligências para obtenção de documentos e informações visando a avaliar a necessidade de atuação imediata do TCU:

a) Ao Ministério da Saúde, com vistas à Comissão de Avaliação, Acompanhamento e Supervisão dos Atos de Gestão Administrativa e dos Atos Finalísticos (CAAS), para entregar o Relatório Final da CAAS, bem como esclarecer as medidas tomadas em relação às possíveis irregularidades tratadas nesta instrução; e

b) À Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde, para (i) entregar o Relatório Final da Comissão de Investigação; (ii) entregar o Relatório Geral de atividades da Diretoria Executiva Interina; (iii) apresentar os pareceres da Junta Jurídica Extraordinária, referentes às possíveis irregularidades tratadas nesta instrução; (iv) esclarecer as medidas tomadas em relação às possíveis irregularidades tratadas neste documento.

42. Acolhendo o parecer da AudSaúde, o Ministro-Relator decidiu conhecer da representação, nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU e autorizou as diligências propostas.

Processo: 006.274/2023-4, Rel. Min. Vital do Rêgo

43. Trata-se de representação formulada pela Conselho Deliberativo da ADAPS a respeito das possíveis irregularidades ocorridas na agência abaixo sintetizadas:

(1) conflito de interesses na contratação do Instituto Euvaldo Lodi (IEL) no Distrito Federal, para realização de processos seletivos na agência;

(2) inconformidades nos processos seletivos para o corpo técnico-administrativo da agência;

(3) dificuldade de obtenção de informações, junto à diretoria da ADAPS, pela Comissão de Avaliação, Acompanhamento e Supervisão dos Atos de Gestão Administrativa e dos Atos Finalísticos da ADAPS (CASS), instituída pela Portaria GM/MS 89, de 3/2/2023; e

(4) risco de troca de influências entre o setor jurídico da ADAPS e o Ministério da Saúde.

44. Considerando a existência de continência entre processos, em razão da coincidência parcial de matérias, o Ministro-Relator determinou, nos termos dos arts. 36 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014, o apensamento do TC 006.274/2023-4 aos autos do acima referido TC 030.726/2022-0.

TC 014.950/2023-5, Rel. Min. Vital do Rêgo

45. Denúncia ofertada ao TCU relativa a suposta irregularidade em ato de demissão, sem justa causa e com possível desvio de finalidade, de agente que ocupava cargo integrante do quadro funcional da ADAPS.

46. Foram trazidas pelo denunciante notícias da ocorrência de outras demissões supostamente imotivadas e com desvio de finalidade, cujos efeitos incluiriam (i) supostos prejuízos à

continuidade dos serviços prestados pela entidade à sociedade, e (ii) suposto desfalque aos cofres públicos, em razão das indenizações trabalhistas relativas aos desligamentos (sem justa causa, frise-se).

47. O processo encontra-se no Gabinete do Ministro-Relator com proposta de não-conhecimento e arquivamento dos autos formulada por esta Unidade Técnica.

TC 029.154/2022-7, Rel. Min. Vital do Rêgo

48. Trata-se de representação com pedido de concessão de medida cautelar em face do ex-Ministro da Saúde, Sr. Marcelo Antônio Cartaxo Queiroga Lopes. O feito tem por objeto possíveis irregularidades no ato que dispôs sobre contagem dos marcos inicial e final de atos de cessão de servidores do Ministério da Saúde à ADAPS pelo prazo de dois anos, com ônus ao cedente, com fundamento no disposto na Lei 13.958/2019.

49. Acolhendo parecer da Unidade Técnica, o Ministro-Relator conheceu da representação e deferiu medida cautelar, determinando ao Ministério da Saúde que se abstivesse de praticar quaisquer atos que implicassem em alteração dos termos das portarias originais de cessão dos servidores à ADAPS. A cautelar comandou a entidade, ainda, a sobrestrar novos atos que implicassem em alteração das cessões até que o TCU decidisse sobre o mérito da questão do marco temporal.

50. Na mesma assentada, promoveu a oitiva do Ministério da Saúde, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU. Essas medidas adotadas monocraticamente foram referendadas no Acórdão 2.702/2022-TCU-Plenário, em sessão de 7 de dezembro de 2022.

51. Ao apreciar o agravo interposto pelo Ministério da Saúde, o Plenário deste TCU deliberou, por intermédio do Acórdão 312/2023-TCU-Plenário, rel. Min. Vital do Rêgo, pelo não conhecimento do recurso e determinou a realizar diligência à ADAPS para obter informações acerca da disponibilidade orçamentária para arcar com o ônus de pagamento dos salários devidos aos servidores do MS cedidos.

52. Na manifestação de mérito da AudSaúde, cujos fundamentos foram incorporados às razões de decidir pelo Ministro-Relator, concluiu-se, com base nas informações prestadas pela ADAPS, que a agência dispunha de recursos para custeio oriundos do contrato de gestão com o MS para o recebimento de cerca de R\$ 254 milhões, com parcelas mensais de 84 milhões, afastando o risco ao interesse público relativo à continuidade operacional da ADAPS.

53. Quanto ao marco inicial para a contagem das cessões de servidores, entendeu-se que deve ser considerado o marco inicial a data de instituição da ADAPS em termos práticos/efetivos, e não meramente formais, como defendeu a Conjur/MS. Por essa compreensão, a instituição prática da ADAPS se deu apenas no momento da posse do primeiro membro do seu órgão de comando, a Diretoria Executiva, fato que ocorreu em 8/9/2021, com a posse e entrada em exercício do Diretor-Presidente da agência.

54. Sem embargo do juízo definitivo quanto à data da instituição da ADAPS, a unidade técnica opinou que o deslinde dessa questão não teria mais impacto imediato sobre o atendimento ao interesse público para o qual foi instituída a agência, ante o afastamento do risco de descontinuidade operacional inicialmente levantado.

55. Por intermédio do Acórdão 1539/2023 – TCU – Plenário, Relator: Ministro Vital do Rêgo, (Sessão de 26/7/2023, esta Corte de Contas decidiu revogar a medida cautelar deferida pelo relator e referendada pelo Acórdão 2.702/2022-TCU-Plenário. Na mesma assentada, considerou prejudicada a apreciação do mérito da irregularidade motivadora da representação em razão da superveniente perda do objeto e, em consequência, determinou o arquivamento dos autos.

56. No voto condutor do referido acórdão, o Ministro-Relator incorporou às suas razões de decidir as conclusões da unidade técnica quanto à eliminação do risco de prejuízo às atividades da ADAPS, bem como quanto à data da instalação efetiva da agência como marco inicial para cômputo do prazo de cessão de servidores. Acrescentou que a Lei 14.621/2023, de 14/7/2023, alterou vários dispositivos da Lei 13.958/2019 com destaque para a transformação da ADAPS em Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AGSUS).

57. No tocante à nomeação e exoneração de diretores, observou que a nova redação conferida pela Lei 14.621/2023 ao artigo 11 da norma original é taxativa no sentido de que a diretoria executiva pode ser exonerada a qualquer tempo, eliminando qualquer dúvida em relação à redação anterior que, embora não tenha feito constar a possibilidade de exoneração *ad nutum*, deveria levar à mesma interpretação, visto que a ADAPS (atual AGSUS) tem por principal tarefa a execução de política pública de saúde alinhada com as diretrizes do governo federal.

58. Frisou, ainda, que as alterações introduzidas pelo novo diploma legal no art. 31, incisos e parágrafos, da Lei 13.958/2019, eliminaram as lacunas e ambiguidades da redação anterior, passando a tratar da cessão de servidores da agora AGSUS de forma clara, em especial quanto ônus financeiro das cessões de servidores pelo Ministério da Saúde.

TC 008.189/2023-4, Rel. Min. Vital do Rêgo

59. O feito em referência versa sobre representação formulada pela Diretora-Presidente Interina da ADAPS relativa a possíveis irregularidades ocorridas na agência relacionadas a suposta atuação da diretoria executiva da entidade sem mandato válido, no período de 24/4/2022 a 14/4/2023.

60. Após análise inicial dos fatos objeto da representação, a AudSaúde concluiu que, embora haja evidências de atuação do Conselho Deliberativo da entidade para solucionar a suposta irregularidade, fazia-se necessário obter informações e documentos adicionais a fim de avaliar o cabimento de atuação direta deste Tribunal. Dessa forma, propõe-se diligenciar:

- 1) à ADAPS para que apresentação de documentação emitida após o registro da Agência em cartório, e que evidencie seu efetivo e regular funcionamento e a efetiva atuação dos integrantes da diretoria no período de maio de 2020 a setembro de 2021; (ii) as atas de reunião do Conselho Deliberativo da ADAPS ocorridas no período de maio de 2020 a abril de 2022; (iii) documentação funcional dos então integrantes da diretoria; e (iv) informações sobre as medidas tomadas para dispensa e eventual responsabilização da antiga Diretoria Executiva;
- 2) Ao Ministério da Saúde para que apresente (i) os autos dos Processos SEI 25000.085896/2020-71 e 25000.089442/2021-51 em sua integralidade, bem como de outros processos administrativos que tenham tratado da escolha da diretoria da ADAPS e de sua eventual posse e entrada em exercício; (ii) as atas do Conselho Deliberativo da ADAPS que estejam registradas em sistema administrativo (ex: SEI); (iii) as informações funcionais do Sr. Alexandre Urnau Pozza Silva e das Sras. Soraya Zacarias Drumond de Andrade e Caroline Martins José dos Santos, no Ministério da Saúde, acerca dos cargos ocupados, funções exercidas e situação funcional no período compreendido entre maio de 2020 e abril de 2023; e (iv) eventuais medidas tomadas em relação aos fatos alegados nesta representação;
- 3) À Controladoria-Geral da União (CGU) para que informe sobre eventuais medidas internas que estejam em curso para dar tratamento aos fatos abordados nesta representação, encaminhando, caso existam, cópias de eventuais análises, pareceres e documentos técnicos a respeito da diretoria da ADAPS; e
- 4) Ao Cartório do 2º Ofício de Brasília de Registro Civil, Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas para que entregue cópia dos atos de registro da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (CNPJ: 37.318.510/0001-11), incluindo todas as averbações correspondentes.

61. Ao ter presentes os autos, o Ministro-Relator Vital do Rêgo decidiu conhecer da representação, nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como autorizou a realização de diligências, nos termos propostos por esta AudSaúde.

62. Merece registro que os órgãos e entidades diligenciados encaminharam informações e documentos em resposta à requisição deste TCU, encontrando-se o processo nesta AudSaúde, em fase de análise dos elementos encaminhados.

TC 015.324/2023-0, Rel. Min. Vital do Rêgo

63. Representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União visando à apuração de notícia de que, durante a gestão do ex-presidente da República Jair Bolsonaro, o programa “Mais Médicos” teria sido “desidratado” em possível desvio de finalidade a fim de favorecer interesses de conhecidos do Governo diante dos indícios apontados na matéria jornalística “O Cupinzeiro” publicada na Revista Piauí – Folha de São Paulo.

64. O processo foi apreciado por intermédio do Acórdão 1895/2023-TCU-Plenário (sessão de 13/9/2023), tendo a Corte de Contas acolhido a proposta desta AudSaúde e deliberado por: a) conhecer da representação; b) formular de juízo de prejudicialidade; e c) solicitar ao Ministério da Saúde o envio dos seguintes documentos:

(i) versão final do relatório referente às conclusões e medidas tomadas em decorrência da atuação da Comissão de Avaliação, Acompanhamento e Supervisão dos Atos de Gestão Administrativa e dos Atos Finalísticos da ADAPS, instituída pela Portaria GM/MS 89, de 3/2/2023; e

(ii) versão final do parecer emitido pela Junta Jurídica Extraordinária, criada por meio da Resolução 3, de 17/4/2023, contendo a análise de todos os atos administrativos e negócios jurídicos celebrados pela ADAPS, no período compreendido entre 25/4/2022 e 24/3/2023.

65. Ao final, foi autorizado o apensamento daquele feito aos autos desta Solicitação do Congresso Nacional, considerando a conexão entre os fatos objeto dos processos em referência.

66. Impende mencionar, por fim, que o Ministério da Saúde trouxe aos autos o Relatório Final da Comissão de Investigação Interna da ADAPS (peças 16 a 19 destes autos). Considerando a relevância do documento para as finalidades deste processo, cumpre empreender exame sumário do seu teor.

67. Informa-se no relatório que a Comissão de Investigação Interna atuou pelo período entre 11 de abril a 14 de julho de 2023 e analisou doze processos relativos a contratos/convênios firmados pela Agência, bem como avaliou o processo seletivo do corpo administrativo da ADAPS.

68. Relativamente à gestão de licitações e contratos, constataram-se falhas nas instruções processuais relacionadas às contratações examinadas, com frequente desconsideração, pelos gestores, do próprio regulamento de licitações, compras e contratações da ADAPS.

69. Avaliou-se que o imperativo de imprimir grande celeridade aos processos administrativos não se compatibilizou com a observância de critérios de qualidade e regularidade no desempenho das unidades responsáveis por avaliar e emitir pareceres nos processos. Nessa vertente, identificou-se a constante prática de elaboração de documentos sem data e/ou assinatura, ausência ou emissão intempestiva de pareceres técnicos e jurídicos.

70. A análise do contrato com o Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL-DF), responsável pela realização dos processos seletivos para contratação de funcionários administrativos, enfocou questões apontadas em denúncia ao Ministério Público Federal no Distrito Federal (MPF-PRDF) e abordadas pela Comissão de Assuntos Administrativos e Sindicais de Mato Grosso do Sul (CAAS-MS).

71. Concluiu-se que houve divulgação restrita do processo seletivo em análise, bem como prazo reduzido para as inscrições, com possível prejuízo à competitividade na seleção de candidatos. Com base nas circunstâncias da contratação em questão, a comissão concluiu que houve direcionamento na seleção de candidatos para os cargos da ADAPS. Ao analisar os processos seletivos, verificou-se que 63% dos cargos que poderiam ser preenchidos por livre nomeação e provimento apresentaram indícios de conflito de interesses. Dentre os gerentes selecionados, nove em 14 (64%) tiveram indícios de conflito de interesses, assim como dez em 16 (62%) dos assessores selecionados.

72. A comissão entendeu que o processo seletivo foi utilizado para legitimar atos que configuram possíveis conflitos de interesse, tráfico de influência e nepotismo. Apontou-se que a maioria dos casos de conflito de interesses teve como causa a existência de relações pessoais prévias, no âmbito do Ministério da Saúde, entre agentes que vieram a ocupar cargos de diretoria, gerência e assessoramento na agência no período avaliado pela comissão.

73. Elemento de convicção importante é a constatação de que membros da então Diretoria Executiva integraram bancas de entrevistas de agentes egressos do Ministério da Saúde, que acabaram sendo selecionados para os cargos de gerentes e assessores. Além disso, foram encontradas anotações, pertencentes à ex-Diretora Administrativa, que indicam propostas de estrutura e organograma da agência, contendo nomes de pessoas que acabaram sendo selecionadas para os cargos.

74. Diante das evidências coletadas, a comissão considera que a denúncia apresentada ao MPF-PRDF deve ser investigada pelas instâncias administrativas e deliberativas, tanto da ADAPS quanto do Ministério da Saúde, uma vez que servidores ligados a esse órgão estão envolvidos nos eventos descritos no relatório.

75. Sobre a gestão de pessoas, conclui-se que as estratégias adotadas pela Agência teriam sido utilizadas, com conivência dos superiores em algumas situações, para que funcionários mantivessem vínculos empregáticos externos, configurando duplo vínculo funcional, com acumulação de carga horária.

76. Análise sumária do relatório final da CII da AGSUS evidencia que os procedimentos de apuração adotados pelos membros da comissão não observaram parâmetros técnicos de auditoria governamental de conformidade e, portanto, apresentam significativas limitações quanto à formulação de juízo, notadamente quanto à caracterização dos fatos ilícitos e das respectivas responsabilidades.

77. Nessa vertente, o relatório formula constatações de irregularidade (i) sem o necessário detalhamento de fatos e dos fundamentos jurídicos, (ii) sem caracterização e quantificação de dano ao erário, e (iii) sem possíveis nulidades de atos e contratos. Relativamente à responsabilização, não houve individualização de condutas e há escassas referências às normas violadas pelos atos supostamente irregulares. Igualmente relevante é a ausência de referências e de juntada ao relatório dos documentos utilizados como suporte de evidência das constatações.

78. Essas conclusões preliminares indicam a necessidade de aprofundamento das apurações no âmbito do próprio Ministério da Saúde e da AGSUS, para fins de formação de juízo quanto às medidas administrativas e judiciais a serem adotadas em caso de ratificação dos achados preliminares contidos no relatório final da Comissão Interna de Investigação.

TC 020.546/2023-8, Rel. Ministro Vital do Rêgo

79. Denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas já na nova gestão da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde – ADAPS (atual AGSUS), relacionadas ao/à:

- a) desligamento de membros da Diretoria-Executiva antes da expiração do mandato de dois anos e sem a presença dos requisitos de destituição dos membros da diretoria previstos no art. 6º, § 3º, inciso II, alíneas “a” a “f”, do Decreto 10.283/2020;
- b) admissão de pessoal administrativo para a agência por livre designação, em suposta burla à necessidade de realização de processo seletivo público estipulada no art. 21, §2º, da Lei 13.958/2019 e aos princípios constitucionais de Administração Pública;
- c) indicação de membros interinos para a Diretoria-Executiva sem prévia eleição pelo Conselho Deliberativo, supostamente em desrespeito ao art. 11, caput, da Lei 13.958/2019 e aos princípios constitucionais de Administração Pública;
- d) suposta realização de reuniões e emissão de deliberações pelo Conselho Deliberativo sem o quórum mínimo (maioria absoluta dos membros) exigido no art. 4º, § 8º, do Decreto 10.283/2020;
- e) suposta realização de demissões sem justa causa e sem motivação.

80. O denunciante requereu a concessão de medida cautelar, *inaudita altera pars*, para que esta Corte de Contas determinasse à então ADAPS (atual AGSUS) a imediata adoção das seguintes providências:

- a) apresentação de informações sobre a instauração de Processo Administrativo que justificou a Resolução nº 1/2023, no prazo de 72 horas;
- b) abstenção por parte da entidade de realizar qualquer nova eleição de Diretoria, enquanto durar a tramitação do respectivo processo de denúncia, consoante Lei 13.958/2019;
- c) proceder à reintegração do denunciante diante da vigência de seu mandato e da expiração do prazo de seu afastamento cautelar, consoante art. 21, §2º, da Lei 13.958/2019; e
- d) suspender as Resoluções ADAPS n. 01/2023, n. 02/2023 e n. 05/2023, ao efeito de determinar o encerramento de qualquer contratação temporária realizada no período, inclusive da Diretoria Interina, bem como proibir qualquer nova contratação sem a realização de processo seletivo (regra geral) ou eleição (Diretoria Executiva).

81. Acolhendo a proposta desta AudSaúde, o Ministro-Relator conheceu da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, e indeferiu a medida cautelar, inaudita altera pars, pleiteada pelo denunciante.

82. Determinou, não obstante, a realização de diligência à então Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (hoje AGSUS), para que apresente documentos e informações relativos a/ao:

- a) afastamento cautelar e posterior desligamento dos membros da Diretoria Executiva;
- b) admissão de funcionários sem processo seletivo público prévio;
- c) desligamento de colaboradores a partir de 24/3/2023;
- d) quantitativo de demissões com e sem justa causa realizadas após 24/3/2023, e das respectivas motivações;
- e) quantitativo e valores das indenizações pagas no caso de demissões sem justa causa; e
- f) devoluções de servidores públicos aos órgãos de origem, por iniciativa da ADAPS;

83. Extrai-se da análise das informações relativas aos processos conexos que o pleno atendimento à presente SCN não prescinde da apreciação do mérito dos processos das representações TC 006.274/2023-4, TC 030.726/2022-0 e TC 008.189/2023-4 e da denúncia TC 020.546/2023-8, na medida em que permitirá avaliar o alcance e a efetividade das apurações conduzidas pela ADAPS/AGSUS e pelo MS e consequentes necessidade, escopo e abrangência de auditoria de conformidade nos atos e contratos da ADAPS mencionados nas denúncias.

84. De acordo com o art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, quando verificada essa conexão, cabe à Unidade Técnica responsável pelo exame dos atos propor a extensão dos atributos da SCN, definidos no art. 5º dessa resolução aos processos conexos, *in verbis*:

Art. 5º O processo de solicitação do Congresso Nacional:

- I - tem natureza urgente e tramitação preferencial;
 - II - é apreciado privativamente pelo Plenário do TCU;
 - III - é apreciado exclusivamente de forma unitária.
- (...)

Art. 14. Ao submeter o processo de solicitação do Congresso Nacional ao Plenário, o relator, caso proponha o conhecimento e atendimento do pedido, deve, conforme o caso:

(...)

III - propor a extensão dos atributos definidos no art. 5º desta Resolução aos processos em tramitação em que seja reconhecida conexão parcial ou integral dos respectivos objetos com o da solicitação do Congresso Nacional e aos processos autuados em decorrência do atendimento daquela solicitação;

(...)

85. No presente caso, entende-se suficiente e adequada a extensão somente aos processos TC 030.726/2022-0, TC 008.189/2023-4 e TC 020.546/2023-8, uma vez que o TC 006.274/2023-4 encontra-se apensado ao primeiro, para instrução e apreciação em conjunto.

86. Assim, nesta fase processual, com fulcro no art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, propõe-se estender os atributos que estão fixados no art. 5º desse normativo aos processos, haja vista a conexão desses processos com este e uma vez que os resultados daqueles subsidiarão a formação de juízo quanto à necessidade e escopo de auditoria de conformidade nos atos e contratos objeto da presente SCN.

87. Importa registrar, ainda, que, em 15/6/2023 realizou-se sorteio de relator deste feito, sendo sorteado o Ministro Benjamin Zymler para relatoria desta Solicitação do Congresso Nacional.

88. Considerando os processos conexos acima referidos, todos sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, e consoante a Resolução 346/2022, art. 10, a Assessoria desta AudSaúde, consultado o diretor da D3, entendeu que deveria ser ajustada a relatoria para o relator prevento para a matéria (peça 9).

89. Corrobora-se tal entendimento ante a conexão desta SCN com processos de denúncia e representação anteriormente autuados neste Tribunal, sobre os mesmos fatos. A hipótese enquadrava-se no disposto no art. 17 da Resolução TCU 346/2022, acerca do dever da unidade instrutiva de examinar a existência de conexão ou continência em relação a outros processos não apreciados. Cabível, nos termos da referida norma, propor ao Presidente do Tribunal a designação do relator prevento, Ministro Vital do Rêgo, para relatar este processo, a fim de unificar a relatoria dos processos conexos.

DO ESTÁGIO DAS APURAÇÕES RELATIVAS ÀS IRREGULARIDADES NA ADAPS

90. Conforme síntese dos processos conexos autuados acima empreendida, há notícias da adoção de medidas apuratórias das denúncias de irregularidades por parte do Ministério da Saúde e da AGSUS, notadamente os trabalhos da CAAS e da Junta Jurídica Extraordinária constituída para essa finalidade.

91. Nesse aspecto, importante ressaltar que à própria entidade e ao ministério supervisor incumbem atuar em primeiro plano na adoção das medidas de investigação, correção e sancionamento de condutas ilícitas na prática de atos administrativos e celebração de contratos pelo ente privado de finalidade pública.

92. Nos termos do caput do art. 4º da Lei 13.958/2019, e do art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.283, de 20/3/2020, o Programa Médicos pelo Brasil será executado pela ADAPS (hoje AGSUS), sob a orientação técnica e supervisão do Ministério da Saúde. Encontram-se detalhadas, no art. 18 da Lei 13.958/2019, com as alterações introduzidas pela Lei 14.621/2023, as competências do Ministério da Saúde no exercício da supervisão da agência nos termos a seguir transcritos:

Art. 18. Na supervisão da gestão da AGSUS, compete ao Ministério da Saúde:

I - definir os termos do contrato de gestão;

II - aprovar anualmente o orçamento da AGSUS para a execução das atividades previstas no contrato de gestão; e

III - apreciar o relatório circunstanciado sobre a execução do contrato de gestão e emitir parecer sobre o seu cumprimento pela AGSUS, no prazo de 90 (noventa) dias, contado da data de apresentação do relatório ao Ministério da Saúde, consideradas, na avaliação do cumprimento do contrato, as informações obtidas com os usuários do Programa Médicos pelo Brasil.

Parágrafo único. O descumprimento injustificado das disposições do contrato de gestão implicará a dispensa do Diretor-Presidente da ADAPS pelo Conselho Deliberativo.

93. Destaque-se que a Resolução SAPS/MS n. 5, de 15/10/2021 (peça 14), dispõe sobre o contrato de gestão para o desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (APS), firmado entre o Ministério da Saúde e a ADAPS, e, nas suas Cláusulas Quinta, incisos III e VI, e Décima Terceira, estabelece como obrigação do Ministério da Saúde acompanhar, avaliar e supervisionar a execução do Contrato de Gestão, com foco no cumprimento das obrigações e no alcance das metas pactuadas.

