



OFÍCIO Nº 8/2024 - SERV-PUBLICA.

Goiânia, 09 de janeiro de 2024.

A Sua Excelência o Senhor

**DEPUTADO RENATO DE CASTRO**

PRESIDENTE DA COMISSÃO DE TRIBUTAÇÃO, FINANÇAS E ORÇAMENTO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIAS - ALEGO

**NESTA**

**Assunto: Comunica Decisão. Chamamento Público nº 01/2023 SES/GO. Processo nº: 202300047002207.**

Excelentíssimo Senhor Deputado,

1. De ordem, levo ao conhecimento de Vossa Excelência, na qualidade de Presidente da Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento dessa Assembleia Legislativa, que o Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Goiás, pelos membros integrantes de seu Tribunal Pleno, prolatou decisão, conforme **Acórdão nº 3353**, de 14 de dezembro de 2023, nos autos em epígrafe, que tratam da apreciação do Edital de Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO da Secretaria de Estado da Saúde, cujo objeto é a seleção de entidade sem fins lucrativos, com fulcro na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e suas alterações, para celebração de termo de colaboração para gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde em regime de 24 horas/dia, no Hospital de Urgências de Goiás Dr. Valdemiro Cruz (HUGO).
2. Nos termos da referida decisão, acolhendo o Relatório e Voto do Excelentíssimo Senhor Relator, Conselheiro Edson José Ferrari, **ACORDOU** esta Corte, dentre outras deliberações, em:

*I - Considerar ilegal o procedimento de chamamento público instaurado por meio do Edital de Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO, objeto destes autos, bem como os procedimentos instaurados pelos Editais de Chamamentos Públicos nº 02/2023-SES/GO, nº 03/2023-SES/GO e nº 04/2023-SES/GO, em face de ilegalidades nos referidos instrumentos convocatórios por ofensa ao inciso IV do art. 3º da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, ao §1º do art. 199 da Constituição Federal, e ao art. 4º, c/c os artigos 24 e 25, todos da Lei nº 8.080, de 1990 (Lei Orgânica da Saúde).*

*II - Determinar ao representante legal da Secretaria de Estado da Saúde que:*  
a) proceda a **anulação** do procedimento de chamamento público instaurado por meio do Edital de **Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO**, objeto destes autos, bem como dos procedimentos instaurados pelos Editais de **Chamamentos Públicos nº 02/2023-SES/GO, nº 03/2023-SES/GO e nº 04/2023-SES/GO.**

b) tome as providências necessárias à apuração do valor para eventual ressarcimento ao erário, caso tenha sido assinado termo de colaboração, gerado despesa e efetivado repasse com base em **termo de colaboração**





**considerado ilegal**, conforme apurado e demonstrado nestes autos, sob pena de responsabilidade solidária.

c) comunique ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás as medidas adotadas, em cumprimento às determinações desta decisão, inclusive com encaminhamento de cópia dos atos administrativos devidamente publicados, se for o caso.

III - Recomendar ao representante legal da Secretaria de Estado da Saúde que se abstenha de firmar termo de colaboração com organização da sociedade civil – OSC, cujo objeto seja a gestão, operacionalização e execução dos serviços de saúde em unidades públicas, de natureza complementar do SUS, tendo em vista que este instrumento de parceria previsto na Lei Federal nº 13.019, de 2014, não tem amparo no ordenamento jurídico pátrio (artigo 3º, inciso IV, da Lei 13.019/2014, artigo 199, § 1º, da CF/88 e artigos 24 e 25 da Lei 8.080/1990).

IV - Dar conhecimento desta decisão à Procuradoria-Geral do Estado, na pessoa de seu representante legal, considerando que a Procuradoria Setorial e a Procuradoria-Geral, enquanto unidades de controle interno, autorizaram a realização dos procedimentos com as ilegalidades apontadas nestes autos pelo Serviço de Fiscalização da Saúde deste Tribunal.

V - Dar conhecimento desta decisão ao Ministério Público do Estado de Goiás, à Controladoria-Geral do Estado, à Comissão de Saúde e à Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento, ambas da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás.

VI - Dar conhecimento desta decisão ao Conselho Estadual de Saúde de Goiás, na pessoa de seu representante legal, por se tratar de órgão colegiado que tem como objetivo a fiscalização, o acompanhamento e o monitoramento das políticas públicas de saúde no âmbito estadual.

VII - Dar conhecimento desta decisão ao Chefe do Poder Executivo, para os devidos controles Administrativo e Finalístico.

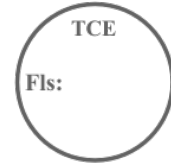
Respeitosamente,

Ana Paula de Araújo Rocha  
**SECRETÁRIA-GERAL**

Anexos: Cópias do Acórdão nº 3353/2023 e do Relatório e Voto nº 361/2023 - GCEF.

