

Aviso nº 589 - GP/TCU

Brasília, 19 de agosto de 2024.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 1600/2024 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 7/8/2024, ao apreciar o TC-030.726/2022-0, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

O mencionado processo trata de representação acerca de indícios de irregularidades ocorridas na então Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps) referentes ao recrutamento e seleção de pessoal e à contratação de serviços.

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

MINISTRO BRUNO DANTAS  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Federal JOSEILDO RAMOS  
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle  
Câmara dos Deputados  
Brasília – DF

## ACÓRDÃO Nº 1600/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 030.726/2022-0.
- 1.1. Apensos: 006.274/2023-4; 020.744/2023-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS.
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: Claudia Tereza Sales Duarte (OAB/DF 20.825).

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação acerca de indícios de irregularidades ocorridas na então Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps) referentes ao recrutamento e seleção de pessoal e à contratação de serviços;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde e ao Ministério da Saúde (dentro de sua esfera de competência), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que apresentem, no prazo de 90 (noventa) dias, os resultados conclusivos decorrentes das apurações, bem como as providências tomadas, relacionadas a todos os indícios de irregularidade apontados:

9.2.1. na instrução de peça 48 (p. 16-17), em especial os mencionados nos parágrafos 88.1 a 88.8;

9.2.2. no Relatório Final da Comissão de Investigação Interna (CII) da então Adaps e que não foram abordados na instrução de peça 48; e

9.2.3. no Parecer da Junta Jurídica Extraordinária 003/2023, encaminhando toda a documentação comprobatória acerca do cumprimento dessas providências ao TCU;

9.3. juntar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, ao TC 019.252/2023-4;

9.4. enviar cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, para a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.5. enviar cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, bem como a cópia integral do presente processo, para a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde e ao Ministério da Saúde, para subsidiar o cumprimento da determinação contida no subitem 9.2;

9.6. informar o representante da presente deliberação;

9.7. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

10. Ata nº 32/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1600-32/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

**BRUNO DANTAS**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**VITAL DO RÊGO**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral

## VOTO

Trata-se de representação, formulada pela então Diretoria de Integridade do Ministério da Saúde (DINTEG/MS), sucedida pela Assessoria Especial de Controle Interno (AECI/MS), por meio da qual noticiou possíveis irregularidade nos processos seletivos na Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps), bem como possíveis ocorrências de favorecimento a servidores do Ministério da Saúde (MS) e a pessoas a eles relacionadas, com cargos na agência.

2. Em síntese, os indícios apresentados incluem alegações de favorecimento a servidores do Ministério da Saúde e pessoas a eles relacionadas, bem como irregularidades nos processos seletivos de pessoal administrativo e médicos. Abrangem, também, a insuficiência na divulgação dos processos seletivos, períodos curtos de inscrição, baixo número de inscrições homologadas e possíveis vínculos de amizade entre candidatos e avaliadores. Também foram mencionadas contratações de pessoas ligadas a ex-dirigentes do Ministério da Saúde para cargos de destaque na Adaps e a contratação de consultores sem pactuação prévia no Conselho Deliberativo da agência.

3. Além disso, houve relatos de fraudes nas provas *online* para seleção de médicos, incluindo o uso de redes sociais para discussão das questões e vazamento de imagens dos cadernos de prova. A análise da AECI/MS concluiu que os processos seletivos da Adaps não observaram princípios fundamentais da administração pública, como a impessoalidade e a publicidade.

4. Vale dizer que, além dos indícios resumidos, novas demandas foram informadas na Ouvidoria Geral do SUS e, posteriormente, incorporadas aos presentes autos (Demandas 5092310, 5100814, 5092310, 5100716 e 5100814), destacando favorecimento nas contratações, a presença de casais e parentes na instituição, bem como possíveis fraudes em processos seletivos. Essas informações são essenciais para compreender as irregularidades e garantir a conformidade com os princípios administrativos estabelecidos por lei.

5. Considerado a documentação carreada aos autos (peças 21 a 27 e 30 a 47), a Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) concluiu pela existência de indícios de cometimento das seguintes irregularidades:

(i) contratação do 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 da agência quando da assinatura do contrato, em contrariedade ao disposto no art. 91 da Resolução SAPS/MS 3, de 15/10/2021 (<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-3-de-15-de-outubro-de-2021-352687637>; acesso em 7/5/2024);

(ii) contratação do IEL/DF, mediante 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 3/2021); hipótese de dispensa não prevista nas leis gerais de licitações e contratos, em possível contrariedade à jurisprudência do TCU, no sentido de que as 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 1.785/2013-TCU-Plenário; relatoria do Ministro Marcos Bemquerer);

(iii) desrespeito aos 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, conseqüentemente, o baixo número de inscrições para os postos;

(iv) aprovação pelo IEL/DF, e posterior admissão pela Adaps, de quatro funcionárias que, possivelmente, eram empregadas 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;

(v) 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;

(vi) relação conjugal entre o gerente da unidade jurídica e uma assessora jurídica da Saps/MS, em suposto conflito de interesses;

(vii) supostas irregularidades relativas à falta de transparência e à execução do Acordo de Cooperação Técnica firmado com a Organização dos Estados Ibero-Americanos; e

(viii) supostas irregularidades em contratações diretas de serviços de publicidade.

6. A partir da delimitação dos indícios acima, a unidade técnica, devidamente autorizada por este relator, realizou diligências junto ao Ministério da Saúde e à Adaps, com o intuito de avaliar a necessidade de atuação direta do TCU no caso concreto, conforme os termos do art. 106, § 3º, da Resolução-TCU 259/2014.

7. Após analisar de forma minudente as informações carreadas aos autos em razão das diligências, a AudSaúde concluiu que:

(...)

43. Restou demonstrado nos autos que as respostas do MS e da Adaps às diligências realizadas por este Tribunal, nos termos dos ofícios de peças 51 e 52, respectivamente, não abordaram todos os indícios de irregularidade apontados na instrução anterior, especificadamente com relação àqueles relacionados nos parágrafos 88.1 a 88.8 da instrução anterior (peça 48, p. 16-17), que foram detalhados ao longo do exame técnico daquela instrução (peça 48, p. 5-14). A Adaps e o MS se limitaram a encaminhar documentos elaborados anteriormente ao recebimento dos ofícios de diligência. A resposta do MS, por exemplo, se deu de forma intempestiva, tendo, inclusive, solicitado dilação de prazo para atendimento à diligência, “tendo em vista a necessidade de retorno da resposta da Adaps, para atendimento do pleito”, conforme consta do Ofício 1121/2023/CGINTE/AECI/MS, de 26/9/2023 (peça 69, p. 180-181). Esse pedido de prorrogação de prazo, por intempestivo, não foi analisado.

44. Nesse ponto, faz-se necessário trazer à baila algumas informações extraídas do Relatório de Atividades, datado de julho/2023, mencionado no parágrafo 42 anterior, que indicam que houve, pelo menos em parte, a tomada de algumas supostas providências pela Diretoria Executiva Interina da Adaps, com vistas a apurar algumas irregularidades, propondo soluções/encaminhamentos, conforme segue:

a) o Conselho Deliberativo da Adaps, em reunião ocorrida no dia 30/5/2023, apontou a necessidade de realização de auditoria externa nos contratos firmados com a OEI e com o IEL/DF; aduz, também, que aguarda a “convalidação do contrato da Global Auditores Independentes, para fins de encaminhamento” (peça 57, p. 27; Iniciativa 29);

b) sobrestamento do Termo de Cooperação Técnica Internacional 001/2022 com a OEI, e cancelamento dos termos de referência dos contratos de bolsistas do PMpB (peça 57, p. 28; Iniciativa 30);

c) no âmbito da Unidade de Integridade da Adaps, “foram autuados 20 processos para a apuração dos indícios de irregularidade relacionados aos empregados da Agência” (peça 57, p. 17; Iniciativa 12); e

d) foram feitos remanejamentos e substituições de diversos cargos da agência, conforme demonstrado na Tabela 5 daquele relatório (peça 57, p. 30-33; Iniciativa 35).

8. Ao final, a unidade instrutiva noticia que “diversas questões trazidas aos autos pelo representante, e discriminadas no exame técnico da instrução anterior (peça 48, p. 5-14), não foram devidamente tratadas, e, para aquelas que foram incluídas nas análises que culminaram com a elaboração do Relatório Final da CII (peça 59), do Parecer da Junta Jurídica Extraordinária 003/2023

(peça 56) e do Relatório de Atividades da Diretoria Executiva Interina - 2º trimestre de 2023 (peça 57), não foram apresentados encaminhamentos conclusivos”. Diante disso, a unidade instrutiva entende que a representação deve ser conhecida e, no mérito, considerá-la **procedente**.

## -II-

9. No mérito, acolho as conclusões formuladas pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) por entender que as análises realizadas acerca dos indícios de irregularidade noticiados a este Tribunal são suficientes, considerando as informações trazidas após a realização das diligências realizadas. Por tal razão, adoto o relatório precedente como minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários que se seguem.

10. No que diz respeito à contratação do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF) para realização do processo seletivo para os postos administrativos da Adaps, por meio de dispensa de licitação, observo que tal situação não se enquadra em hipótese nas leis gerais de licitações e contratos e se afigura em possível contrariedade à jurisprudência do TCU. Vale dizer que nenhuma análise acerca desse tema foi encontrada dentre os documentos apresentados pelo Ministério da Saúde e pela Adaps, embora ambos tenham sido instados a encaminhar documentação contendo esclarecimentos a respeito das medidas efetivamente tomadas com relação a essa possível irregularidade.

10.1. Em relação à contratação do IEL/DF em si, tendo em vista que o instituto possivelmente empregava a mãe do então Diretor-Presidente quando da assinatura do contrato, em contrariedade ao disposto no art. 91 da Resolução SAPS/MS 3 de 15/10/2021, referida irregularidade foi confirmada pela Comissão de Investigação Interna (CII). Contudo, a despeito dessa confirmação, a única medida supostamente tomada pela agência se resume na recomendação contida no Relatório Final da CII, para que fosse remetida a cópia daquele relatório, para conhecimento e adoção de medidas julgadas pertinentes, dentro de suas esferas de competências. De igual forma, o Ministério da Saúde também não apresentou qualquer documentação contendo esclarecimentos quanto às medidas efetivamente tomadas para fazer frente à irregularidade mencionada.

11. No que diz respeito ao processo seletivo para os postos administrativos da Adaps, cabe mencionar que a jurisprudência do TCU é no sentido de que os serviços sociais autônomos, tais como a Adaps, 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 1.132/2007, 728/2007 e 2.142/2005, todos da 2ª Câmara e 338/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros. Sobre essa irregularidade, considerando as informações trazidas no Relatório Final da Comissão de Investigação Interna da Adaps, os indícios de mitigação aos princípios da publicidade e da isonomia restaram confirmados, na medida em que a divulgação muito restrita dos processos seletivos, aliado ao curto prazo para realização das respectivas inscrições, foram, de fato, fatores limitantes à ampla concorrência na seleção de candidatos aos postos administrativos da Adaps.

11.1. Vale lembrar que, embora tenha sido solicitada, nas diligências realizadas junto ao MS e à Adaps, a apresentação de documentação contendo esclarecimentos acerca das medidas tomadas com relação a essa irregularidade, observou-se que a única medida adotada se resume na recomendação contida no Relatório Final da CII, para que fosse remetida a cópia daquele relatório, para conhecimento e adoção de medidas julgadas pertinentes, dentro de suas esferas de competências, (i) à Diretoria Executiva da Adaps; (ii) ao Ministério da Saúde; e (iii) ao Ministério Público Federal. Já o Ministério da Saúde não apresentou qualquer esclarecimento quanto às medidas tomadas para fazer frente a essa irregularidade.

12. No que tange à admissão de funcionários em contrariedade às regras dos editais dos processos seletivos, pesquisa realizada na base Rais revelou a existência 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; (ii) Líder de Setor de Gestão de Riscos, Normas e Projetos; (iii) Função de Gestão do Desenvolvimento da APS – Analista de Contratos, Convênios e Prestação de Contas; e (iv) Função de Gestão do Desenvolvimento da Atenção Primária – Normas, Processos e Projetos. Posteriormente tais candidatas foram selecionadas para a Adaps nos processos seletivos 10/2021 (publicado em dezembro de 2021) e 2/2022, 39/2022 e 46/2022 (publicados entre janeiro e maio de 2022). Ocorre que o item 3.17 dos comunicados de abertura dos referidos processos continha expressa vedação de participação de empregados do IEL/DF (peça 46, p. 4, 33, 66 e 94-95), o que levantava a hipótese de as candidatas mencionadas no item anterior terem sido contratadas irregularmente.

12.1. Em resposta a essa irregularidade, consta, do Relatório Final da CII da Adaps, a informação de que as Sras. Neiane da Silva Azevedo Andreato (peça 59, p. 86), Alessandra Campos Castanheira (peça 59, p. 87) e Rayane Nunes Souto (peça 59, p. 88) foram demitidas por justa causa, por infringir o item 3.17 dos respectivos editais de seleção que vedavam a participação de empregados do IEL/DF. Contudo, não restou explicado, no Relatório Final da CII da Adaps, a responsabilidade dos empregados da Adaps durante a vigência da situação irregular, especialmente quanto ao compartilhamento de informações sigilosas e privilegiadas com essas candidatas, que realizaram, antecipadamente, cursos que seriam pontuados nos processos seletivos, em detrimento a outros candidatos, que não dispunham de tais informações. Sobre esse ponto, o Ministério da Saúde também não apresentou qualquer esclarecimento quanto às medidas tomadas.