94. De observar-se, ainda, que as alterações normativas introduzidas pela Lei 14.621/2023 na Lei 13.958/2019, especialmente no que concerne à ampliação das competências da AGSUS em relação à ADAPS, repercutem sobre as obrigações de orientação e supervisão do Ministério da Saúde fixadas no contrato de gestão. Tal circunstância indica possível necessidade de alteração nos termos do referido pacto, para contemplar as recentes mutações normativas.

95. No exercício do dever-poder de supervisão, o Ministério da Saúde, no âmbito do contrato de gestão em epígrafe, editou a Portaria GM/MS 89, de 3/2/2023, que instituiu a CAAS, sendo composta de: (i) um representante do Ministério da Saúde, (ii) um da Controladoria-Geral da União (CGU) e (iii) um da Advocacia-Geral da União (AGU).

96. A CAAS tem, por finalidade, dentre outras, identificar, avaliar, acompanhar e supervisionar os atos de gestão administrativa da agência, e, em especial, os processos seletivos, contratações e parcerias promovidas, bem como quaisquer atos relacionados, direta ou indiretamente, à utilização de recursos, além de recomendar ajustes e ações corretivas decorrentes da avaliação, acompanhamento e supervisão desenvolvidos (art. 3º, inciso I, da Portaria GM/MS 89/2023).

97. É firme a jurisprudência deste Tribunal de Contas no sentido de que, antes da atuação direta do Controle Externo, o órgão gestor ou concedente dos recursos, mediante o seu controle interno, deve esgotar as medidas administrativas a seu alcance, com vistas a verificar a conformidade da execução das ações com as normas de regência. Nessa linha de compreensão os seguintes enunciados da jurisprudência selecionada desta Corte de Contas:

Acórdão 4324/2015-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman

ENUNCIADO

A responsabilidade primária pela fiscalização da correta aplicação dos recursos federais transferidos a estados e municípios compete ao órgão ou entidade concedente, tendo lugar a ação do TCU, em regra, após a devida atuação do repassador, evitando-se com isso a duplicidade de esforços e a supressão de responsabilidades.

Acórdão 730/2019-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes

ENUNCIADO

A apuração de irregularidades na aplicação de recursos da União compete, primeiramente, ao órgão ou à entidade da Administração Pública Federal responsável pela sua gestão, sendo medida de exceção a instauração de tomada de contas especial diretamente pelo TCU.

98. Na mesma linha, a Portaria-Segecex 12/2016, com vistas a evitar a duplicidade de esforços, nas hipóteses em que o objeto da denúncia ou representação já estiver sendo tratado por outra instância de controle, dispõe que a unidade técnica poderá propor determinação para que este órgão exerça a sua fiscalização primária, informando ao Tribunal sobre as conclusões da apuração no prazo assinalado.

99. À luz desse arcabouço normativo e jurisprudencial, entende-se mais adequado e eficiente que a realização da fiscalização solicitada pela CFFC da Câmara dos Deputados deva ser precedida de avaliação prévia do escopo e da efetividade das medidas adotadas (i) pela própria agência, (ii) pelo Ministério da Saúde e (iii) pelo Controle Interno, com vistas à apuração de fatos e responsabilidades.

100. Essa avaliação já está sendo realizada nos processos conexos TC 020.546/2023-8, 030.726/2022-0 e TC 008.189/2023-4, conforme acima detalhado. Curial destacar que, no âmbito do TC 030.726/2022-0, esta AudSaúde já empreendeu esforços no sentido de obter e analisar as informações preliminares disponíveis no relatório preliminar da CAAS e em outras fontes quanto

às supostas ilicitudes em contratações da ADAPS e respectivas imputações de responsabilidade. Considerando a quantidade de informações e a qualidade das análises preliminares, importa transcrever o seguinte trecho da peça instrucional lançada naqueles autos:

Da contratação do IEL/DF para realização do processo seletivo para os postos administrativos da ADAPS

30. Conforme permissivo do art. 22, inc. IX, da Resolução SAPS/MS nº 3/2021, que dispõe sobre o regulamento das licitações, compras e contratações da ADAPS, a contratação do IEL-DF para a realização de processo seletivo dos cargos administrativos da ADAPS ocorreu por meio de dispensa de licitação na hipótese de contratação com serviços sociais autônomos ou com órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública, quando o objeto do contrato for vinculado às atividades finalísticas do contratado (peça 30, p. 50). A situação potencialmente confronta jurisprudência do TCU no sentido de que “entidades do Sistema S não podem inovar na ordem jurídica, por meio de seus regulamentos próprios, instituindo novas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, haja vista que a matéria deve ser disciplinada por norma geral, de competência privativa da União” (Acórdão 338/2007-1ª Câmara), visto que a hipótese de dispensa não está abarcada nas Leis nº 8.666/1993 ou 14.133/2020. Embora não se enquadre dentre as entidades do chamado “Sistema S”, a ADAPS é serviço social autônomo, entendendo-se ser aplicável a jurisprudência ao caso concreto. Nesse sentido, foi também a instrução desta AudSaúde no âmbito do TC 031.448/2022-4.

31. Quanto à contratação, em pesquisa preliminar à base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), identificou-se o vínculo empregatício da Sra. Ana Helena Pozza Urnau Silva (cpf: 284.975.031-04), mãe do Sr. Alexandre Pozza Urnau Silva (CPF: 018.659.291-40), então Diretor-Presidente da ADAPS, com o IEL/DF (CNPJ: 00.366.849/0001-83), conforme apontado na Demanda nº 5100814 (peça 27, p. 47). Ela ocupava o cargo de Diretora de Mídia (Publicidade) no mês de novembro de 2021, quando da contratação do instituto para a realização dos processos seletivos administrativos. No entanto, ela não constava da relação societária ou de representantes legais da instituição.

32. Embora a jurisprudência do TCU, verificada nos Acórdãos 2007/2022-Plenário e 11.516/2016-2ª câmara, estipule ser “indevida a celebração de contratos, por serviços sociais autônomos, com empresas que detenham em seus quadros societários cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, do presidente, pois tal prática possibilita o surgimento de conflito de interesses”, o Manual do regulamento das licitações, compras e contratações da ADAPS é mais restritivo, expressamente proibindo a participação, em suas licitações, de empresas que empreguem familiares de funcionários da Agência que exerça cargo de direção, incluídos os parentes em linha reta ou colateral até o 3º grau (art. 91 da Resolução SAPS/MS nº 3 de 15/10/2021).

33. Considerando que o contrato com o IEL/DF foi assinado em 17/11/2021, verifica-se que lhe era aplicável o disposto no art. 91 da Resolução SAPS/MS nº 3 de 15/10/2021.

Do processo seletivo para os postos administrativos da ADAPS

34. A exigência de inclusão de diretrizes da gestão da política de pessoal no contrato de gestão entre ADAPS e o Poder Público é estabelecida no art. 16, inciso VI, alíneas “a”, “b” e “c”, da Lei nº 13.958/2019. Ainda, no art. 20, § 2º, a mesma lei determina a observação, pela ADAPS, dos princípios de Administração Pública na admissão de seus empregados, a ser efetivada por meio de processo seletivo público. As diretrizes para a política de pessoal da agência e para ocupação de cargos de direção e assessoramento são estruturadas nas Cláusulas Oitava e Nona do contrato de gestão da instituição com o Ministério da Saúde (Resolução SAPS/MS nº 5/2021).

35. Ademais, diversos Acórdãos do TCU abordam a temática da contratação de funcionários para serviços sociais autônomos, como é o caso da ADAPS. O entendimento reiteradamente adotado é de que os serviços sociais autônomos, embora não se submetam à necessidade de

realização de concurso público, estão obrigados a observar os princípios de administração pública, tais como legalidade, impessoalidade, isonomia, publicidade, moralidade, eficiência e motivação, conforme Acórdãos 1132/2007-2^a Câmara, 728/2007-2^a Câmara, 338/2007-1^a Câmara e 2142/2005-2^a Câmara.

36. Em análise aos processos seletivos realizados pela ADAPS (disponível em <https://www.sistemafibra.org.br/iel/editais/processo-seletivo> > ADAPS > Processos Seletivos Encerrados, pesquisado em 10/2/2023), foram divulgadas 35 seleções em 2021 e 66 em 2022, sendo efetivada a contratação de pelo menos 103 profissionais para posições de gestor de unidade, assessor da presidência, assessor de diretoria, secretário executivo, chefe de núcleo técnico, líder, função de gestão do desenvolvimento da APS e função técnica do desenvolvimento da APS. A estrutura de cargos da ADAPS consta da Resolução SAPS/MS nº 2/2021.

37. Considerando, como amostra, os comunicados de abertura dos processos seletivos nº 001/2021 a 015/2021, 017/2021, 023/2021, 025/2021, 026/2021, 031/2021, 001/2022, 029/2022, 041/2022, 053/2022, 065/2022 e 066/2022, observou-se a adoção de regras praticamente idênticas, com exceção (i) do item nº 2 (descrição da vaga); (ii) do item nº 4.3 (período de inscrição); (iii) do item nº 5.2.7.4 (itens da análise da comprovação de títulos e comprovação profissional – BAREMA); (iv) do item nº 5.4.2 (critérios de desempate na primeira etapa); (v) do Anexo II-A (comprovação profissional e de títulos); e (vi) do Anexo II-B (análise da comprovação de títulos e comprovação profissional).

38. A seleção se deu em duas etapas: (i) Análise da Comprovação de Títulos e Comprovação Profissional (ACCP) e (ii) Avaliação de Competências (AC), consistindo em análise de habilidades, ambas com pontuação máxima de 100 pontos, sendo aprovado o candidato com maior pontuação, após o somatório das duas etapas (itens 5.1, 5.2 e 5.5 dos editais).

39. Na ACCP foram considerados requisitos de formação acadêmica, experiência profissional e realização de cursos na área de atuação da vaga, conforme pontuações indicadas no item 5.2.7 dos editais publicados. Na AC dos candidatos, foram avaliadas capacidades relacionadas a competências técnicas e a competências comportamentais, como comunicação e relacionamento interpessoal, iniciativa e comprometimento organizacional e criatividade e adaptabilidade, conforme itens da escala constante do Anexo III e pontuação do item 5.5.6. A princípio, a forma de avaliação e seleção dos candidatos é aderente à jurisprudência do TCU, como exemplificado no item 18 do voto do Acórdão 1.132/2007-2^a Câmara.

40. Sobre a realização dos processos seletivos, observa-se o seguinte:

- a) Permissão da participação de quaisquer interessados que atendam ao item 4.1 dos editais analisados.
- b) Obtenção de baixo número de inscrições homologadas, não sendo superado o número de 31 inscritos para cargos com remuneração entre R\$ 3.000,00 e R\$ 22.000,00. A média de inscritos para os cargos de gerente de unidade (editais 001/2021 a 014/2021), com salário de R\$ 22.000,00, foi de 10,5 pessoas, sendo somente 4 para a posição de gerente da unidade de recrutamento e seleção (edital 003/2021).
- c) Abertura das inscrições no dia de lançamento dos editais com prazos que variaram entre 5 e 6 dias corridos.
- d) Não identificação de divulgações adicionais dos processos seletivos, seja em jornais de grande circulação ou em mídia especializada, ou, ainda, não existência de comprovação de divulgação de destaque nos endereços eletrônicos da própria ADAPS e do Ministério da Saúde (de maior alcance), além daquela divulgação promovida no endereço do próprio IEL/DF (de muito menor alcance/visibilidade), consoante pesquisa no site www.google.com.

41. Sobre os fatos apontados, entende-se que (i) o baixo número de inscrições, (ii) o diminuto prazo de inscrição nas vagas, e (iii) a aparente ausência de divulgação do processo seletivo em outros meios de mais ampla visibilidade (além do site da própria organizadora - IEL)

potencialmente podem ter mitigado a correta aplicação dos princípios da publicidade e da isonomia.

Admissão de funcionários em contrariedade às regras dos editais dos processos seletivos

42. Em pesquisa à base de dados da RAIS, verificou-se, preliminarmente, a manutenção de vínculo empregatício com o IEL/DF, no ano de 2021, das candidatas selecionadas e admitidas para os cargos de (i) Gerente da Unidade de Gestão Estratégica (Neiane da Silva Azevedo Andreato; cpf: 969.199.065-20), (ii) Líder de Setor de Gestão de Riscos, Normas e Projetos (Alessandra Campos Castanheira; cpf: 931.161.951-53), (iii) Função de Gestão do Desenvolvimento da APS – Analista de Contratos, Convênios e Prestação de Contas (Gabriela Cunha Melo; cpf: 043.029.771-83) e (iv) Função de Gestão do Desenvolvimento da Atenção Primária – Normas, Processos e Projetos (Rayane Nunes Souto; cpf: 037.861.661-70). Elas foram posteriormente selecionadas para a ADAPS nos processos seletivos nº 10/2021 (publicado em dezembro de 2021) e nº 2/2022, 39/2022 e 46/2022 (publicados entre janeiro e maio de 2022).

43. Ocorre que o item 3.17 dos comunicados de abertura dos referidos processos continha expressa vedação de participação de empregados do IEL/DF, havendo possibilidade de as candidatas mencionadas no item anterior terem sido contratadas irregularmente, indícios que deverão ser aprofundados em etapas processuais futuras, e, caso confirmados, ainda ensejarão a abertura de contraditório e ampla defesa. Confira-se o teor dos comunicados de abertura dos processos seletivos:

3.17. É vedada a participação de candidatos que tenham vínculo de parentesco com os membros da Diretoria Executiva da ADAPS ou com membros do conselho deliberativo. Assim como é vedada a participação de empregados do IEL/DF, estendendo-se aos parentes de primeiro grau para os empregados diretamente envolvidos nos processos de seleção. Entende-se como vínculo de parentesco, o cônjuge, o companheiro ou o parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau. A descrição do vínculo de parentesco é a mesma utilizada no Decreto nº 7.203/2010 que versa sobre nepotismo na administração pública. (peça 46)

44. Ressalva-se que, em consulta ao quadro de funcionários da ADAPS em maio de 2023 (peça 41), foi verificado que as Sras. Neiane da Silva Azevedo Andreato, Alessandra Campos Castanheira e Rayane Nunes Souto não fazem mais parte do quadro funcional da Agência. No entanto, sugere-se dar prosseguimento a essa apuração, devido à potencial gravidade da falha decorrente dos indícios levantados (falha no procedimento de seleção dos candidatos pelo IEL/DF e falha na checagem de requisitos dos candidatos quando de sua contratação pela ADAPS).

Do suposto favorecimento de candidatos a cargos administrativos da ADAPS

45. As demandas de ouvidoria nº 4618588 (peça 4), 4871674 (peça 7), 5003675 (peça 8), 4992550 (peça 11) e 5100716 (peças 24 e 25) relatam supostas (i) situações de seleção indevida para a ADAPS de funcionários do Ministério da Saúde, (ii) relações pessoais e profissionais entre avaliadores e entrevistados nos processos seletivos, (iii) relações pessoais entre funcionários da Diretoria e alguns contratados e (iv) atribuição de pontuações baixas para formação acadêmica e exercício de cargos de gestão na análise de títulos e comprovação profissional (com pontuação desproporcionalmente alta para treinamentos concluídos). Foi também apontada a contratação de pessoas relacionadas a um ex-Secretário da SAPS e ao processo de contratação do serviço de telemedicina, a saber, os então ocupantes dos cargos de (i) Diretor Presidente (Alexandre Pozza Urnau Silva), (ii) Diretora Técnica (Caroline Martins José dos Santos), (iii) Diretora Administrativa (Soraya Zacarias Drumond de Andrade), (iv) Gerente de Formação, Ensino e Pesquisa (Lucas Wollmann), (v) Gerente da Unidade de Gabinete da Presidência (Marcello Novaes Fernandes Espindula), (vi) Gerente da Unidade de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Átila Szczecinski Rodrigues) e (vii) Gerente de Gestão de Força de Trabalho (Mônica Cruz Kafer).

46. Conforme informações obtidas no Portal da Transparência, dentre os 106 funcionários da ADAPS, em fevereiro de 2023, identificou-se que 31 eram servidores do Ministério da Saúde em dezembro de 2021, quando a agência começou o recrutamento do seu pessoal administrativo. Desses, 29 eram do quadro efetivo. Além disso, 2 empregados da instituição mantiveram vínculo com o mesmo ministério em período anterior ao analisado (peça 32).

47. A possibilidade de cessão de servidores do Ministério da Saúde à agência, sem prejuízo da remuneração, por meio de autorização do Ministro de Estado da Saúde, é prevista no art. 31 da Lei 13.958/2019. Dessa forma, a princípio, a simples admissão de tantos servidores do Ministério da Saúde pela ADAPS não é irregular. No entanto, isso pode ser indicativo de que não houve a adequada publicidade acerca dos processos seletivos para a instituição, dando-se alguma vantagem competitiva adicional aos servidores do órgão.

48. A respeito da suposta baixa pontuação atribuída aos critérios de formação acadêmica e formação profissional em relação à pontuação atribuída a treinamentos concluídos na etapa de análise de títulos e comprovação profissional, no exame dos processos seletivos indicados no item 37 desta peça, não foi identificada essa desproporção. Na falta de mais evidências sobre a alegação, deixa-se de analisá-la nos autos.

49. Quanto à contratação de pessoas supostamente ligadas a um ex-Secretário da SAPS/MS, mesmo que ele tenha atuado no referido cargo entre os meses de junho de 2019 e abril de 2020 (Portarias CC/PR nº 1.828/2019 e 206/2020), e, por conta disso, tenha sido o presidente do Conselho Deliberativo da ADAPS, entre abril e junho de 2020 (Portarias GM/MS nº 683/2020 e 1.267/2020), as demandas apresentadas não apresentam indícios suficientes das ações efetivas por meio das quais ele supostamente teria influenciado as indicações de diretores e também algumas das contratações da agência. Também não foram suficientes os indícios sobre a relação entre a seleção para cargos da ADAPS e a atuação no processo de contratação do serviço de telemedicina mencionado na peça 2, p. 10-11. Adicionalmente, mesmo após pesquisa expedita, não foi possível obter evidências preliminares nesse sentido. Assim, deixa-se de analisar essas questões pela insuficiência dos indícios carreados aos autos pelo representante.

50. Na demanda de ouvidoria nº 5100716 (peças 24 e 25), são relatados uma série de supostos favorecimentos a candidatos dos processos seletivos, que foram posteriormente admitidos para a ADAPS, conforme Apêndice 1. Dentre os supostos meios de favorecimento mencionados, está a participação de diretor ou gerente na banca de avaliação de pessoa a si relacionada profissionalmente. Como indícios, são apresentados uma série de documentos técnicos, artigos acadêmicos e portarias de pessoal. São citados também um conjunto de supostas orientações da Diretoria da ADAPS e do IEL/DF, transcritas abaixo. No entanto, não foi apresentada documentação comprobatória que suporte a informação de que tais orientações realmente tenham sido formalmente emanadas pela ADAPS e/ou IEL/DF.

1) Deveria ter [que] observar os princípios constitucionais que regem o processo, em particular o princípio da impessoalidade e moralidade, bem como a ausência de qualquer situação que possa caracterizar conflito de interesse com os candidatos participantes.

2) Considerar considerados conflitos de interesses as situações geradas pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possam comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o resultado do concurso público ou do processo seletivo.

3) Presumir como conflito de interesse as seguintes situações, impedindo a participação de membro na comissão examinadora/julgadora do concurso público ou processo seletivo público, sem exclusão de outras situações:

I – vínculos familiares entre membro e candidato: cônjuges, companheiro, parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral até o terceiro grau, ocorrendo o mesmo para quem for ou tiver sido enteado, cônjuge ou companheiro;

II – vínculo de chefia/gerência entre membro da comissão e candidato;

III – mais de uma colaboração em atividades de pesquisa e publicações nos últimos 05 (cinco)

anos;

IV – integrantes do mesmo grupo de pesquisa nos últimos 05 (cinco) anos;

V – manutenção de relações comerciais entre membro da comissão e candidato;

VI – convívio no ambiente de trabalho ou fora dele, com o estabelecimento de relacionamento pessoal relevante.

51. Mesmo que não se identifique situação semelhante nos incisos do art. 5º da Lei de Conflito de Interesses no Poder Executivo Federal (Lei 12.813/2013), ou nos incisos do art. Art. 17 do Código de Ética e Conduta da ADAPS (Resolução nº 2, de 30/3/2022, do Conselho Deliberativo), esse rol é exemplificativo, caracterizando o conflito de interesse qualquer “situação de confronto entre interesses pessoais e os interesses da Agência, com potencial para comprometer ou influenciar de forma indevida o desempenho das funções dos profissionais ou da própria ADAPS”. No caso concreto, é necessário confirmar se as regras transcritas acima de fato foram acordadas e publicadas, uma vez que a simples realização de trabalhos prévios (acadêmicos ou profissionais) conjunto realizados por diretores/gerentes e que contaram com a participação de funcionários selecionados não necessariamente implica em flagrante conflito de interesses. É o caso, por exemplo, da participação em Grupos de Trabalho formados por vários membros. Duas ou mais pessoas podem participar de GTs em ambiente profissional/acadêmico, tendo seus nomes publicados nos relatórios finais desses GTs, sem que, necessariamente, se possa afirmar que possuem relação de amizade ou compadrio que leve a situações de favorecimento pessoal.

52. A referida demanda não especifica a documentação da qual constariam as regras, que também não são reproduzidas nos comunicados de seleção ou no contrato com a organizadora (peça 30, p. 50-57). Ainda, a documentação referente à contratação, às regras de condução dos processos de seleção dos cargos administrativos da ADAPS e às bancas das Avaliações Comportamentais não estava disponível em informações divulgadas ao público, impossibilitando a avaliação preliminar dos fatos narrados.

53. Ainda acerca dos supostos favorecimentos, foram apontadas, nos documentos trazidos pelo representante, relações entre candidatos e pessoas próximas ao então Diretor-Presidente. Como indícios da situação, foram acrescentadas algumas fotos retiradas de redes sociais, mostrando as supostas relações. Também houve a exposição de supostos cônjuges, selecionados para a agência.

54. Ademais, em relação às possíveis influências nas indicações e contratações de pessoal da ADAPS, conforme Portarias GM/MS nº 683/2020 e 1.267/2020, o então Diretor-Presidente (Alexandre Pozza Urnau Silva) e o Gerente de Formação, Ensino e Pesquisa (Lucas Wollmann) foram indicados como representantes titulares do Ministério da Saúde no Conselho Deliberativo da ADAPS, no período de 6/4/2020 e 22/6/2020. Em acréscimo, tem-se que a Diretora Técnica (Caroline Martins José dos Santos) e o Gerente da Unidade de Gabinete da Presidência (Marcello Novaes Fernandes Espindula) exerceram a função de suplentes, dos indicados do ministério, nesse Conselho, no mesmo período. Dentre outras, o Conselho deliberativo tem a competência de indicar os diretores da ADAPS por voto da maioria de seus representantes (art. 11, Lei 13.958/2019), atendidos os requisitos da Cláusula Nona da Resolução SAPS/MS nº 5/2021, que aprovou o contrato de gestão.

55. A indicação dos dois diretores mencionados se deu ainda quando eram membros do Conselho Deliberativo, em reunião ocorrida em 26/4/2020, e a seleção desses gerentes ocorreu apenas a partir de dezembro de 2021, quando a configuração do Conselho Deliberativo era distinta da designada na Portaria GM/MS nº 683/2020.

56. Em específico, a cessão da Diretora Técnica, que é servidora de carreira do Ministério da Saúde, foi questionada por ela estar respondendo a um processo administrativo disciplinar (PAD) quando da decisão de sua indicação pelo Conselho Deliberativo da agência (peça 2, p. 10-11). Sobre o assunto, identificou-se, por meio de recente Certidão Negativa Correcional emitida pela CGU, a ausência de registros de penalidades vigentes relativas ao CPF da servidora

(peça 33).

57. Adicionalmente, chama atenção a aparente falta de uniformidade na seleção de exigências de formação e experiência para alguns cargos da agência, uma vez que os requisitos da análise da comprovação de títulos e comprovação profissional referentes aos Processos Seletivos nº 4/2021 e 10/2021, que se referem às funções de Gerente da Unidade de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação e Gerente da Unidade de Gestão Estratégica, são os dois únicos, dos 14 postos de gerente existentes, que não incluíram pontuação para a titulação de mestrado nas áreas de interesse do cargo (disponível em <https://www.sistemafibra.org.br/iel/editais/processo-seletivo> > ADAPS > Processos Seletivos Encerrados, pesquisado em 10/2/2023).

58. Além disso, o cargo de Gerente da Unidade de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação é o único que inclui pontuação para formação técnica em Tecnologia da Informação, Inovação, Automação, Produção ou áreas correlatas, o que não acontece, por exemplo, para o cargo de Gerente da Unidade de Tecnologia da Informação e Comunicação (Processo Seletivo nº 7/2021).