AGO/VRC





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS  
SECRETARIA-GERAL**

**OFÍCIO Nº 8/2024 - SEC-GERAL**

Digitally signed by ANA PAULA DE ARAÚJO ROCHA:58792520197

Date: 2024.01.09 17:32:43 -03:00

Reason: Assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º, inc. I – login e senha



Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.  
Autenticar documento em <https://aregualgita.al.go.leg.br/autenticidade>  
com o identificador 32003100380039003900380034003A005000, Documento assinado digitalmente  
em 09/01/2024 às 17:32:43 -03:00, conforme a Lei nº 13.063/2025 1441542971



**RELATÓRIO Nº 361/2023 - GCEF.**

**Processo nº: 202300047002207/309-09**  
**Assunto: 309-09-LICITAÇÃO-CHAMAMENTO**  
**Unidade Técnica: Serviço de Fiscalização da Saúde**  
**Interessado: Secretaria de Estado da Saúde - SES**  
**Conselheiro Relator: Edson José Ferrari**  
**Auditor: Cláudio André Abreu Costa**  
**Procurador: Fernando dos Santos Carneiro**

1. Tratam os presentes autos de requisição de cópia do **Edital de Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO** à Secretaria de Estado da Saúde, cujo objeto é a seleção de entidade sem fins lucrativos, com fulcro na **Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014 e suas alterações, para celebração de **termo de colaboração** para gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde em regime de 24 horas/dia, no Hospital de Urgências de Goiás Dr. Valdemiro Cruz (**HUGO**), pelo período de 36 meses, no valor total de **R\$ 767.607.590,16**.
2. Iniciam os autos o Ofício nº 24/2023 – GCEF, de 16 de junho de 2023, endereçado ao Sr. Sérgio Alberto Cunha Vêncio, Secretário de Estado da Saúde, **requisitando** cópia do **Edital de Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO** e seus Anexos, com fundamento no §4º do art. 1º da Lei nº 16.168/2007 (Lei Orgânica do TCE-GO), combinado com o *caput* e incisos I, II e III do art. 263 do Regimento deste Tribunal (Evento 1, e-TCE).
3. Da análise quanto aos **aspectos técnicos e jurídicos** do Edital de Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO (Evento 3, e-TCE), realizada pelo Serviço de Fiscalização da Saúde constatou-se que o **objetivo** do Chamamento Público é a **contratação de Organização da Sociedade Civil (OSC)**, por meio de **termo de colaboração**, com fundamento na **Lei nº 13.019, de 2014** e suas alterações, para **gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde** em regime de 24 horas/dia, no Hospital de Urgências de Goiás Dr. Valdemiro Cruz (**HUGO**).
4. A partir dos principais aspectos considerados relevantes para o exame de conformidade sobre o conteúdo do Edital de Chamamento Público nº 01/2023 SES/GO e seus Anexos, o Serviço de Fiscalização da Saúde procedeu criteriosa **análise técnica e jurídica** da documentação encaminhada, cujo resultado está materializado na **Instrução Técnica Conclusiva nº 16/2023 - SERVFISCSAÚDE**, de 26 de junho de 2023 (Evento 8, e-TCE).





5. Considerando as **premissas** a serem observadas pelas instituições candidatas na elaboração da **proposta de trabalho**, bem como as **especificações técnicas e descritivos de serviços**, definidos no **Plano de Trabalho, itens 2.10 e 3**, respectivamente (Evento 3, p. 11, e-TCE), a Unidade Técnica concluiu que o contrato pretendido tem como objeto a prestação de **serviço assistencial** à saúde em unidade hospitalar de **média e alta complexidade em urgência e emergência** orientada pelos princípios e diretrizes do SUS, voltado, ainda, para o ensino, pesquisa e extensão universitária.

6. Analisando o texto do edital à luz de dispositivos constitucionais sobre o direito à saúde, bem como sobre as ações e serviços públicos de saúde, **o Serviço de Fiscalização da Saúde fez importantes considerações** para a instrução e encaminhamento destes autos, cuja síntese está reproduzida a seguir.

*“O artigo 196, caput, da Constituição Federal previu que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.*

Além disso, o **art. 199, §1º da Carta Magna**, e o **art. 4º, c/c os arts. 24 e 25**, todos da **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica do SUS), previram a possibilidade da **participação de entidades privadas na prestação de serviços de saúde**, destacando, contudo, que ela se trata de uma obrigação do Estado, e que à iniciativa privada caberia apenas participar, em **caráter complementar**.

Ademais, ao estabelecer as diretrizes do SUS, o art. 198, II, da CF distinguiu as atividades preventivas, que são prioritárias, dos serviços assistenciais (CF, art. 198, II), e é a partir dessa distinção que o **art. 199 da CF tratou da assistência à saúde como atividade possível de ser desempenhada de forma complementar pela iniciativa privada**, enquanto para as atividades preventivas não foi exigido tal regime, podendo serem prestadas pela iniciativa privada indistintamente.