13. Em relação ao favorecimento de candidatos a cargos administrativos da Adaps, foram relatadas situações de seleção indevida para a Adaps de funcionários do Ministério da Saúde, relações pessoais e profissionais entre avaliadores e entrevistados nos processos seletivos, relações pessoais entre funcionários da Diretoria e alguns contratados e atribuição de pontuações baixas para formação acadêmica e exercício de cargos de gestão na análise de títulos e comprovação profissional. 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, dois empregados da instituição mantiveram vínculo com o mesmo Ministério em período anterior ao analisado.

13.1. Vale mencionar que 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, em princípio, a simples admissão de tantos servidores do Ministério da Saúde pela Adaps não é irregular. No entanto, esse fato pode revelar 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.

13.2. Nesse sentido, consoante sustentou a unidade instrutiva, a partir da conclusão constante do Relatório Final apresentado pela CII da Adaps, restou evidenciado que a divulgação restrita do processo seletivo, bem como o curto prazo para realização das respectivas inscrições, limitou a concorrência e facilitou o direcionamento na seleção de candidatos para compor os quadros de empregados da agência.

13.3. Embora tenha sido solicitada, nas diligências realizadas junto ao MS e à Adaps, a apresentação de documentação contendo esclarecimentos acerca das medidas tomadas com relação a esse indício de irregularidade, apenas a CII da Adaps informou que o fato merece a apuração devida pelas diversas instâncias administrativas e deliberativas, seja da própria Adaps, como também do Ministério da Saúde e recomendou a remessa da cópia do Relatório Final, para conhecimento e adoção de medidas julgadas pertinentes, dentro de suas esferas de competências, (i) à Diretoria Executiva da Adaps; (ii) ao Ministério da Saúde; e (iii) ao Ministério Público Federal. Já o Ministério da Saúde não apresentou qualquer esclarecimento quanto às medidas efetivamente tomadas quanto à irregularidade em questão.

14. No que diz respeito ao suposto relacionamento entre o Gerente da Unidade Jurídica da Adaps e a assessora jurídica da Saps, do Ministério da Saúde, segundo a unidade instrutiva, restaram configurados não somente o conflito de interesse mas também o tráfico de influência, exercido pelo Sr. Thiago, então Gerente da Unidade Jurídica da Adaps, e pela sua cōnjuge, Sra. Patrícia, coordenadora da área jurídica da Saps/MS, e responsável direta pelo contrato de gestão firmado entre a Adaps e essa secretaria especializada do MS, além do indício da prática de nepotismo. Essa foi, também, a conclusão a que chegou a CII no seu Relatório Final.

14.1. Vale dizer que, embora tenha sido solicitada, nas diligências realizadas junto ao MS e à Adaps, a apresentação de documentação contendo esclarecimentos acerca das medidas efetivamente tomadas com relação essa irregularidade, foi constatado que a única medida, supostamente tomada, se resume, assim como nas ocorrências anteriores, na recomendação contida no Relatório Final da CII, para que fosse remetida a cópia daquele relatório, para conhecimento e adoção de medidas julgadas pertinentes, dentro de suas esferas de competências, à Diretoria Executiva da Adaps, ao Ministério da Saúde e ao Ministério Público Federal. O Ministério da Saúde, a despeito da gravidade do apontamento, não apresentou qualquer esclarecimento quanto às medidas efetivamente tomadas.

15. Em relação aos indícios de irregularidades no Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a então Adaps e a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), vale dizer que consoante o Decreto 7.503/2011, que promulgou o Convênio de Santo Domingo (Ata de Registro dos Estatutos da OEI), a Organização dos Estados Ibero-Americanos 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. Dentro desse contexto, observo que embora a Adaps (atual AGSUS) não faça parte da Administração Pública Federal, por ausência de normativo específico, entendo 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. É que a quase totalidade dos recursos recebidos pela Adaps são advindos do Orçamento Geral da União (art. 30 da Lei 13.958/2019).

15.1. Ainda sobre o referido acordo, na linha da manifestação da AudSaúde, entendo que não assiste razão aos membros da Junta Jurídica Extraordinária, quando alegam a ilegitimidade na atuação do Sr. Alexandre Pozza na celebração do termo de cooperação técnica entre a Adaps e a OEI, pois, em 17/10/2022, na minha compreensão, seu mandato ainda encontrava-se vigente. Quanto aos demais indícios, verifico que as irregularidades apontadas no Relatório Final da CII da Adaps, tais como a ausência de metodologia de avaliação dos produtos demandados aos consultores, ocasionando entregas de produtos teóricos e científicos não condizentes com o objetivo do ajuste firmado com a OEI, a construção de objetivos e metas que não estabeleciam diálogo com as demandas das áreas técnicas da Adaps, inviabilizando uma análise confiável dos produtos entregues e a baixa incorporação da produção dos consultores da OEI no cotidiano da agência, restaram confirmadas. Além das irregularidades mencionadas, a CII registrou, no processo anterior à celebração do referido acordo com a OEI, a ausência de pactuação prévia com o Conselho Deliberativo da agência, a adoção de um curto prazo (menos de cinco dias), para inscrição dos candidatos, além da divulgação restrita ao site da organização e da pouca transparência sobre os critérios avaliados.

15.2. Destaco que foi solicitado, nas diligências realizadas junto ao MS e à Adaps, que fosse apresentada documentação contendo esclarecimentos acerca das medidas tomadas com relação a essas irregularidades. Contudo, as medidas tomadas pela Comissão de Investigação Interna (CII) da entidade são semelhantes às já mencionadas no sentido de remeter cópia do relatório para conhecimento e adoção de medidas julgadas pertinentes. Quanto ao Ministério da Saúde, este não apresentou qualquer esclarecimento quanto às medidas tomadas em relação a essas irregularidades.



16. Por fim, sobre os contratos de publicidade, destaco que foram noticiadas irregularidades em contratações sem licitação de serviços de comunicação e publicidade, no sentido de que a então Gerente da Unidade de Comunicação da Adaps, 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 Comunicação e Treinamentos Ltda. Sobre esse ponto, a CII concluiu pela tese de conflito de interesse, em virtude da preexistência de relações interpessoais diretas entre a responsável pela área demandante da Adaps, Sra. Roberta, e o contratado, Sr. Ravell, em detrimento dos demais participantes.

16.1. Em sua análise sobre essa questão, a unidade instrutiva asseverou que:

(...) além da confirmação, pela CII, de (i) conflito de interesse quando da contratação do Sr. Ravell pela Adaps, em virtude da sua relação interpessoal e profissional com a Sra. Roberta e com o seu cônjuge, Sr. Kleyton, em detrimento dos demais participantes, a referida comissão também identificou (ii) favorecimento pessoal na contratação da Sra. Roberta para o cargo de Gerente de Comunicação e Marketing da Adaps, por conta de sua relação pessoal prévia com a família do Sr. Alexandre Pozza, Diretor-Presidente da agência à época dos fatos, e (iii) apresentação de declaração de experiência, assinada por uma das pessoas que foram, posteriormente, contratadas pela Adaps para desenvolver atividades na Unidade de Comunicação e Marketing dessa agência.

16.2. Quanto às medidas adotadas pela Comissão de Investigação Interna, a única medida tomada é idêntica às anteriores, no sentido da remessa de cópia do relatório que produziu para conhecimento e adoção de medidas julgadas pertinentes, dentro de suas esferas de competências, (i) à Diretoria Executiva da Adaps; (ii) ao Ministério da Saúde; e (iii) ao Ministério Público Federal. O Ministério da Saúde não apresentou nenhum esclarecimento quanto às medidas adotadas para essa irregularidade.

17. Diante do que restou apurado, acolho as medidas propostas pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) na instrução de peça 70, ressaltando que a depender das respostas a serem apresentadas pela AGSUS e pelo Ministério da Saúde, em atendimento às medidas sugeridas pela unidade técnica, alguns indícios de irregularidade, tratados nos presentes autos, podem ser excluídos do escopo da auditoria a ser realizada na referida agência, por este Tribunal, para avaliação da regularidade de atos e contratos, conforme consta, expressamente, do subitem 9.2.3 do Acórdão 2.169/2023-TCU-Plenário, prolatado nos autos do TC 019.252/2023-4, que trata de Solicitação do Congresso Nacional.

Ante o exposto, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de agosto de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 030.726/2022-0 [Aposos: TC 006.274/2023-4, TC 020.744/2023-4].

Natureza: Representação.

Entidade: Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS.

Representação legal: Claudia Tereza Sales Duarte (OAB/DF 20.825).

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES OCORRIDAS NA ENTÃO AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE (ADAPS) REFERENTES AO RECRUTAMENTO E SELEÇÃO DE PESSOAL E À CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES.**

**RELATÓRIO**

Adoto como relatório, com os devidos ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde – AudSaúde (peça 70), com a qual se manifestou de acordo o corpo gerencial daquela unidade técnica especializada (peças 71 e 72), a seguir transcrita:

**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps), relacionadas:

- a) aos processos seletivos de recrutamento e seleção de pessoal administrativo e de médicos da agência, em desacordo aos princípios de Administração Pública;
- b) ao suposto favorecimento pessoal com cargos na agência para servidores que atuaram na contratação do serviço de telemedicina pela Secretaria de Atenção Primária à Saúde do Ministério da Saúde (Saps/MS) e para pessoas a eles relacionadas;
- c) ao suposto favorecimento pessoal, com cargos na Adaps, para pessoas ligadas a diretores e gerentes dessa agência (vínculos de amizade ou compadrio);
- d) à contratação de serviços de consultoria técnica (pagamento por produto), por meio do organismo internacional Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI; CNPJ 06.262.080/0001-30), sem prévia pactuação com o Conselho Deliberativo da Adaps; e
- e) à contratação de serviços de publicidade com pessoas ligadas à então Gerente da Unidade de Comunicação da Adaps.

2. Importante ressaltar que a Lei 14.621/2023 alterou vários dispositivos da Lei 13.958/2019, definindo novas regras e incentivos para o Programa Médicos pelo Brasil (PMpB), e mudou a denominação da Adaps para Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AGSUS); mantendo-a como serviço social autônomo, na forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública. Frisa-se que será mantida, nesta instrução, a referência à Adaps, buscando uma melhor compreensão sobre os assuntos aqui abordados, no contexto vigente à época dos fatos e da representação encaminhada ao TCU pela Diretoria de Integridade do Ministério da Saúde (Dinteg/MS).

**FATOS NOTICIADOS/OBJETO DA REPRESENTAÇÃO**

3. Na petição inicial, a então Dinteg/MS, sucedida pela Assessoria Especial de Controle Interno (AECI/MS), trouxe ao conhecimento do TCU uma série de denúncias referentes à supostas

irregularidades nos processos seletivos de pessoal administrativo e de médicos na Adaps, bem como a possíveis ocorrências de favorecimento a servidores do Ministério da Saúde, e a pessoas a eles relacionadas, com cargos na agência (peça 2).

4. Inicialmente a Dinteg/MS informou sobre a competência do TCU para fiscalizar o cumprimento do contrato de gestão entre Ministério da Saúde e Adaps, em conformidade com art. 19 da Lei 13.958/2019, e apresentou breve histórico com informações acerca da criação da agência e respectivas competências (peça 2, p. 1-4).

5. Em seguida, analisou o atendimento aos princípios administrativos no processo seletivo do pessoal administrativo, conforme demanda de ouvidoria número 4618588 (peça 4), que noticiou (i) a precariedade na sua divulgação, (ii) o curto período de inscrição, (iii) o baixo número de inscrições homologadas, (iv) o suposto benefício dado a servidores comissionados do Ministério da Saúde, e (v) a possível existência de vínculos de amizade entre candidatos e avaliadores da segunda etapa do processo seletivo.

6. Sobre esse fato, informou que o processo seletivo foi organizado pelo Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/DF; CNPJ 00.366.849/0001-83), contratado por meio de dispensa de licitação. Verificou-se, nos Editais 001/2021 a 015/2021, a fixação do mesmo cronograma, prazos e regramentos. Acentuou (i) a adoção de um prazo de inscrições de apenas cinco dias corridos e dois dias úteis, entre 1º e 5/12/2021; (ii) a ineficácia do item 3.13 dos editais em relação à etapa de inscrições; e (iii) a divulgação do resultado preliminar da primeira etapa na mesma data da interposição de recursos. Concluiu que esses fatos não comprometeriam a seleção, caso a divulgação dos editais ocorresse de modo a garantir que o público interessado tomasse conhecimento dos processos seletivos, mas pontuou que o cronograma não oportunizou, igualmente a todos os candidatos, tempo hábil para a reunião de documentos probatórios de experiência profissional.

7. No tocante à denúncia de favorecimento de candidatos, a Dinteg/MS salientou parte da demanda 4618588 (peça 4), que, sem apresentar elementos comprobatórios, alega o favorecimento de candidatos na primeira etapa do processo seletivo, com supostamente falsas declarações de experiências emitidas por dirigentes e ex-dirigentes do Ministério da Saúde. Já, conforme demanda número 4871674 (peça 7), é apontada relação de amizade entre alguns dos selecionados para trabalhar na Adaps e servidores desse Ministério.