Do relacionamento entre o Gerente da Unidade Jurídica da ADAPS e a assessora jurídica da SAPS

59. As demandas nº 5003675 e 5100716 (peças 8, 24 e 25) e o relatório preliminar da CAAS (peça 1, TC 006.274/2023-4) indicam possível conflito de interesse por serem supostamente casados (ou ao menos terem alguma união estável), (i) a assistente jurídica (Patrícia dos Santos Marçal; CPF: 310.651.598-89), vinculada ao Secretário da SAPS à época da representação, e (ii) o Gerente da Unidade Jurídica da ADAPS (Thiago Henrique da Silva Machado, CPF: 725.789.801-44). É alegado que ela seria a responsável pela análise de demandas do cônjuge, em nome da ADAPS, perante o Ministério da Saúde. Em pesquisa às bases dados da Receita Federal, identificou-se que ambos possuíam o mesmo endereço em 31/5/2023, sem indicativo de parentesco, denotando uma possível situação conjugal.

60. Ressalva-se que não foi possível obter evidências, ainda que preliminares, em dados abertos do governo, sobre o tipo e o período de atuação dessa assistente jurídica no Ministério da Saúde, sabendo-se apenas (i) que ocupou cargo comissionado no Ministério entre 28/9/2022 e 1/12/2022, conforme Portaria GM/MS nº 3.217/2022 e Portaria GM/MS nº 4.199/2022, e (ii) que tinha vínculo com a instituição a partir de julho de 2020, assinando documentos como assessora da SAPS/MS (peça 35). Ademais, na peça 1 do TC 006.274/2023-4 (p. 36), é mencionado que “o Diretor Presidente da ADAPS manteve comunicação direta com a Sra. Patrícia Santos Marçal, a exemplo do que consta na página da nota técnica nº 260, do processo 25000.089474/2020-75, em que há uma troca de correios eletrônicos entre os dois para tratar da fundamentação da proposta de aditivo ao contrato de gestão”.

61. Se comprovado que os supostos cônjuges atuaram em processos nos quais havia interesses opostos entre Ministério da Saúde e a agência, pode ficar caracterizada uma situação de conflito de interesses, contrária à Lei 12.813/2013 e ao Código de Ética e Conduta da ADAPS.

Do processo seletivo para os cargos de Tutor Médico e Médico da Família e Comunidade (bolsista)

62. O processo seletivo para os cargos de Tutor Médico e Médico da Família e Comunidade (bolsista) foram conduzidos pelo Instituto Americano de Desenvolvimento - Iades (CNPJ: 11.432.298/0001-25), de acordo com os Editais Normativos nº 01/22 e 02/22 (peças 36 e 37).

63. Com exceção da data de aplicação das provas, ambos os editais têm a mesma redação para o item 7 (Da prova objetiva). No item 7.1, é prevista a aplicação de provas na modalidade online no período vespertino. Nos itens 7.3.3 e 7.3.4, exigiu-se a utilização de computador pessoal do candidato, com webcam e microfone. Já os itens 7.3.6 a 7.3.19 estabelecem as regras que deveram ser cumpridas durante a realização da prova, as ações vedadas aos candidatos e os mecanismos antifraude utilizados pela banca. O item 7.3.20 prevê as hipóteses de anulação automática e eliminação da prova para candidatos ausentes e para aqueles que descumprirem as

regras do certame.

64. Analisando-se os documentos referentes aos resultados preliminares, divulgados na página dos certames em comento (peça 38, p. 20-25; e peça 39, p. 276-311), constatou-se a eliminação de 842 candidatos para o cargo de Tutores Médicos e de 4.399 candidatos para o cargo de Médicos da Família e Comunidade Bolsistas, conforme tabelas com o número de eliminados e o motivo da eliminação (peça 40).

65. Da análise dos motivos de desclassificação de candidatos, verifica-se que a eliminação por descumprimento dos itens 7.3.20, alíneas “c”, “d” e “e”, se correlaciona às irregularidades citadas nas denúncias contidas nas demandas nº 5002049 e 5100814. Ainda, não são apresentados mais indícios de falha nos controles aplicados pela banca examinadora, previstos nos itens 7.3.16, 7.3.18, 7.3.19 e 7.3.20, instituídos para evitar situações de burla às regras do edital durante a realização das provas.

7.3.20 Terá a sua prova anulada e será automaticamente eliminado do Processo Seletivo o candidato que, durante a aplicação das provas:

(...)

c) utilizar-se de livro, dicionário, notas e(ou) impressos e(ou) que se comunicar com outra pessoa;

d) for surpreendido portando máquina fotográfica, telefone celular, relógio de qualquer espécie, gravador, bip, receptor, pager, notebook e(ou) computador (diferente do utilizado para realização da prova), tablets eletrônicos, walkman, aparelho portátil de armazenamento e de reprodução de músicas, vídeos e outros arquivos digitais, agenda eletrônica, palmtop, régua de cálculo, máquina de calcular e(ou) equipamento similar;

e) fizer anotação de informações relativas às suas respostas em qualquer local;

66. Com efeito, observa-se a inclusão de imagens de conversas em aplicativos de mensagens (peça 27), sem comprovação da data em que essas conversas ocorreram, ou mesmo da identidade dos participantes dos grupos de conversa. Diante da baixa força probatória dos indícios apresentados, e da impossibilidade de obtenção de provas por meios próprios, deixa-se de dar prosseguimento às apurações abordadas neste ponto da instrução.

Da contratação de serviços de consultoria por meio da Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI)

67. Nas peças 22 e 23, o representante apresenta a demanda de ouvidora nº 5092310, na qual denuncia irregularidades no Acordo de Cooperação Técnica entre a ADAPS e a Organização dos Estados Ibero-Americanos – OEI (CNPJ: 06.262.080/0001-30), tendo em vista que o instrumento teria sido firmado sem pactuação prévia com o Conselho Deliberativo da agência. Ainda segundo o relato, o acordo foi firmado para a realização de atividades próprias dos cargos administrativos da instituição, caracterizando uma espécie de quarteirização. Como indícios, são apresentados os Editais nº 191/2022 e 192/2022 (peça 23), nos quais a OEI promovia a contratação de pessoas físicas como consultores de produto para atender, em parte, ao objeto do referido acordo de cooperação.

68. Consoante o Decreto 7.503/2011, que promulga o Convênio de Santo Domingo (Ata de Registro dos Estatutos da Organização de Educação Ibero-americana - OEI), a OEI é um organismo internacional de cooperação educativa para os países ibero-americanos. Por sua vez, o Decreto 5.128/2004 promulga o Acordo de Sede entre o Governo da República Federativa do Brasil e o referido organismo internacional. Conforme a peça 42, a fundamentação legal do acordo firmado entre ADAPS e OEI foi a seguinte:

“O presente Acordo de Cooperação encontra fundamento no art. 7º, inciso VIII, da Lei nº 13.958, de 18 de dezembro de 2019, bem como nos artigos 5 e 55, 2, dos Estatutos da OEI, aprovados nos termos do parágrafo 1 do Artigo Ili do Convênio de Santo Domingo (Decreto federal 7.503, de 24 de junho de 2011), e artigo 3º, “a”, “b”, “d”, “e” e “f”, do Acordo de Sede

firmado com o Governo da República Federativa do Brasil (Decreto federal 5.128, de 6 de julho de 2004), no qual permite a celebrar acordos, subscrever convênios e demais instrumentos legais com instituições, centros e demais entidades educativas, científicas e culturais, bem como receber cessões e doações particulares, inclusive com encargo.”

69. Embora a ADAPS não faça parte da Administração Pública Federal, por falta de normativo específico, entende-se ser aplicável, no que for cabível, o Decreto 5.151/2004, que estabelece os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais cooperantes. Isso porque os recursos recebidos pela Agência são advindos do Orçamento Geral da União (art. 30 da Lei 13.958/2019).

70. De acordo com a peça 42, o objeto do acordo é “estabelecer cooperação técnico-científico, cultural e o intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências para desenvolver o Programa de Fortalecimento das Ações e Gestão e de Governança da ADAPS, como fator de desenvolvimento sustentável, visando o desenvolvimento institucional da Agência e de seus recursos humanos, mediante a implementação de ações e atividades que resultem em ganhos de eficiência e qualidade aos serviços da atenção primária à saúde”.

71. A Cláusula Nona do acordo prevê o dispêndio de R\$ 12.000.000,00, ao longo dos exercícios de 2022, 2023 e 2024, e o Cronograma de Desembolso financeiro prevê três aportes de R\$ 4.000.000,00, cada, um no ato da assinatura do termo e os outros dois em maio de 2023 e em maio de 2024. Por sua vez, a Cláusula Oitava prevê o ressarcimento de custos indiretos operacionais à OEI, correspondente a 5% do valor efetivamente aplicado na execução do contrato (até R\$ 600.000,00), sendo a disposição aderente ao art. 1º, parágrafo único, do Decreto 5.151/2004. A Cláusula Quarta estabelece os objetivos gerais da pactuação. Consoante a Composição Programática da Cooperação e o Cronograma de Execução Física (peça 42, p. 24-33), são previstos os seguintes resultados:

Resultado 1.1.1. Processos gerenciais e de Governança estruturados, modernizados e aprimorados que resultem em ganhos de eficiência institucional para a ADAPS

Resultado 1.2.1. Plano de Comunicação interna e externa formulado e implementado.

Resultado 1.3.1. Plano de Gestão de Riscos consolidado e implementado

Resultado 1.3.2. Escritório de Projetos e Processos na ADAPS implantado e equipe capacitada

Resultado 1.4.1. Políticas implementadas: i. de Gestão de Pessoas, ii. de Gestão por Resultados, iii. de Inovação, iv. de Gestão com foco na Lei Geral de Proteção aos Dados Pessoais, v. de Comunicação, vi. de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil, vii. de Preservação de Documentos Digitais, viii. de Gestão do Conhecimento

Resultado 2.1.1. Plano de prospecção e captação de parcerias entre a ADAPS e instituições nacionais e internacionais, formulado e implementado

Resultado 2.2.1. Constituição de acervo editorial próprio da ADAPS

Resultado 2.2.2. Rede Nacional de Cooperação e Intercâmbio implementada, entre a ADAPS e instituições públicas e privadas.

Resultado 2.2.3. Programa sistemático e continuado de Desenvolvimento de Pessoas implementado.

Resultado 2.2.4. Projeto de Gestão de clima organizacional implementado

Resultado 2.2.5. Modelo de monitoramento integrado implementado

Resultado 2.2.6. Qualificação de Metodologias, sistemáticas e ferramentas de análise e processamento de banco de dados formuladas, validadas e incorporadas às rotinas da ADAPS

72. Quanto à suposta ausência de autorização do Conselho Deliberativo para realização do

acordo, em primeiro lugar, cumpre esclarecer que o representante não apresenta nos autos a evidência da sua alegação. O art. 3º, inciso I, alínea “I”, do Decreto 10.283/2020 prevê a competência de o Conselho Deliberativo aprovar os contratos firmados pela ADAPS, nos termos do seu estatuto. Por sua vez, o art. 15 do Estatuto da Agência (Resolução SAPS/MS nº 1, de 15/10/2021) não reproduz essa competência. De qualquer forma, em análise apurada do Programa de Cooperação entre ADAPS e OEI (peça 42, p. 11-33), observa-se que os produtos dessa cooperação, aparentemente, estão intimamente ligados à organização e à estruturação da atuação da ADAPS, com vistas ao cumprimento de sua finalidade. Dessa forma, devido ao caráter estruturante do seu objeto e à sua materialidade, entende-se ser aplicável a discussão sobre o contrato com o Conselho Deliberativo, por força do art. 3º, inciso I, alínea “I”, do Decreto 10.283/2020.

73. No que diz respeito à execução do acordo ora analisado, verificam-se as entregas da OEI no campo “Produtos”, da página de Transparência de Contratos, Convênios e Acordos da ADAPS (<https://www.ADAPSbrasil.com.br/contratos/>). Com base nas informações obtidas, não foi possível correlacionar diretamente a maioria das entregas desses produtos à Composição Programática da Cooperação e ao Cronograma de Execução Física do acordo. Adicionalmente, chama bastante atenção a entrega 11, relativa ao Termo de Referência nº 8.331, no qual é entregue um relatório praticamente sem conteúdo analítico, uma vez que apenas referencia objetivos e referências bibliográficas (peça 43, p. 52-56). Embora não identificado claramente como produto da OEI, a entrega 21, referente ao Termo de Referência nº 8.390, traz apenas uma lista [de] artigos, publicações acadêmicas, relatórios e livros relacionados a iniciativas sociais e culturais em saúde realizadas a nível interinstitucional e pelo setor público no Brasil, igualmente sem conteúdo analítico e sem demonstrar utilidade prática para os fins da ADAPS (peça 43, p. 67-75). Ainda, a entrega 5, relativa ao Termo de Referência nº 8.246, tem como produto a consultoria especializada para serviços fotográficos e de videomaker, tendo sido descrita a realização de atividades como edição de vídeos para redes sociais e coberturas fotográficas, que muito mais se assemelham a serviços terceirizados (peça 43, p. 1-51). Essa desconfiança é intensificada pelo fato de o consultor responsável pela entrega 5 ter sido anteriormente contratado pela ADAPS para prestação de serviços especializados em fotografia, produção e edição de vídeos (peça 44).

74. Ademais, a situação descrita acima potencialmente vai de encontro ao estipulado no art. 4º, §§ 1º e 2º, do Decreto 5.151/2004, o qual assevera que a contratação de serviços técnicos de consultoria por produto decorrente de cooperação com organismo internacional deve produzir como resultados estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos, pareceres, perícias e avaliações em geral, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Com base nas informações acessadas, as entregas nº 5, 11 e 21 descritas acima não parecem aderentes às hipóteses do art. 4º, § 2º, do referido decreto.

Art. 4º O órgão ou a entidade executora nacional poderá propor ao organismo internacional cooperante a contratação de serviços técnicos de consultoria de pessoa física ou jurídica para a implementação dos projetos de cooperação técnica internacional, observado o contexto e a vigência do projeto ao qual estejam vinculados.

§ 1º Os serviços de que trata o caput serão realizados exclusivamente na modalidade produto.

§ 2º O produto a que se refere o § 1º é o resultado de serviços técnicos especializados relativos a estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos, pareceres, perícias e avaliações em geral, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

§ 3º O produto de que trata o § 2º deverá ser registrado e ficar arquivado no órgão responsável pela gestão do projeto.

§ 4º A consultoria de que trata o caput deverá ser realizada por profissional de nível superior, graduado em área relacionada ao projeto de cooperação técnica internacional.

§ 5º Excepcionalmente será admitida a seleção de consultor técnico que não preencha o requisito de escolaridade mínima definido no § 4º, desde que o profissional tenha notório

conhecimento da matéria afeta ao projeto de cooperação técnica internacional.

§ 6º O órgão ou a entidade executora nacional somente proporá a contratação de serviços técnicos de consultoria mediante comprovação prévia de que esses serviços não podem ser desempenhados por seus próprios servidores.

§ 7º As atividades do profissional a ser contratado para serviços técnicos de consultoria deverão estar exclusiva e obrigatoriamente vinculadas aos objetivos constantes dos atos complementares de cooperação técnica internacional.

§ 8º A proposta de contratação de serviços técnicos de consultoria deverá estabelecer critérios e formas de apresentação dos trabalhos a serem desenvolvidos.

§ 9º Os consultores desempenharão suas atividades de forma temporária e sem subordinação jurídica.

§ 10. O órgão ou a entidade executora nacional providenciará a publicação no Diário Oficial da União do extrato do contrato de consultoria até vinte e cinco dias a contar de sua assinatura.

75. As situações descritas nos itens 73 e 74 levantam dúvidas sobre o tipo de serviços prestados pela OEI e sobre a correlação destes com o Programa de Cooperação aprovado. Ainda, não há clareza se a definição desses produtos é feita pela ADAPS ou pela OEI. Também não há informações sobre a relação desses produtos com a execução do cronograma físico do acordo de cooperação entre as instituições, nem dos dispêndios financeiros efetuados até o momento. Por essas razões, entende-se que a gestão e a execução do acordo devem ser melhor investigadas, tendo em vista a materialidade do instrumento.

Dos contratos de publicidade

76. Na peça 25 (p. 48-50), são noticiadas supostas irregularidades em contratações sem licitação de serviços de comunicação e publicidade, sendo alegado que a então Gerente da Unidade de Comunicação, a Sra. Roberta Oliveira Teles de Menezes, teria favorecido a contratação da empresa Dois Ellis, de propriedade do Sr. Ravell de Sousa Nava Castro, que, por sua vez já foi sócio do esposo da Sra. Roberta na empresa RRA CONSULTORIA EM COMUNICACAO E TREINAMENTOS LTDA.

77. Em consulta ao sistema CNPJ da Receita Federal, verificou-se que o Sr. Ravell de Sousa Nava Castro é sócio administrador das empresas 2 ELLIS COMUNICACAO E PUBLICIDADE LTDA (CNPJ: 09.241.814/0001-92) e 2L COMUNICACAO E PUBLICIDADE LTDA (CNPJ: 27.513.367/0001-65). Ele também foi sócio administrador da empresa RRA CONSULTORIA EM COMUNICACAO E TREINAMENTOS LTDA (CNPJ: 37.430.929/0001-60), da qual também era sócio o Sr. Kleyton Machado de Lima. Segundo informações da base de dados do CPF da Receita Federal, o Sr. Kleyton e a Sra. Roberta compartilham o mesmo endereço, sem relação aparente de parentesco, sendo possível supor que sejam cônjuges ou mantenham união estável.

78. Em pesquisa ao portal da ADAPS, embora não tenha sido identificado contrato com a empresa Dois Ellis, foi encontrado um contrato firmado diretamente com o Sr. Ravell de Sousa Nava Castro (CPF 008.853.621-10; peça 45), no valor de R\$ 45.040,00. Tendo em vista a baixa materialidade do contrato (menos da metade do valor mínimo para a eventual abertura de uma tomada de contas especial) e que, conforme Quadro de Cargos e Ocupantes da ADAPS de maio de 2023 (peça 41), a Sra. Roberta Oliveira Teles de Menezes já não faz mais parte do quadro da agência, entende-se não caber aprofundamento da questão, mesmo tratamento proposto no TC 015.324/2023-0, quando da análise dessa mesma questão.

79. Além disso, é alegado também um favorecimento nas contratações de serviços de publicidade prestados pelas Sras. Louisi e Carolina Gard, que seriam amigas de Roberta e de uma outra sócia da RRA CONSULTORIA EM COMUNICACAO E TREINAMENTOS LTDA (peça 25, p 49). Com bases nesses nomes, não foi possível identificar os contratos a que o representante se referia.

Análise da atuação do Ministério da Saúde e da ADAPS

80. Em fevereiro de 2023, o Ministério da Saúde instituiu a Comissão de Avaliação, Acompanhamento e Supervisão dos Atos de Gestão Administrativa e dos Atos Finalísticos (CAAS) da ADAPS, por meio da Portaria GM/MS nº 89, de 3/2/2023. A CAAS é composta de um representante do Ministério da Saúde, um da Controladoria-Geral da União e um da Advocacia-Geral da União. Dentre outras, a CAAS tem competência para identificar, avaliar, acompanhar e supervisionar os atos de gestão administrativa da agência, em especial, os processos seletivos, contratações e parcerias promovidas, também podendo recomendar ajustes e ações corretivas decorrentes da avaliação, acompanhamento e supervisão desenvolvidos. (art. 3º, incisos I e V). Ainda consoante essa portaria, o prazo de trabalho da Comissão era de 30 dias, prorrogáveis por solicitação de seu Presidente. Os membros da comissão foram indicados na Portaria de Pessoal SE/MS nº 141, de 16/2/2023.

81. Em decorrência dos trabalhos da CAAS, em 23/3/2023 (TC 006.274/2023-4, peça 1, p. 6-40), foi emitido relatório preliminar, no qual foram apontados achados relacionados: (i) ao conflito de interesses na contratação do IEL/DF, para realização de processos seletivos na agência; (ii) às inconformidades nos processos seletivos para o corpo técnico-administrativo da agência; (iii) à dificuldade de obtenção de informações, pela CAAS, junto à então diretoria da ADAPS; e (4) ao risco de troca de influências entre o setor jurídico da ADAPS e o Ministério da Saúde. Adicionalmente, por meio da Portaria GM/MS nº 327, de 24/3/2023, o prazo de trabalhos dessa comissão ficou prorrogado em 60 dias, encerrados no dia 20/5/2023.

82. Ainda em decorrência do relatório preliminar da CASS, por meio da Resolução GM/MS nº 1, de 24/3/2023, o Conselho Deliberativo decidiu instaurar processo interno de investigação na ADAPS (art. 1º), cujas apurações seriam conduzidas por Comissão de Investigação indicada pela Diretoria Executiva Interina. A referida resolução determinou também o afastamento cautelar de suas funções, por 60 (sessenta) dias, dos membros titulares da Diretoria Executiva e do gerente da Unidade Jurídica. Por sua vez, na Resolução GM/MS nº 2, de 24/3/2023, são indicados os integrantes interinos da Diretoria Executiva da agência, pelo período que perdurar o afastamento dos titulares (60 dias). As atribuições desses membros interinos incluem (i) providenciar todas as condições e fornecer informações para a apuração de possíveis irregularidades; (ii) revisar contratos com fornecedores, assim como apurar a existência de denúncias de irregularidades recebidas pelos canais de ouvidoria; e (iii) indicar os integrantes da Comissão de Investigação ao Presidente do Conselho Deliberativo. O prazo de exercício dos cargos dos diretores interinos foi depois estendido por 45 dias, ou até a data de eleição e posse de novos membros, pela Resolução nº 5, de 19/5/2023.

83. Por meio da Portaria nº 42, de 11/4/2023, são indicados os integrantes da Comissão de Investigação, e é dado o prazo de 60 (sessenta) dias para apresentação de relatório da investigação. Posteriormente, esse prazo é estendido até o encerramento do mandato da Diretoria Executiva Interina (Resolução nº 6, de 9/6/2023).

84. Adicionalmente, por meio da Resolução SAPS/MS nº 3, de 17/4/2023, foi instituída Junta Jurídica Extraordinária no âmbito da ADAPS para, dentre outras competências, “expedir parecer sobre todos os atos administrativos e negócios jurídicos celebrados pela ADAPS desde 25 de abril de 2022 até 24 de março de 2023, opinando sobre a convalidação, reformulação ou anulação” e “elaborar a proposta de petição inicial de ações judiciais para a obtenção de resarcimento dos prejuízos causados à ADAPS, assim como proposta de notícia-fato em caso identificação de eventuais condutas passíveis de responsabilização penal”. A criação da referida junta se deu em decorrência da decisão de afastar definitivamente os titulares da Diretoria Executiva, tomada em Reunião Extraordinária do Conselho Deliberativo em 14/4/2023, por suposta irregularidade no exercício do mandato de seus integrantes, a partir de 25/4/2022.

85. Diante das informações trazidas nos itens 80 a 84, verifica-se a atuação do Ministério da Saúde, enquanto supervisor do contrato de gestão, e da própria ADAPS para apurar possíveis irregularidades no âmbito da agência. Ainda, tendo em vista que o relatório preliminar da CAAS foi trazido ao TCU como peça da Representação constante do TC 006.274/2023-4, é

possível que as possíveis irregularidades descritas nesta instrução já tenham recebido tratamento adequado pela CASS, pela Comissão de Investigação ou pela Junta Jurídica Extraordinária.

101. As análises acima transcritas demonstram que há consistentes indícios de irregularidades em processos de contratação de pessoal administrativo, de profissionais médicos, bem como de serviços de publicidade pela então ADAPS, no período desde sua instalação até o afastamento da diretoria originalmente nomeada. As análises corroboram, ainda, o juízo de necessidade de acompanhamento e avaliação das apurações conduzidas pela AGSUS e pelo Ministério da Saúde, a fim de avaliar a necessidade e abrangência de atuação fiscalizatória direta deste TCU.

Avaliação da atuação da ADAPS na gestão do Programa Médicos pelo Brasil

102. No que concerne à atuação da ADAPS na gestão do Programa Médicos pelo Brasil, tendo em consideração as notícias relativas à paralisação e redução das ações do programa, durante o mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro, referenciadas no requerimento que originou esta SCN, deve-se consignar que este TCU ainda não realizou fiscalização na ADAPS sob esse enfoque. Não obstante, cumpre destacar a participação de representante da AudSaúde na Audiência Pública de 8/8/2023, ocorrida na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC, da Câmara dos Deputados, tendo como tema central as políticas públicas de provimento de profissionais médicos (vídeo contendo a íntegra da reunião disponível em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/68970>, acesso em 18/9/2023).

103. A avaliação do desempenho da ADAPS (e da sucessora AGSUS) na gestão do programa - em especial quanto ao suposto aumento da desassistência em áreas carentes em decorrência da saída de parte dos médicos do programa Mais Médicos e do não preenchimento, em 2022, de cerca de cinco mil vagas para os programas Mais Médicos e Médicos pelo Brasil - demanda a realização de trabalho de fiscalização específico com enfoque de auditoria operacional.