A leitura do **art. 20 da Lei nº 8.080, de 1990**, converge nesse sentido, como pode ser evidenciado no excerto a seguir:

**Art. 20.** Os serviços privados de **assistência à saúde** caracterizam-se pela atuação, por iniciativa própria, **de profissionais liberais, legalmente habilitados**, e de **pessoas jurídicas de direito privado na promoção, proteção e recuperação da saúde**.

De acordo com a **Constituição Federal** e a **Lei Orgânica do SUS**, a iniciativa privada é livre para realizar atividades voltadas à assistência à saúde, no entanto, **quando essas ações e serviços integram o SUS, sua atuação deve seguir as diretrizes desse sistema**, mediante **contrato** de direito público ou **convênio**, e devem se **restringir** a atender os serviços que os órgãos e instituições públicas – **prestadores naturais das ações e serviços do SUS** – **não conseguiram realizar, por isso sua natureza sempre será complementar**, posto que o particular só pode agir no espaço que os órgãos e instituições públicas deixaram incompleto por uma incapacidade de dar a cobertura assistencial à população necessária.





Conclui-se, portanto, **dentro do SUS**, ainda que o conjunto de ações e serviços de saúde seja prestado por órgãos e instituições públicas, **toda a atuação da iniciativa privada em atividade assistencial**, qual seja, a promoção, proteção e recuperação da saúde, é **complementar**.

Contudo, os **instrumentos jurídicos** estabelecidos pela **Lei nº 13.019/2014**, por vontade expressa da Lei, não alcançam as contratualizações para fomentar as ações de entidades filantrópicas e entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em complementariedade ao SUS. É o que se depreende do artigo a seguir transcrito:

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

[...]

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

Dessa forma, conclui-se que os ajustes firmados com a iniciativa privada para gerenciamento, operacionalização e/ou execução de ações e serviços de assistência à saúde em unidades públicas, tal qual o que pretende firmar a SES/GO para gerenciamento do HUGO, configuram a participação complementar no Sistema Único de Saúde, **o que afasta a aplicabilidade da Lei nº 13.019/2014**, nos termos do seu art. 3º, IV." (grifos nossos)

7. Com estes fundamentos, além de outras considerações relevantes consignadas na **Instrução Técnica Conclusiva nº 16/2023 - SERVISCASAÚDE**, de 26 de junho de 2023 (Evento 8, e-TCE), após concluir a análise do edital de Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO e da legislação aplicável à matéria, o Serviço de Fiscalização da Saúde **firmou entendimento** de que o **ajuste que a Secretaria de Estado da Saúde – (SES/GO) pretende firmar** para gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde em regime de 24 horas/dia, do Hospital de Urgências de Goiás Dr. Valdemiro Cruz (HUGO), **tem caráter de participação complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS)**, o que **afasta a aplicabilidade da Lei nº 13.019/2014**, nos termos do **inciso IV do art. 3º**.

8. A Unidade Técnica consignou também a existência dos **Chamamentos Públicos nº 02/2023-SES/GO**, para a gestão do **Hospital Estadual da Mulher Dr. Jurandir do Nascimento – HEMU** e **nº 03/2023-SES/GO**, para a gestão do **Hospital Estadual de Aparecida de Goiânia Caio Louzada – HEAPA**, publicados em 16/06/2023, nos mesmos termos do Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO, ora analisado, cuja Lei utilizada como fundamento para a seleção de entidade de direito privado sem fins lucrativos, para **gestão, operacionalização e execução de serviços assistenciais de saúde** em hospitais públicos estaduais, é também a **Lei nº 13.019, de 2014**.

9. Por último, **concluiu**, ainda, que os **termos de colaboração** pretendidos pela Secretaria de Estado da Saúde de Goiás com os instrumentos convocatórios analisados, amparados nos preceitos da **Lei nº 13.019**, de 2014, não podem ser utilizados para formalizar os ajustes de parceria e fomento intencionados, os quais devem ser regidos pela **Lei Estadual nº 21.740**, de 29 de dezembro de 2022, sendo o **Contrato de Gestão** o instrumento adequado para tal finalidade.





10. Considerando os apontamentos consignados na **Instrução Técnica Conclusiva nº 16/2023 - SERVFISC-SAÚDE**, em especial os que abordam os **fundamentos constitucionais e legais** sobre a matéria objeto dos referidos atos convocatórios, o Serviço de Fiscalização da Saúde sugeriu ao Conselheiro Relator a adoção das seguintes **medidas de controle externo**:

a) **Determinar a suspensão cautelar, temporária, do Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO**, bem como dos **Chamamentos Públicos nº 02/2023-SES/GO e nº 03/2023-SES/GO**, *inaudita altera pars*, pela presença do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* em face de irregularidade nos referidos instrumentos, por **ofensa ao art. 3º, IV, da Lei nº 13.019/2014, ao art. 199, §1º da Constituição Federal, e ao art. 4º, c/c os artigos 24 e 25, todos da Lei nº 8.080, de 1990 (Lei Orgânica do SUS)**. (grifamos)