8. Ainda, a demanda 5003675 indica a contratação, para cargos na Adaps, de pessoas relacionadas ao ex-Secretário da Secretaria de Atenção Primária à Saúde (Saps/MS), e que participaram, de alguma forma, na contratação do serviço de telemedicina por essa Secretaria, que se mostrou excessivamente onerosa para a Administração. Esses servidores/empregados da Saps/MS passaram a ocupar os seguintes cargos na Adaps: (i) Diretor-Presidente, (ii) Diretora Técnica, (iii) Diretora Administrativa, (iv) Gerente de Formação, Ensino e Pesquisa, e (v) Gerente da Unidade de Gabinete da Presidência (peça 8). Sobre esse tema, a Dinteg/MS, em análise ao processo da referida licitação, concluiu que as pessoas indicadas para esses cargos na Adaps, de fato, tiveram atuação na contratação do serviço de telemedicina pela Saps/MS (peça 15).

9. A Dinteg/MS tratou, também, sobre a cessão de servidora do Ministério da Saúde para ocupar o cargo de Diretora Técnica da Adaps. Em relação à cessão, essa Diretoria do MS havia se manifestado contrariamente na Nota Técnica 27/2021, tendo em vista que a instauração de processo administrativo disciplinar (PAD), pela Controladoria-Geral da União (CGU), para apuração de sua responsabilidade na contratação da empresa TopMed Assistência à Saúde Ltda., para prestar serviços de telemedicina, teria o potencial de macular sua reputação, uma vez que reputação ilibada era requisito para a indicação ao cargo na agência (peça 17). No entanto, a servidora apresentou petição com jurisprudência indicativa de que a mera instauração de PAD não se configura fato suficiente para macular sua reputação e idoneidade, bem como o pedido de análise da situação pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, que concluiu pela viabilidade da cessão, autorizada mediante a Portaria GM/MS 2.829/2021.

10. Quanto ao processo seletivo de médicos, a Dinteg/MS informou sua realização por meio do

Instituto Americano de Desenvolvimento (Iades; CNPJ 11.432.298/0001-25) e apresentou o conteúdo da demanda de ouvidoria 5002049 (peça 14), a qual noticia supostas fraudes ocorridas durante a aplicação da prova *online*, realizada em 16/10/2022, como (i) a utilização de grupos em redes sociais para debate e discussão das questões dos testes, no momento de sua realização, e (ii) vazamento das imagens dos cadernos de prova (peça 1, p. 11).

11. Diante das informações, a Dinteg concluiu que os fatos observados nos processos seletivos para a Adaps apontam para a inobservância dos princípios de administração pública, destacando a impessoalidade e a publicidade, previstos no parágrafo único do art. 35 do capítulo sexto da Resolução 1, de 15/10/2021, do Conselho Deliberativo da agência (disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-15-de-outubro-de-2021-352691869>; acesso em 30/4/2024).

12. Ainda, ao final do processo, conforme conteúdo da peça 21, foram acrescentadas, como novos elementos, as demandas 5092310 (peças 22 e 23), 5100716 (peças 24 e 25) e 5100814 (peças 26 e 27). A demanda 5092310 denuncia a contratação de consultores por meio da Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), para desenvolverem trabalho em caráter temporário, sem que houvesse pactuação desta ação no Conselho Deliberativo da agência. A demanda 5100716 informa sobre o suposto favorecimento nas contratações de amigos íntimos de dirigentes da Adaps, a presença de casais e parentes na instituição e o direcionamento de admissões. Notícia, ainda, a suposta formalização de contrato publicitário com a 2Ellis, empresa cujo sócio manteria relações de amizade com a Gerente da Unidade de Comunicação. A demanda 5100814 trata de supostas fraudes na realização das provas do processo seletivo de médicos para a agência.

## HISTÓRICO

13. Inicialmente, faz-se necessário informar que o apensamento do TC 006.274/2023-4 a este processo, para tratamento em conjunto, foi autorizado por despacho do Ministro Relator Vital do Rêgo (TC 006.274/2023-4, peça 7). Naqueles autos foi apresentada representação do Conselho Deliberativo da Adaps, baseado nos achados do Relatório Preliminar da Comissão de Avaliação, Acompanhamento e Supervisão dos Atos de Gestão Administrativa e dos Atos Finalísticos da Adaps (CAAS), instituída pela Portaria GM/MS 89, de 3/2/2023 (peça 47, p. 1-2). O referido relatório trata de supostas irregularidades relacionadas àquelas contidas na demanda 5100716 (peças 24 e 25), a saber: (i) o conflito de interesses na contratação do IEL/DF, para realização de processos seletivos na agência; (ii) as inconformidades nos processos seletivos para o corpo técnico-administrativo da agência; (iii) a dificuldade de obtenção de informações junto à diretoria da Adaps, pela equipe investigativa da CAAS; e (iv) o risco de troca de influências entre o setor jurídico da Adaps e o Ministério da Saúde.

14. Importante ressaltar que a distribuição inicial do processo para instrução se deu no dia 30/1/2023, com sua primeira proposta de instrução sendo submetida à revisão da diretoria técnica no dia 2/3/2023. Embora a revisão inicial tenha sido concluída em 5/4/2023, entendeu-se, por necessária, a sua suspensão, em virtude da necessidade de apensamento do TC 006.274/2023-4 e ao conhecimento prévio (i) da atuação da CAAS, instituída pela Portaria GM/MS 89, de 3/2/2023 (peça 47, p. 1-2), e (ii) da instauração de processo de investigação interno à Adaps, pela Resolução GM/MS 2/2023. Assim, em acordo com a 3ª Diretoria Técnica da AudSaúde, optou-se por apresentar instrução para este processo quando as ações da CAAS e da Adaps estivessem em etapa avançada, com a finalidade de avaliar se a atuação direta do TCU era, de fato, necessária, nos termos do art. 106, § 3º, da Resolução-TCU 259/2014.

15. Assente nos autos os documentos que passaram a compor as peças 21 a 27 e 30 a 47, foi possível realizar a primeira instrução (peça 48), que concluiu por haver indícios de cometimento das seguintes irregularidades:

a) contratação do 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 da agência quando da assinatura do contrato, em contrariedade ao disposto no art. 91 da Resolução SAPS/MS 3, de 15/10/2021 (<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-3-de-15-de-outubro->

de-2021-352687637; acesso em 7/5/2024);

b) contratação do IEL/DF, mediante 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 3/2021); hipótese de dispensa não prevista nas leis gerais de licitações e contratos, em possível contrariedade à jurisprudência do TCU, no sentido de que as 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 1.785/2013-TCU-Plenário; relatoria do Ministro Marcos Bemquerer);

c) desrespeito aos 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, conseqüentemente, o baixo número de inscrições para os postos;

d) aprovação pelo IEL/DF, e posterior admissão pela Adaps, de quatro funcionárias que, possivelmente, eram empregadas 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) relação conjugal entre o gerente da unidade jurídica e uma assessora jurídica da Saps/MS, em suposto conflito de interesses;

g) supostas irregularidades relativas à falta de transparência e à execução do Acordo de Cooperação Técnica firmado com a Organização dos Estados Ibero-Americanos; e

h) supostas irregularidades em contratações diretas de serviços de publicidade.

16. A partir da conclusão mencionada no parágrafo anterior, aliada à movimentação, tanto do Ministério da Saúde quanto da Adaps, para apurar as supostas irregularidades na referida agência, que estão potencialmente relacionadas aos fatos ora representados, como restou evidente, por exemplo, na atuação (i) da CAAS, instituída pela Portaria GM/MS 89/2023; (ii) da Comissão de Investigação Interna (CII), instituída pela Portaria 42, de 11/4/2023 (peça 47, p. 15), e prevista na Resolução GM/MS 2/2023; (iii) e da Junta Jurídica Extraordinária, instituída pela Resolução SAPS/MS 3/2023, propôs-se conhecer da presente representação, bem como realizar diligências junto ao Ministério da Saúde e à Adaps, com o intuito de avaliar a necessidade de atuação direta do TCU no caso concreto, conforme reza o art. 106, § 3º, da Resolução-TCU 259/2014 (peça 48, p. 16-18). Após o pronunciamento favorável da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (peça 49), o Ministro Relator Vital do Rego **conheceu da representação** e autorizou a realização das diligências, na forma prescrita pela Unidade Técnica (peça 50).

17. O quadro a seguir foi elaborado com o intuito de facilitar a localização dos ofícios de diligência enviados às Unidades Jurisdicionadas, bem como as respostas encaminhadas, após os pedidos de prorrogação de prazo solicitados pelo Ministério da Saúde (peças 54 e 65), concedidos por este Tribunal, na forma dos termos às peças 60 e 66, respectivamente:

OFÍCIOS DE DILIGÊNCIA	DATA	PEÇA	DESTINATÁRIOS	CIÊNCIA (peça)	RESPOSTAS (peça)
38177/2023	15/8/2023	51	Ministério da Saúde	53	69
38188/2023	10/8/2023	52	Adaps	55	55 a 59 e 61 a 64

## EXAME TÉCNICO

18. Acerca das irregularidades que serão tratados a seguir, e que foram extraídos da última instrução do presente processo (peça 48), faz-se mister informar que foram encaminhados, em resposta à diligência realizada junto à Adaps (peça 52), (i) o Relatório Final da Comissão de



Investigação Interna (CII) dessa agência, datado de 14/7/2023 (peça 59); (ii) o Parecer da Junta Jurídica Extraordinária 003/2023, datado de 30/5/2023 (peça 56); e (iii) o Relatório de Atividades da Diretoria Executiva Interina - 2º trimestre de 2023, datado de julho/2023 (peça 57). O Ministério da Saúde encaminhou, em resposta à diligência (peça 51), apenas o Relatório Final da Comissão de Investigação Interna (CII), também encaminhado pela Adaps (peça 69, p. 7-172).

19. Para a análise de cada uma das seguintes irregularidades relacionadas na instrução anterior (peça 48, p. 5-14), serão incorporadas informações extraídas dos documentos mencionados no parágrafo anterior.

## **I - Da contratação do IEL/DF para realização do processo seletivo para os postos administrativos da Adaps**

### **20. Situação encontrada:**

20.1. Conforme permissivo do art. 22, inciso IX, da Resolução SAPS/MS 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 agência 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).

20.2. A situação confronta potencialmente a 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 1.785/2013-TCU-Plenário; relatoria do Ministro Marcos Bemquerer), visto que a hipótese dessa dispensa não está abarcada nas Leis 8.666/1993 e 14.133/2021. Embora não se enquadre dentre as entidades do chamado “Sistema S”, a Adaps é serviço social autônomo, entendendo-se ser aplicável a jurisprudência deste Tribunal ao caso concreto. Nesse sentido foi também a instrução desta AudSaúde, no âmbito do TC 031.448/2022-4.

20.3. 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, conforme apontado na Demanda 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 da agência. No entanto, ela não constava da relação societária ou de representantes legais da instituição.

20.4. Embora a jurisprudência do TCU, verificada nos Acórdãos 2.007/2022-Plenário e 11.516/2016-2ª Câmara (relatorias dos Ministros Augusto Sherman e Augusto Nardes, respectivamente), 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 3, de 15/10/2021).

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

### **21. Respostas do Ministério da Saúde e da Adaps às diligências:**

21.1. No que concerne à contratação do 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 3 de 15/10/2021, a CII apontou que “a contratação entre Adaps e IEL apresenta conflito de interesse, conforme também apurado pela CAAS/MS, tendo em vista a vinculação da mãe do então Diretor-Presidente da Agência ao IEL/DF, sendo a informação de vínculo empregatício confirmada por meio da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS” (peça 59, p. 18 e 72). Por fim, conclui da seguinte forma (peça 59, p. 76):

De acordo com o **art. 91 da Resolução n. 03/2021 da Adaps**, entende-se que **uma empresa que cujo sócio ou que empregue um familiar de funcionário da ADAPS não pode participar de licitações do órgão**. O parágrafo único do referido artigo traz o conceito de familiar, sendo que o parentesco está em linha reta de primeiro grau, **no caso de mãe e filho**, e em linha reta de segundo grau no caso de irmãos. (grifos acrescidos)

## 22. Análise complementar:

22.1. No tocante à contratação do IEL/DF, por meio de dispensa de licitação, para a realização de processo seletivo dos cargos administrativos da agência, situação essa que não se enquadra em hipótese nas leis gerais de licitações e contratos, e se afigura em possível contrariedade à jurisprudência do TCU, tem-se que nenhuma análise acerca desse tema foi encontrada dentre os documentos apresentados pelo Ministério da Saúde e pela Adaps, embora ambos tenham sido instados a encaminhar documentação contendo esclarecimentos a respeito das medidas efetivamente tomadas com relação à possível irregularidade, tratada no parágrafo 88.2 da instrução anterior (peça 48, p. 16), conforme consta expressamente das alíneas “b.2” e “c.4” da proposta de encaminhamento da peça 48, p. 18.