104. Nessa vertente, deve-se observar que esta Corte de Contas já realizou auditoria de natureza operacional que teve por objetivo avaliar a formulação e o aperfeiçoamento do “Programa Médicos pelo Brasil” (análise ex-ante). A referida fiscalização foi apreciada mediante o Acórdão 994/2020-TCU-Plenário, prolatado na sessão de 22/4/2020, cuja parte dispositiva restou assim vazada:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, ao Ministério da Saúde que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar, nos futuros processos de formulação e aperfeiçoamento de programas e políticas públicas de saúde de responsabilidade federal, o Manual de Avaliação de Políticas Públicas (Guia Prático de Análise Ex Ante) do Governo Federal, visando aprimorar e robustecer tais processos;

9.2. recomendar, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Atenção Primária à Saúde que:

9.2.1. elabore um plano de implementação para o PMPB, levando em conta os demais programas que atuam de forma complementar na APS, descrevendo e elucidando como será, em termos práticos, a dinâmica de funcionamento conjunto desses diferentes programas e detalhando as fases da implantação do programa em tela, indicando os agentes internos e externos que serão envolvidos e o papel que caberá a cada um deles no processo, de forma a prevenir inconsistências, insuficiências ou desperdícios; e

9.2.2. elabore, com base no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU e no Manual de Avaliação de Políticas Públicas (Guia Prático de Análise Ex Ante) do Governo Federal, um plano de gerenciamento de riscos do Programa Médicos pelo Brasil, identificando os riscos internos e externos, os quais deverão ser avaliados visando estabelecer os respectivos tratamentos, respostas e monitoramento. Devem ser mapeados os eventos capazes de comprometer o alcance dos objetivos do programa em tela, com a designação dos responsáveis por monitorar a situação e implementar as respostas previstas;

9.3. dar ciência, com fundamento no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, ao Ministério da Saúde sobre as seguintes fragilidades que foram constatadas, com vistas a contribuir para o aprimoramento futuro do referido processo:

9.3.1. o processo de formulação do Programa Médicos pelo Brasil, embora tenha diagnosticado satisfatoriamente o problema relacionado à oferta de médicos na atenção primária à saúde, não aprofundou suficientemente o diagnóstico sob a perspectiva do usuário, uma vez que desconsiderou aspectos primordiais para a caracterização desse programa, tais como o tamanho da população que se pretende atender, sua distribuição geográfica, as principais doenças existentes em nosso país e as especificidades regionais;

9.3.2. o processo de formulação do Programa Médicos pelo Brasil não analisou de forma adequada as diferentes alternativas potenciais de intervenção, uma vez que não estimou custos, benefícios, riscos, vantagens e desvantagens dessas opções. Da mesma forma, não foi avaliada a alternativa de não intervenção, com o intuito de definir uma linha de base do programa. Essa forma de atuar não permite aferir, neste momento, se a solução escolhida é a mais eficiente e efetiva. Além disso, torna mais difícil avaliar no futuro se o programa efetivamente contribui para resolver o problema;

9.3.3. os objetivos definidos na formulação do Programa Médicos pelo Brasil, apresentados à equipe de auditoria durante os trabalhos, não contemplavam diretamente o cidadão-usuário, abrangendo apenas a cobertura e o trabalho dos médicos que integram o programa; e

9.3.4. o processo de formulação do Programa Médicos pelo Brasil careceu da indicação clara de quem será seu público-alvo beneficiário, da metodologia que será utilizada para selecionar esse público, dos principais atores internos e externos e do respectivo papel de cada um no programa, bem como a dinâmica de complementariedade entre o Programa Médicos pelo Brasil e os demais programas voltados para a APS;

9.4. dar ciência deste acórdão ao Ministério da Saúde; e

9.5. arquivar os presentes autos.

105. Registre-se sobre o tema, ainda, que consta do Plano Operacional da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, relativo ao triênio 2023-2025, a previsão de realização de auditoria por este Tribunal de Contas no Programa Médicos pelo Brasil (análise ex-post) e no novo programa Mais Médicos, este último originalmente instituído pela Lei 12.871, de 22/10/2013, e alterado/actualizado pela Lei 14.621/2023.

106. O início dessa fiscalização encontra-se programado para abril de 2024 e o trabalho deverá ser executado por esta Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde). Considerando a demanda do Congresso Nacional, entende-se cabível que esta Corte de Contas incorpore as questões suscitadas nesta instrução no planejamento da referida auditoria, visando ao pleno atendimento da solicitação do Congresso Nacional.

CONCLUSÕES

107. No exame de admissibilidade promovido nesta instrução concluiu-se pela legitimidade da CFFC da Câmara dos Deputados para solicitar auditoria na ADAPS (atual AGSUS), bem como existência de competência fiscalizatória desta Corte de Contas para a matéria objeto da solicitação, de modo que cabe o conhecimento do pleito como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

108. As análises dos fatos noticiados evidenciam que as supostas irregularidades e disfunções operacionais no âmbito da então ADAPS, motivadoras da solicitação de auditoria por parte da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, foram também trazidas ao conhecimento deste Tribunal de Contas por intermédio de diversas denúncias e representações autuadas em 2022 e 2023.

109. As informações e documentos produzidos no âmbito de alguns dos processos conexos em tela evidenciam que se encontram em andamento medidas administrativas adotadas pelo Ministério da

Saúde e pela ADAPS/AGSUS, voltadas para a apuração de denúncias versando sobre os possíveis ilícitos em debate nesta SCN.

110. No âmbito dos processos de representação TC 030.726/2022-0 e TC 008.189/2023-4, e da denúncia TC 020.546/2023-8, já se encontram em andamento as providências instrutórias preliminares visando à obtenção de documentos e informações relativas à conclusão das apurações promovidas no âmbito do Ministério da Saúde e da então ADAPS, assim como da sucessora AGSUS, de supostas irregularidades em atos e contratos ocorridas na gestão encerrada em 24/3/2023 (quando houve o afastamento cautelar dos ex-diretores), bem como na nova gestão da agência.

111. Nessa ordem de consideração, entende-se que a conclusão da instrução dos referidos processos permitirá formular juízo quanto ao escopo e abordagem da auditoria por este TCU sobre a conformidade dos atos e contratos supostamente irregulares, visando ao integral atendimento da SCN.

112. Com efeito, a amplitude dos fatos noticiados, supostamente irregulares, e a abrangência temporal das avaliações de conformidade e operacional, requerida pela CFFC a este TCU, bem como a definição do objeto, escopo e objetivos da auditoria a ser realizada, poderão ser fixados, com maior precisão, após a avaliação sobre o alcance e a efetividade das providências já adotadas (ou em curso) pela AGSUS e pelo Ministério da Saúde, a ser feita neste feito e nos processos de representação TC 030.726/2022-0 e TC 008.189/2023-4, e da denúncia TC 020.546/2023-8, acima referidos.

113. Considerando a existência de denúncias de irregularidade em procedimentos licitatórios e contratações de serviços pela agência, entende-se que poderá ser necessária a futura atuação da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, em processos apartados, para análise de questões não tratadas adequadamente pela AGSUS ou pelo Ministério da Saúde.

114. Em tais circunstâncias, e ante o preceituado no art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, cumpre propor que seja estendido, aos acima referidos processos, os atributos previstos no art. 5º da citada resolução, devendo ser enviada comunicação ao solicitante acerca da decisão que vier a ser proferida.

115. Ainda como providência processual, impõe-se propor à Presidência do TCU que designe o Exmo. Ministro Vital do Rêgo como prevento em razão da conexão com os processos acima citados, para relatar esta Solicitação do Congresso Nacional, com base nos artigos 10 e 17 da Resolução TCU n. 346/2022.

116. No que se refere à solicitação de avaliação da atuação da agência na gestão do Programa Médicos pelo Brasil, durante a gestão do então Presidente Jair Bolsonaro, concluiu-se que deverá ser atendida por intermédio da realização de auditoria de natureza operacional já incluída no planejamento de fiscalização da Segecex para o exercício de 2024, e que deverá abranger, em seu escopo, a avaliação da operacionalização do Programa Mais Médicos.

117. Ante a necessidade de atender integralmente à demanda oriunda do Congresso Nacional sob exame, entende-se que deve ser determinada, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020 e na forma preconizada no art. 5º da Portaria Segecex 9/2020, a inclusão pela Segecex, no escopo da referida fiscalização, de minuciosa avaliação da atuação da então ADAPS na operacionalização do referido programa no período abrangido pelos fatos noticiados nesta SCN.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

118. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) preliminarmente, propor à Presidência do TCU que designe o Exmo. Ministro Vital do Rêgo, prevento em razão da conexão com os processos acima citados, para relatar esta Solicitação do Congresso Nacional, com base nos artigos 10 e 17 da Resolução TCU 346/2022;

- b) conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008;
- c) informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:
- i) tramitam neste TCU os processos do tipo representação, TC 030.726/2022-0 e TC 008.189/2023-4, e de denúncia, TC 020.546/2023-8, que versam sobre parte significativa dos fatos objeto da presente SCN;
 - ii) os referidos processos encontram-se em fase de análise das providências apuratórias adotadas nos âmbitos do Ministério da Saúde e da AGSUS, relativas às possíveis irregularidades praticadas em processos de gestão de pessoas e de contratações promovidas pela agência, e, tão logo tais feitos sejam apreciados no mérito, serão enviadas cópias das decisões adotadas à referida comissão solicitante;
 - iii) concluída a instrução dos referidos processos, este Tribunal de Contas decidirá sobre os parâmetros de auditoria a ser realizada na ADAPS/AGSUS, para avaliação da regularidade de atos e contratos, visando ao integral atendimento desta SCN; e
 - iv) a presente Solicitação do Congresso Nacional será atendida no prazo máximo de 180 dias, na forma do art. 15, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, a contar da autuação do processo, podendo tal prazo ser prorrogado;
- d) considerar parcialmente atendida esta Solicitação do Congresso Nacional (SCN), nos termos dos arts. 17, § 2º, inc. II, e 18 da Resolução TCU 215/2008;
- e) encaminhar à Exma. Sra. Bia Kicis, presidente da CFFC da Câmara dos Deputados, em atendimento parcial à presente Solicitação do Congresso Nacional, o Acórdão que vier a ser proferido, com respectivos Relatório e Voto, acompanhado de cópia da presente instrução;
- f) estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução aos processos de representação, TC 030.726/2022-0 e TC 008.189/2023-4, e de denúncia, TC 020.546/2023-8, em razão de ter sido reconhecida a conexão integral dos respectivos objetos com o da presente solicitação; e
- g) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020 e conforme preconizado no art. 5º da Portaria Segecex 9/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao Plenário no sentido de determinar a inclusão no escopo da auditoria operacional nos Programas Médicos pelo Brasil e Mais Médicos, programada para o exercício de 2024, a avaliação da atuação da então ADAPS (atual AGSUS) na operacionalização dos referidos programas, especialmente quanto aos fatos noticiados nesta SCN.

É o relatório.

VOTO

Examina-se Solicitação do Congresso Nacional (SCN) a esta Corte de Contas para a realização de auditoria na Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS) com os objetivos de avaliar a regularidade dos contratos celebrados e a atuação da agência desde a sua criação.

2. Referida solicitação foi autuada com base no Ofício 112/2023-CFFC-P (peça 2), de 14/6/2023, a partir de demanda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (peça 2).

3. De acordo com a solicitante, o Programa Mais Médicos teria sido abandonado, de forma injustificada, pelo governo anterior, não obstante, em sua visão, tenha o programa logrado amplo êxito no alcance de seus objetivos, com a contratação de 18.240 profissionais distribuídos em mais de 4.000 municípios, sendo responsável pela totalidade da atenção primária em saúde em mais de mil municípios.

4. Questiona, ainda, que a ADAPS, entidade originalmente gestora do programa, constituída como serviço social autônomo em março de 2020, à época da pandemia de covid-19, apesar de contar com orçamento de 723 milhões de reais, não teria entrado em pleno funcionamento e o preenchimento do quadro técnico da entidade, ocorrido entre dezembro de 2021 a janeiro de 2022, teria sido maculado por favorecimento ilícito de amigos de diretores e gerentes que participavam das bancas avaliadoras.

5. Primeiramente, verifico que a solicitação atende aos requisitos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 e do art. 232, inciso III, do Regimento Interno. Por essa razão, pode ser conhecida.

6. Em sua instrução inicial, a Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) propôs fossem encaminhadas à autoridade signatária informações sobre os trabalhos já em curso neste Tribunal, que atenderiam à demanda em análise.

7. Consoante exposto no relatório que precede este voto, as irregularidades e disfunções operacionais no âmbito da então ADAPS, sucedida pela Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde (AGSUS), motivadoras da solicitação de auditoria por parte da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, foram também trazidas ao conhecimento deste Tribunal de Contas por intermédio de diversas denúncias e representações autuadas em 2022 e 2023.

8. Este Tribunal recebeu informações de que se encontram em andamento medidas administrativas adotadas pelo Ministério da Saúde e pela ADAPS/AGSUS, voltadas para a apuração de denúncias versando sobre os possíveis ilícitos em debate nesta SCN.

9. Além disso, tramitam neste Tribunal os processos de representação TC 030.726/2022-0 e TC 008.189/2023-4 e de denúncia TC 020.546/2023-8 nos quais já foram adotadas providências instrutórias preliminares visando à obtenção de documentos e informações relativas à conclusão das apurações promovidas no âmbito do Ministério da Saúde e da então ADAPS, assim como da sucessora AGSUS, de supostas irregularidades em atos e contratos ocorridas na gestão encerrada em 24/3/2023 (quando houve o afastamento cautelar dos ex-diretores), bem como na nova gestão da agência.

10. Dessa forma, faz-se necessário concluir as apurações já iniciadas nos processos acima mencionados, de forma a avaliar o alcance e a efetividade das providências já adotadas no âmbito da AGSUS e do Ministério da Saúde para definição do escopo e objetivos da auditoria a ser realizada em atendimento a esta Solicitação do Congresso Nacional.

11. Nessas circunstâncias e em atenção ao disposto no art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, deverão ser estendidos os atributos previstos no art. 5º da mencionada resolução aos já

referidos processos em tramitação nesta Corte de Contas, cuja conexão com a presente solicitação foi reconhecida neste voto.

12. A solicitação de avaliação da atuação da agência na gestão do Programa Médicos pelo Brasil, durante a gestão do governo anterior, será atendida por intermédio da realização de auditoria de natureza operacional já incluída no planejamento de fiscalização da Segecex para o exercício de 2024, e que deverá abranger, em seu escopo, a avaliação da operacionalização do Programa Mais Médicos.

13. Com o objetivo de atender integralmente à demanda oriunda do Congresso Nacional em exame, a Segecex deverá incluir no escopo da auditoria operacional nos Programas Médicos pelo Brasil e Mais Médicos, programada para o exercício de 2024, a avaliação da atuação da então ADAPS (atual AGSUS) na operacionalização dos referidos programas, especialmente quanto aos fatos noticiados nesta Solicitação do Congresso Nacional.

Ante de todo o exposto, voto para que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de outubro de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO N° 2169/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 019.252/2023-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde – AGSUS.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) a esta Corte de Contas para a realização de auditoria na Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS) com os objetivos de avaliar a regularidade dos contratos celebrados e a atuação da agência desde a sua criação;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do Regimento Interno e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008, em:

- 9.1. conhecer da solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade;
- 9.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. tramitam neste TCU os processos do tipo representação, TC 030.726/2022-0 e TC 008.189/2023-4, e de denúncia, TC 020.546/2023-8, que versam sobre parte significativa dos fatos objeto da presente SCN;

9.2.2. nos processos acima mencionados já foram adotadas providências apuratórias sobre as medidas implementadas nos âmbitos do Ministério da Saúde e da ADAPS/AGSUS, relativas às possíveis irregularidades praticadas em processos de gestão de pessoas e de contratações promovidas pela agência, e, tão logo tais feitos sejam apreciados no mérito, serão enviadas cópias das respectivas decisões à referida comissão solicitante; e

9.2.3. concluída a instrução dos referidos processos, este Tribunal de Contas decidirá sobre os parâmetros de auditoria a ser realizada na ADAPS/AGSUS, para avaliação da regularidade de atos e contratos, visando ao integral atendimento desta Solicitação do Congresso Nacional;

9.3. considerar parcialmente atendida esta Solicitação do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 17, § 2º, inciso II, e 18 da Resolução TCU 215/2008;

9.4. estender aos processos TC 030.726/2022-0, TC 008.189/2023-4 e TC 020.546/2023-8 os atributos para tratamento de SCN definidos no art. 5º da Resolução-TCU 215/2008, com base nos arts. 11 e 14, inciso III, da referida resolução;

9.5. restituir os autos à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal para que inclua no escopo da auditoria operacional nos Programas Médicos pelo Brasil e Mais Médicos, programada para o exercício de 2024, a avaliação da atuação da então ADAPS (atual AGSUS) na operacionalização dos referidos programas, especialmente quanto aos fatos noticiados nesta Solicitação do Congresso Nacional;

9.6. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atendimento parcial à presente Solicitação do Congresso Nacional, este acórdão, com respectivos relatório e voto, além da instrução da unidade técnica;

9.7. informar à autoridade solicitante que tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal;

9.8. sobrestrar a apreciação do presente processo, com fundamento no art. 47 da Resolução TCU 259/2014, até que sejam juntadas a estes autos e encaminhadas ao requerente as informações necessárias ao integral atendimento desta SCN.

10. Ata nº 45/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/10/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2169-45/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



TC 019.252/2023-4

Tipo: Solicitação do Congresso Nacional (SCN)

Apenso: TC 015.324/2023-0 (REPR)

Unidades Jurisdicionadas: Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde - ADAPS (atual Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde-AGSUS) e Secretaria de Atenção Primária do Ministério da Saúde – SAPS/MS.

Interessado em sustentação oral: não há

Advogado ou Procurador: não há

Propostas: conhecimento, envio de informações preliminares, já produzidas em processos do TCU, determinação para inclusão dos temas destes autos no escopo de fiscalização já constante do Plano Operacional Segecex 2023/2024, considerar o atendimento parcial.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional instaurada em razão de requerimento oriundo da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (Ofício nº 112/2023-CFFC-P, de 14/6/2023, à peça 2) e motivada pela aprovação de requerimento do Deputado Jorge Solla por aquela comissão parlamentar (REQ 239/2023, à peça 3). O parlamentar requerente pleiteia que este Tribunal de Contas da União realize auditoria na Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS) com os objetivos de avaliar (i) a regularidade dos contratos celebrados e (ii) a atuação da agência desde a sua criação.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. O art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008, conferem legitimidade ao presidente de comissões técnicas ou de inquérito, quando por elas aprovada a solicitação, para solicitar a prestação de informações e a realização de auditorias e inspeções ao Tribunal de Contas da União.

3. O objeto da demanda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados diz respeito a possíveis irregularidades na execução de despesas realizadas com recursos federais, atraindo a competência do Tribunal de Contas da União nos termos do art. 71 da Constituição Federal. Assim, legítima a autoridade solicitante e reconhecida a competência fiscalizatória desta Corte de Contas, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

EXAME TÉCNICO

Motivação da Solicitação de Auditoria

4. Em seu requerimento, o parlamentar autor aduz que o Programa Mais Médicos teria sido abandonado, de forma injustificada, pelo governo eleito em 2018, não obstante, em sua visão, ter o referido programa logrado amplo êxito no alcance de seus objetivos. Ressalta que o Programa Mais Médicos chegou a contar com 18.240 profissionais distribuídos em mais de 4.000 municípios, sendo responsável pela totalidade da atenção primária em saúde em mais de 1.000 municípios.



5. Cita informações contidas em matéria jornalística publicada na Revista Piauí (intitulada “Bolsonaro desidratou Mais Médicos e pôs no lugar um ninho de falcatrusas”, de autoria do jornalista Breno Pires, Edição n. 201, junho de 2023, reproduzida à peça 10) relativas a possíveis irregularidades que teriam sido praticadas no âmbito da Agência de Desenvolvimento da Atenção Primária em Saúde (ADAPS), durante o mandato do ex-presidente da República Jair Messias Bolsonaro.

6. Relata que o Programa Médicos pelo Brasil, instituído pela Medida Provisória 890, de 1/8/2019, é exclusivo para médicos com registro nos conselhos regionais de Medicina do Brasil. A ADAPS, entidade gestora do programa constituída como serviço social autônomo em março de 2020 (quando ocorreu a emergência da pandemia Covid-19), apesar de contar com orçamento de 723 milhões de reais, não teria entrado em pleno funcionamento.

7. Aduz que os diretores da agência foram escolhidos para mandato de dois anos e que o Ministério da Saúde teria inicialmente paralisado o Programa Médicos pelo Brasil. Nesse contexto, prossegue, somente iniciaram-se atividades na ADAPS a partir da gestão do então ministro da Saúde Sr. Marcelo Queiroga, iniciada em março de 2021, sendo que as primeiras atividades administrativas teriam ocorrido a partir de setembro do referido exercício (2021).

8. Referencia as informações da acima mencionada reportagem publicada pela Revista Piauí, de que o processo seletivo para preenchimento do quadro técnico da ADAPS, ocorrido entre dezembro de 2021 a janeiro de 2022, teria sido maculado por favorecimento ilícito de amigos de diretores e gerentes que participavam das bancas avaliadoras.

9. Observa, finalmente, que ao final da gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro, o Programa Médicos pelo Brasil teria preenchido somente 4.823 vagas, patamar muito inferior ao alcançado pelo Programa Mais Médicos, lançado quase dez anos antes, em 2013.

Breve Histórico da ADAPS e transformação em AGSUS

10. A Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde foi juridicamente instituída por meio do Decreto 10.283, de 20/3/2020, com fundamento na autorização contida na Lei 13.958, de 18/12/2019. Constituída como serviço social autônomo, na forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e utilidade pública, tendo por finalidade legal promover, em âmbito nacional, a execução de políticas de desenvolvimento da atenção primária à saúde.

11. No uso da competência atribuída pelo art. 22 da Lei 13.958/2019 e pelo art. 3º, inciso I, alínea “I”, do Decreto 10.283/2020, o Conselho Deliberativo da ADAPS aprovou o Estatuto da Agência por intermédio da Resolução SAPS/MS n. 1, de 15/10/2021.

12. Não obstante ter sido formalmente instituída em 2020, a agência teve o início de suas operações retardado pela pandemia de Covid-19. A instituição em termos práticos somente teria se concretizado no momento da posse do seu Diretor-Presidente, primeiro membro de sua Diretoria Executiva, em 8/9/2021 (entendimento adotado no Acórdão 1539/2023 – TCU – Plenário, Relator: Ministro Vital do Rêgo).

13. A ADAPS celebrou contrato de gestão com o Ministério da Saúde para exercer as competências que lhe foram atribuídas pela Lei 13.958/2019, consoante arts. 14 a 17 (Resolução do Conselho Diretor da ADAPS de 15/10/2021, peça 14). Por força do disposto no artigo 18 do referido diploma legal, compete ao Ministério da Saúde exercer a supervisão do cumprimento das obrigações assumidas pela entidade no pacto de gestão.



14. Após a transição para nova gestão do governo federal em 2023, o Ministério da Saúde editou a Portaria GM/MS n. 89, de 3/2/2023, instituindo a Comissão de Avaliação, Acompanhamento e Supervisão dos Atos de Gestão Administrativa e dos Atos Finalísticos (CAAS) da ADAPS, cujas competências incluem “identificar, avaliar, acompanhar e supervisionar os atos de gestão administrativa da ADAPS, em especial, os processos seletivos, contratações e parcerias promovidas, bem como quaisquer atos relacionados, direta ou indiretamente, à utilização de recursos” (peça 15).

15. Em 24/3/2023, o Conselho Deliberativo da ADAPS editou a Resolução n. 1 (peça 11), tendo como objetivo a instauração de processo de apuração de possíveis irregularidades contrárias à finalidade e às normas de integridade da ADAPS, com aplicação, inclusive, de medidas cautelares. De acordo com informações extraídas dessa resolução, o relatório preliminar da CAAS apontou indícios de irregularidades envolvendo diretores e empregados dessa agência, tais como indícios de troca de influências e de inadequação de condutas, além de possível manipulação de processos seletivos para o recrutamento de empregados, visando ao direcionamento para contratação de pessoas com vínculos pessoais com dirigentes.

16. No âmbito de processo interno de investigação, determinou-se o afastamento cautelar do gerente da unidade jurídica, do exercício de suas funções, pelo período inicial de sessenta dias, ante os indícios de irregularidades apontadas no relatório preliminar supracitado. Posteriormente, esse afastamento cautelar foi convertido em afastamento definitivo, com base no entendimento de que o mandato de dois anos dos diretores havia se encerrado em março/2022, considerando-se que o Decreto que instituiu a ADAPS é de março/2020.

17. O Conselho Deliberativo da agência, por intermédio da Resolução n. 2/2023 (peça 12), designou Diretoria-Executiva interina para exercer as funções de direção e administração da ADAPS durante o afastamento cautelar dos diretores e do gerente da unidade jurídica, ou seja, sessenta dias inicialmente. Posteriormente, em 19/5/2023, foi editada a Resolução nº 5, prorrogando o exercício da Diretoria-Executiva interina pelo prazo de 45 dias, até a eleição e posse dos novos membros para os respectivos cargos.