b) **Determinar à Secretaria de Estado da Saúde que proceda, em 10 dias, a retificação dos Editais de Chamamento Público nºs. 01/2023-SES/GO, 02/2023-SES/GO e 03/2023-SES/GO, para observar a Lei Estadual nº 21.740/2022 e formalizar, ao final do procedimento de seleção, contrato de gestão com organização social devidamente qualificada.** (grifamos)

c) **Alertar o Secretário de Estado da Saúde, Sr. Sérgio Alberto Cunha Vêncio, que o descumprimento à determinação deste Tribunal ensejará a aplicação de multa com fulcro no art. 112, II, da LOTCE/GO, Lei nº 16.168/2007, em razão da infração à norma legal.**

11. Todavia, no que tange à sugestão da Unidade Técnica de adotar medida cautelar, no primeiro exame, de cognição sumária, este Relator **entendeu não haver**, naquele momento, **situação** que justificasse a atuação imediata deste Tribunal nestes autos, no sentido de adotar a medida cautelar sugerida.

12. Desta forma, naquela oportunidade, considerando o contexto, a complexidade e a relevância da matéria objeto dos Chamamentos Públicos em questão, bem como o grande interesse público e social envolvidos e, ainda, os debates e entendimentos que estão ocorrendo em várias partes do Brasil sobre esta matéria, este Relator entendeu ser imperioso e necessário oportunizar, **primeiramente**, o contraditório ao Secretário de Estado da Saúde em relação aos apontamentos do Serviço de Fiscalização da Saúde, deixando a decisão quanto a **cautelar** proposta pela Unidade Técnica **postergada** para depois da **análise do contraditório**.

13. Sendo assim, pelo Despacho nº 383/2023 – GCEF, de 10 de julho de 2023 (Evento 9, e-TCE), determinei a **citação** da Secretaria de Estado da Saúde (SES/GO), por meio do seu representante legal, Sr. Sérgio Alberto Cunha Vêncio, para conhecer os termos da **Instrução Técnica Conclusiva nº 16/2023 - SERVFISC-SAÚDE**, de 26 de junho de 2023 (Evento 8, e-TCE), e apresentar suas razões e ou justificativas de defesa quanto aos pontos levantados pela Unidade Técnica deste Tribunal.





14. Realizado o contraditório (inclusive com audiências entre os Procuradores de Estado e Técnicos desta Corte de Contas e do Sr. Secretário de Estado da Saúde com este Relator), vieram aos autos as **razões de defesa**, o Despacho nº 1184/2023/GAB, da Procuradoria Geral do Estado (Evento 16, e-TCE), bem como dois Termos de Colaboração firmados pela Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, encaminhados a este Tribunal pelo Secretário de Estado da Saúde, por meio da Chancela nº 2219, de 02 de agosto de 2023 (Evento 13, e-TCE).

15. Pelo Despacho nº 462/2023 – GCEF, de 04 de agosto de 2023 (Evento 21, e-TCE), os autos foram encaminhados ao Serviço de Fiscalização da Saúde, para **análise das razões de defesa** e da documentação carreada aos autos pela unidade jurisdicionada, e formular a **proposta de encaminhamento** pertinente ao deslinde da matéria, inclusive sobre a necessidade da cautelar sugerida.

16. No exame técnico realizado sobre as razões de defesa, o Serviço de Fiscalização da Saúde, pela **Instrução Técnica Conclusiva nº 21/2023 - SERVISC-SAÚDE**, de 14 de agosto de 2023, apresenta o resultado de sua análise, cuja síntese está reproduzida nos parágrafos a seguir.

“A Procuradoria Geral do Estado de Goiás, inicialmente, tece considerações acerca do caráter restritivo à competição das Leis Estaduais nº 15.503/2005 e nº 21.740/2022 em decorrência das exigências acerca da qualificação, o que estaria dificultando a participação de interessados e inviabilizando a ampla concorrência, de forma que a opção pela forma de ajuste preconizada pela Lei nº 13.019/2014 e alterações visou transpor esse obstáculo.

Afirma, ainda, que a Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, ao incluir o inciso IV no art. 3º da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, excluiu de sua incidência os convênios (em sentido estrito) e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos em regime de complementariedade do Sistema Único de Saúde - SUS, nos termos do art. 199, §1º, da Constituição Federal.

Delineia nos itens 24 e seguintes acerca do regime de participação complementar no qual as entidades privadas, convenentes ou contratadas prestariam serviços em suas próprias unidades, recebendo contraprestação do Estado por meio da Tabela SUS, seriam regidas, quando formalizadas por convênio, pelo artigo 116 da Lei 8.666/93, não se confundindo com as definições de fomento e colaboração descritas nos incisos VII e VIII do art. 2º da **Lei 13.019/2014** e por isso excluídas pelo art. 3º, IV.