22.2. No que concerne ao indício de irregularidade na contratação do IEL/DF para realização dos processos seletivos do pessoal administrativo da Adaps, tendo em vista que o instituto possivelmente empregava a mãe do então Diretor-Presidente quando da assinatura do contrato, em contrariedade ao disposto no art. 91 da Resolução SAPS/MS 3 de 15/10/2021, tem-se que essa irregularidade foi confirmada pela CII, segundo consta do parágrafo 21.1 anterior. Apesar dessa confirmação, a única medida, supostamente tomada pela agência se resume na recomendação contida no Relatório Final da CII, para que fosse remetida a cópia daquele relatório, para conhecimento e adoção de medidas julgadas pertinentes, dentro de suas esferas de competências, (i) à Diretoria Executiva da Adaps; (ii) ao Ministério da Saúde; e (iii) ao Ministério Público Federal (peça 59, p. 166), muito embora na diligência realizada junto à Adaps (peça 52), tenha sido solicitada a apresentação da documentação contendo esclarecimentos acerca das medidas efetivamente tomadas com relação à possível irregularidade, tratada no parágrafo 88.1 da instrução anterior (peça 48, p. 16), conforme consta da alínea “c.4” da proposta de encaminhamento (peça 48, p. 18).

22.3. Da mesma forma, o Ministério da Saúde também não apresentou qualquer documentação contendo esclarecimentos quanto às medidas efetivamente tomadas para fazer frente à irregularidade mencionada no parágrafo anterior, consoante demonstrado no Ofício 1235/2023/CGINTE/AECI/MS, de 26/10/2023 (peça 69, p. 1-2) e nos despachos datados de 5/10/2023 (peça 69, p. 3-4) e de 29/9/2023 (peça 69, p. 5-6), apesar de ter sido instado a fazê-lo, segundo diligência (peças 51 e 48, p. 16 e 18).

## II - Do processo seletivo para os postos administrativos da Adaps

### 23. Situação encontrada:

23.1. A exigência de inclusão de diretrizes da gestão da política de pessoal no contrato de gestão, celebrado entre Adaps e o Poder Público, é estabelecida no art. 16, inciso VI, alíneas “a”, “b” e “c”, da Lei 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 5, de 15/10/2021).

23.2. Ademais, diversos Acórdãos do TCU abordam a temática da contratação de empregados 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 1.132/2007-TCU-2ª Câmara (relatoria do Ministro Benjamin Zymmler), 728/2007-TCU-2ª Câmara (relatoria do Ministro Guilherme Palmeira), 338/2007-TCU-1ª Câmara (relatoria do Ministro Marcos Bemquerer) e 2.142/2005-TCU-2ª Câmara (relatoria do Ministro Lincoln Magalhães da Rocha).

23.3. Em análise aos processos seletivos realizados pela agência (disponível em <https://www.sistemafibra.org.br/iel/editais/processo-seletivo> > ADAPS > Processos Seletivos Encerrados; acesso 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 Atenção Primária à Saúde (APS) e função técnica do desenvolvimento da APS. A estrutura de cargos da Adaps consta da Resolução SAPS/MS 2, de 15/10/2021.

23.4. Considerando, como amostra, os comunicados de abertura dos processos seletivos 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 n. 2 (descrição da vaga); (ii) do item n. 4.3 (período de inscrição); (iii) do item n. 5.2.7.4 (itens da análise da comprovação de títulos e comprovação profissional – Barema [*conjunto de quadros ou de tabelas numéricas que traz os resultados de determinados cálculos*]); (iv) do item n. 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).

23.5. 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).

23.6. 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 às competências técnicas e comportamentais, como (i) comunicação e relacionamento interpessoal, (ii) iniciativa e comprometimento organizacional e (iii) 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-TCU-2ª Câmara (relatoria do Ministro Benjamin Zymmler).

23.7. 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 quatro 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 cinco e seis dias corridos; e
- d) não identificação de divulgações adicionais dos processos seletivos, seja em jornais de grande circulação ou em mídia especializada, ou, ainda, inexistência 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](http://www.google.com).

23.8. 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), podem ter efetivamente mitigado a correta aplicação dos princípios da publicidade e da isonomia.

#### 24. Respostas do Ministério da Saúde e da Adaps às diligências:

24.1. Acerca desse tema, a Comissão de Investigação Interna da Adaps, no seu Relatório Final, apontou que, embora o contrato firmado entre o IEL/DF e a Adaps tenha abordado, em diversos itens, sobre a publicidade do processo seletivo, tais como nos itens 10.4, 10.5, 10.6, 10.7 e 10.8, “pelo número de inscritos para os cargos, entende-se que a divulgação foi abaixo do esperado, e isso limitou a concorrência no Processo Seletivo Público” (peça 59, p. 15-16). E complementa com o seguinte:

Além de se considerar **baixa a publicidade dada ao processo seletivo público**, entende-se que outro ponto também pode ter contribuído para a baixa concorrência, que foi o **curto espaço de tempo para realização das inscrições**. Isso pode levar a crer que um número restrito de pessoas, já com informações prévias, teria mais chances de sucesso no processo seletivo, como demonstram fatos registrados mais adiante neste relatório. (grifos acrescentados)

24.2. Na conclusão do relatório mencionado no parágrafo anterior, foram feitas as seguintes considerações:

Cumprir destacar, inicialmente, **a divulgação restrita do processo seletivo em análise**, bem como, o **curto prazo para realização das respectivas inscrições**, são fatos que podem ter sido responsáveis pela **limitação da concorrência na seleção de candidatos**, ocasionando diversas situações em que foi possível verificar a existência de número reduzido de inscritos. A análise do processo administrativo, bem como, a existência de inconsistências nos relatos dos ex-Diretores e, ainda a recolha de provas documentais ao longo das atividades da CII demonstram que **as ações que sugerem celeridade nos processos em verdade foram utilizadas como estratégias para o alcance dos resultados pretendidos**.

Assim, a verificação desta Comissão, tendo como parâmetro as circunstâncias em que se deu a referida contratação, abre espaço para o **entendimento de que houve direcionamento na seleção de candidatos para composição dos quadros de funcionários da Adaps**. (grifos acrescentados)

#### 25. Análise complementar:

25.1. Com fulcro nas informações trazidas no Relatório Final da Comissão de Investigação Interna da Adaps, pode-se confirmar os indícios de mitigação aos princípios da publicidade e da isonomia, na medida em que a divulgação muito restrita dos processos seletivos, aliado ao curto prazo para realização das respectivas inscrições, foram, de fato, fatores limitantes à ampla concorrência na seleção de candidatos aos postos administrativos da Adaps.

25.2. Embora tenha sido solicitada, nas diligências realizadas junto ao MS e à Adaps (peças 51 e 52, respectivamente), a apresentação de documentação contendo esclarecimentos acerca das medidas tomadas com relação à possível irregularidade, tratada no parágrafo 88.3 da instrução anterior (peça 48, p. 16), conforme consta das alíneas “b.2” e “c.4” da proposta de encaminhamento da peça 48, p. 18, observou-se que a única medida, supostamente tomada, se resume na recomendação contida no Relatório Final da CII, para que fosse remetida a cópia daquele relatório, para conhecimento e adoção de medidas julgadas pertinentes, dentro de suas esferas de competências, (i) à Diretoria Executiva da Adaps; (ii) ao Ministério da Saúde; e (iii) ao Ministério Público Federal.

25.3. O Ministério da Saúde não apresentou qualquer esclarecimento quanto às medidas tomadas para fazer frente às irregularidades aqui tratadas, consoante demonstrado no Ofício 1235/2023/CGINTE/ AECI/MS, de 26/10/2023 (peça 69, p. 1-2) e nos despachos datados de 5/10/2023 (peça 69, p. 3-4) e de 29/9/2023 (peça 69, p. 5-6).

### III - Admissão de funcionários em contrariedade às regras dos editais dos processos seletivos

#### 26. Situação encontrada:

26.1. 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 10/2021 (publicado em dezembro de 2021) e 2/2022, 39/2022 e 46/2022 (publicados entre janeiro e maio de 2022).

26.2. Ocorre que o item 3.17 dos comunicados de abertura dos referidos processos continha expressa vedação de participação de empregados do IEL/DF (peça 46, p. 4, 33, 66 e 94-95), o que levantava a hipótese de as candidatas mencionadas no item anterior terem sido contratadas irregularmente, indícios que deveriam ser aprofundados em etapas processuais futuras, e, caso confirmados, ainda ensejariam a abertura de contraditório e ampla defesa. Confirma-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 n. 7.203/2010 que versa sobre nepotismo na administração pública.

26.3. Ressalvou-se que, em consulta ao quadro de funcionários da Adaps em maio de 2023 (peça 41), as Sras. Neiane da Silva Azevedo Andreato, Alessandra Campos Castanheira e Rayane Nunes Souto não faziam mais parte do quadro funcional da Agência. No entanto, sugeriu-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).

27. Respostas do Ministério da Saúde e da Adaps às diligências:

27.1. De acordo com as informações inseridas no Relatório Final da CII da Adaps, pode-se confirmar as contratações irregulares das Sras. Neiane da Silva Azevedo Andreato (peça 59, p. 85-86), Alessandra Campos Castanheira (peça 59, p. 86-87) e Rayane Nunes Souto (peça 59, p. 87-88), posto que todas elas foram contratadas pela Adaps, mas mantinham vínculo empregatício com o IEL/DF, no ano de 2021, a despeito da proibição constante do item 3.17 dos processos seletivos 10/2021, 2/2022 e 46/2022, aludido no parágrafo 26.1 anterior.

27.2. Ocorre que, além da irregularidade mencionada no parágrafo anterior, a CII apontou que, para essas três empregadas, foi constatada a realização de cursos especificados na tabela de avaliação (Barema) dos processos seletivos, em datas muito próximas do lançamento dos editais de seleção, o que indica um direcionamento e acesso privilegiado a informações sigilosas por parte dessas candidatas, que realizaram cursos que seriam pontuados nos processos seletivos, em detrimento a outros candidatos que não dispunham de tais informações, conforme pode ser visto na descrição a seguir, bem como no **Apêndice** a esta instrução:

N.S.A.A. [Neiane da Silva Azevedo Andreato] - Gerente de Planejamento Estratégico

(...)

**N.S.A.A. realizou pelo menos um curso, iniciando pouco menos de um mês antes do edital ser publicado, sendo exatamente um curso que pontuava no Barema do processo seletivo.** (peça 59, p. 86)

(...)

A.C.C. [Alessandra Campos Castanheira] - Líder de Setor de Normas, Processos, Projetos e Riscos

(...)

Conforme ação identificada entre demais candidatos que foram aprovados em primeiro lugar, identifica-se que **a candidata também realizou cursos que garantem pontuação na primeira fase do processo seletivo, em período anterior e próximo a disponibilização do edital**, que pode sugerir o **acesso a informações privilegiadas**. Inclusive, **N.S.A.A. e R.N.S. que trabalhavam no IEL realizaram um dos cursos no mesmo período**. (peça 59, p. 87)

(...)

R.N.S. [Rayane Nunes Souto] - Função de Gestão do Desenvolvimento da APS - Normas, Processos, Projetos e Riscos

(...)

**A candidata também apresentou certificados de cursos que foram posteriormente solicitados para a avaliação curricular do Barema da seleção.** O que pode sugerir acesso a informações privilegiadas da seleção. Mesmo antes da publicação do edital, foram feitos cursos direcionados e correlatos aos estabelecidos no edital. (peça 59, p. 87-88) (grifos acrescidos)

27.3. Importa ressaltar que consta, do Relatório Final da CII da Adaps, a informação de que as Sras. Neiane da Silva Azevedo Andreato (peça 59, p. 86), Alessandra Campos Castanheira (peça 59, p. 87) e Rayane Nunes Souto (peça 59, p. 88), foram demitidas por justa causa, por infringir o item 3.17 dos respectivos editais de seleção que vetavam a participação de empregados do IEL/DF.

#### 28. Análise complementar:

28.1. A partir das informações contidas nos parágrafos 27.1 a 27.3 anteriores, pode-se confirmar os indícios de irregularidade na contratação das Sras. Neiane da Silva Azevedo Andreato, Alessandra Campos Castanheira e Rayane Nunes Souto, bem como as providências adotadas pela Diretoria Interina da agência, no sentido de demiti-las com justa causa, tendo em vista que infringiram o item 3.17 dos respectivos editais de seleção, que vetava a participação de empregados do IEL/DF naqueles certames.

28.2. Assim, entende-se que a situação irregular foi saneada a partir da rescisão desses três contratos, muito embora não tenha sido explorado, no Relatório Final da CII da Adaps, a responsabilidade dos empregados da Adaps durante a vigência da situação irregular, especialmente quanto ao compartilhamento de informações sigilosas e privilegiadas com essas candidatas, que realizaram, antecipadamente, cursos que seriam pontuados nos processos seletivos, em detrimento a outros candidatos, que não dispunham de tais informações.

28.3. Acerca da irregularidade na manutenção de vínculo empregatício com o IEL/DF, da Analista de Contratos, Convênios e Prestação de Contas, Sra. Gabriela Cunha Melo (CPF 043.029.771-83), nada foi apresentado no Relatório Final da CII da Adaps (peça 59).