18. O Conselho da ADAPS instituiu, conforme Resolução nº 3, de 17/4/2023 (peça 13), Junta Jurídica Extraordinária com a finalidade, dentre outras, de expedir parecer a respeito de todos os atos administrativos e negócios jurídicos celebrados pela entidade desde 25/4/2022 até 24/3/2023, bem como opinar juridicamente sobre sua possível a validação, reformulação ou anulação. Consoante a Resolução nº 4, de 19/5/2023, restou estabelecido o prazo de 180 dias para a conclusão dos trabalhos dessa junta (com previsão de término em 19/11/2023).

19. Com o advento da Lei 14.621/2023, de 14/7/2023, que promoveu a alteração das Leis 12.871/2013, 13.959/2019 e 13.958/2019, a Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS) foi transformada em Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AGSUS). A norma legal em atenção dispôs, ainda, sobre a Estratégia Nacional de Formação de Especialistas para a Saúde no âmbito do Programa Mais Médicos para criar novos incentivos e regras nos âmbitos (i) do Projeto Mais Médicos para o Brasil, e (ii) do Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida).

20. As novas redações dos arts. 6º e 7º da Lei 13.958/2019, introduzidas pela Lei 14.621/2023, atribuem à AGSUS, com exceção de modificações pontuais e acréscimos relativos à atenção à saúde indígena, as mesmas finalidades e competências anteriormente atribuídas à ADAPS, incluindo a gestão do Programa Médicos pelo Brasil (PMpB), conforme abaixo transscrito:



Art. 6º Fica o Poder Executivo federal autorizado a instituir a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AGSUS), serviço social autônomo, na forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com a **finalidade de promover, em âmbito nacional, a execução de políticas de desenvolvimento da atenção à saúde indígena, nos diferentes níveis, e da atenção primária à saúde**, com ênfase:

- I - na saúde da família;
- II - em áreas com vazios assistenciais e nos locais de difícil provimento;**
- III - na valorização da presença dos médicos na atenção primária à saúde no SUS;
- IV - na promoção da formação profissional, especialmente na área de saúde da família; e
- V - na incorporação de tecnologias assistenciais e de gestão relacionadas com a atenção primária à saúde.

Parágrafo único. As **áreas com vazios assistenciais e os locais de difícil provimento referidos no inciso II do caput deste artigo serão definidos em ato do Ministro de Estado da Saúde, submetido à aprovação da Comissão Intergestores Tripartite**

Art. 7º Observadas as competências do Ministério da Saúde, **compete à AGSUS**:

- I - prestar serviços de atenção primária à saúde no âmbito do SUS, em caráter complementar à atuação dos entes federativos, especialmente nos locais de difícil provimento ou de alta vulnerabilidade;
- II - desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão que terão componente assistencial por meio da integração entre ensino e serviço;
- III - executar o Programa Médicos pelo Brasil, em articulação com o Ministério da Saúde e em consonância com o Plano Nacional de Saúde;**
- IV - promover programas e ações de caráter continuado para a qualificação profissional na atenção primária à saúde;
- V - articular-se com órgãos e entidades públicas e privadas para o cumprimento de seus objetivos;
- VI - monitorar e avaliar os resultados das atividades desempenhadas no âmbito de suas competências;
- VII - produzir informações relacionadas ao dimensionamento e ao provimento de trabalhadores da saúde e promover a incorporação de tecnologias assistenciais e de gestão para a melhoria da atenção à saúde nas áreas de que trata o inciso II do art. 6º desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.621, de 2023);
- VIII - firmar contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades públicas e privadas, inclusive com instituições de ensino, para o cumprimento de seus objetivos; e
- IX - prestar serviços nos diferentes níveis de atenção à saúde nas áreas indígenas.** (destaques acrescidos)



21. Observa-se que a lei sob análise não alterou a natureza jurídica da agência, tendo sido mantido o ente sucessor como serviço social autônomo, na forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública. Nessa vertente, foram mantidos os regimes jurídicos de seleção e contratação de pessoal e de licitação e contratação de bens e serviços.

Síntese das Denúncias Contidas na Matéria Jornalística publicada na Revista Piauí

22. Segundo a matéria jornalística mencionada no requerimento que originou a presente SCN, a criação do Programa Médicos pelo Brasil, a ser administrado pela ADAPS, a fim de substituir o programa Mais Médicos teria propiciado a ocorrência de numerosas irregularidades em contratações, favorecimento ilícito de pessoas, assédio moral e prejuízos à prestação de serviços de saúde à população, a seguir resumidas.

Seleção e Gestão de Diretores e Empregados

23. Relata-se que o então presidente do Conselho Deliberativo da ADAPS, Sr. Erno Harzheim, que exercia simultaneamente o cargo de Secretário de Atenção Primária à Saúde do Ministério da Saúde (SAPS/MS), teria favorecido três supostos aliados selecionados para a diretoria da ADAPS (Srs. Alexandre Pozza, Soraya Andrade e Caroline Martins dos Santos). Teria, ainda, aprovado o estatuto da agência em reunião do conselho da agência convocada às pressas e sem prévio exame do texto pela Consultoria Jurídica do MS.

24. A assunção da diretoria da ADAPS por supostos aliados do então Presidente da República teria resultado em paralisação da agência, considerando que o então Ministro da Saúde, Sr. Eduardo Pazuello, conforme a matéria, não teria tido interesse em mobilizar o Sistema Único de Saúde (SUS) para a Atenção Primária à Saúde.

25. As atividades administrativas da ADAPS teriam iniciado em setembro de 2021, e o seu quadro técnico selecionado entre dezembro de 2021 e janeiro de 2022. O processo seletivo teria sido realizado mediante a contratação do Instituto Euvaldo Lodi (IEL), sediado no Distrito Federal. De acordo com a matéria, a Sra. Ana Helena Pozza Urnau, genitora do então presidente da ADAPS, Sr. Alexandre Pozza atuaria como funcionária do IEL, violando vedação contida em duas resoluções da ADAPS, relativas à contratação de empresas que empregam familiares de seus empregados.

26. Informa-se que o processo seletivo teria tido poucos inscritos (total de 159) em razão do exíguo prazo de inscrição (“abriu às 20 horas da quarta-feira e fechou às 23h59 do domingo”); e, entre os aprovados, haveria amigos dos diretores e dos gerentes que participaram das bancas examinadoras, além de que teriam sido contratadas algumas pessoas que trabalhavam no próprio IEL, ou seja, do próprio instituto encarregado de recrutar e selecionar o corpo técnico da agência.

27. Menciona suspeita de que servidores cedidos pelo Ministério da Saúde para a ADAPS estariam acumulando remuneração do órgão cedente e do ente cessionário.

28. Informa-se ainda que a ADAPS teria sido alvo de trinta e cinco denúncias na ouvidoria do SUS, conforme informação da assessoria do MS, incluindo casos de assédio moral no ambiente de trabalho que estariam sob investigação do Ministério Público do Trabalho (MPT), em Brasília/DF.

Licitações e Contratos



29. Sobre irregularidades na gestão de licitações e contratos, noticia-se que a agência teria selecionado e celebrado contrato com a empresa Dois Ellis Comunicação para concepção de nova identidade visual para a agência. A reportagem afirma que o sócio da empresa contratada, Sr. Ravell Nava seria ex-sócio do marido da então gerente de comunicação da ADAPS, Sra. Roberta Teles, e que teria recebido R\$ 45 mil apenas para alterar a cor da logomarca da agência.

30. Cita-se, ainda, que parte dos contratos firmados pela ADAPS, por dispensa de licitação, teriam tido prazo de vigência fixado em até cinco anos, em contrariedade às disposições da Lei de Licitações relativas à duração de contratos emergenciais. Nessa linha, o contrato de maior valor - R\$ 180 milhões - firmado com a empresa Flash Tecnologia e Pagamentos Ltda., para fornecimento de vale-refeição e vale-alimentação, por 24 meses, prazo prorrogável por até sessenta meses (5 anos).

31. Informa-se que o advogado Edvaldo Nilo de Almeida teria sido contratado para mover ação judicial contra a União visando obter imunidade tributária para a agência, a despeito de a ADAPS receber recursos federais e dispor de departamento jurídico próprio. Essa contratação teria ocorrido em 23/12/2022 (antevéspera do Natal) e, segundo relatório da ADAPS, o contratado receberia sete milhões de reais em honorários, cálculo que teria sido contestado pelo citado advogado.

32. Segundo relatado na matéria, o então presidente da ADAPS, Sr. Alexandre Pozza, contratou a Maza Invest para gerir a carteira de aplicações financeiras da agência, que chegava ao montante de R\$ 232 milhões. Haveria suposto conflito de interesses nessa contratação, considerando que o Sr. Abner Lima de Oliveira, sócio majoritário da Maza Invest, seria proprietário de outra empresa, a Quantfort Technology Research and Integration, sediada em Londres, em cuja diretoria estaria empregado o Sr. José Roberto Cunha Silva Filho, irmão de Alexandre Pozza. Segundo o ex-presidente do Comitê de Ética Pública da Presidência da República, ouvido pela reportagem, esse vínculo familiar violaria o próprio código de ética da ADAPS.

33. Haveria, finalmente, indícios de irregularidade na seleção da Maza Invest, pois o aviso de licitação não teria sido publicado na imprensa e tampouco divulgado na internet, tendo sido apenas afixado nas dependências da agência. Em consequência, apenas quatro empresas teriam participado da disputa, vencida pela Maza Invest.

Acordo de cooperação técnica com a Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)

34. Consta ainda da matéria da Piauí que, em outubro de 2022, o então presidente da ADAPS, Sr. Alexandre Pozza, teria firmado acordo de cooperação técnica com a Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), no valor de R\$ 12 milhões, com o objetivo de estabelecer “cooperação técnica, científica e cultural”, bem como o “intercâmbio de conhecimentos”.

35. Segundo a reportagem, esse acordo teria sido utilizado com desvio de finalidade para “dar abrigo aos amigos que, com o fim do governo de Bolsonaro, perderiam seus cargos comissionados em diversos órgãos” e, ainda segundo a matéria jornalística, “desta vez, os militares também foram contemplados”.

Enfraquecimento do programa Mais Médicos



36. Relata-se que, com a saída de médicos do programa Mais Médicos - de nacionalidade cubana ou não - em municípios pobres e de pequeno porte, o número de mortes evitáveis de crianças de até cinco anos aumentou 40%; e, “em alguns municípios, o total de mortes evitáveis chegou a subir quase 60%”, de acordo com a reportagem.

37. Foi informado que, no ano de 2022, deixou-se de preencher um total de cinco mil vagas, sendo (i) quatro mil do Mais Médicos e (ii) um mil do Médicos pelo Brasil. E, segundo a pesquisadora da Universidade de Brasília (UnB), Sra. Leonor Pacheco Santos, é possível projetar, com base nas estatísticas do professor Davide Rasella, que “mais de 22 mil mortes deixariam de ocorrer até 2030 caso esses 5 mil médicos estivessem trabalhando desde o ano passado”.

Processos Conexos em Tramitação no TCU

38. Impende registrar que as possíveis irregularidades que motivaram a solicitação ora sob exame constituem objeto de outros processos em já tramitação neste Tribunal de Contas, conforme a seguir detalhado.

TC 030.726/2022-0, Rel. Min. Vital do Rêgo

39. Trata-se de representação instaurada em razão de comunicação da extinta Diretoria de Integridade do Ministério da Saúde (DINTEG/MS), sucedida pela Assessoria Especial de Controle Interno (AEKI/MS), acerca de denúncias acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da ADAPS, a saber:

a. Contratação do Instituto Euvaldo Lodi (IEL/DF) para realização dos processos seletivos do pessoal administrativo da ADAPS, tendo em vista que a entidade possivelmente empregava a mãe do então Diretor-Presidente quando da assinatura do contrato, em contrariedade ao disposto no art. 91 da Resolução SAPS/MS nº 3 de 15/10/2021.

b. Contratação do IEL/DF por meio de dispensa de licitação na hipótese de contratação com serviços sociais autônomos ou com órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública, quando o objeto do contrato for vinculado às atividades finalísticas do contratado (art. 22, inciso IX, da Resolução SAPS/MS nº 3/2021), hipótese de dispensa não prevista nas leis gerais de licitações e contratos, em possível contrariedade à jurisprudência do TCU de que “entidades do Sistema S não podem inovar na ordem jurídica, por meio de seus regulamentos próprios, instituindo novas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, haja vista que a matéria deve ser disciplinada por norma geral, de competência privativa da União” (Acórdão 338/2007-1ª Câmara).

c. Violação dos princípios da publicidade e da isonomia nos processos seletivos para os cargos administrativos da ADAPS realizados pelo IEL/DF, tendo em vista o diminuto prazo para as inscrições, a pouca publicidade dada e, consequentemente, o baixo número de inscrições para os postos.

d. Aprovação pelo IEL/DF e posterior admissão pela ADAPS de quatro funcionários que, possivelmente, ocupavam empregos no IEL/DF durante a realização de seus processos seletivos, em descumprimento ao item 3.17 dos respectivos comunicados de seleção, no qual é vedada a participação de empregados do IEL/DF.



e. Participação de diretores e gerentes em bancas examinadoras da avaliação de competências de candidatos aos quais estão relacionados profissional/pessoalmente, em suposta situação de conflito de interesses.

f. Existência de vínculo conjugal entre o gerente da Unidade Jurídica da ADAPS e assessora jurídica da SAPS configurando possível conflito de interesses.

g. Ausência de transparência na execução do Acordo de Cooperação Técnica firmado com a Organização dos Estados Ibero-Americanos.

h. irregularidades em contratações diretas de serviços de publicidade.

40. Em instrução inicial do feito, esta AudSaúde constatou a adoção de medidas administrativas pelo Ministério da Saúde bem como pela ADAPS para apurar supostas irregularidades na referida agência, que estão potencialmente relacionadas aos fatos ora representados.

41. Nesse contexto, propôs-se as seguintes diligências para obtenção de documentos e informações visando a avaliar a necessidade de atuação imediata do TCU:

a) Ao Ministério da Saúde, com vistas à Comissão de Avaliação, Acompanhamento e Supervisão dos Atos de Gestão Administrativa e dos Atos Finalísticos (CAAS), para entregar o Relatório Final da CAAS, bem como esclarecer as medidas tomadas em relação às possíveis irregularidades tratadas nesta instrução; e

b) À Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde, para (i) entregar o Relatório Final da Comissão de Investigação; (ii) entregar o Relatório Geral de atividades da Diretoria Executiva Interina; (iii) apresentar os pareceres da Junta Jurídica Extraordinária, referentes às possíveis irregularidades tratadas nesta instrução; (iv) esclarecer as medidas tomadas em relação às possíveis irregularidades tratadas neste documento.

42. Acolhendo o parecer da AudSaúde, o Ministro-Relator decidiu conhecer da representação, nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU e autorizou as diligências propostas.

Processo: 006.274/2023-4, Rel. Min. Vital do Rêgo

43. Trata-se de representação formulada pela Conselho Deliberativo da ADAPS a respeito das possíveis irregularidades ocorridas na agência abaixo sintetizadas:

(1) conflito de interesses na contratação do Instituto Euvaldo Lodi (IEL) no Distrito Federal, para realização de processos seletivos na agência;

(2) inconformidades nos processos seletivos para o corpo técnico-administrativo da agência;

(3) dificuldade de obtenção de informações, junto à diretoria da ADAPS, pela Comissão de Avaliação, Acompanhamento e Supervisão dos Atos de Gestão Administrativa e dos Atos Finalísticos da ADAPS (CASS), instituída pela Portaria GM/MS 89, de 3/2/2023; e

(4) risco de troca de influências entre o setor jurídico da ADAPS e o Ministério da Saúde.

44. Considerando a existência de continência entre processos, em razão da coincidência parcial de matérias, o Ministro-Relator determinou, nos termos dos arts. 36 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014, o apensamento do TC 006.274/2023-4 aos autos do acima referido TC 030.726/2022-0.

TC 014.950/2023-5, Rel. Min. Vital do Rêgo



45. Denúncia ofertada ao TCU relativa a suposta irregularidade em ato de demissão, sem justa causa e com possível desvio de finalidade, de agente que ocupara cargo integrante do quadro funcional da ADAPS.

46. Foram trazidas pelo denunciante notícias da ocorrência de outras demissões supostamente imotivadas e com desvio de finalidade, cujos efeitos incluiriam (i) supostos prejuízos à continuidade dos serviços prestados pela entidade à sociedade, e (ii) suposto desfalque aos cofres públicos, em razão das indenizações trabalhistas relativas aos desligamentos (sem justa causa, frise-se).

47. O processo encontra-se no Gabinete do Ministro-Relator com proposta de não-conhecimento e arquivamento dos autos formulada por esta Unidade Técnica.

TC 029.154/2022-7, Rel. Min. Vital do Rêgo

48. Trata-se de representação com pedido de concessão de medida cautelar em face do ex-Ministro da Saúde, Sr. Marcelo Antônio Cartaxo Queiroga Lopes. O feito tem por objeto possíveis irregularidades no ato que dispôs sobre contagem dos marcos inicial e final de atos de cessão de servidores do Ministério da Saúde à ADAPS pelo prazo de dois anos, com ônus ao cedente, com fundamento no disposto na Lei 13.958/2019.

49. Acolhendo parecer da Unidade Técnica, o Ministro-Relator conheceu da representação e deferiu medida cautelar, determinando ao Ministério da Saúde que se abstivesse de praticar quaisquer atos que implicassem em alteração dos termos das portarias originais de cessão dos servidores à ADAPS. A cautelar comandou a entidade, ainda, a sobrestrar novos atos que implicassem em alteração das cessões até que o TCU decidisse sobre o mérito da questão do marco temporal.

50. Na mesma assentada, promoveu a oitiva do Ministério da Saúde, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU. Essas medidas adotadas monocraticamente foram referendadas no Acórdão 2.702/2022-TCU-Plenário, em sessão de 7 de dezembro de 2022.

51. Ao apreciar o agravo interposto pelo Ministério da Saúde, o Plenário deste TCU deliberou, por intermédio do Acórdão 312/2023-TCU-Plenário, rel. Min. Vital do Rêgo, pelo não conhecimento do recurso e determinou a realizar diligência à ADAPS para obter informações acerca da disponibilidade orçamentária para arcar com o ônus de pagamento dos salários devidos aos servidores do MS cedidos.

52. Na manifestação de mérito da AudSaúde, cujos fundamentos foram incorporados às razões de decidir pelo Ministro-Relator, concluiu-se, com base nas informações prestadas pela ADAPS, que a agência dispunha de recursos para custeio oriundos do contrato de gestão com o MS para o recebimento de cerca de R\$ 254 milhões, com parcelas mensais de 84 milhões, afastando o risco ao interesse público relativo à continuidade operacional da ADAPS.

53. Quanto ao marco inicial para a contagem das cessões de servidores, entendeu-se que deve ser considerado o marco inicial a data de instituição da ADAPS em termos práticos/efetivos, e não meramente formais, como defendeu a Conjur/MS. Por essa compreensão, a instituição prática da ADAPS se deu apenas no momento da posse do primeiro membro do seu órgão de comando, a Diretoria Executiva, fato que ocorreu em 8/9/2021, com a posse e entrada em exercício do Diretor-Presidente da agência.

54. Sem embrago do juízo definitivo quanto à data da instituição da ADAPS, a unidade técnica opinou que o deslinde dessa questão não teria mais impacto imediato sobre o atendimento ao interesse



público para o qual foi instituída a agência, ante o afastamento do risco de descontinuidade operacional inicialmente levantado.

55. Por intermédio do Acórdão 1539/2023 – TCU – Plenário, Relator: Ministro Vital do Rêgo, (Sessão de 26/7/2023, esta Corte de Contas decidiu revogar a medida cautelar deferida pelo relator e referendada pelo Acórdão 2.702/2022-TCU-Plenário. Na mesma assentada, considerou prejudicada a apreciação do mérito da irregularidade motivadora da representação em razão da superveniente perda do objeto e, em consequência, determinou o arquivamento dos autos.

56. No voto condutor do referido acórdão, o Ministro-Relator incorporou às suas razões de decidir as conclusões da unidade técnica quanto à eliminação do risco de prejuízo às atividades da ADAPS, bem como quanto à data da instalação efetiva da agência como marco inicial para cômputo do prazo de cessão de servidores. Acrescentou que a Lei 14.621/2023, de 14/7/2023, alterou vários dispositivos da Lei 13.958/2019 com destaque para a transformação da ADAPS em Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AGSUS).

57. No tocante à nomeação e exoneração de diretores, observou que a nova redação conferida pela Lei 14.621/2023 ao artigo 11 da norma original é taxativa no sentido de que a diretoria executiva pode ser exonerada a qualquer tempo, eliminando qualquer dúvida em relação à redação anterior que, embora não tenha feito constar a possibilidade de exoneração *ad nutum*, deveria levar à mesma interpretação, visto que a ADAPS (atual AGSUS) tem por principal tarefa a execução de política pública de saúde alinhada com as diretrizes do governo federal.

58. Frisou, ainda, que as alterações introduzidas pelo novo diploma legal no art. 31, incisos e parágrafos, da Lei 13.958/2019, eliminaram as lacunas e ambiguidades da redação anterior, passando a tratar da cessão de servidores da agora AGSUS de forma clara, em especial quanto ônus financeiro das cessões de servidores pelo Ministério da Saúde.

TC 008.189/2023-4, Rel. Min. Vital do Rêgo

59. O feito em referência versa sobre representação formulada pela Diretora-Presidente Interina da ADAPS relativa a possíveis irregularidades ocorridas na agência relacionadas a suposta atuação da diretoria executiva da entidade sem mandato válido, no período de 24/4/2022 a 14/4/2023.

60. Após análise inicial dos fatos objeto da representação, a AudSaúde concluiu que, embora haja evidências de atuação do Conselho Deliberativo da entidade para solucionar a suposta irregularidade, fazia-se necessário obter informações e documentos adicionais a fim de avaliar o cabimento de atuação direta deste Tribunal. Dessa forma, propõe-se diligenciar:

- 1) à ADAPS para que apresentação de documentação emitida após o registro da Agência em cartório, e que evidencie seu efetivo e regular funcionamento e a efetiva atuação dos integrantes da diretoria no período de maio de 2020 a setembro de 2021; (ii) as atas de reunião do Conselho Deliberativo da ADAPS ocorridas no período de maio de 2020 a abril de 2022; (iii) documentação funcional dos então integrantes da diretoria; e (iv) informações sobre as medidas tomadas para dispensa e eventual responsabilização da antiga Diretoria Executiva;
- 2) Ao Ministério da Saúde para que apresente (i) os autos dos Processos SEI 25000.085896/2020-71 e 25000.089442/2021-51 em sua integralidade, bem



como de outros processos administrativos que tenham tratado da escolha da diretoria da ADAPS e de sua eventual posse e entrada em exercício; (ii) as atas do Conselho Deliberativo da ADAPS que estejam registradas em sistema administrativo (ex: SEI); (iii) as informações funcionais do Sr. Alexandre Urnau Pozza Silva e das Sras. Soraya Zacarias Drumond de Andrade e Caroline Martins José dos Santos, no Ministério da Saúde, acerca dos cargos ocupados, funções exercidas e situação funcional no período compreendido entre maio de 2020 e abril de 2023; e (iv) eventuais medidas tomadas em relação aos fatos alegados nesta representação;

- 3) À Controladoria-Geral da União (CGU) para que informe sobre eventuais medidas internas que estejam em curso para dar tratamento aos fatos abordados nesta representação, encaminhando, caso existam, cópias de eventuais análises, pareceres e documentos técnicos a respeito da diretoria da ADAPS; e
- 4) Ao Cartório do 2º Ofício de Brasília de Registro Civil, Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas para que entregue cópia dos atos de registro da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (CNPJ: 37.318.510/0001-11), incluindo todas as averbações correspondentes.

61. Ao ter presentes os autos, o Ministro-Relator Vital do Rêgo decidiu conhecer da representação, nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como autorizou a realização de diligências, nos termos propostos por esta AudSaúde.

62. Merece registro que os órgãos e entidades diligenciados encaminharam informações e documentos em resposta à requisição deste TCU, encontrando-se o processo nesta AudSaúde, em fase de análise dos elementos encaminhados.

TC 015.324/2023-0, Rel. Min. Vital do Rêgo

63. Representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União visando à apuração de notícia de que, durante a gestão do ex-presidente da República Jair Bolsonaro, o programa “Mais Médicos” teria sido “desidratado” em possível desvio de finalidade a fim de favorecer interesses de conhecidos do Governo diante dos indícios apontado na matéria jornalística “O Cupinzeiro” publicada na Revista Piauí – Folha de São Paulo.