Desenvolve, portanto, o raciocínio de que o regime de complementariedade abarca tão somente os convênios *stricto sensu*, regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666/93, firmados com instituição privada para a prestação de serviços de saúde em suas unidades particulares e remunerados conforme a Tabela SUS.

Dessa forma, conclui que o objeto do termo de colaboração a ser celebrado conforme plano de trabalho que acompanha o Edital de Chamamento Público nº 01/2023/SES/GO, qual seja: gerenciamento, operacionalização e execução de ações e serviços de saúde no HUGO não se enquadra no regime complementar, uma vez que as atividades prestacionais serão executadas junto a uma unidade pública de saúde com remuneração na forma prevista no







Edital de Chamamento Público e no anexo IV do edital, utilizando-se **tabela FIPE saúde** e estimativa de despesa mediante projeção de atendimentos.

17. Da análise do exposto acima o Serviço de Fiscalização da Saúde consigna que há divergência quanto ao entendimento da Secretaria de Estado da Saúde e do referido Serviço sobre o que seria **serviços de natureza complementar ao SUS**.

18. Segunda a Unidade Técnica, a Secretaria de Estado da Saúde entende que o regime de complementariedade abarca tão somente os **convênios *stricto sensu***, regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666/93, firmados com instituição privada para a prestação de serviços de saúde em suas unidades particulares e remunerados conforme a Tabela SUS. Dessa forma, sendo a execução dos serviços realizada em unidades hospitalares próprias não é serviço complementar e pode ser objeto de termo de colaboração.

19. Contudo, conforme defendido na Instrução Técnica nº 16/2023 (Ev. 8, e-TCE), a prestação de serviços na área da saúde por entidades particulares sem fins lucrativos de forma complementar não se subsume aos **convênios *stricto sensu***, a serem executados da forma como preconizado pela SES. A **atuação complementar** decorre, sobretudo, da **insuficiência** na prestação dos **serviços assistenciais pelo SUS**, que se socorre de outros meios gerenciais para suprir essa lacuna.

20. Os contratos e convênios referenciados pela norma contida no art. 199, § 1º da Constituição Federal têm sentido amplo e abrangem todas as formas de repasses de dinheiro público para o terceiro setor, bem como de contratos, seja que nomes (denominação legal – *nomen iuris*) receberem, desde que objetivem complementar as **atividades de assistência à saúde** que não puderam ser integralmente oferecidas pelo SUS.

21. Nota-se, portanto, que o **fator determinante para a aplicação da Lei nº 13.019/014 na área da saúde não é o local onde os serviços serão prestados**, se em unidades hospitalares próprias do Estado ou se nas instalações particulares, nem **a forma do ajuste** nem, tampouco, **a forma do cálculo da remuneração**.

22. O que determina a incidência da referida Lei é tão somente a **natureza da atividade** a ser desempenhada. Se **assistencial** ela não se aplica, uma vez que é dessa atividade que se trata o art. 199, § 1º da Constituição Federal e, pela norma, afastada em seu art. 3º, inciso IV. Se a atividade é **preventiva** ela poderá ser objeto de **termos de colaboração**, termo de fomento e acordos de cooperação, na forma da **Lei nº 13.019/2014**.

23. Nesse sentido, o Ministério da Saúde, no estudo intitulado: **Aplicação do Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no âmbito do Sistema Único de Saúde**, asseverou:





(...)

“A incidência das disposições da Lei nº 13.019, de 2014 sobre as relações estabelecidas entre os órgãos e entidades integrantes do SUS e entidades civis sem fins lucrativos é residual, restringindo-se a eventuais convênios não enquadráveis pelas disposições do art. 3º da Lei e às parcerias porventura celebradas **com fundações de apoio; entidades de desenvolvimento e pesquisa e outras entidades do gênero**, podendo, ainda, nesses casos, ser dispensada ou mesmo inexigível a realização de chamamento público.” (p. 69)

(...)

“3.3. As linhas de financiamento de projetos e atividades na área da saúde, abertas ao universo de entidades civis sem fins lucrativos. Eventuais linhas de financiamento (fomento) aprovadas pelo gestor federal, estadual ou municipal da saúde com o objetivo de fomentar **projetos e atividades de interesse público, alinhados com os objetivos e estratégias da política pública de saúde que sejam abertas a toda e qualquer entidade civil sem fins lucrativos que atue na área, independentemente dela participar ou não de forma complementar ao SUS, serão regidas pelas disposições da Lei nº 13.019**, por não se enquadrarem no regime de participação complementar da entidade privada no âmbito do SUS.

Nesses casos, o Poder Público deverá selecionar as entidades a serem fomentadas mediante chamamento público e celebrar termo de fomento, à luz dos regramentos do novo marco regulatório das organizações da sociedade civil.” (p.63) (sem grifos no original).

(...)