28.4. Importante observar que, muito embora tenha sido solicitada, nas diligências realizadas junto ao MS e à Adaps (peças 51 e 52, respectivamente), a apresentação de documentação contendo esclarecimentos a respeito das medidas tomadas com relação à possível irregularidade, tratada no parágrafo 88.4 da instrução anterior (peça 48, p. 16), foi constatado que, após a demissão por justa causa das três empregadas mencionadas anteriormente, por infringir o item 3.17 dos respectivos editais de seleção que vetavam a participação de empregados do IEL/DF, a única medida adicional, supostamente tomada pela Adaps, se resumiu na recomendação contida no Relatório Final da CII, para que fosse remetida a cópia daquele relatório, para conhecimento e adoção de medidas julgadas pertinentes, dentro de suas esferas de competências, (i) à Diretoria Executiva da Adaps; (ii) ao Ministério da Saúde; e (iii) ao Ministério Público Federal.

28.5. O Ministério da Saúde também não apresentou qualquer esclarecimento quanto às medidas tomadas para fazer frente às irregularidades ainda não saneadas, especificamente no tocante ao compartilhamento de informações sigilosas e privilegiadas com candidatos(as) a processos seletivos para a Adaps, conforme restou demonstrado no Ofício 1235/2023/CGINTE/ AECI/MS, de 26/10/2023 (peça 69, p. 1-2), e nos despachos datados de 5/10/2023 (peça 69, p. 3-4) e de 29/9/2023 (peça 69, p. 5-6).

#### **IV - Do suposto favorecimento de candidatos a cargos administrativos da Adaps**



29. Situação encontrada:

29.1. As demandas de ouvidoria 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).

29.2. Foi também apontada a contratação de pessoas relacionadas a um ex-Secretário da Saps/MS 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 Espíndula), (vi) Gerente da Unidade de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Átila Szczecinski Rodrigues) e (vii) Gerente de Gestão de Força de Trabalho (Mônica Cruz Kafer).

29.3. 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, dois empregados da instituição mantiveram vínculo com o mesmo Ministério em período anterior ao analisado (peça 32).

29.4. 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.

29.5. 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 parágrafo 37 da instrução anterior (peça 48, p. 6-7), não foi identificada essa desproporção. Na falta de mais evidências sobre a alegação, deixou-se de analisá-la, nos autos, naquele momento processual.

29.6. Quanto à contratação de pessoas supostamente ligadas a um ex-Secretário da Saps/MS, mesmo ele tendo atuado no referido cargo entre os meses de junho de 2019 e abril de 2020 (Portarias CC/PR 1.828/2019 e 206/2020), e, por conta disso, tenha sido o presidente do Conselho Deliberativo da Adaps durante cerca de três meses, entre abril e junho de 2020 (Portarias GM/MS 683/2020 e 1.267/2020), as demandas apresentadas não indicaram indícios suficientes de que as suas ações diretas teriam influenciado as indicações de diretores, e também algumas das contratações da agência. Também não foram suficientes os indícios carreados a estes autos sobre a relação entre (i) a seleção para cargos da Adaps e (ii) a atuação no processo de contratação do serviço de telemedicina, mencionado na peça 2, p. 10-11. Adicionalmente, mesmo após pesquisa expedita adicional, no âmbito deste exame técnico, não foi possível obter evidências preliminares nesse sentido. Assim, deixou-se de analisar essas questões, pela insuficiência dos indícios carreados aos autos pelo representante, mesmo após tentativa de complementação desses indícios.

29.7. Na demanda de ouvidoria 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 detalhado no **Apêndice** desta instrução. Dentre os supostos meios de favorecimento mencionados, está a participação de diretor ou de 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 a seguir (peça 25, p. 1). No entanto, não foi apresentada documentação comprobatória que dê suporte à informação de que tais orientações realmente tenham sido formalmente emanadas pela Adaps e/ou pelo IEL/DF.

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

2) Considerar 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.

29.8. 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. 17 do Código de Ética e Conduta da Adaps (Resolução 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 conjuntos, sejam acadêmicos ou profissionais, pelos 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 (GT) 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.

29.9. A referida demanda não especifica a documentação na 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.

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

29.11. Ademais, em relação às possíveis influências nas indicações e contratações de pessoal da Adaps, conforme Portarias GM/MS 683/2020 e 1.267/2020, o então Diretor-Presidente (Alexandre Pozza Urnau Silva) e o então Gerente de Formação, Ensino e Pesquisa (Lucas Wollmann) foram indicados como representantes titulares do Ministério da Saúde no Conselho Deliberativo da agência, no período de 6/4/2020 e 22/6/2020. Em acréscimo, tem-se que a então Diretora Técnica (Caroline Martins José dos Santos) e o então Gerente da Unidade de Gabinete da Presidência

(Marcello Novaes Fernandes Espíndula) 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 da Lei 13.958/2019), atendidos os requisitos da Cláusula Nona da Resolução SAPS/MS 5, de 15/10/2021, que aprovou o contrato de gestão.

29.12. A indicação dos dois diretores, mencionados no parágrafo anterior, 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 683/2020.

29.13. Em específico, a cessão da então 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 Correccional emitida pela CGU, a ausência de registros de penalidades vigentes relativas ao CPF da servidora (peça 33).

29.14. 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, aludidos aos Processos Seletivos 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 quatorze 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; acesso em 10/2/2023).

29.15. Além disso, o cargo de Gerente da Unidade de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação é o único que incluiu pontuação para formação técnica em Tecnologia da Informação, Inovação, Automação, Produção ou áreas correlatas, o que não aconteceu, por exemplo, para o cargo de Gerente da Unidade de Tecnologia da Informação e Comunicação (Processo Seletivo 7/2021).

### 30. Respostas do Ministério da Saúde e da Adaps às diligências:

30.1. O Relatório Final da CII da Adaps trouxe um capítulo específico a fim de tratar acerca de “possível conflito de interesse nos processos seletivos, devido à participação de Diretores que integram as bancas de entrevistas que selecionaram pessoas conhecidas” (peça 59, p. 76-155), e partiu das informações apuradas nos Relatórios Preliminar e Final da CAAS, mas não se restringiu a investigar somente as pessoas mencionadas nesses relatórios, abordando os processos seletivos de forma mais abrangente, avaliando, assim, todos os gerentes e assessores, tanto por serem considerados (i) cargos de grande influência e com poder de decisão, bem como (ii) por esses cargos serem de livre provimento e nomeação, tendo a então Diretoria da Adaps optado por realizar um processo seletivo público para ocupação dos referidos cargos (peça 59, p. 77).

30.2. A CII ressaltou que não houve equivalência na exigência de formação profissional para os cargos com mesmas responsabilidades e mesmos salários, pois, para cada cargo, as exigências curriculares foram distintas, conforme demonstrado a seguir (peça 59, p. 77-81):

Um caso a se destacar, se graduação era um requisito para os cargos, porque optou-se por aferir 10 pontos neste quesito para o cargo de Gerente da Unidade de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação. Neste mesmo processo seletivo, para especialização ou mestrado eram contabilizados apenas 5 pontos. Para exemplificar esta questão, uma pessoa com graduação, especialização e mestrado obteria 15 pontos, a mesma pontuação que uma pessoa com graduação e uma especialização incompleta (380 horas concluídas). Neste mesmo processo seletivo, foram atribuídos 5 (cinco) pontos para quem tivesse curso técnico.

30.3. O exame feito pela CII contemplou todas as pessoas mencionadas na denúncia do Ministério Público do Distrito Federal (MP-DF) e nos Relatórios Parcial e Final da CAAS, bem como todas as pessoas ocupantes de cargos de gerentes e assessores da Adaps. O resultado dessa análise foi apresentado para cada uma das áreas da agência, a saber: Diretoria da Presidência (peça 59, p. 83-101), Diretoria Técnica (peça 59, p. 101-135) e Diretoria de Gestão Administrativa (peça 59, p.

136-155).

31. Análise complementar:

31.1. Visando simplificar o exame das informações acerca dos possíveis conflitos de interesse nos processos seletivos realizados pela antiga Diretoria Executiva da Adaps, optou-se por restringir a amostra para aqueles envolvidos nos Relatórios Parcial e Final da CAAS, que constavam do **Apêndice** da instrução anterior (peça 48, p. 19-21).

31.2. Assim, buscou-se extrair, do Relatório Final da CII, informações complementares acerca dos casos de possíveis conflitos de interesse nos processos seletivos engendrados pela Adaps, bem como o acesso a informações sigilosas e privilegiadas a que tiveram acesso alguns candidatos desses processos seletivos.

31.3. No Apêndice a esta instrução foram incorporadas informações e conclusões contidas no Relatório Final da CII da Adaps, do qual se pode extrair que diversos indícios de favorecimento a candidatos, nos processos seletivos realizados pela antiga Diretoria Executiva da Adaps, foram confirmados.

31.4. Ressalta-se que, a partir da conclusão constante do Relatório Final da CII da Adaps, pode-se comprovar que a divulgação restrita do processo seletivo, bem como o curto prazo para realização das respectivas inscrições, limitou a concorrência e facilitou o direcionamento na seleção de candidatos para compor os quadros de empregados da agência, conforme demonstrado no excerto a seguir (peça 59, p. 164-165):

Com a **análise dos processos seletivos**, ficou evidenciado que dentre os 14 (quatorze) gerentes, 09 (nove) tiveram **indícios de conflito de interesses**, e, dentre os 16 (dezesesseis) assessores selecionados, 10 (dez) **apresentaram os mesmos indícios**. Isso representa um total de **63% dos cargos** que seriam de livre nomeação e provimento, porém por decisão da gestão, optou-se por realizar um processo seletivo também para ocupação de tais cargos.

Assim, diante dos relatos colhidos e das comprovações reunidas por esta Comissão resta evidenciada a **utilização do processo seletivo como forma de legitimar atos que configuram possíveis conflitos de interesses, tráficos de influências e em última instância a prática de nepotismo**, que tem início na Diretoria Executiva e se estende para diversas outras instâncias de gestão da Agência. Tais circunstâncias conduzem a CII ao entendimento de que assiste razão aos termos da denúncia apresentada ao MPF-PRDF, razão pela qual o conteúdo denunciado merece apuração devida pelas diversas instâncias administrativas e deliberativas, seja da própria Adaps, como também do Ministério da Saúde, uma vez que servidores vinculados a este órgão estão relacionados a eventos explorados por este Relatório.

Nos limites da apuração realizada pela Comissão é possível identificar como **fator de origem** da maioria dos **casos de indícios de conflito de interesses** o fato de que as pessoas que haviam ocupado cargos no Ministério da Saúde em períodos concomitantes com os ex-diretores da Adaps, inclusive nas mesmas secretarias, vieram a assumir posições de gerência e assessoramento na Adaps. Fato que merece especial destaque é a participação dos membros da ex-Diretoria Executiva na composição das bancas de entrevistas de todos os selecionados para as funções de gerentes e assessores, sendo que esta era a fase do processo seletivo que definia o resultado final do certame e correspondia ao critério subjetivo de avaliação. (grifos acrescidos)

31.5. Embora tenha sido solicitada, nas diligências realizadas junto ao MS e à Adaps (peças 51 e 52, respectivamente), a apresentação de documentação contendo esclarecimentos acerca das medidas tomadas com relação a esse indício de irregularidade (parágrafo 88.5 da peça 48, p. 16), conforme consta das alíneas “b.2” e “c.4” da proposta de encaminhamento da peça 48, p. 18, apenas a CII da Adaps informou que o conteúdo denunciado pelo MP-DF merece a apuração devida pelas diversas instâncias administrativas e deliberativas, seja da própria Adaps, como também do Ministério da Saúde, segundo consta expressamente do excerto anterior; e recomendou a remessa da cópia do Relatório Final, para conhecimento e adoção de medidas julgadas pertinentes, dentro de suas esferas de competências, (i) à Diretoria Executiva da Adaps; (ii) ao Ministério da Saúde; e (iii) ao Ministério Público Federal (peça 59, p. 166).

31.6. O Ministério da Saúde não apresentou qualquer esclarecimento quanto às medidas efetivamente tomadas para fazer frente às irregularidades aqui tratadas, conforme demonstrado no

Ofício 1235/2023/CGINTE/ AECI/MS, de 26/10/2023 (peça 69, p. 1-2), e nos despachos datados de 5/10/2023 (peça 69, p. 3-4) e de 29/9/2023 (peça 69, p. 5-6).

**V- Do relacionamento entre o Gerente da Unidade Jurídica da Adaps e a assessora jurídica da Saps, do Ministério da Saúde**

**32. Situação encontrada:**

32.1. As demandas 5003675 e 5100716 (peças 8, 24 e 25), e o relatório preliminar da CAAS (peça 1 do TC 006.274/2023-4, em apenso), 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/MS 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 agência, perante o Ministério da Saúde. Em pesquisa às bases de 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.

32.2. Ressaltou-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 3.217/2022 e Portaria GM/MS 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, p. 36, do TC 006.274/2023-4 (em apenso), 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 n. 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”.

32.3. Se comprovado que os supostos cônjuges efetivamente atuaram em processos nos quais havia interesses opostos entre o 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.

**33. Respostas do Ministério da Saúde e da Adaps às diligências:**

33.1. Primeiramente, a CII informa, no capítulo que trata sobre o “risco de tráfico de influência entre o setor jurídico da Adaps e a Saps/MS”, que foi possível confirmar o vínculo conjugal entre o Sr. Thiago e a Sra. Patrícia, além de afirmar que ambos são advogados e figuram como sócios em um escritório de advocacia que leva os seus sobrenomes (Marçal e Machado Advogados), consoante anteriormente demonstrado pela CAAS em 29/4/2023 (peça 59, p. 155).