64. O processo foi apreciado por intermédio do Acórdão 1895/2023-TCU-Plenário (sessão de 13/9/2023), tendo a Corte de Contas acolhido a proposta desta AudSaúde e deliberado por: a) conhecer da representação; b) formular de juízo de prejudicialidade; e c) solicitar ao Ministério da Saúde o envio dos seguintes documentos:

- (i) versão final do relatório referente às conclusões e medidas tomadas em decorrência da atuação da Comissão de Avaliação, Acompanhamento e Supervisão dos Atos de Gestão Administrativa e dos Atos Finalísticos da ADAPS, instituída pela Portaria GM/MS 89, de 3/2/2023; e
- (ii) versão final do parecer emitido pela Junta Jurídica Extraordinária, criada por meio da Resolução 3, de 17/4/2023, contendo a análise de todos os atos administrativos e negócios jurídicos celebrados pela ADAPS, no período compreendido entre 25/4/2022 e 24/3/2023.

65. Ao final, foi autorizado o apensamento daquele feito aos autos desta Solicitação do Congresso Nacional, considerando a conexão entre os fatos objeto dos processos em referência.



66. Impende mencionar, por fim, que o Ministério da Saúde trouxe aos autos o Relatório Final da Comissão de Investigação Interna da ADAPS (peças 16 a 19 destes autos). Considerando a relevância do documento para as finalidades deste processo, cumpre empreender exame sumário do seu teor.

67. Informa-se no relatório que a Comissão de Investigação Interna atuou pelo período entre 11 de abril a 14 de julho de 2023 e analisou doze processos relativos a contratos/convênios firmados pela Agência, bem como avaliou o processo seletivo do corpo administrativo da ADAPS.

68. Relativamente à gestão de licitações e contratos, constataram-se falhas nas instruções processuais relacionadas às contratações examinadas, com frequente desconsideração, pelos gestores, do próprio regulamento de licitações, compras e contratações da ADAPS.

69. Avaliou-se que o imperativo de imprimir grande celeridade aos processos administrativos não se compatibilizou com a observância de critérios de qualidade e regularidade no desempenho das unidades responsáveis por avaliar e emitir pareceres nos processos. Nessa vertente, identificou-se a constante prática de elaboração de documentos sem data e/ou assinatura, ausência ou emissão intempestiva de pareceres técnicos e jurídicos.

70. A análise do contrato com o Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL-DF), responsável pela realização dos processos seletivos para contratação de funcionários administrativos, enfocou questões apontadas em denúncia ao Ministério Público Federal no Distrito Federal (MPF-PRDF) e abordadas pela Comissão de Assuntos Administrativos e Sindicais de Mato Grosso do Sul (CAAS-MS).

71. Concluiu-se que houve divulgação restrita do processo seletivo em análise, bem como prazo reduzido para as inscrições, com possível prejuízo à competitividade na seleção de candidatos. Com base nas circunstâncias da contratação em questão, a comissão concluiu que houve direcionamento na seleção de candidatos para os cargos da ADAPS. Ao analisar os processos seletivos, verificou-se que 63% dos cargos que poderiam ser preenchidos por livre nomeação e provimento apresentaram indícios de conflito de interesses. Dentre os gerentes selecionados, nove em 14 (64%) tiveram indícios de conflito de interesses, assim como dez em 16 (62%) dos assessores selecionados.

72. A comissão entendeu que o processo seletivo foi utilizado para legitimar atos que configuraram possíveis conflitos de interesse, tráfico de influência e nepotismo. Apontou-se que a maioria dos casos de conflito de interesses teve como causa a existência de relações pessoais prévias, no âmbito do Ministério da Saúde, entre agentes que vieram a ocupar cargos de diretoria, gerência e assessoramento na agência no período avaliado pela comissão.

73. Elemento de convicção importante é a constatação de que membros da então Diretoria Executiva integraram bancas de entrevistas de agentes egressos do Ministério da Saúde, que acabaram sendo selecionados para os cargos de gerentes e assessores. Além disso, foram encontradas anotações, pertencentes à ex-Diretora Administrativa, que indicam propostas de estrutura e organograma da agência, contendo nomes de pessoas que acabaram sendo selecionadas para os cargos.

74. Diante das evidências coletadas, a comissão considera que a denúncia apresentada ao MPF-PRDF deve ser investigada pelas instâncias administrativas e deliberativas, tanto da ADAPS quanto do Ministério da Saúde, uma vez que servidores ligados a esse órgão estão envolvidos nos eventos descritos no relatório.

75. Sobre a gestão de pessoas, concluiu-se que as estratégias adotadas pela Agência teriam sido utilizadas, com conivência dos superiores em algumas situações, para que funcionários mantivessem



vínculos empregatícios externos, configurando duplo vínculo funcional, com acumulação de carga horária.

76. Análise sumária do relatório final da CII da AGSUS evidencia que os procedimentos de apuração adotados pelos membros da comissão não observaram parâmetros técnicos de auditoria governamental de conformidade e, portanto, apresentam significativas limitações quanto à formulação de juízo, notadamente quanto à caracterização dos fatos ilícitos e das respectivas responsabilidades.

77. Nessa vertente, o relatório formula constatações de irregularidade (i) sem o necessário detalhamento de fatos e dos fundamentos jurídicos, (ii) sem caracterização e quantificação de dano ao erário, e (iii) sem possíveis nulidades de atos e contratos. Relativamente à responsabilização, não houve individualização de condutas e há escassas referências às normas violadas pelos atos supostamente irregulares. Igualmente relevante é a ausência de referências e de juntada ao relatório dos documentos utilizados como suporte de evidência das constatações.

78. Essas conclusões preliminares indicam a necessidade de aprofundamento das apurações no âmbito do próprio Ministério da Saúde e da AGSUS, para fins de formação de juízo quanto às medidas administrativas e judiciais a serem adotadas em caso de ratificação dos achados preliminares contidos no relatório final da Comissão Interna de Investigação.

TC 020.546/2023-8, Rel. Ministro Vital do Rêgo

79. Denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas já na nova gestão da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde – ADAPS (atual AGSUS), relacionadas ao/à:

- a) desligamento de membros da Diretoria-Executiva antes da expiração do mandato de dois anos e sem a presença dos requisitos de destituição dos membros da diretoria previstos no art. 6º, § 3º, inciso II, alíneas “a” a “f”, do Decreto 10.283/2020;
- b) admissão de pessoal administrativo para a agência por livre designação, em suposta burla à necessidade de realização de processo seletivo público estipulada no art. 21, §2º, da Lei 13.958/2019 e aos princípios constitucionais de Administração Pública;
- c) indicação de membros interinos para a Diretoria-Executiva sem prévia eleição pelo Conselho Deliberativo, supostamente em desrespeito ao art. 11, caput, da Lei 13.958/2019 e aos princípios constitucionais de Administração Pública;
- d) suposta realização de reuniões e emissão de deliberações pelo Conselho Deliberativo sem o quórum mínimo (maioria absoluta dos membros) exigido no art. 4º, § 8º, do Decreto 10.283/2020; e
- e) suposta realização de demissões sem justa causa e sem motivação.

80. O denunciante requereu a concessão de medida cautelar, *inaudita altera pars*, para que esta Corte de Contas determinasse à então ADAPS (atual AGSUS) a imediata adoção das seguintes providências:

- a) apresentação de informações sobre a instauração de Processo Administrativo que justificou a Resolução nº 1/2023, no prazo de 72 horas;
- b) abstenção por parte da entidade de realizar qualquer nova eleição de Diretoria, enquanto durar a tramitação do respectivo processo de denúncia, consoante Lei 13.958/2019;



- c) proceder à reintegração do denunciante diante da vigência de seu mandato e da expiração do prazo de seu afastamento cautelar, consoante art. 21, §2º, da Lei 13.958/2019; e
- d) suspender as Resoluções ADAPS n. 01/2023, n. 02/2023 e n. 05/2023, ao efeito de determinar o encerramento de qualquer contratação temporária realizada no período, inclusive da Diretoria Interina, bem como proibir qualquer nova contratação sem a realização de processo seletivo (regra geral) ou eleição (Diretoria Executiva).

81. Acolhendo a proposta desta AudSaúde, o Ministro-Relator conheceu da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, e indeferiu a medida cautelar, inaudita altera pars, pleiteada pelo denunciante.

82. Determinou, não obstante, a realização de diligência à então Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (hoje AGSUS), para que apresente documentos e informações relativos a/ao:

- a) afastamento cautelar e posterior desligamento dos membros da Diretoria Executiva;
- b) admissão de funcionários sem processo seletivo público prévio;
- c) desligamento de colaboradores a partir de 24/3/2023;
- d) quantitativo de demissões com e sem justa causa realizadas após 24/3/2023, e das respectivas motivações;
- e) quantitativo e valores das indenizações pagas no caso de demissões sem justa causa; e
- f) devoluções de servidores públicos aos órgãos de origem, por iniciativa da ADAPS;

83. Extrai-se da análise das informações relativas aos processos conexos que o pleno atendimento à presente SCN não prescinde da apreciação do mérito dos processos das representações TC 006.274/2023-4, TC 030.726/2022-0 e TC 008.189/2023-4 e da denúncia TC 020.546/2023-8, na medida em que permitirá avaliar o alcance e a efetividade das apurações conduzidas pela ADAPS/AGSUS e pelo MS e consequentes necessidade, escopo e abrangência de auditoria de conformidade nos atos e contratos da ADAPS mencionados nas denúncias.

84. De acordo com o art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, quando verificada essa conexão, cabe à Unidade Técnica responsável pelo exame dos atos propor a extensão dos atributos da SCN, definidos no art. 5º dessa resolução aos processos conexos, in verbis:

Art. 5º O processo de solicitação do Congresso Nacional:

- I - tem natureza urgente e tramitação preferencial;
 - II - é apreciado privativamente pelo Plenário do TCU;
 - III - é apreciado exclusivamente de forma unitária.
- (...)

Art. 14. Ao submeter o processo de solicitação do Congresso Nacional ao Plenário, o relator, caso proponha o conhecimento e atendimento do pedido, deve, conforme o caso:

(...)



III - propor a extensão dos atributos definidos no art. 5º desta Resolução aos processos em tramitação em que seja reconhecida conexão parcial ou integral dos respectivos objetos com o da solicitação do Congresso Nacional e aos processos autuados em decorrência do atendimento daquela solicitação;

(...)

85. No presente caso, entende-se suficiente e adequada a extensão somente aos processos TC 030.726/2022-0, TC 008.189/2023-4 e TC 020.546/2023-8, uma vez que o TC 006.274/2023-4 encontra-se apensado ao primeiro, para instrução e apreciação em conjunto.

86. Assim, nesta fase processual, com fulcro no art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, propõe-se estender os atributos que estão fixados no art. 5º desse normativo aos processos, haja vista a conexão desses processos com este e uma vez que os resultados daqueles subsidiarão a formação de juízo quanto à necessidade e escopo de auditoria de conformidade nos atos e contratos objeto da presente SCN.

87. Importa registrar, ainda, que, em 15/6/2023 realizou-se sorteio de relator deste feito, sendo sorteado o Ministro Benjamin Zymler para relatoria desta Solicitação do Congresso Nacional.

88. Considerando os processos conexos acima referidos, todos sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, e consoante a Resolução 346/2022, art. 10, a Assessoria desta AudSaúde, consultado o diretor da D3, entendeu que deveria ser ajustada a relatoria para o relator prevento para a matéria (peça 9).

89. Corrobora-se tal entendimento ante a conexão desta SCN com processos de denúncia e representação anteriormente autuados neste Tribunal, sobre os mesmos fatos. A hipótese enquadra-se no disposto no art. 17 da Resolução TCU 346/2022, acerca do dever da unidade instrutiva de examinar a existência de conexão ou continência em relação a outros processos não apreciados. Cabível, nos termos da referida norma, propor ao Presidente do Tribunal a designação do relator prevento, Ministro Vital do Rêgo, para relatar este processo, a fim de unificar a relatoria dos processos conexos.

DO ESTÁGIO DAS APURAÇÕES RELATIVAS ÀS IRREGULARIDADES NA ADAPS

90. Conforme síntese dos processos conexos autuados acima empreendida, há notícias da adoção de medidas apuratórias das denúncias de irregularidades por parte do Ministério da Saúde e da AGSUS, notadamente os trabalhos da CAAS e da Junta Jurídica Extraordinária constituída para essa finalidade.

91. Nesse aspecto, importante ressaltar que à própria entidade e ao ministério supervisor incumbem atuar em primeiro plano na adoção das medidas de investigação, correção e sancionamento de condutas ilícitas na prática de atos administrativos e celebração de contratos pelo ente privado de finalidade pública.

92. Nos termos do caput do art. 4º da Lei 13.958/2019, e do art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.283, de 20/3/2020, o Programa Médicos pelo Brasil será executado pela ADAPS (hoje AGSUS), sob a orientação técnica e supervisão do Ministério da Saúde. Encontram-se detalhadas, no art. 18 da Lei 13.958/2019, com as alterações introduzidas pela Lei 14.621/2023, as competências do Ministério da Saúde no exercício da supervisão da agência nos termos a seguir transcritos:

Art. 18. Na supervisão da gestão da AGSUS, compete ao Ministério da Saúde:

I - definir os termos do contrato de gestão;



II - aprovar anualmente o orçamento da AGSUS para a execução das atividades previstas no contrato de gestão; e

III - apreciar o relatório circunstanciado sobre a execução do contrato de gestão e emitir parecer sobre o seu cumprimento pela AGSUS, no prazo de 90 (noventa) dias, contado da data de apresentação do relatório ao Ministério da Saúde, consideradas, na avaliação do cumprimento do contrato, as informações obtidas com os usuários do Programa Médicos pelo Brasil.

Parágrafo único. O descumprimento injustificado das disposições do contrato de gestão implicará a dispensa do Diretor-Presidente da ADAPS pelo Conselho Deliberativo.

93. Destaque-se que a Resolução SAPS/MS n. 5, de 15/10/2021 (peça 14), dispõe sobre o contrato de gestão para o desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (APS), firmado entre o Ministério da Saúde e a ADAPS, e, nas suas Cláusulas Quinta, incisos III e VI, e Décima Terceira, estabelece como obrigação do Ministério da Saúde acompanhar, avaliar e supervisionar a execução do Contrato de Gestão, com foco no cumprimento das obrigações e no alcance das metas pactuadas.

94. De observar-se, ainda, que as alterações normativas introduzidas pela Lei 14.621/2023 na Lei 13.958/2019, especialmente no que concerne à ampliação das competências da AGSUS em relação à ADAPS, repercutem sobre as obrigações de orientação e supervisão do Ministério da Saúde fixadas no contrato de gestão. Tal circunstância indica possível necessidade de alteração nos termos do referido pacto, para contemplar as recentes mutações normativas.

95. No exercício do dever-poder de supervisão, o Ministério da Saúde, no âmbito do contrato de gestão em epígrafe, editou a Portaria GM/MS 89, de 3/2/2023, que instituiu a CAAS, sendo composta de: (i) um representante do Ministério da Saúde, (ii) um da Controladoria-Geral da União (CGU) e (iii) um da Advocacia-Geral da União (AGU).

96. A CAAS tem, por finalidade, dentre outras, identificar, avaliar, acompanhar e supervisionar os atos de gestão administrativa da agência, e, em especial, os processos seletivos, contratações e parcerias promovidas, bem como quaisquer atos relacionados, direta ou indiretamente, à utilização de recursos, além de recomendar ajustes e ações corretivas decorrentes da avaliação, acompanhamento e supervisão desenvolvidos (art. 3º, inciso I, da Portaria GM/MS 89/2023).

97. É firme a jurisprudência deste Tribunal de Contas no sentido de que, antes da atuação direta do Controle Externo, o órgão gestor ou concedente dos recursos, mediante o seu controle interno, deve esgotar as medidas administrativas a seu alcance, com vistas a verificar a conformidade da execução das ações com as normas de regência. Nessa linha de compreensão os seguintes enunciados da jurisprudência selecionada desta Corte de Contas:

Acórdão 4324/2015-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman

ENUNCIADO

A responsabilidade primária pela fiscalização da correta aplicação dos recursos federais transferidos a estados e municípios compete ao órgão ou entidade concedente, tendo lugar a ação do TCU, em regra, após a devida atuação do repassador, evitando-se com isso a duplicidade de esforços e a supressão de responsabilidades.

Acórdão 730/2019-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes

ENUNCIADO



A apuração de irregularidades na aplicação de recursos da União compete, primeiramente, ao órgão ou à entidade da Administração Pública Federal responsável pela sua gestão, sendo medida de exceção a instauração de tomada de contas especial diretamente pelo TCU.

98. Na mesma linha, a Portaria-Segecex 12/2016, com vistas a evitar a duplicidade de esforços, nas hipóteses em que o objeto da denúncia ou representação já estiver sendo tratado por outra instância de controle, dispõe que a unidade técnica poderá propor determinação para que este órgão exerça a sua fiscalização primária, informando ao Tribunal sobre as conclusões da apuração no prazo assinalado.

99. À luz desse arcabouço normativo e jurisprudencial, entende-se mais adequado e eficiente que a realização da fiscalização solicitada pela CFFC da Câmara dos Deputados deva ser precedida de avaliação prévia do escopo e da efetividade das medidas adotadas (i) pela própria agência, (ii) pelo Ministério da Saúde e (iii) pelo Controle Interno, com vistas à apuração de fatos e responsabilidades.

100. Essa avaliação já está sendo realizada nos processos conexos TC 020.546/2023-8, 030.726/2022-0 e TC 008.189/2023-4, conforme acima detalhado. Curial destacar que, no âmbito do TC 030.726/2022-0, esta AudSaúde já empreendeu esforços no sentido de obter e analisar as informações preliminares disponíveis no relatório preliminar da CAAS e em outras fontes quanto às supostas ilícitudes em contratações da ADAPS e respectivas imputações de responsabilidade. Considerando a quantidade de informações e a qualidade das análises preliminares, importa transcrever o seguinte trecho da peça instrucional lançada naqueles autos:

Da contratação do IEL/DF para realização do processo seletivo para os postos administrativos da ADAPS

30. Conforme permissivo do art. 22, inc. IX, da Resolução SAPS/MS nº 3/2021, que dispõe sobre o regulamento das licitações, compras e contratações da ADAPS, a contratação do IEL-DF para a realização de processo seletivo dos cargos administrativos da ADAPS ocorreu por meio de dispensa de licitação na hipótese de contratação com serviços sociais autônomos ou com órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública, quando o objeto do contrato for vinculado às atividades finalísticas do contratado (peça 30, p. 50). A situação potencialmente confronta jurisprudência do TCU no sentido de que “entidades do Sistema S não podem inovar na ordem jurídica, por meio de seus regulamentos próprios, instituindo novas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, haja vista que a matéria deve ser disciplinada por norma geral, de competência privativa da União” (Acórdão 338/2007-1ª Câmara), visto que a hipótese de dispensa não está abarcada nas Leis nº 8.666/1993 ou 14.133/2020. Embora não se enquadre dentre as entidades do chamado “Sistema S”, a ADAPS é serviço social autônomo, entendendo-se ser aplicável a jurisprudência ao caso concreto. Nesse sentido, foi também a instrução desta AudSaúde no âmbito do TC 031.448/2022-4.

31. Quanto à contratação, em pesquisa preliminar à base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), identificou-se o vínculo empregatício da Sra. Ana Helena Pozza Urnau Silva (cpf: 284.975.031-04), mãe do Sr. Alexandre Pozza Urnau Silva (CPF: 018.659.291-40), então Diretor-Presidente da ADAPS, com o IEL/DF (CNPJ: 00.366.849/0001-83), conforme apontado na Demanda nº 5100814 (peça 27, p. 47). Ela ocupava o cargo de Diretora de Mídia (Publicidade) no mês de novembro de 2021, quando da contratação do instituto para a realização dos processos seletivos administrativos. No entanto, ela não constava da relação societária ou de representantes legais da instituição.



32. Embora a jurisprudência do TCU, verificada nos Acórdãos 2007/2022-Plenário e 11.516/2016-2ª câmara, estipule ser “indevida a celebração de contratos, por serviços sociais autônomos, com empresas que detenham em seus quadros societários cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, do presidente, pois tal prática possibilita o surgimento de conflito de interesses”, o Manual do regulamento das licitações, compras e contratações da ADAPS é mais restritivo, expressamente proibindo a participação, em suas licitações, de empresas que empreguem familiares de funcionários da Agência que exerce cargo de direção, incluídos os parentes em linha reta ou colateral até o 3º grau (art. 91 da Resolução SAPS/MS nº 3 de 15/10/2021).

33. Considerando que o contrato com o IEL/DF foi assinado em 17/11/2021, verifica-se que lhe era aplicável o disposto no art. 91 da Resolução SAPS/MS nº 3 de 15/10/2021.

Do processo seletivo para os postos administrativos da ADAPS

34. A exigência de inclusão de diretrizes da gestão da política de pessoal no contrato de gestão entre ADAPS e o Poder Público é estabelecida no art. 16, inciso VI, alíneas “a”, “b” e “c”, da Lei nº 13.958/2019. Ainda, no art. 20, § 2º, a mesma lei determina a observação, pela ADAPS, dos princípios de Administração Pública na admissão de seus empregados, a ser efetivada por meio de processo seletivo público. As diretrizes para a política de pessoal da agência e para ocupação de cargos de direção e assessoramento são estruturadas nas Cláusulas Oitava e Nona do contrato de gestão da instituição com o Ministério da Saúde (Resolução SAPS/MS nº 5/2021).

35. Ademais, diversos Acórdãos do TCU abordam a temática da contratação de funcionários para serviços sociais autônomos, como é o caso da ADAPS. O entendimento reiteradamente adotado é de que os serviços sociais autônomos, embora não se submetam à necessidade de realização de concurso público, estão obrigados a observar os princípios de administração pública, tais como legalidade, impessoalidade, isonomia, publicidade, moralidade, eficiência e motivação, conforme Acórdãos 1132/2007-2ª Câmara, 728/2007-2ª Câmara, 338/2007-1ª Câmara e 2142/2005-2ª Câmara.

36. Em análise aos processos seletivos realizados pela ADAPS (disponível em <https://www.sistemafibra.org.br/iel/editais/processo-seletivo> > ADAPS > Processos Seletivos Encerrados, pesquisado em 10/2/2023), foram divulgadas 35 seleções em 2021 e 66 em 2022, sendo efetivada a contratação de pelo menos 103 profissionais para posições de gestor de unidade, assessor da presidência, assessor de diretoria, secretário executivo, chefe de núcleo técnico, líder, função de gestão do desenvolvimento da APS e função técnica do desenvolvimento da APS. A estrutura de cargos da ADAPS consta da Resolução SAPS/MS nº 2/2021.

37. Considerando, como amostra, os comunicados de abertura dos processos seletivos nº 001/2021 a 015/2021, 017/2021, 023/2021, 025/2021, 026/2021, 031/2021, 001/2022, 029/2022, 041/2022, 053/2022, 065/2022 e 066/2022, observou-se a adoção de regras praticamente idênticas, com exceção (i) do item nº 2 (descrição da vaga); (ii) do item nº 4.3 (período de inscrição); (iii) do item nº 5.2.7.4 (itens da análise da comprovação de títulos e comprovação profissional – BAREMA); (iv) do item nº 5.4.2 (critérios de desempate na primeira etapa); (v) do Anexo II-A (comprovação profissional e de títulos); e (vi) do Anexo II-B (análise da comprovação de títulos e comprovação profissional).



38. A seleção se deu em duas etapas: (i) Análise da Comprovação de Títulos e Comprovação Profissional (ACCP) e (ii) Avaliação de Competências (AC), consistindo em análise de habilidades, ambas com pontuação máxima de 100 pontos, sendo aprovado o candidato com maior pontuação, após o somatório das duas etapas (itens 5.1, 5.2 e 5.5 dos editais).

39. Na ACCP foram considerados requisitos de formação acadêmica, experiência profissional e realização de cursos na área de atuação da vaga, conforme pontuações indicadas no item 5.2.7 dos editais publicados. Na AC dos candidatos, foram avaliadas capacidades relacionadas a competências técnicas e a competências comportamentais, como comunicação e relacionamento interpessoal, iniciativa e comprometimento organizacional e criatividade e adaptabilidade, conforme itens da escala constante do Anexo III e pontuação do item 5.5.6. A princípio, a forma de avaliação e seleção dos candidatos é aderente à jurisprudência do TCU, como exemplificado no item 18 do voto do Acórdão 1.132/2007-2ª Câmara.

40. Sobre a realização dos processos seletivos, observa-se o seguinte:

- a) Permissão da participação de quaisquer interessados que atendam ao item 4.1 dos editais analisados.
- b) Obtenção de baixo número de inscrições homologadas, não sendo superado o número de 31 inscritos para cargos com remuneração entre R\$ 3.000,00 e R\$ 22.000,00. A média de inscritos para os cargos de gerente de unidade (editais 001/2021 a 014/2021), com salário de R\$ 22.000,00, foi de 10,5 pessoas, sendo somente 4 para a posição de gerente da unidade de recrutamento e seleção (edital 003/2021).
- c) Abertura das inscrições no dia de lançamento dos editais com prazos que variaram entre 5 e 6 dias corridos.
- d) Não identificação de divulgações adicionais dos processos seletivos, seja em jornais de grande circulação ou em mídia especializada, ou, ainda, não existência de comprovação de divulgação de destaque nos endereços eletrônicos da própria ADAPS e do Ministério da Saúde (de maior alcance), além daquela divulgação promovida no endereço do próprio IEL/DF (de muito menor alcance/visibilidade), consoante pesquisa no site www.google.com.