24. Com atenção, observa-se que o termo em negrito no excerto destacado, refere-se a projetos e serviços voltados às **atividades preventivas**, uma vez que apenas essas podem ser desenvolvidas indistintamente por qualquer entidade do terceiro setor, ou seja, **independente de comprovação de insuficiência assistencial pelo SUS**.

25. Como exemplo de atividades preventivas pode-se citar: campanhas de vacinação, ações educativas para controle de condições de risco de diversas doenças (como por exemplo obesidade, vida sedentária, tabagismo) e prevenção de complicações, prevenção ao câncer, às hepatites virais, ao vírus da imunodeficiência humana (HIV) e à malária, etc.

26. A rede que compõe o SUS é ampla e abrange tanto ações quanto serviços de saúde. Engloba a **atenção primária**, a de **média** e de **alta complexidades**, os **serviços de urgência** e de **emergência**, a **atenção hospitalar**, as **ações e serviços das vigilâncias epidemiológica, sanitária e ambiental** e a **assistência farmacêutica**, conforme preconizam os **artigos 5º e 6º da Lei nº 8.080/1990**.

27. Ademais, é necessário reforçar o entendimento de que a **concessão de gestão de unidade hospitalar**, tal qual se pretende com os Chamamentos Públicos nº 01/2023; nº 02/2023 e nº 03/2023, ao terceiro setor **é operação muito diferente do que se entende por colaboração, fomento e cooperação** e por essa razão **incompatível com o regime estabelecido pela Lei nº 13.019/2014**.

28. Em sua manifestação, o Secretário da Saúde argumenta que a suspensão do processo de escolha, principalmente no caso do Hospital de Urgências de Goiás Dr.





Valdemiro Cruz (HUGO), configura real e temerário risco de o hospital cessar seu funcionamento por falta de administração e corpo de funcionários, diante do iminente exaurimento da vigência do Contrato de Gestão nº 39/2022-SES/GO, às 23:59hrs do dia 23/08/2023, configurando-se o *periculum in mora* inverso.

29. Importante ressaltar que o argumento do Secretário da Saúde, consignado no item anterior, que a suspensão do procedimento colocaria em risco o funcionamento do Hospital de Urgências de Goiás Dr. Valdemiro Cruz (HUGO), configurando-se o *periculum in mora* inverso, não se sustenta, pois já estamos no mês de novembro e não se tem notícia de que o hospital cessou suas atividades e o Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO ainda não chegou a termo, isto é, não foi celebrado o Termo de Colaboração. Assim, a urgência apontada no judiciário foi falaciosa.

30. Em análise desses argumentos apresentados pela SES/GO, a Unidade Técnica consigna que após pesquisa no sítio eletrônico da Secretaria de Estado da Saúde acerca dos Chamamentos Públicos nº 01/2023; nº 02/2023 e nº 03/2023 verificou-se que o **Chamamento Público nº 01/2023** previa a data de 17 de julho de 2023 para a sessão de abertura dos envelopes.

31. Contudo, conforme exposto no Despacho nº 82/2023/SES/CICGSS06505, a data para abertura foi alterada em razão das diversas impugnações que aportaram na Secretaria de Estado da Saúde, tendo sido publicada nova data para a entrega dos envelopes, qual seja, **12 de setembro de 2023**.

32. Em relação ao **Chamamento Público nº 02/2023**, conforme exposto no Despacho nº 84/2023/SES/CICGSS-06505, a data para abertura dos envelopes foi alterada, não tendo sido definida, ainda, uma nova data para a entrega dos envelopes. O mesmo se deu com o **Chamamento Público nº 03/2023**, cuja data para a entrega dos envelopes foi definida para o dia **13 de setembro de 2023**.

33. Considerando que os procedimentos dos processos seletivos estavam em pleno andamento, a Unidade Técnica **reiterou** o entendimento da necessidade de **concessão da tutela de urgência** para a suspensão dos referidos chamamentos públicos, pelo risco de ineficácia da decisão de mérito caso as ilegalidades apontadas fossem analisadas a *posteriori*.

34. Esse entendimento decorre do fato de que caso a análise sobre a **inaplicabilidade da Lei nº 13.019/2014** às contratações que visem a transferência de gestão de unidades hospitalares ao terceiro setor fossem feitas **após a seleção das entidades e após o início da execução dos termos de colaboração**, não seria possível a descontinuidade dos serviços ajustados, consolidando a ilegalidade até a sua extinção.

35. A Unidade Técnica asseverou também que a alegação de ocorrência de *periculum in mora* inverso caso a suspensão dos chamamentos públicos se desse naquele





momento não deve prosperar. Isso porque a Administração Pública deve empreender esforços para que a execução dos serviços de saúde seja prestada dentro dos limites impostos pela lei e caso, na **observância** de todos os **ditames constitucionais e legais**, não haja terceiros aptos a assumir a gestão das unidades hospitalares deve a Pasta assumir a **execução direta dos serviços públicos** que lhe competem.