33.2. Outro ponto que restou comprovado foi a relação da Sra. Patrícia com a Adaps, conforme Portaria GM/MS 4.412, de 20/12/2022, a partir da sua designação como representante titular da Coordenação-Geral de Demandas de Órgãos Externos (CGOEX) da Saps/MS, a fim de compor a Comissão de Acompanhamento e Avaliação, com a função de acompanhar e avaliar periodicamente os resultados alcançados com a execução do contrato de gestão firmado entre o MS e a Adaps (peça 59, p. 156).

33.3. Foi também apontado que a Sra. Patrícia participou, como convidada, de reunião do Conselho Deliberativo da Adaps, no dia 30/3/2022; e, nos dias 11/10/2022 e 20/12/2022, estiveram presentes na Reunião Ordinária desse conselho, o Sr. Thiago, atuando como colaborador da Adaps, e a Sra. Patrícia, atuando como convidada representante da CGOEX/SAPS/MS (peça 59, p. 156-157).

33.4. A CII asseverou que o Sr. Thiago ocupava um cargo estratégico na Adaps, como Gerente da Unidade Jurídica, com diversas atribuições e, dentre elas, a responsabilidade por coordenar e supervisionar a representação jurídica da agência na realização de contratos e instrumentos congêneres, bem como examinar previamente todos os instrumentos de contratação, inclusive o ajuste firmado entre a Adaps e a OEI (peça 59, p. 157-158).

33.5. Por fim, a CII corrobora indícios de conflitos de interesses no exercício da atividade do gerente da Unidade Jurídica da Adaps, Sr. Thiago, a partir do fato de a sua esposa, Sra. Patrícia, ocupar uma posição importante na Saps/MS, como secretária responsável pelo Contrato de Gestão da agência junto ao Ministério da Saúde; além disso, ambos participavam de reuniões do Conselho Deliberativo da Adaps, demonstrando “que exerciam influência sobre os processos de decisão em suas referidas instituições, e por isso, pode-se questionar sobre um possível tráfico de influências” (peça 59, p. 158).

33.6. No capítulo referente à suspeita de nepotismo, a CII informou que a Sra. Patrícia, que ocupava cargo estratégico no MS, vinculado ao contrato de gestão da Adaps, participou do processo de contratação de bolsistas pela OEI, candidatando-se a uma bolsa, tendo sido aprovada e contratada para entregar produtos diretamente relacionados ao setor jurídico da agência, a qual seu cônjuge era Gerente da Unidade Jurídica; concluindo, portanto, pela existência de possível conflito de interesses (peça 59, p. 159-160).

33.7. Importante ressaltar que há, no Relatório de Atividades da Diretoria Executiva Interina - 2º trimestre de 2023 (peça 57, p. 17), a informação de que o Setor de Prevenção e Disciplina da Unidade de Integridade constatou transgressão aos normativos, bem como descumprimento do código de ética e conduta da Adaps, por parte do então Gerente da Unidade Jurídica da agência, Sr. Thiago.

#### 34. Análise complementar:

34.1. A partir dos relatos mencionados nos parágrafos 33.1 a 33.7 anteriores, restaram configurados não somente (i) o conflito de interesse; mas também (ii) o tráfico de influência, exercido pelo Sr. Thiago, então Gerente da Unidade Jurídica da Adaps, e pelo seu cônjuge, Sra. Patrícia, coordenadora da área jurídica da Saps/MS, e responsável direta pelo contrato de gestão firmado entre a Adaps e essa secretaria especializada do MS; e (iii) o indício da prática de nepotismo. Essa foi, inclusive, a conclusão a que chegou a CII no seu Relatório Final (peça 59, p. 165).

34.2. Embora tenha sido solicitada, nas diligências realizadas junto ao MS e à Adaps (peças 51 e 52, respectivamente), a apresentação de documentação contendo esclarecimentos acerca das medidas efetivamente tomadas com relação à possível irregularidade tratada no parágrafo 88.6 da instrução anterior (peça 48, p. 16), foi constatado que a única medida, supostamente tomada, se resume na recomendação contida no Relatório Final da CII, para que fosse remetida a cópia daquele relatório, para conhecimento e adoção de medidas julgadas pertinentes, dentro de suas esferas de competências, (i) à Diretoria Executiva da Adaps; (ii) ao Ministério da Saúde; e (iii) ao Ministério Público Federal.

34.3. O Ministério da Saúde, apesar da gravidade do apontamento, não apresentou qualquer esclarecimento quanto às medidas efetivamente tomadas para fazer frente à irregularidade aqui tratada, conforme demonstrado no Ofício 1235/2023/CGINTE/ AECI/MS, de 26/10/2023 (peça 69, p. 1-2), e nos despachos datados de 5/10/2023 (peça 69, p. 3-4) e de 29/9/2023 (peça 69, p. 5-6).

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

#### 35. Situação encontrada:

35.1. Nas peças 22 e 23, o representante apresenta a demanda de ouvidora 5092310, na qual denuncia irregularidades no Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a Adaps e a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI; CNPJ 06.262.080/0001-30; peça 42), 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 191/2022 e 192/2022 (peça 23), por meio dos quais a OEI promovia a contratação de pessoas físicas como consultores de produto, para atender, em parte, ao objeto do referido acordo de cooperação.



35.2. Consoante o Decreto 7.503/2011, que promulga o Convênio de Santo Domingo (Ata de Registro dos Estatutos da OEI), a Organização dos Estados Ibero-Americanos 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, p. 2, 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 III 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.

35.3. Embora a Adaps não faça parte da Administração Pública Federal, por ausência 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 a quase totalidade dos recursos recebidos pela Adaps são advindos do Orçamento Geral da União (art. 30 da Lei 13.958/2019).

35.4. De acordo com a peça 42, p. 1, 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.

35.5. 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 (peça 42, p. 5). 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 (peça 42, p. 5). A Cláusula Quarta estabelece os objetivos gerais da pactuação (peça 42, p. 2-3). 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 (grifos acrescidos)

35.6. 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 do Conselho Deliberativo para aprovar os contratos firmados pela Adaps, nos termos do seu estatuto. Por sua vez, o art. 15 do Estatuto da Agência (Resolução 1, de 15/10/2021, do Conselho Deliberativo) 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 elevada materialidade (R\$ 12 milhões), 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.

35.7. 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 8.331, no qual é entregue um relatório praticamente sem conteúdo analítico, uma vez que apenas menciona 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 8.390, traz apenas uma lista 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 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).

35.8. 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, (i) estudos técnicos, (ii) planejamentos e (iii) projetos básicos ou (iv) executivos, bem como (v) pareceres, (vi) perícias e (vii) avaliações em geral, (viii) treinamento e (ix) aperfeiçoamento de pessoal. Com base nas informações acessadas, as entregas 5, 11 e 21 descritas anteriormente, não parecem aderentes às hipóteses do art. 4º, § 2º, do referido decreto, *verbis*:

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. (grifos acrescidos)

35.9. As situações descritas nos dois parágrafos anteriores levantam dúvidas a respeito do tipo de serviços prestados pela OEI, sobre a qualidade do produto efetivamente entregue, 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 própria OEI. Também não há informações acerca da 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.

#### 36. Respostas do Ministério da Saúde e da Adaps às diligências:

36.1. Conforme o **Relatório Final da CII da Adaps** (peça 59, p. 31-39), foram apresentadas as seguintes informações acerca do Processo 033/2022, referente ao Acordo de Cooperação Técnica firmado entre essa agência e a OEI:

a) no parecer jurídico, assinado pelo então Gerente da Unidade Jurídica, Sr. Thiago Henrique da Silva Machado, e pela então Líder do Setor Jurídico de Consultoria e Assessoria, ambos da Adaps, não há qualquer referência à necessidade da oitiva do Ministério da Saúde antes de ser firmado tal ajuste entre a Adaps e a OEI (peça 59, p. 32);

b) apenas o pagamento de bolsas a consultores foi executado, tendo sido identificadas celebrações de seis contratos que “sugerem a existência de conflito de interesses diretos e indícios de tráfico de influência com quadros do alto escalão do Ministério da Saúde”, conforme Quadro 07, elaborado pela própria CII (peça 59, p. 33-36);

c) um desses contratos foi firmado em 15/12/2022 com a Sra. Patrícia dos Santos Marçal, então Chefe da CGOEX/SAPS/MS e integrante da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do PMpB; destaca a contratada, como uma de suas experiências, o trabalho na Saps/MS, referente a sua responsabilidade em relação aos programas de provimento do MS, inclusive o PMpB, que está sob gestão da Adaps; o que sugere que o então Diretor-Presidente, Sr. Alexandre Pozza, tinha conhecimento do risco acerca da contratação desta consultora (peça 59, p. 36);

d) os produtos demandados à Sra. Patrícia tiveram relação direta com a atuação do seu cônjuge, Sr. Thiago, em suas atribuições na Gerência Jurídica da Adaps, representando conflito de interesse, pois, além da relação matrimonial, mantinham relação de trabalho com contexto de interesses distintos, “considerando que um respondia enquanto Saps/MS, e o outro enquanto Gerente Jurídico da Adaps”; além de serem sócios do escritório de advocacia Marçal e Machado Advogados (peça 59, p. 37);

e) apesar de a Adaps ser a executora do contrato de gestão celebrado com a Saps/MS, a Sra. Patrícia foi designada, conforme art. 2º da Portaria GM/MS 4.413, de 20/12/2022, como suplente da presidência da Comissão de Acompanhamento e Avaliação desse contrato de gestão (peça 59, p. 38);

f) no currículo cadastrado pela Sra. Patrícia, no portal de currículos da OEI, não consta, na parte referente à sua experiência profissional, o vínculo com o Ministério da Saúde; porém, na gravação da entrevista e no currículo encontrado nos materiais coletados pela CII, na sala do então Diretor-Presidente, Sr. Alexandre Pozza, a candidata enfatiza a sua experiência e, inclusive, o seu

protagonismo na criação da Adaps e na gestão dos Programas Mais Médicos e Médicos pelo Brasil (peça 59, p. 38); e

g) no período compreendido entre fevereiro de 2023 e o afastamento da Diretoria Executiva da Adaps (que ocorreu em 24/3/2023; peça 47, p. 5-6), a Comissão de Acompanhamento, Avaliação e Monitoramento do Ministério da Saúde teve dificuldade de obter acesso aos relatórios de andamento e fiscalização do ajuste com a OEI, bem como da execução e pagamento das bolsas; e, a partir das insistentes solicitações sobre os detalhes desse ajuste com a OEI, foi identificado que, nesse período, a Diretoria Executiva, à época, solicitou o cancelamento de alguns contratos de consultores que possuíam possíveis conflitos de interesse, conforme consta da última coluna do Quadro 07 (peça 59, p. 34-37).

36.2. Por fim, a CII identificou (i) a ausência de uma metodologia de avaliação dos produtos demandados aos consultores, ocasionando entregas de produtos teóricos e científicos (acadêmicos) não condizentes com o objetivo do ajuste firmado com a OEI (finalidades práticas de implantação e estruturação da Adaps); (ii) a construção de objetivos e metas que não estabeleciam diálogo com as demandas das áreas técnicas da Adaps, inviabilizando uma análise fidedigna dos produtos entregues; (iii) a baixa incorporação da produção entregue pela OEI no cotidiano da agência; e (iv) a adoção de um curto prazo (menos de cinco dias), para inscrição dos candidatos, além (v) da divulgação restrita ao site da organização e (vi) da pouca transparência sobre os critérios avaliados (peça 59, p. 38-39).