41. Sobre os fatos apontados, entende-se que (i) o baixo número de inscrições, (ii) o diminuto prazo de inscrição nas vagas, e (iii) a aparente ausência de divulgação do processo seletivo em outros meios de mais ampla visibilidade (além do site da própria organizadora - IEL) potencialmente podem ter mitigado a correta aplicação dos princípios da publicidade e da isonomia.

Admissão de funcionários em contrariedade às regras dos editais dos processos seletivos

42. Em pesquisa à base de dados da RAIS, verificou-se, preliminarmente, a manutenção de vínculo empregatício com o IEL/DF, no ano de 2021, das candidatas selecionadas e admitidas para os cargos de (i) Gerente da Unidade de Gestão Estratégica (Neiane da Silva Azevedo Andreato; cpf: 969.199.065-20), (ii) Líder de Setor de Gestão de Riscos, Normas e Projetos (Alessandra Campos Castanheira; cpf: 931.161.951-53), (iii) Função de Gestão do Desenvolvimento da APS – Analista de Contratos, Convênios e Prestação de Contas



(Gabriela Cunha Melo; cpf: 043.029.771-83) e (iv) Função de Gestão do Desenvolvimento da Atenção Primária – Normas, Processos e Projetos (Rayane Nunes Souto; cpf: 037.861.661-70). Elas foram posteriormente selecionadas para a ADAPS nos processos seletivos nº 10/2021 (publicado em dezembro de 2021) e nº 2/2022, 39/2022 e 46/2022 (publicados entre janeiro e maio de 2022).

43. Ocorre que o item 3.17 dos comunicados de abertura dos referidos processos continha expressa vedação de participação de empregados do IEL/DF, havendo possibilidade de as candidatas mencionadas no item anterior terem sido contratadas irregularmente, indícios que deverão ser aprofundados em etapas processuais futuras, e, caso confirmados, ainda ensejarão a abertura de contraditório e ampla defesa. Confira-se o teor dos comunicados de abertura dos processos seletivos:

3.17. É vedada a participação de candidatos que tenham vínculo de parentesco com os membros da Diretoria Executiva da ADAPS ou com membros do conselho deliberativo. Assim como é vedada a participação de empregados do IEL/DF, estendendo-se aos parentes de primeiro grau para os empregados diretamente envolvidos nos processos de seleção. Entende-se como vínculo de parentesco, o cônjuge, o companheiro ou o parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau. A descrição do vínculo de parentesco é a mesma utilizada no Decreto nº 7.203/2010 que versa sobre nepotismo na administração pública. (peça 46)

44. Ressalva-se que, em consulta ao quadro de funcionários da ADAPS em maio de 2023 (peça 41), foi verificado que as Sras. Neiane da Silva Azevedo Andreato, Alessandra Campos Castanheira e Rayane Nunes Souto não fazem mais parte do quadro funcional da Agência. No entanto, sugere-se dar prosseguimento a essa apuração, devido à potencial gravidade da falha decorrente dos indícios levantados (falha no procedimento de seleção dos candidatos pelo IEL/DF e falha na checagem de requisitos dos candidatos quando de sua contratação pela ADAPS).

Do suposto favorecimento de candidatos a cargos administrativos da ADAPS

45. As demandas de ouvidoria nº 4618588 (peça 4), 4871674 (peça 7), 5003675 (peça 8), 4992550 (peça 11) e 5100716 (peças 24 e 25) relatam supostas (i) situações de seleção indevida para a ADAPS de funcionários do Ministério da Saúde, (ii) relações pessoais e profissionais entre avaliadores e entrevistados nos processos seletivos, (iii) relações pessoais entre funcionários da Diretoria e alguns contratados e (iv) atribuição de pontuações baixas para formação acadêmica e exercício de cargos de gestão na análise de títulos e comprovação profissional (com pontuação desproporcionalmente alta para treinamentos concluídos). Foi também apontada a contratação de pessoas relacionadas a um ex-Secretário da SAPS e ao processo de contratação do serviço de telemedicina, a saber, os então ocupantes dos cargos de (i) Diretor Presidente (Alexandre Pozza Urnau Silva), (ii) Diretora Técnica (Caroline Martins José dos Santos), (iii) Diretora Administrativa (Soraya Zacarias Drumond de Andrade), (iv) Gerente de Formação, Ensino e Pesquisa (Lucas Wollmann), (v) Gerente da Unidade de Gabinete da Presidência (Marcello Novaes Fernandes Espindula), (vi) Gerente da Unidade de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Átila Szczecinski Rodrigues) e (vii) Gerente de Gestão de Força de Trabalho (Mônica Cruz Kafer).

46. Conforme informações obtidas no Portal da Transparência, dentre os 106 funcionários da ADAPS, em fevereiro de 2023, identificou-se que 31 eram servidores do Ministério da Saúde em dezembro de 2021, quando a agência começou o recrutamento do seu pessoal administrativo. Desses, 29 eram do quadro efetivo. Além disso, 2 empregados da instituição mantiveram vínculo com o mesmo ministério em período anterior ao analisado (peça 32).



47. A possibilidade de cessão de servidores do Ministério da Saúde à agência, sem prejuízo da remuneração, por meio de autorização do Ministro de Estado da Saúde, é prevista no art. 31 da Lei 13.958/2019. Dessa forma, a princípio, a simples admissão de tantos servidores do Ministério da Saúde pela ADAPS não é irregular. No entanto, isso pode ser indicativo de que não houve a adequada publicidade acerca dos processos seletivos para a instituição, dando-se alguma vantagem competitiva adicional aos servidores do órgão.

48. A respeito da suposta baixa pontuação atribuída aos critérios de formação acadêmica e formação profissional em relação à pontuação atribuída a treinamentos concluídos na etapa de análise de títulos e comprovação profissional, no exame dos processos seletivos indicados no item 37 desta peça, não foi identificada essa desproporção. Na falta de mais evidências sobre a alegação, deixa-se de analisá-la nos autos.

49. Quanto à contratação de pessoas supostamente ligadas a um ex-Secretário da SAPS/MS, mesmo que ele tenha atuado no referido cargo entre os meses de junho de 2019 e abril de 2020 (Portarias CC/PR nº 1.828/2019 e 206/2020), e, por conta disso, tenha sido o presidente do Conselho Deliberativo da ADAPS, entre abril e junho de 2020 (Portarias GM/MS nº 683/2020 e 1.267/2020), as demandas apresentadas não apresentam indícios suficientes das ações efetivas por meio das quais ele supostamente teria influenciado as indicações de diretores e também algumas das contratações da agência. Também não foram suficientes os indícios sobre a relação entre a seleção para cargos da ADAPS e a atuação no processo de contratação do serviço de telemedicina mencionado na peça 2, p. 10-11. Adicionalmente, mesmo após pesquisa expedita, não foi possível obter evidências preliminares nesse sentido. Assim, deixa-se de analisar essas questões pela insuficiência dos indícios carreados aos autos pelo representante.

50. Na demanda de ouvidoria nº 5100716 (peças 24 e 25), são relatados uma série de supostos favorecimentos a candidatos dos processos seletivos, que foram posteriormente admitidos para a ADAPS, conforme Apêndice 1. Dentre os supostos meios de favorecimento mencionados, está a participação de diretor ou gerente na banca de avaliação de pessoa a si relacionada profissionalmente. Como indícios, são apresentados uma série de documentos técnicos, artigos acadêmicos e portarias de pessoal. São citados também um conjunto de supostas orientações da Diretoria da ADAPS e do IEL/DF, transcritas abaixo. No entanto, não foi apresentada documentação comprobatória que suporte a informação de que tais orientações realmente tenham sido formalmente emanadas pela ADAPS e/ou IEL/DF.

- 1) Deveria ter [que] observar os princípios constitucionais que regem o processo, em particular o princípio da imparcialidade e moralidade, bem como a ausência de qualquer situação que possa caracterizar conflito de interesse com os candidatos participantes.
- 2) Considerar considerados conflitos de interesses as situações geradas pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possam comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o resultado do concurso público ou do processo seletivo.
- 3) Presumir como conflito de interesse as seguintes situações, impedindo a participação de membro na comissão examinadora/julgadora do concurso público ou processo seletivo público, sem exclusão de outras situações:
 - I – vínculos familiares entre membro e candidato: cônjuges, companheiro, parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral até o terceiro grau, ocorrendo o mesmo para quem for ou tiver sido enteado, cônjuge ou companheiro;
 - II – vínculo de chefia/gerência entre membro da comissão e candidato;
 - III – mais de uma colaboração em atividades de pesquisa e publicações nos últimos 05 (cinco) anos;
 - IV – integrantes do mesmo grupo de pesquisa nos últimos 05 (cinco) anos;
 - V – manutenção de relações comerciais entre membro da comissão e candidato;
 - VI – convívio no ambiente de trabalho ou fora dele, com o estabelecimento de relacionamento pessoal



relevante.

51. Mesmo que não se identifique situação semelhante nos incisos do art. 5º da Lei de Conflito de Interesses no Poder Executivo Federal (Lei 12.813/2013), ou nos incisos do art. Art. 17 do Código de Ética e Conduta da ADAPS (Resolução nº 2, de 30/3/2022, do Conselho Deliberativo), esse rol é exemplificativo, caracterizando o conflito de interesse qualquer “situação de confronto entre interesses pessoais e os interesses da Agência, com potencial para comprometer ou influenciar de forma indevida o desempenho das funções dos profissionais ou da própria ADAPS”. No caso concreto, é necessário confirmar se as regras transcritas acima de fato foram acordadas e publicadas, uma vez que a simples realização de trabalhos prévios (acadêmicos ou profissionais) conjunto realizados por diretores/gerentes e que contaram com a participação de funcionários selecionados não necessariamente implica em flagrante conflito de interesses. É o caso, por exemplo, da participação em Grupos de Trabalho formados por vários membros. Duas ou mais pessoas podem participar de GTs em ambiente profissional/acadêmico, tendo seus nomes publicados nos relatórios finais desses GTs, sem que, necessariamente, se possa afirmar que possuem relação de amizade ou compadrio que leve a situações de favorecimento pessoal.

52. A referida demanda não especifica a documentação da qual constariam as regras, que também não são reproduzidas nos comunicados de seleção ou no contrato com a organizadora (peça 30, p. 50-57). Ainda, a documentação referente à contratação, às regras de condução dos processos de seleção dos cargos administrativos da ADAPS e às bancas das Avaliações Comportamentais não estava disponível em informações divulgadas ao público, impossibilitando a avaliação preliminar dos fatos narrados.

53. Ainda acerca dos supostos favorecimentos, foram apontadas, nos documentos trazidos pelo representante, relações entre candidatos e pessoas próximas ao então Diretor-Presidente. Como indícios da situação, foram acrescentadas algumas fotos retiradas de redes sociais, mostrando as supostas relações. Também houve a exposição de supostos cônjuges, selecionados para a agência.

54. Ademais, em relação às possíveis influências nas indicações e contratações de pessoal da ADAPS, conforme Portarias GM/MS nº 683/2020 e 1.267/2020, o então Diretor-Presidente (Alexandre Pozza Urnau Silva) e o Gerente de Formação, Ensino e Pesquisa (Lucas Wollmann) foram indicados como representantes titulares do Ministério da Saúde no Conselho Deliberativo da ADAPS, no período de 6/4/2020 e 22/6/2020. Em acréscimo, tem-se que a Diretora Técnica (Caroline Martins José dos Santos) e o Gerente da Unidade de Gabinete da Presidência (Marcello Novaes Fernandes Espindula) exerceram a função de suplentes, dos indicados do ministério, nesse Conselho, no mesmo período. Dentre outras, o Conselho deliberativo tem a competência de indicar os diretores da ADAPS por voto da maioria de seus representantes (art. 11, Lei 13.958/2019), atendidos os requisitos da Cláusula Nona da Resolução SAPS/MS nº 5/2021, que aprovou o contrato de gestão.

55. A indicação dos dois diretores mencionados se deu ainda quando eram membros do Conselho Deliberativo, em reunião ocorrida em 26/4/2020, e a seleção desses gerentes ocorreu apenas a partir de dezembro de 2021, quando a configuração do Conselho Deliberativo era distinta da designada na Portaria GM/MS nº 683/2020.

56. Em específico, a cessão da Diretora Técnica, que é servidora de carreira do Ministério da Saúde, foi questionada por ela estar respondendo a um processo administrativo disciplinar



(PAD) quando da decisão de sua indicação pelo Conselho Deliberativo da agência (peça 2, p; 10-11). Sobre o assunto, identificou-se, por meio de recente Certidão Negativa Correcional emitida pela CGU, a ausência de registros de penalidades vigentes relativas ao CPF da servidora (peça 33).

57. Adicionalmente, chama atenção a aparente falta de uniformidade na seleção de exigências de formação e experiência para alguns cargos da agência, uma vez que os requisitos da análise da comprovação de títulos e comprovação profissional referentes aos Processos Seletivos nº 4/2021 e 10/2021, que se referem às funções de Gerente da Unidade de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação e Gerente da Unidade de Gestão Estratégica, são os dois únicos, dos 14 postos de gerente existentes, que não incluíram pontuação para a titulação de mestrado nas áreas de interesse do cargo (disponível em <https://www.sistemafibra.org.br/iel/editais/processo-seletivo> > ADAPS > Processos Seletivos Encerrados, pesquisado em 10/2/2023).

58. Além disso, o cargo de Gerente da Unidade de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação é o único que inclui pontuação para formação técnica em Tecnologia da Informação, Inovação, Automação, Produção ou áreas correlatas, o que não acontece, por exemplo, para o cargo de Gerente da Unidade de Tecnologia da Informação e Comunicação (Processo Seletivo nº 7/2021).

Do relacionamento entre o Gerente da Unidade Jurídica da ADAPS e a assessora jurídica da SAPS

59. As demandas nº 5003675 e 5100716 (peças 8, 24 e 25) e o relatório preliminar da CAAS (peça 1, TC 006.274/2023-4) indicam possível conflito de interesse por serem supostamente casados (ou ao menos terem alguma união estável), (i) a assistente jurídica (Patrícia dos Santos Marçal; CPF: 310.651.598-89), vinculada ao Secretário da SAPS à época da representação, e (ii) o Gerente da Unidade Jurídica da ADAPS (Thiago Henrique da Silva Machado, CPF: 725.789.801-44). É alegado que ela seria a responsável pela análise de demandas do cônjuge, em nome da ADAPS, perante o Ministério da Saúde. Em pesquisa às bases dados da Receita Federal, identificou-se que ambos possuíam o mesmo endereço em 31/5/2023, sem indicativo de parentesco, denotando uma possível situação conjugal.

60. Ressalva-se que não foi possível obter evidências, ainda que preliminares, em dados abertos do governo, sobre o tipo e o período de atuação dessa assistente jurídica no Ministério da Saúde, sabendo-se apenas (i) que ocupou cargo comissionado no Ministério entre 28/9/2022 e 1/12/2022, conforme Portaria GM/MS nº 3.217/2022 e Portaria GM/MS nº 4.199/2022, e (ii) que tinha vínculo com a instituição a partir de julho de 2020, assinando documentos como assessora da SAPS/MS (peça 35). Ademais, na peça 1 do TC 006.274/2023-4 (p. 36), é mencionado que “o Diretor Presidente da ADAPS manteve comunicação direta com a Sra. Patrícia Santos Marçal, a exemplo do que consta na página da nota técnica nº 260, do processo 25000.089474/2020-75, em que há uma troca de correios eletrônicos entre os dois para tratar da fundamentação da proposta de aditivo ao contrato de gestão”.

61. Se comprovado que os supostos cônjuges atuaram em processos nos quais havia interesses opostos entre Ministério da Saúde e a agência, pode ficar caracterizada uma situação de conflito de interesses, contrária à Lei 12.813/2013 e ao Código de Ética e Conduta da ADAPS.



Do processo seletivo para os cargos de Tutor Médico e Médico da Família e Comunidade (bolsista)

62. O processo seletivo para os cargos de Tutor Médico e Médico da Família e Comunidade (bolsista) foram conduzidos pelo Instituto Americano de Desenvolvimento - Iades (cnpj: 11.432.298/0001-25), de acordo com os Editais Normativos nº 01/22 e 02/22 (peças 36 e 37).

63. Com exceção da data de aplicação das provas, ambos os editais têm a mesma redação para o item 7 (Da prova objetiva). No item 7.1, é prevista a aplicação de provas na modalidade online no período vespertino. Nos itens 7.3.3 e 7.3.4, exigiu-se a utilização de computador pessoal do candidato, com webcam e microfone. Já os itens 7.3.6 a 7.3.19 estabelecem as regras que deveram ser cumpridas durante a realização da prova, as ações vedadas aos candidatos e os mecanismos antifraude utilizados pela banca. O item 7.3.20 prevê as hipóteses de anulação automática e eliminação da prova para candidatos ausentes e para aqueles que descumprirem as regras do certame.

64. Analisando-se os documentos referentes aos resultados preliminares, divulgados na página dos certames em comento (peça 38, p. 20-25; e peça 39, p. 276-311), constatou-se a eliminação de 842 candidatos para o cargo de Tutores Médicos e de 4.399 candidatos para o cargo de Médicos da Família e Comunidade Bolsistas, conforme tabelas com o número de eliminados e o motivo da eliminação (peça 40).

65. Da análise dos motivos de desclassificação de candidatos, verifica-se que a eliminação por descumprimento dos itens 7.3.20, alíneas “c”, “d” e “e”, se correlaciona às irregularidades citadas nas denúncias contidas nas demandas nº 5002049 e 5100814. Ainda, não são apresentados mais indícios de falha nos controles aplicados pela banca examinadora, previstos nos itens 7.3.16, 7.3.18, 7.3.19 e 7.3.20, instituídos para evitar situações de burla às regras do edital durante a realização das provas.

7.3.20 Terá a sua prova anulada e será automaticamente eliminado do Processo Seletivo o candidato que, durante a aplicação das provas:

(...)

- c) utilizar-se de livro, dicionário, notas e(ou) impressos e(ou) que se comunicar com outra pessoa;
- d) for surpreendido portando máquina fotográfica, telefone celular, relógio de qualquer espécie, gravador, bip, receptor, pager, notebook e(ou) computador (diferente do utilizado para realização da prova), tablets eletrônicos, walkman, aparelho portátil de armazenamento e de reprodução de músicas, vídeos e outros arquivos digitais, agenda eletrônica, palmtop, régua de cálculo, máquina de calcular e(ou) equipamento similar;
- e) fizer anotação de informações relativas às suas respostas em qualquer local;

66. Com efeito, observa-se a inclusão de imagens de conversas em aplicativos de mensagens (peça 27), sem comprovação da data em que essas conversas ocorreram, ou mesmo da identidade dos participantes dos grupos de conversa. Diante da baixa força probatória dos indícios apresentados, e da impossibilidade de obtenção de provas por meios próprios, deixa-se de dar prosseguimento às apurações abordadas neste ponto da instrução.

Da contratação de serviços de consultoria por meio da Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI)

67. Nas peças 22 e 23, o representante apresenta a demanda de ouvidora nº 5092310, na qual denuncia irregularidades no Acordo de Cooperação Técnica entre a ADAPS e a Organização dos Estados Ibero-Americanos – OEI (CNPJ: 06.262.080/0001-30), tendo em vista que o instrumento teria sido firmado sem pactuação prévia com o Conselho Deliberativo da



agência. Ainda segundo o relato, o acordo foi firmado para a realização de atividades próprias dos cargos administrativos da instituição, caracterizando uma espécie de quarteirização. Como indícios, são apresentados os Editais nº 191/2022 e 192/2022 (peça 23), nos quais a OEI promovia a contratação de pessoas físicas como consultores de produto para atender, em parte, ao objeto do referido acordo de cooperação.

68. Consoante o Decreto 7.503/2011, que promulga o Convênio de Santo Domingo (Ata de Registro dos Estatutos da Organização de Educação Ibero-americana - OEI), a OEI é um organismo internacional de cooperação educativa para os países ibero-americanos. Por sua vez, o Decreto 5.128/2004 promulga o Acordo de Sede entre o Governo da República Federativa do Brasil e o referido organismo internacional. Conforme a peça 42, a fundamentação legal do acordo firmado entre ADAPS e OEI foi a seguinte:

“O presente Acordo de Cooperação encontra fundamento no art. 7º, inciso VIII, da Lei nº 13.958, de 18 de dezembro de 2019, bem como nos artigos 5 e 55, 2, dos Estatutos da OEI, aprovados nos termos do parágrafo 1 do Artigo Ili do Convênio de Santo Domingo (Decreto federal 7.503, de 24 de junho de 2011), e artigo 3º, “a”, “b”, “d”, “e” e “f”, do Acordo de Sede firmado com o Governo da República Federativa do Brasil (Decreto federal 5.128, de 6 de julho de 2004), no qual permite a celebrar acordos, subscrever convênios e demais instrumentos legais com instituições, centros e demais entidades educativas, científicas e culturais, bem como receber cessões e doações particulares, inclusive com encargo.”

69. Embora a ADAPS não faça parte da Administração Pública Federal, por falta de normativo específico, entende-se ser aplicável, no que for cabível, o Decreto 5.151/2004, que estabelece os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais cooperantes. Isso porque os recursos recebidos pela Agência são advindos do Orçamento Geral da União (art. 30 da Lei 13.958/2019).

70. De acordo com a peça 42, o objeto do acordo é “estabelecer cooperação técnico-científico, cultural e o intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências para desenvolver o Programa de Fortalecimento das Ações e Gestão e de Governança da ADAPS, como fator de desenvolvimento sustentável, visando o desenvolvimento institucional da Agência e de seus recursos humanos, mediante a implementação de ações e atividades que resultem em ganhos de eficiência e qualidade aos serviços da atenção primária à saúde”.

71. A Cláusula Nona do acordo prevê o dispêndio de R\$ 12.000.000,00, ao longo dos exercícios de 2022, 2023 e 2024, e o Cronograma de Desembolso financeiro prevê três aportes de R\$ 4.000.000,00, cada, um no ato da assinatura do termo e os outros dois em maio de 2023 e em maio de 2024. Por sua vez, a Cláusula Oitava prevê o resarcimento de custos indiretos operacionais à OEI, correspondente a 5% do valor efetivamente aplicado na execução do contrato (até R\$ 600.000,00), sendo a disposição aderente ao art. 1º, parágrafo único, do Decreto 5.151/2004. A Cláusula Quarta estabelece os objetivos gerais da pactuação. Consoante a Composição Programática da Cooperação e o Cronograma de Execução Física (peça 42, p. 24-33), são previstos os seguintes resultados:

Resultado 1.1.1. Processos gerenciais e de Governança estruturados, modernizados e aprimorados que resultem em ganhos de eficiência institucional para a ADAPS

Resultado 1.2.1. Plano de Comunicação interna e externa formulado e implementado.

Resultado 1.3.1. Plano de Gestão de Riscos consolidado e implementado

Resultado 1.3.2. Escritório de Projetos e Processos na ADAPS implantado e equipe capacitada

Resultado 1.4.1. Políticas implementadas: i. de Gestão de Pessoas, ii. de Gestão por Resultados, iii. de



Inovação, iv. de Gestão com foco na Lei Geral de Proteção aos Dados Pessoais, v. de Comunicação, vi. de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil, vii. de Preservação de Documentos Digitais, viii. de Gestão do Conhecimento

Resultado 2.1.1. Plano de prospecção e captação de parcerias entre a ADAPS e instituições nacionais e internacionais, formulado e implementado

Resultado 2.2.1. Constituição de acervo editorial próprio da ADAPS

Resultado 2.2.2. Rede Nacional de Cooperação e Intercâmbio implementada, entre a ADAPS e instituições públicas e privadas.

Resultado 2.2.3. Programa sistemático e continuado de Desenvolvimento de Pessoas implementado.

Resultado 2.2.4. Projeto de Gestão de clima organizacional implementado

Resultado 2.2.5. Modelo de monitoramento integrado implementado

Resultado 2.2.6. Qualificação de Metodologias, sistemáticas e ferramentas de análise e processamento de banco de dados formuladas, validadas e incorporadas às rotinas da ADAPS

72. Quanto à suposta ausência de autorização do Conselho Deliberativo para realização do acordo, em primeiro lugar, cumpre esclarecer que o representante não apresenta nos autos a evidência da sua alegação. O art. 3º, inciso I, alínea “I”, do Decreto 10.283/2020 prevê a competência de o Conselho Deliberativo aprovar os contratos firmados pela ADAPS, nos termos do seu estatuto. Por sua vez, o art. 15 do Estatuto da Agência (Resolução SAPS/MS nº 1, de 15/10/2021) não reproduz essa competência. De qualquer forma, em análise apurada do Programa de Cooperação entre ADAPS e OEI (peça 42, p. 11-33), observa-se que os produtos dessa cooperação, aparentemente, estão intimamente ligados à organização e à estruturação da atuação da ADAPS, com vistas ao cumprimento de sua finalidade. Dessa, forma, devido ao caráter estruturante do seu objeto e à sua materialidade, entende-se ser aplicável a discussão sobre o contrato com o Conselho Deliberativo, por força do art. 3º, inciso I, alínea “I”, do Decreto 10.283/2020.