36. Dessa forma, o Serviço de Fiscalização da Saúde **sugeri**, ratificando a proposta de encaminhamento elaborada no bojo da **Instrução Técnica nº 16/2023 SERVISC-SAUDE** (Evento 8, e-TCE), a **suspensão cautelar** do **Chamamento Público nº 01/2023SES/GO**, bem como dos **Chamamentos Públicos nº 02/2023-SES/GO** e **03/2023SES/GO**, pela presença do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* em face de irregularidades nos referidos instrumentos, por ofensa ao art. 3º, inciso IV, da Lei 13.019/2014, ao art. 199, §1º da Constituição Federal, e ao art. 4º, c/c os artigos 24 e 25, todos da Lei nº 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde), também conhecida como Lei Orgânica do SUS.

37. Neste sentido, a Unidade Técnica, em proposta de encaminhamento, **sugeri** ao Conselheiro Relator que fossem **adotadas medidas de controle externo**, inclusive de caráter cautelar, nos termos a seguir delineados.

I - Determinar à Secretaria de Estado da Saúde, na pessoa de seu representante legal, Sr. Sérgio Alberto Cunha Vêncio, que:

**a) suspenda, como medida cautelar, o Chamamento Público nº 01/2023SES/GO**, bem como os **Chamamentos Públicos nº 02/2023-SES/GO** e **nº 03/2023-SES/GO**, em face de irregularidade nos referidos instrumentos por **ofensa** ao art. 3º, inciso IV, da Lei 13.019/2014, ao art. 199, §1º da Constituição Federal, e o ao art. 4º, c/c os artigos 24 e 25, todos da Lei nº 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde), tendo em vista a presença do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*;

**b) proceda, em 10 dias, a retificação dos Editais** de Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO, 02/2023-SES/GO e 03/2023SES/GO para que seja **observado os dispositivos da Lei Estadual nº 21.740/2022** e formalizar, ao final dos procedimentos de seleção, contratos de gestão com organizações sociais devidamente qualificadas, caso ainda seja a intenção da SES/GO de transferir para o terceiro setor a gestão das unidades hospitalares objeto dos chamamentos públicos em questão.

**II - Alertar** o Secretário de Estado da Saúde, Sr. Sérgio Alberto Cunha Vêncio, que o descumprimento à determinação ensejará a aplicação de multa com fulcro no art. 112, inciso II, da Lei nº 16.168/2007 (LOTCE/GO), em razão da infração à norma legal.

38. É, em síntese, o relatório. Segue o **Voto**





39. Pois bem. Inicialmente, cumpre ressaltar que compete a este Tribunal, nos termos do disposto no inciso VII do art. 1º da Lei estadual nº 16.168/2007, **fiscalizar** os procedimentos licitatórios, contratos, incluindo os de gestão, parceria público-privada e **outros ajustes**, de responsabilidade do Estado, por quaisquer de seus órgãos ou entidades da administração direta ou indireta.

40. Compete-lhe também, nos termos do disposto no inciso XXXII do mesmo artigo, **suspender**, em **sede de cautelar**, a execução de **atos e procedimentos**, quando preenchidos os requisitos legais.

41. O momento, as situações e os meios para que o Tribunal de Contas do Estado de Goiás possa determinar medidas cautelares estão previstos no artigo 119 da Lei Orgânica e no art. 324, *caput* e parágrafos, do Regimento Interno, com redação idêntica, conforme a seguir, *ipsis verbis*:

“Art. 324. O Tribunal de Contas do Estado, sempre que houver risco de **dano irreparável ou de difícil reparação para o interesse público, de fundado receio de grave lesão ao erário** ou a direito alheio ou risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, motivadamente, determinar medidas cautelares, nos termos estabelecidos neste Regimento, **determinando**, entre outras providências, **a suspensão do ato ou do procedimento questionado**, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada.”

42. O §1º do supracitado artigo traz, ainda, a previsão de concessão da medida sem a necessidade de prévia oitiva do fiscalizado ou dos interessados, senão vejamos:

“§ 1º A medida cautelar de que trata o caput deste artigo poderá ser adotada sem a oitiva do fiscalizado ou dos interessados, admitida inclusive a determinação de afastamento temporário do responsável, se houver indícios suficientes de que possa retardar ou embaraçar a realização de auditoria, inspeção ou outro procedimento de fiscalização do Tribunal, provocar novos danos ao Erário ou inviabilizar o ressarcimento.”

43. O poder geral de cautela dos Tribunais de Contas a despeito de estar previsto tanto em suas respectivas Leis Orgânicas quanto em seus Regimentos Internos, é também reconhecido pelo STF, conforme manifestou o Ministro Celso de Mello, ao relatar o MS 24.510-7/2003, que reconheceu esse poder ao Tribunal de Contas da União, aplicado aos demais Tribunais de Contas do Brasil, por comando do art. 75 da Constituição Federal.