36.3. Além do Relatório Final elaborado pela CII da Adaps, mencionado nos dois parágrafos anteriores, a Junta Jurídica Extraordinária da Adaps, criada mediante a Resolução 3, de 17/4/2023 (peça 47, p. 9-10), também analisou o Acordo de Cooperação Técnica firmado entre essa agência e a OEI. Os principais pontos levantados no **Parecer Jurídico 003/2023/JUNTA/ADAPS**, de 30/5/2023 (peça 56), foram os seguintes:

a) a ausência de normas na Adaps que regulamentem os convênios e parcerias, tendo em vista que estes instrumentos possuem objetivos congruentes, diferentemente do que ocorre com os contratos, trouxe insegurança jurídica à celebração do acordo firmado com a OEI, e, por conta disso, foi recomendado à agência que regulamente a celebração de compromissos firmados a título de parceria/cooperação (peça 56, p. 9-10);

b) não houve a observância da marcha do procedimento licitatório, estabelecida no Manual de Licitações e Contratos da Adaps, para a contratação direta, por meio de dispensa de licitação, da OEI, conforme análise feita no Processo 033/2022, pois não houve (i) o planejamento prévio e detalhado (arts. 25 e 26); (ii) a justificativa quanto ao preço acordado (art. 24); e (iii) o estudo prévio da necessidade da contratação, tendo em vista que o procedimento licitatório se iniciou com uma consulta feita pelo então Diretor-Presidente da agência a uma única instituição, sem que tenha havido a necessária prospecção de mercado (art. 26, alínea “e”). Além disso, a necessidade de contratação trazida na Nota Técnica 29/2022, assinada pela então Diretora de Gestão Administrativa, foi emitida após elaboração da minuta do ajuste (art. 26, alínea “b”). Por esses motivos, a Junta Jurídica Extraordinária concluiu que, “por não ter seguido o rito procedimental previsto em regulamento vigente na Agência, o acordo reveste-se de vício insanável, que não se compatibiliza com a convalidação” (peça 56, p. 10-13);

c) não houve apreciação do referido Acordo de Cooperação Técnica pelo Conselho Deliberativo da Adaps, em afronta ao art. 20, *caput*, da Lei 13.958/2019, que reza que esse conselho deverá aprovar os contratos firmados pela agência; não consta no referido Processo 033/2022, qualquer ata de Reunião do Conselho Deliberativo tratando sobre esse acordo. Por conta disso, a Junta Jurídica Extraordinária concluiu que, embora seja flagrante a ilegalidade, ela pode ser convalidada pelo Conselho Deliberativo (peça 56, p. 13); e

d) embora o Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a Adaps e a OEI tenha sido celebrado no dia 17/10/2022 (peça 42), a sua publicação no Diário Oficial da União ocorreu apenas no dia 9/11/2022, e a publicação no site da Adaps se deu em abril de 2023, ou seja, após decorridos mais de cinco meses do esgotamento do prazo de vinte dias corridos, previstos no item 18.1 do referido acordo, que reza que “a publicação do presente Acordo de Cooperação Técnica Internacional no site da Agência é condição indispensável para sua eficácia e será providenciada pela Adaps no

prazo de até 20 (vinte) dias da sua assinatura” (peça 42, p. 8). Além disso, verificou-se a realização de pagamento antes da publicação do acordo. Por esse motivo, a Junta Jurídica Extraordinária concluiu que “houve o esgotamento do prazo em mais de cinco meses sem a publicação do acordo, o que retiraria sua validade, além de configurar inobservância do princípio da publicidade” (peça 56, p. 15-18).

36.4. Em conclusão, a Junta Jurídica Extraordinária da Adaps recomendou (i) a elaboração de regras para futuros acordos de cooperação/parceria junto à agência; (ii) o envio do parecer ao Ministério Público Federal para análise de responsabilidade daqueles que deram causa à contratação ilegal; (iii) a declaração de nulidade do Acordo de Cooperação, em função do descumprimento das regras licitatórias (arts. 25, 26 e 27 da Resolução SAPS/MS 3, de 15/10/2021); pela ilegitimidade da parte signatária; e pela não observância do prazo do item 18.1 do termo de cooperação, conforme autoriza o art. 3º, inciso I, da Resolução 3, de 17/4/2023, do Conselho Deliberativo (peça 47, p. 10); e (iv) que o Conselho Deliberativo determine a avaliação do serviço efetivamente prestado, com a análise dos relatórios de execução, e remunere apenas os serviços comprovadamente realizados (peça 56, p. 19).

### 37. Análise complementar:

37.1. Considerando o teor do **Parecer Jurídico 003/2023**, tem-se que o exame feito por essa Junta Jurídica encontra-se equivocado quando aponta a ilegitimidade do signatário para assunção do compromisso junto à OEI (peça 56, p. 13-15). Na visão da Junta, as partes signatárias do Acordo de Cooperação Técnica, que foi firmado no dia 17/10/2022, deveriam estar exercendo legitimamente seus poderes, nos termos do art. 47 do Código Civil, mas, no caso em epígrafe, o mandato do Sr. Alexandre Pozza Urnau Silva, considerado eleito e também empossado no dia 20/4/2020, conforme se alega, a partir de interpretações de Ata do Conselho Deliberativo e de Certidão do 2º Cartório de Ofício de Brasília, deveria ter se encerrado dois anos após (art. 10, § 4º, da Lei 13.958/2019), ou seja, no dia 25/4/2022; o que tornaria, em tese, ilegítima a sua atuação na celebração do referido acordo, que ocorreu em 17/10/2022.

37.2. Ocorre que, embora tenha sido registrado no Cartório do 2º Ofício de Brasília, em 11/5/2020 (peça 64, p. 639, do TC 020.546/2023-8), um ato constitutivo, a partir do qual teria sido certificado que o mandato da Diretoria Executiva da Adaps teria, supostamente, o termo inicial em 24/4/2020 e o termo final em 24/4/2022, tem-se que se considerar, na esfera administrativa de controle externo de contas, a data da posse prática/efetiva dos gestores públicos (que se deu a partir da assinatura dos termos de posse pelos próprios diretores, aceitando os encargos a partir daquela data de assinatura), e não uma suposta “posse” que teria ficado eventualmente subentendida, a partir de uma interpretação evidentemente equivocada de uma ata do Conselho Deliberativo de 24/4/2020 (que tratou apenas da mera indicação/eleição, e não da posse), pois, no caso do Sr. Alexandre Pozza, aquela posse efetiva se deu apenas em 8/9/2021.

37.3. Nesse sentido, o Voto Condutor do Acórdão 1.539/2023-TCU-Plenário, da lavra do Ministro Relator Vital do Rego, registrou a concordância integral com a proposta formulada pela unidade técnica no TC 029.154/2022-7, no sentido de que a instituição prática da Adaps se deu apenas no momento da posse do primeiro membro do seu órgão de comando, ou seja, a Diretoria Executiva, fato que ocorreu em 8/9/2021, com a posse do Diretor-Presidente da agência (peça 64, p. 470, do TC 020.546/2023-8). Dessa forma, a expressão “data de instituição da Adaps”, presente no art. 31, inciso I, da Lei 13.958/2019, deve ser interpretada como sendo 8/9/2021.

37.4. O entendimento contido nos parágrafos anteriores encontra ressonância nos pareceres do Diretor e do Auditor-Chefe Adjunto da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde deste Tribunal (peças 45 e 46, respectivamente, do TC 008.189/2023-4), em processo de representação acerca da suposta atuação irregular dos membros da então Diretoria Executiva da Adaps, no período de 25/4/2022 a 24/3/2023, na qual o Sr. Alexandre Pozza ocupava o cargo de Diretor Presidente.

37.5. Assim, com fulcro no exposto nos dois parágrafos anteriores, entende-se que não assiste razão aos membros da Junta Jurídica Extraordinária, quando alegam a ilegitimidade na atuação do



Sr. Alexandre Pozza na celebração do termo de cooperação técnica entre a Adaps e a OEI, pois, em 17/10/2022, o seu mandato ainda encontrava-se vigente.

37.6. No que pertine aos demais pontos tratados no Parecer Jurídico 003/2023, tem-se que a Junta Jurídica concluiu pela (i) necessidade de recomendar à Adaps que regulamente sobre compromissos firmados a título de parceria/cooperação, a exemplo do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a agência e a OEI, tendo em vista a insegurança jurídica que trouxe a sua celebração; (ii) ocorrência de vício insanável na contratação direta, por meio de dispensa de licitação, da OEI, levando em conta a ausência de planejamento prévio e detalhado do ajuste, da justificativa quanto ao preço acordado e de estudo prévio da necessidade da contratação; (iii) não apreciação do referido acordo pelo Conselho Deliberativo da Adaps, em afronta ao art. 20, *caput*, da Lei 13.958/2019; e (iv) publicação intempestiva do acordo no site da Adaps, em desacordo ao previsto no item 18.1 do próprio termo do Acordo de Cooperação Técnica.

37.7. Nesse ponto, é importante asseverar que, à Junta Jurídica Extraordinária, criada por meio da Resolução 3, de 17/4/2023 (peça 47, p. 9-10), competia expedir parecer sobre todos os atos administrativos e negócios jurídicos celebrados pela Adaps desde 25/4/2022 até 24/3/2023, opinando acerca da “convalidação, reformulação ou anulação dos mesmos, indicado os fatos e fundamentos jurídicos”, conforme reza o art. 2º, inciso I, dessa resolução.

37.8. Ocorre que, na prática, o Parecer Jurídico 003/2023, elaborado por essa Junta Jurídica Extraordinária, apenas se debruçou sobre o acordo de cooperação técnica celebrado entre a Adaps e a OEI, conforme teor da peça 56.

37.9. Tratando acerca do teor do **Relatório Final da CII** da Adaps (peça 59, p. 31-39), tem-se que várias irregularidades, apontadas originalmente pelo representante, na **execução do Acordo de Cooperação Técnica, firmado entre a Adaps e a OEI**, para realização de serviços de consultoria por meio dessa organização, foram confirmadas por essa comissão, tais como: (i) a ausência de uma metodologia de avaliação dos produtos demandados aos consultores, ocasionando entregas de produtos teóricos e científicos não condizentes com o objetivo do ajuste firmado com a OEI; (ii) a construção de objetivos e metas que não estabeleciam diálogo com as demandas das áreas técnicas da Adaps, inviabilizando uma análise confiável dos produtos entregues; e (iii) a baixa incorporação da produção dos consultores da OEI no cotidiano da agência.

37.10. Além das irregularidades relacionadas no parágrafo anterior, a CII registrou, no **processo anterior à celebração do referido acordo com a OEI**, (i) a ausência de pactuação prévia com o Conselho Deliberativo da agência; (ii) a adoção de um curto prazo (menos de cinco dias), para inscrição dos candidatos, além (iii) da divulgação restrita ao site da organização e (iv) da pouca transparência sobre os critérios avaliados.

37.11. Conforme já mencionado anteriormente, solicitou-se, nas diligências realizadas junto ao MS e à Adaps (peças 51 e 52, respectivamente), que fosse apresentada documentação contendo esclarecimentos acerca das medidas tomadas com relação à possível irregularidade tratada no parágrafo 88.7 da instrução anterior (peça 48, p. 16-17), nos termos das alíneas “b.2” e “c.4” da proposta de encaminhamento inserta na peça 48, p. 18; porém, constatou-se que as medidas, supostamente tomadas, se resumem (i) na recomendação contida no Relatório Final da CII da Adaps, para que fosse remetida a cópia daquele relatório, para conhecimento e adoção de medidas julgadas pertinentes, dentro de suas esferas de competências, à Diretoria Executiva da Adaps, ao Ministério da Saúde e ao Ministério Público Federal (peça 59, p. 166); e (ii) nas recomendações contidas na conclusão do Parecer da Junta Jurídica Extraordinária da Adaps, descritas no parágrafo 36.4 anterior (peça 56, p. 19).

37.12. O Ministério da Saúde não apresentou qualquer esclarecimento quanto às medidas tomadas para fazer frente às irregularidades aqui tratadas, conforme demonstrado no Ofício 1235/2023/CGINTE/ AECI/MS, de 26/10/2023 (peça 69, p. 1-2), e nos despachos datados de 5/10/2023 (peça 69, p. 3-4) e de 29/9/2023 (peça 69, p. 5-6).

## VII - Dos contratos de publicidade

38. Situação encontrada:

38.1. 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 da Adaps, 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 Comunicação e Treinamentos Ltda.

38.2. 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 Comunicação e Publicidade Ltda. (CNPJ 09.241.814/0001-92) e 2L Comunicação e Publicidade Ltda. (CNPJ 27.513.367/0001-65). Ele também foi sócio administrador da empresa RRA Consultoria em Comunicação 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 seriam cônjuges ou mantinham união estável.

38.3. Em pesquisa ao portal da Adaps, embora não tenha sido identificado contrato com a empresa Dois Ellis, foi localizado 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), aliada ao fato de que a Sra. Roberta Oliveira Teles de Menezes já não fazia mais parte do quadro da agência, conforme Quadro de Cargos e Ocupantes da Adaps de maio de 2023 (peça 41), entendeu-se, à época de elaboração da instrução anterior (peça 48), não caber aprofundamento da questão, tendo sido dado esse mesmo tratamento no TC 015.324/2023-0, quando da análise dessa mesma questão.

38.4. Além disso, alegou-se, 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 Comunicação e Treinamentos Ltda. (peça 25, p. 49). Com bases nesses nomes, não foi possível identificar os contratos a que o representante se referia.

39. Respostas do Ministério da Saúde e da Adaps às diligências:

39.1. Consoante consta do Relatório Final da CII da Adaps (peça 59, p. 64-68), as informações contidas nos parágrafos 38.1 a 38.4 desta instrução foram confirmadas, tendo sido apresentadas as seguintes informações complementares:

a) houve curto espaço de tempo para as empresas responderem à solicitação de cotação para a “contratação de profissionais para criação publicitária para concepção da identidade visual da agência”, conforme pode ser visto no Quadro 18 (peça 59, p. 65); tendo sido aprovada a menor cotação em nome da empresa Dois Ellis, no valor de R\$ 45.040,00, segundo Nota Técnica 8/2022/PRES/ADAPS, e apresentada no dia 15/2/2022 (peça 59, p. 65-66);

b) a Adaps solicitou ao IEL/DF a apresentação de um currículo do banco de dados desse instituto, compatível com o perfil proposto no respectivo Termo de Referência, e, coincidentemente, o resultado culminou com a indicação do Sr. Ravell pelo IEL/DF, tendo sido ele quem respondeu a solicitação de cotação por parte da empresa Dois Ellis (peça 59, p. 66);

c) identificou-se que o Sr. Ravell foi sócio do Sr. Kleyton, sendo esse esposo da Sra. Roberta, entre junho/2020 e março/2021; ressaltando-se que foi a Sra. Roberta, atuando, à época, como Gerente de Comunicação e Marketing da Adaps, que foi designada como responsável pelo processo de contratação que culminou com a celebração da avença com o Sr. Ravell (peça 59, p. 64-67); e

d) o Sr. Ravell e a Sra. Roberta já mantiveram relação profissional em trabalhos conjuntos, conforme *prints* de tela de rede social (Imagem 10; peça 59, p. 68); e, de acordo com os comentários feitos nesses *prints* (Imagens 10 e 11; peça 59, p. 68), foi possível identificar a relação de amizade entre a Sra. Roberta, à época que ela trabalhava para a Dois Ellis, com a Sra. Laiana Dias, então esposa do ex-Diretor-Presidente da Adaps, Sr. Alexandre Pozza (peça 59, p. 67-68).