73. No que diz respeito à execução do acordo ora analisado, verificam-se as entregas da OEI no campo “Produtos”, da página de Transparência de Contratos, Convênios e Acordos da ADAPS (<https://www.ADAPSbrasil.com.br/contratos/>). Com base nas informações obtidas, não foi possível correlacionar diretamente a maioria das entregas desses produtos à Composição Programática da Cooperação e ao Cronograma de Execução Física do acordo. Adicionalmente, chama bastante atenção a entrega 11, relativa ao Termo de Referência nº 8.331, no qual é entregue um relatório praticamente sem conteúdo analítico, uma vez que apenas referencia objetivos e referências bibliográficas (peça 43, p. 52-56). Embora não identificado claramente como produto da OEI, a entrega 21, referente ao Termo de Referência nº 8.390, traz apenas uma lista [de] artigos, publicações acadêmicas, relatórios e livros relacionados a iniciativas sociais e culturais em saúde realizadas a nível interinstitucional e pelo setor público no Brasil, igualmente sem conteúdo analítico e sem demonstrar utilidade prática para os fins da ADAPS (peça 43, p. 67-75). Ainda, a entrega 5, relativa ao Termo de Referência nº 8.246, tem como produto a consultoria especializada para serviços fotográficos e de videomaker, tendo sido descrita a realização de atividades como edição de vídeos para redes sociais e coberturas fotográficas, que muito mais se assemelham a serviços terceirizados (peça 43, p. 1-51). Essa desconfiança é intensificada pelo fato de o consultor responsável pela entrega 5 ter sido anteriormente contratado pela ADAPS para prestação de serviços especializados em fotografia, produção e edição de vídeos (peça 44).

74. Ademais, a situação descrita acima potencialmente vai de encontro ao estipulado no art. 4º, §§ 1º e 2º, do Decreto 5.151/2004, o qual assevera que a contratação de serviços técnicos de consultoria por produto decorrente de cooperação com organismo internacional deve produzir como resultados estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos,



pareceres, perícias e avaliações em geral, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Com base nas informações acessadas, as entregas nº 5, 11 e 21 descritas acima não parecem aderentes às hipóteses do art. 4º, § 2º, do referido decreto.

Art. 4º O órgão ou a entidade executora nacional poderá propor ao organismo internacional cooperante a contratação de serviços técnicos de consultoria de pessoa física ou jurídica para a implementação dos projetos de cooperação técnica internacional, observado o contexto e a vigência do projeto ao qual estejam vinculados.

§ 1º Os serviços de que trata o caput serão realizados exclusivamente na modalidade produto.

§ 2º O produto a que se refere o § 1º é o resultado de serviços técnicos especializados relativos a estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos, pareceres, perícias e avaliações em geral, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

§ 3º O produto de que trata o § 2º deverá ser registrado e ficar arquivado no órgão responsável pela gestão do projeto.

§ 4º A consultoria de que trata o caput deverá ser realizada por profissional de nível superior, graduado em área relacionada ao projeto de cooperação técnica internacional.

§ 5º Excepcionalmente será admitida a seleção de consultor técnico que não preencha o requisito de escolaridade mínima definido no § 4º, desde que o profissional tenha notório conhecimento da matéria afeta ao projeto de cooperação técnica internacional.

§ 6º O órgão ou a entidade executora nacional somente proporá a contratação de serviços técnicos de consultoria mediante comprovação prévia de que esses serviços não podem ser desempenhados por seus próprios servidores.

§ 7º As atividades do profissional a ser contratado para serviços técnicos de consultoria deverão estar exclusiva e obrigatoriamente vinculadas aos objetivos constantes dos atos complementares de cooperação técnica internacional.

§ 8º A proposta de contratação de serviços técnicos de consultoria deverá estabelecer critérios e formas de apresentação dos trabalhos a serem desenvolvidos.

§ 9º Os consultores desempenharão suas atividades de forma temporária e sem subordinação jurídica.

§ 10. O órgão ou a entidade executora nacional providenciará a publicação no Diário Oficial da União do extrato do contrato de consultoria até vinte e cinco dias a contar de sua assinatura.

75. As situações descritas nos itens 73 e 74 levantam dúvidas sobre o tipo de serviços prestados pela OEI e sobre a correlação destes com o Programa de Cooperação aprovado. Ainda, não há clareza se a definição desses produtos é feita pela ADAPS ou pela OEI. Também não há informações sobre a relação desses produtos com a execução do cronograma físico do acordo de cooperação entre as instituições, nem dos dispêndios financeiros efetuados até o momento. Por essas razões, entende-se que a gestão e a execução do acordo devem ser melhor investigadas, tendo em vista a materialidade do instrumento.

Dos contratos de publicidade

76. Na peça 25 (p. 48-50), são noticiadas supostas irregularidades em contratações sem licitação de serviços de comunicação e publicidade, sendo alegado que a então Gerente da Unidade de Comunicação, a Sra. Roberta Oliveira Teles de Menezes, teria favorecido a contratação da empresa Dois Ellis, de propriedade do Sr. Ravell de Sousa Nava Castro, que, por sua vez já foi sócio do esposo da Sra. Roberta na empresa RRA CONSULTORIA EM COMUNICACAO E TREINAMENTOS LTDA.

77. Em consulta ao sistema CNPJ da Receita Federal, verificou-se que o Sr. Ravell de Sousa Nava Castro é sócio administrador das empresas 2 ELLIS COMUNICACAO E PUBLICIDADE LTDA (CNPJ: 09.241.814/0001-92) e 2L COMUNICACAO E PUBLICIDADE LTDA (CNPJ: 27.513.367/0001-65). Ele também foi sócio administrador da empresa RRA CONSULTORIA EM COMUNICACAO E TREINAMENTOS LTDA (CNPJ: 37.430.929/0001-60), da qual também era sócio o Sr. Kleyton Machado de Lima. Segundo informações da base de dados do CPF da Receita Federal, o Sr. Kleyton e a Sra. Roberta compartilham o mesmo endereço, sem relação aparente de parentesco, sendo



possível supor que sejam cônjuges ou mantenham união estável.

78. Em pesquisa ao portal da ADAPS, embora não tenha sido identificado contrato com a empresa Dois Ellis, foi encontrado um contrato firmado diretamente com o Sr. Ravell de Sousa Nava Castro (CPF 008.853.621-10; peça 45), no valor de R\$ 45.040,00. Tendo em vista a baixa materialidade do contrato (menos da metade do valor mínimo para a eventual abertura de uma tomada de contas especial) e que, conforme Quadro de Cargos e Ocupantes da ADAPS de maio de 2023 (peça 41), a Sra. Roberta Oliveira Teles de Menezes já não faz mais parte do quadro da agência, entende-se não caber aprofundamento da questão, mesmo tratamento proposto no TC 015.324/2023-0, quando da análise dessa mesma questão.

79. Além disso, é alegado também um favorecimento nas contratações de serviços de publicidade prestados pelas Sras. Louisi e Carolina Gard, que seriam amigas de Roberta e de uma outra sócia da RRA CONSULTORIA EM COMUNICACAO E TREINAMENTOS LTDA (peça 25, p 49). Com bases nesses nomes, não foi possível identificar os contratos a que o representante se referia.

Análise da atuação do Ministério da Saúde e da ADAPS

80. Em fevereiro de 2023, o Ministério da Saúde instituiu a Comissão de Avaliação, Acompanhamento e Supervisão dos Atos de Gestão Administrativa e dos Atos Finalísticos (CAAS) da ADAPS, por meio da Portaria GM/MS nº 89, de 3/2/2023. A CAAS é composta de um representante do Ministério da Saúde, um da Controladoria-Geral da União e um da Advocacia-Geral da União. Dentre outras, a CAAS tem competência para identificar, avaliar, acompanhar e supervisionar os atos de gestão administrativa da agência, em especial, os processos seletivos, contratações e parcerias promovidas, também podendo recomendar ajustes e ações corretivas decorrentes da avaliação, acompanhamento e supervisão desenvolvidos. (art. 3º, incisos I e V). Ainda consoante essa portaria, o prazo de trabalho da Comissão era de 30 dias, prorrogáveis por solicitação de seu Presidente. Os membros da comissão foram indicados na Portaria de Pessoal SE/MS nº 141, de 16/2/2023.

81. Em decorrência dos trabalhos da CAAS, em 23/3/2023 (TC 006.274/2023-4, peça 1, p. 6-40), foi emitido relatório preliminar, no qual foram apontados achados relacionados: (i) ao conflito de interesses na contratação do IEL/DF, para realização de processos seletivos na agência; (ii) às inconformidades nos processos seletivos para o corpo técnico-administrativo da agência; (iii) à dificuldade de obtenção de informações, pela CAAS, junto à então diretoria da ADAPS; e (4) ao risco de troca de influências entre o setor jurídico da ADAPS e o Ministério da Saúde. Adicionalmente, por meio da Portaria GM/MS nº 327, de 24/3/2023, o prazo de trabalhos dessa comissão ficou prorrogado em 60 dias, encerrados no dia 20/5/2023.

82. Ainda em decorrência do relatório preliminar da CASS, por meio da Resolução GM/MS nº 1, de 24/3/2023, o Conselho Deliberativo decidiu instaurar processo interno de investigação na ADAPS (art. 1º), cujas apurações seriam conduzidas por Comissão de Investigação indicada pela Diretoria Executiva Interina. A referida resolução determinou também o afastamento cautelar de suas funções, por 60 (sessenta) dias, dos membros titulares da Diretoria Executiva e do gerente da Unidade Jurídica. Por sua vez, na Resolução GM/MS nº 2, de 24/3/2023, são indicados os integrantes interinos da Diretoria Executiva da agência, pelo período que perdurar o afastamento dos titulares (60 dias). As atribuições desses membros interinos incluem (i) providenciar todas as condições e fornecer



informações para a apuração de possíveis irregularidades; (ii) revisar contratos com fornecedores, assim como apurar a existência de denúncias de irregularidades recebidas pelos canais de ouvidoria; e (iii) indicar os integrantes da Comissão de Investigação ao Presidente do Conselho Deliberativo. O prazo de exercício dos cargos dos diretores interinos foi depois estendido por 45 dias, ou até a data de eleição e posse de novos membros, pela Resolução nº 5, de 19/5/2023.

83. Por meio da Portaria nº 42, de 11/4/2023, são indicados os integrantes da Comissão de Investigação, e é dado o prazo de 60 (sessenta) dias para apresentação de relatório da investigação. Posteriormente, esse prazo é estendido até o encerramento do mandato da Diretoria Executiva Interina (Resolução nº 6, de 9/6/2023).

84. Adicionalmente, por meio da Resolução SAPS/MS nº 3, de 17/4/2023, foi instituída Junta Jurídica Extraordinária no âmbito da ADAPS para, dentre outras competências, “expedir parecer sobre todos os atos administrativos e negócios jurídicos celebrados pela ADAPS desde 25 de abril de 2022 até 24 de março de 2023, opinando sobre a convalidação, reformulação ou anulação” e “elaborar a proposta de petição inicial de ações judiciais para a obtenção de ressarcimento dos prejuízos causados à ADAPS, assim como proposta de notícia-fato em caso identificação de eventuais condutas passíveis de responsabilização penal”. A criação da referida junta se deu em decorrência da decisão de afastar definitivamente os titulares da Diretoria Executiva, tomada em Reunião Extraordinária do Conselho Deliberativo em 14/4/2023, por suposta irregularidade no exercício do mandato de seus integrantes, a partir de 25/4/2022.

85. Diante das informações trazidas nos itens 80 a 84, verifica-se a atuação do Ministério da Saúde, enquanto supervisor do contrato de gestão, e da própria ADAPS para apurar possíveis irregularidades no âmbito da agência. Ainda, tendo em vista que o relatório preliminar da CAAS foi trazido ao TCU como peça da Representação constante do TC 006.274/2023-4, é possível que as possíveis irregularidades descritas nesta instrução já tenham recebido tratamento adequado pela CASS, pela Comissão de Investigação ou pela Junta Jurídica Extraordinária.

101. As análises acima transcritas demonstram que há consistentes indícios de irregularidades em processos de contratação de pessoal administrativo, de profissionais médicos, bem como de serviços de publicidade pela então ADAPS, no período desde sua instalação até o afastamento da diretoria originalmente nomeada. As análises corroboram, ainda, o juízo de necessidade de acompanhamento e avaliação das apurações conduzidas pela AGSUS e pelo Ministério da Saúde, a fim de avaliar a necessidade e abrangência de atuação fiscalizatória direta deste TCU.

Avaliação da atuação da ADAPS na gestão do Programa Médicos pelo Brasil

102. No que concerne à atuação da ADAPS na gestão do Programa Médicos pelo Brasil, tendo em consideração as notícias relativas à paralisação e redução das ações do programa, durante o mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro, referenciadas no requerimento que originou esta SCN, deve-se consignar que este TCU ainda não realizou fiscalização na ADAPS sob esse enfoque. Não obstante, cumpre destacar a participação de representante da AudSaúde na Audiência Pública de 8/8/2023, ocorrida na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC, da Câmara dos Deputados, tendo como tema central as políticas públicas de provimento de profissionais médicos (vídeo contendo a



íntegra da reunião disponível em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/68970>, acesso em 18/9/2023).

103. A avaliação do desempenho da ADAPS (e da sucessora AGSUS) na gestão do programa - em especial quanto ao suposto aumento da desassistência em áreas carentes em decorrência da saída de parte dos médicos do programa Mais Médicos e do não preenchimento, em 2022, de cerca de cinco mil vagas para os programas Mais Médicos e Médicos pelo Brasil - demanda a realização de trabalho de fiscalização específico com enfoque de auditoria operacional.

104. Nessa vertente, deve-se observar que esta Corte de Contas já realizou auditoria de natureza operacional que teve por objetivo avaliar a formulação e o aperfeiçoamento do “Programa Médicos pelo Brasil” (análise ex-ante). A referida fiscalização foi apreciada mediante o Acórdão 994/2020-TCU-Plenário, prolatado na sessão de 22/4/2020, cuja parte dispositiva restou assim vazada:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, ao Ministério da Saúde que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar, nos futuros processos de formulação e aperfeiçoamento de programas e políticas públicas de saúde de responsabilidade federal, o Manual de Avaliação de Políticas Públicas (Guia Prático de Análise Ex Ante) do Governo Federal, visando aprimorar e robustecer tais processos;

9.2. recomendar, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Atenção Primária à Saúde que:

9.2.1. elabore um plano de implementação para o PMPB, levando em conta os demais programas que atuam de forma complementar na APS, descrevendo e elucidando como será, em termos práticos, a dinâmica de funcionamento conjunto desses diferentes programas e detalhando as fases da implantação do programa em tela, indicando os agentes internos e externos que serão envolvidos e o papel que caberá a cada um deles no processo, de forma a prevenir inconsistências, insuficiências ou desperdícios; e

9.2.2. elabore, com base no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU e no Manual de Avaliação de Políticas Públicas (Guia Prático de Análise Ex Ante) do Governo Federal, um plano de gerenciamento de riscos do Programa Médicos pelo Brasil, identificando os riscos internos e externos, os quais deverão ser avaliados visando estabelecer os respectivos tratamentos, respostas e monitoramento. Devem ser mapeados os eventos capazes de comprometer o alcance dos objetivos do programa em tela, com a designação dos responsáveis por monitorar a situação e implementar as respostas previstas;

9.3. dar ciência, com fundamento no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, ao Ministério da Saúde sobre as seguintes fragilidades que foram constatadas, com vistas a contribuir para o aprimoramento futuro do referido processo:

9.3.1. o processo de formulação do Programa Médicos pelo Brasil, embora tenha diagnosticado satisfatoriamente o problema relacionado à oferta de médicos na atenção primária à saúde, não aprofundou suficientemente o diagnóstico sob a perspectiva do usuário, uma vez que desconsiderou aspectos primordiais para a caracterização desse programa, tais como o tamanho da população que se pretende atender, sua distribuição geográfica, as principais doenças existentes em nosso país e as especificidades regionais;



9.3.2. o processo de formulação do Programa Médicos pelo Brasil não analisou de forma adequada as diferentes alternativas potenciais de intervenção, uma vez que não estimou custos, benefícios, riscos, vantagens e desvantagens dessas opções. Da mesma forma, não foi avaliada a alternativa de não intervenção, com o intuito de definir uma linha de base do programa. Essa forma de atuar não permite aferir, neste momento, se a solução escolhida é a mais eficiente e efetiva. Além disso, torna mais difícil avaliar no futuro se o programa efetivamente contribuiu para resolver o problema;

9.3.3. os objetivos definidos na formulação do Programa Médicos pelo Brasil, apresentados à equipe de auditoria durante os trabalhos, não contemplavam diretamente o cidadão-usuário, abrangendo apenas a cobertura e o trabalho dos médicos que integram o programa; e

9.3.4. o processo de formulação do Programa Médicos pelo Brasil careceu da indicação clara de quem será seu público-alvo beneficiário, da metodologia que será utilizada para selecionar esse público, dos principais atores internos e externos e do respectivo papel de cada um no programa, bem como a dinâmica de complementariedade entre o Programa Médicos pelo Brasil e os demais programas voltados para a APS;

9.4. dar ciência deste acórdão ao Ministério da Saúde; e

9.5. arquivar os presentes autos.

105. Registre-se sobre o tema, ainda, que consta do Plano Operacional da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, relativo ao triênio 2023-2025, a previsão de realização de auditoria por este Tribunal de Contas no Programa Médicos pelo Brasil (análise ex-post) e no novo programa Mais Médicos, este último originalmente instituído pela Lei 12.871, de 22/10/2013, e alterado/actualizado pela Lei 14.621/2023.

106. O início dessa fiscalização encontra-se programado para abril de 2024 e o trabalho deverá ser executado por esta Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde). Considerando a demanda do Congresso Nacional, entende-se cabível que esta Corte de Contas incorpore as questões suscitadas nesta instrução no planejamento da referida auditoria, visando ao pleno atendimento da solicitação do Congresso Nacional.

CONCLUSÕES

107. No exame de admissibilidade promovido nesta instrução concluiu-se pela legitimidade da CFFC da Câmara dos Deputados para solicitar auditoria na ADAPS (atual AGSUS), bem como existência de competência fiscalizatória desta Corte de Contas para a matéria objeto da solicitação, de modo que cabe o conhecimento do pleito como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

108. As análises dos fatos noticiados evidenciam que as supostas irregularidades e disfunções operacionais no âmbito da então ADAPS, motivadoras da solicitação de auditoria por parte da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, foram também trazidas ao conhecimento deste Tribunal de Contas por intermédio de diversas denúncias e representações autuadas em 2022 e 2023.

109. As informações e documentos produzidos no âmbito de alguns dos processos conexos em tela evidenciam que se encontram em andamento medidas administrativas adotadas pelo Ministério da



Saúde e pela ADAPS/AGSUS, voltadas para a apuração de denúncias versando sobre os possíveis ilícitos em debate nesta SCN.

110. No âmbito dos processos de representação TC 030.726/2022-0 e TC 008.189/2023-4, e da denúncia TC 020.546/2023-8, já se encontram em andamento as providências instrutórias preliminares visando à obtenção de documentos e informações relativas à conclusão das apurações promovidas no âmbito do Ministério da Saúde e da então ADAPS, assim como da sucessora AGSUS, de supostas irregularidades em atos e contratos ocorridas na gestão encerrada em 24/3/2023 (quando houve o afastamento cautelar dos ex-diretores), bem como na nova gestão da agência.

111. Nessa ordem de consideração, entende-se que a conclusão da instrução dos referidos processos permitirá formular juízo quanto ao escopo e abordagem da auditoria por este TCU sobre a conformidade dos atos e contratos supostamente irregulares, visando ao integral atendimento da SCN.

112. Com efeito, a amplitude dos fatos noticiados, supostamente irregulares, e a abrangência temporal das avaliações de conformidade e operacional, requerida pela CFFC a este TCU, bem como a definição do objeto, escopo e objetivos da auditoria a ser realizada, poderão ser fixados, com maior precisão, após a avaliação sobre o alcance e a efetividade das providências já adotadas (ou em curso) pela AGSUS e pelo Ministério da Saúde, a ser feita neste feito e nos processos de representação TC 030.726/2022-0 e TC 008.189/2023-4, e da denúncia TC 020.546/2023-8, acima referidos.

113. Considerando a existência de denúncias de irregularidade em procedimentos licitatórios e contratações de serviços pela agência, entende-se que poderá ser necessária a futura atuação da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, em processos apartados, para análise de questões não tratadas adequadamente pela AGSUS ou pelo Ministério da Saúde.

114. Em tais circunstâncias, e ante o preceituado no art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, cumpre propor que seja estendido, aos acima referidos processos, os atributos previstos no art. 5º da citada resolução, devendo ser enviada comunicação ao solicitante acerca da decisão que vier a ser proferida.

115. Ainda como providência processual, impõe-se propor à Presidência do TCU que designe o Exmo. Ministro Vital do Rêgo como prevento em razão da conexão com os processos acima citados, para relatar esta Solicitação do Congresso Nacional, com base nos artigos 10 e 17 da Resolução TCU n. 346/2022.

116. No que se refere à solicitação de avaliação da atuação da agência na gestão do Programa Médicos pelo Brasil, durante a gestão do então Presidente Jair Bolsonaro, concluiu-se que deverá ser atendida por intermédio da realização de auditoria de natureza operacional já incluída no planejamento de fiscalização da Segecex para o exercício de 2024, e que deverá abranger, em seu escopo, a avaliação da operacionalização do Programa Mais Médicos.

117. Ante a necessidade de atender integralmente à demanda oriunda do Congresso Nacional sob exame, entende-se que deve ser determinada, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020 e na forma preconizada no art. 5º da Portaria Segecex 9/2020, a inclusão pela Segecex, no escopo da referida fiscalização, de minuciosa avaliação da atuação da então ADAPS na operacionalização do referido programa no período abrangido pelos fatos noticiados nesta SCN.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

118. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:



- a) preliminarmente, propor à Presidência do TCU que designe o Exmo. Ministro Vital do Rêgo, prevento em razão da conexão com os processos acima citados, para relatar esta Solicitação do Congresso Nacional, com base nos artigos 10 e 17 da Resolução TCU 346/2022;
- b) conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução TCU 215/2008;
- c) informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:
 - i) tramitam neste TCU os processos do tipo representação, TC 030.726/2022-0 e TC 008.189/2023-4, e de denúncia, TC 020.546/2023-8, que versam sobre parte significativa dos fatos objeto da presente SCN;
 - ii) os referidos processos encontram-se em fase de análise das providências apuratórias adotadas nos âmbitos do Ministério da Saúde e da AGSUS, relativas às possíveis irregularidades praticadas em processos de gestão de pessoas e de contratações promovidas pela agência, e, tão logo tais feitos sejam apreciados no mérito, serão enviadas cópias das decisões adotadas à referida comissão solicitante;
 - iii) concluída a instrução dos referidos processos, este Tribunal de Contas decidirá sobre os parâmetros de auditoria a ser realizada na ADAPS/AGSUS, para avaliação da regularidade de atos e contratos, visando ao integral atendimento desta SCN;
 - iv) a presente Solicitação do Congresso Nacional será atendida no prazo máximo de 180 dias, na forma do art. 15, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, a contar da autuação do processo, podendo tal prazo ser prorrogado;
- d) considerar parcialmente atendida esta Solicitação do Congresso Nacional (SCN), nos termos dos arts. 17, § 2º, inc. II, e 18 da Resolução TCU 215/2008;
- e) encaminhar à Exma. Sra. Bia Kicis, presidente da CFFC da Câmara dos Deputados, em atendimento parcial à presente Solicitação do Congresso Nacional, o Acórdão que vier a ser proferido, com respectivos Relatório e Voto, acompanhado de cópia da presente instrução;
- f) estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução aos processos de representação, TC 030.726/2022-0 e TC 008.189/2023-4, e de denúncia, TC 020.546/2023-8, em razão de ter sido reconhecida a conexão integral dos respectivos objetos com o da presente solicitação; e
- g) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020 e conforme preconizado no art. 5º da Portaria Segecex 9/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao Plenário no sentido de determinar a inclusão no escopo da auditoria operacional nos Programas Médicos pelo Brasil e Mais Médicos, programada para o exercício de 2024, a avaliação da atuação da então ADAPS (atual AGSUS) na operacionalização dos referidos programas, especialmente quanto aos fatos noticiados nesta SCN.



AudSaúde, em 25 de setembro de 2023.

(Assinado eletronicamente)
Paulo Vinhas Lima Junior
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 3073-2

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.889/2023-GABPRES

Processo: 019.252/2023-4

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 31/10/2023

(Assinado eletronicamente)

Maria de Fátima Silveira Borges

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.