39.2. Por fim, a CII concluiu pela tese de conflito de interesse, em virtude da pré-existência de relações interpessoais diretas entre a responsável pela área demandante da Adaps, Sra. Roberta, e o contratado, Sr. Ravell, em detrimento dos demais participantes.

40. Análise complementar:

40.1. Observa-se que, no Relatório Final da CII da Adaps, nada foi informado a respeito do 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 Comunicação e Treinamentos Ltda. (peça 25, p. 49). Como o representante não forneceu maiores detalhes acerca desse indício, deixa-se de proceder ao aprofundamento da questão.

40.2. Importante observar que, além da confirmação, pela CII, de (i) conflito de interesse quando da contratação do Sr. Ravell pela Adaps, em virtude da sua relação interpessoal e profissional com a Sra. Roberta e com o seu cônjuge, Sr. Kleyton, em detrimento dos demais participantes, essa comissão também identificou (ii) favorecimento pessoal na contratação da Sra. Roberta para o cargo de Gerente de Comunicação e Marketing da Adaps, por conta de sua relação pessoal prévia com a família do Sr. Alexandre Pozza, Diretor-Presidente da agência à época dos fatos, e (iii) apresentação de declaração de experiência, assinada por uma das pessoas que foram, posteriormente, contratadas pela Adaps para desenvolver atividades na Unidade de Comunicação e Marketing dessa agência (peça 59, p. 96-97).

40.3. Conforme já mencionado anteriormente nesta instrução, embora tenha sido solicitada, nas diligências realizadas junto ao MS e à Adaps (peças 51 e 52, respectivamente), a apresentação da documentação contendo esclarecimentos acerca das medidas tomadas com relação à possível irregularidade tratada no parágrafo 88.8 da instrução anterior (peça 48, p. 17), segundo consta das alíneas “b.2” e “c.4” da proposta de encaminhamento da peça 48, p. 18, observou-se que a única medida, supostamente tomada por essa agência, se resume na recomendação contida no Relatório Final da CII, para que fosse remetida a cópia daquele relatório, para conhecimento e adoção de medidas julgadas pertinentes, dentro de suas esferas de competências, (i) à Diretoria Executiva da Adaps; (ii) ao Ministério da Saúde; e (iii) ao Ministério Público Federal (peça 59, p. 166).

40.4. O Ministério da Saúde não apresentou qualquer esclarecimento quanto às medidas tomadas para fazer frente às irregularidades aqui tratadas, conforme demonstrado no Ofício 1235/2023/CGINTE/ AECI/MS, de 26/10/2023 (peça 69, p. 1-2), e nos despachos datados de 5/10/2023 (peça 69, p. 3-4) e de 29/9/2023 (peça 69, p. 5-6).

**CONCLUSÃO**

41. Primeiramente, deve-se observar que a Coordenadora-Geral de Contratos e Instrumentos de Cooperação da Saps/MS, por meio do Despacho datado de 29/9/2023 (peça 69, p. 5-6), e em resposta à diligência deste Tribunal, nos termos do Ofício 38177/2023-TCU/Seproc (peça 51), informou que “solicitou por duas vezes à Adaps acerca das providências descritas nos pontos 8.1 a 8.8 do mencionado ofício Anexo I”. Aduziu, também, que, em resposta ao MS, a Adaps asseverou que respondeu ao TCU demanda de igual teor, a partir do envio dos Ofícios 220/2023/PRES/ADAPS (peça 55) e 226/2023/PRES/ADAPS (peça 58), mas não descreve, no expediente encaminhado ao MS, quais as providências efetivamente tomadas quanto às irregularidades apontadas nos parágrafos 8.1 a 8.8 da instrução anterior (peça 48, p. 16-17), segundo foi expressamente instada a fazê-lo (peças 51 e 48, p. 18).

42. Ocorre que os ofícios encaminhados pela Adaps ao TCU, mencionados no parágrafo anterior (peças 55 e 58), apenas fizeram menção ao envio dos seguintes documentos: (i) Relatório Final da CII dessa agência, datado de 14/7/2023 (peça 59); (ii) Parecer da Junta Jurídica Extraordinária 003/2023, datado de 30/5/2023 (peça 56); e (iii) Relatório de Atividades da Diretoria Executiva Interina - 2º trimestre de 2023, datado de julho/2023 (peça 57), conforme já aludido anteriormente. O Ministério da Saúde, em sua resposta à diligência, encaminhou, apenas, o mesmo Relatório Final da CII da Adaps (peça 69, p. 7-172).

43. Restou demonstrado nos autos que as respostas do MS e da Adaps às diligências realizadas

por este Tribunal, nos termos dos ofícios de peças 51 e 52, respectivamente, não abordaram todos os indícios de irregularidade apontados na instrução anterior, especificadamente com relação àqueles relacionados nos parágrafos 88.1 a 88.8 da instrução anterior (peça 48, p. 16-17), que foram detalhados ao longo do exame técnico daquela instrução (peça 48, p. 5-14). A Adaps e o MS se limitaram a encaminhar documentos elaborados anteriormente ao recebimento dos ofícios de diligência. A resposta do MS, por exemplo, se deu de forma intempestiva, tendo, inclusive, solicitado dilação de prazo para atendimento à diligência, “tendo em vista a necessidade de retorno da resposta da Adaps, para atendimento do pleito”, conforme consta do Ofício 1121/2023/CGINTE/AECI/MS, de 26/9/2023 (peça 69, p. 180-181). Esse pedido de prorrogação de prazo, por intempestivo, não foi analisado.

44. Nesse ponto, faz-se necessário trazer à baila algumas informações extraídas do Relatório de Atividades, datado de julho/2023, mencionado no parágrafo 42 anterior, que indicam que houve, pelo menos em parte, a tomada de algumas supostas providências pela Diretoria Executiva Interina da Adaps, com vistas a apurar algumas irregularidades, propondo soluções/encaminhamentos, conforme segue:

- a) o Conselho Deliberativo da Adaps, em reunião ocorrida no dia 30/5/2023, apontou a necessidade de realização de auditoria externa nos contratos firmados com a OEI e com o IEL/DF; aduz, também, que aguarda a “convalidação do contrato da Global Auditores Independentes, para fins de encaminhamento” (peça 57, p. 27; Iniciativa 29);
- b) sobrestamento do Termo de Cooperação Técnica Internacional 001/2022 com a OEI, e cancelamento dos termos de referência dos contratos de bolsistas do PMpB (peça 57, p. 28; Iniciativa 30);
- c) no âmbito da Unidade de Integridade da Adaps, “foram autuados 20 processos para a apuração dos indícios de irregularidade relacionados aos empregados da Agência” (peça 57, p. 17; Iniciativa 12); e
- d) foram feitos remanejamentos e substituições de diversos cargos da agência, conforme demonstrado na Tabela 5 daquele relatório (peça 57, p. 30-33; Iniciativa 35).

45. A partir do exame das informações e dos documentos encaminhados pela Adaps e pelo Ministério da Saúde, restou evidenciado que diversas questões trazidas aos autos pelo representante, e discriminadas no exame técnico da instrução anterior (peça 48, p. 5-14), não foram devidamente tratadas, e, para aquelas que foram incluídas nas análises que culminaram com a elaboração do Relatório Final da CII (peça 59), do Parecer da Junta Jurídica Extraordinária 003/2023 (peça 56) e do Relatório de Atividades da Diretoria Executiva Interina - 2º trimestre de 2023 (peça 57), não foram apresentados encaminhamentos conclusivos. Diante disso, entende-se que a representação deve ser conhecida e, no mérito, considerá-la **procedente**.

46. Dessa forma, entende-se necessário **determinar**, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020:

- a) à **Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde** (AGSUS; antiga Adaps), que apresente, no prazo de **noventa dias**, os resultados conclusivos decorrentes das apurações, bem como as providências tomadas, relacionadas a **todos** os indícios de irregularidade apontados (i) na instrução anterior, notadamente aqueles mencionados nos parágrafos 88.1 a 88.8 daquela instrução (peça 48, p. 16-17), cuja descrição encontra-se devidamente minudenciada no seu “exame técnico” (peça 48, p. 5-14); (ii) no Relatório Final da Comissão de Investigação Interna (CII) dessa agência e que não foram abordados na instrução anterior (peça 48); e (iii) no Parecer da Junta Jurídica Extraordinária 003/2023; e
- b) ao **Ministério da Saúde** que apresente, no prazo de **noventa dias**, dentro de sua esfera de competência, os resultados conclusivos decorrentes das apurações, bem como as providências tomadas, relacionadas a **todos** os indícios de irregularidade apontados (i) na instrução anterior, notadamente aqueles mencionados nos parágrafos 88.1 a 88.8 da instrução anterior (peça 48, p. 16-17), cuja descrição encontra-se devidamente minudenciada no seu “exame técnico” (peça 48, p. 5-14); (ii) no Relatório Final da Comissão de Investigação Interna (CII) da Adaps e que não foram

abordados na instrução anterior (peça 48); e (iii) no Parecer da Junta Jurídica Extraordinária 003/2023.

47. Por fim, importa observar que, a partir do conteúdo das respostas a serem apresentadas pela AGSUS e pelo Ministério da Saúde, em atendimento às determinações mencionadas no parágrafo anterior, alguns indícios de irregularidade, tratados no presente processo, podem ser excluídos do escopo da auditoria a ser realizada na AGSUS, por este Tribunal, para avaliação da regularidade de atos e contratos, conforme consta, expressamente, do subitem 9.2.3 do Acórdão 2.169/2023-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Vital do Rego), prolatado nos autos do TC 019.252/2023-4, que trata de Solicitação do Congresso Nacional.

### INFORMAÇÕES ADICIONAIS

48. Tramita no âmbito desta Corte o TC 019.252/2023-4, o qual trata de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) para que ocorra a realização de auditoria na AGSUS (antiga Adaps), com o objetivo de avaliar a regularidade dos contratos celebrados e a atuação da agência, desde a sua criação. Nos termos do Acórdão 2.169/2023-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Vital do Rego), itens 9.2.1 e 9.4, o Plenário deste Tribunal entendeu que a presente representação versa sobre parte da mencionada Solicitação, motivo pelo qual houve a extensão dos atributos de SCN a este processo.

49. Diante disso, caberá propor, no que se refere ao acórdão que vier a prolatado, juntada de cópia ao TC 019.252/2023-4, bem como o envio de cópia para a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) **conhecer** da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014; para, no mérito, considerá-la **procedente**;

b) **determinar**, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020:

b.1) à **Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde** (AGSUS; antiga Adaps), que apresente, no prazo de **noventa dias**, os resultados conclusivos decorrentes das apurações, bem como as providências tomadas, relacionadas a **todos** os indícios de irregularidade apontados (i) na instrução anterior, notadamente aqueles mencionados nos parágrafos 88.1 a 88.8 daquela instrução (peça 48, p. 16-17), cuja descrição encontra-se devidamente minudenciada no seu “exame técnico” (peça 48, p. 5-14); (ii) no Relatório Final da Comissão de Investigação Interna (CII) dessa agência e que não foram abordados na instrução anterior (peça 48); e (iii) no Parecer da Junta Jurídica Extraordinária 003/2023; encaminhando toda a documentação comprobatória acerca do cumprimento dessas providências ao TCU (parágrafo 46 desta instrução);

b.2) ao **Ministério da Saúde** que apresente, no prazo de **noventa dias**, dentro de sua esfera de competência, os resultados conclusivos decorrentes das apurações, bem como as providências tomadas, relacionadas a **todos** os indícios de irregularidade apontados (i) na instrução anterior, notadamente aqueles mencionados nos parágrafos 88.1 a 88.8 da instrução anterior (peça 48, p. 16-17), cuja descrição encontra-se devidamente minudenciada no seu “exame técnico” (peça 48, p. 5-14); (ii) no Relatório Final da Comissão de Investigação Interna (CII) da Adaps e que não foram abordados na instrução anterior (peça 48); e (iii) no Parecer da Junta Jurídica Extraordinária 003/2023; encaminhando toda a documentação comprobatória acerca do cumprimento dessas providências ao TCU (parágrafo 46 desta instrução);

c) juntar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao TC 019.252/2023-4 (parágrafo 49 desta instrução);

d) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam para a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (parágrafo 49 desta instrução)

- e) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, bem como a cópia integral do presente processo, para a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde (AGSUS; antiga Adaps) e ao Ministério da Saúde, para subsidiar o cumprimento das determinações contidas nas alíneas anteriores; e
  - f) informar ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e
  - g) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.
- Eis o relatório.

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.589/2024-GABPRES

Processo: 030.726/2022-0

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: 19/08/2024

*(Assinado eletronicamente)*

THAIS CRUZ ANDREOZZI

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