44. No Tribunal de Contas do Estado de Goiás o poder geral de cautela está previsto no inciso VIII do art. 26 da Constituição do Estado de Goiás, na Lei nº 16.168/2007(LOTCE/GO) e no Regimento Interno, nos dispositivos supracitados.

45. Em suas ações e procedimentos de fiscalização os Tribunais de Contas devem atuar elaborando o seu juízo de valor levando em conta o aspecto da **legalidade** (por exemplo: observância da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Licitações e Contratos, da lei que rege os **contratos de gestão**, da lei que rege os **termos de colaboração**, das leis que regem outros ajustes, das Leis Orçamentárias,





dos editais de concurso, dos editais de licitações e dos editais de chamamentos públicos, das contratações diretas, etc), da **legitimidade** (observância do interesse público) e da **economicidade** (relação custo-benefício e preços razoáveis).

46. Constatada a **ilegalidade** na **prática** do **ato** ou **procedimento**, o Tribunal de Contas **deverá adotar** as medidas previstas na Constituição. No caso em análise, é o que dispõe o inciso VIII do art. 26 e seus §§1º e 2º, da Constituição do Estado de Goiás.

47. Neste caso, o Tribunal de Contas deverá *“assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”*; primeira parte, nos expressos termos do inciso VIII do art. 26 da Constituição Estadual. Se não atendido, poderá **sustar a execução** do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa; segunda parte do mesmo inciso e artigo.

48. Reitero. Após análise do conteúdo deste edital à luz de **dispositivos constitucionais** e da **legislação que rege a matéria**, o Serviço de Fiscalização da Saúde, em duas oportunidades, antes e depois do contraditório (Eventos 8 e 22, e-TCE), firmou entendimento de que os **instrumentos jurídicos** estabelecidos pela **Lei nº 13.019/2014**, por vontade expressa desta Norma, **não alcançam as contratualizações pretendidas** pela **Secretaria de Estado da Saúde (SES/GO)** para fomentar as ações de entidades filantrópicas e entidades privadas sem fins lucrativos, com os referidos editais publicados.

49. Em que pese a manifestação da jurisdicionada, em suas razões de defesa, e tendo em vista o entendimento decorrente da análise realizada pelo Serviço de Fiscalização da Saúde, bem como a conclusão e proposta de encaminhamento desta Unidade Técnica sobre o conteúdo da matéria analisada, os procedimentos do Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO, bem como dos Chamamentos Públicos nº 02/2023-SES/GO e nº 03/2023-SES/GO, não poderão ter continuidade, por **ofensa aos comandos constitucionais, legais e normativos sobre a matéria**, consignados nos relevantes apontamentos constantes das **Instruções Técnicas Conclusivas nº 16/2023 - SERVFISC-SAÚDE**, e **nº 21/2023 - SERVFISCSAUDE**, (Eventos 8 e 22, e-TCE, respectivamente), razão porque da sugestão de adoção, inclusive, da medida cautelar.

50. A matéria analisada nestes autos já tem jurisprudência que vem se consolidando no âmbito dos Tribunais de Contas em sentido oposto ao entendimento que a Secretaria de Estado da Saúde do Estado de Goiás está adotando em relação aos Chamamentos Públicos em questão.

51. Vale esclarecer que tanto na Lei nº 8.666/1993, no art. 113, como na Lei nº 14.133/2021, nos artigos 169 e 170 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por estas leis, entre eles o Edital de Chamamento, bem como o Termo de Colaboração, será realizado pelo Tribunal de Contas.





52. E como bem disse o Ministro Carlos Ayres Brito do STF: “E o Tribunal de Contas tal como o Poder Judiciário julga. E, naquela matéria de sua competência, o mérito não pode ser revisto pelo Poder Judiciário. A Constituição aquinhoa o Tribunal de Contas com competências que não são do Congresso Nacional e com competências que não são do Poder Judiciário. O Poder Judiciário tem a força da revisibilidade das decisões do Tribunal de Contas; porém, num plano meramente formal, para saber se o devido processo legal foi observado, se direitos e garantias individuais foram ou não respeitadas. Porém, o mérito da decisão, o controle, que é próprio do Tribunal de Contas, orçamentário, contábil, financeiro, operacional e patrimonial; logo, o mérito da decisão é insindicável pelo Poder Judiciário”. (Os Tribunais de Contas e sua Jurisdição, Revista do TCE-MG, 2005, nº 1).

53. Verifica-se que os Tribunais de Contas têm se debruçado sobre o tema e firmado entendimento de que a prestação de **serviços de caráter complementar ao SUS**, serviços assistenciais, conforme preconizado pela Constituição Federal, **não podem ser objeto de ajustes estabelecidos na Lei nº 13.019/2014**, por expressa vedação legal e por incompatibilidade com o regime estabelecido por essa lei, além de assentar que o instrumento adequado para formalizar a **transferência de gestão** de equipamentos públicos a uma entidade privada sem fins lucrativos é o contrato de gestão a ser regido pelos ditames da Lei nº 9.637/98 em âmbito federal e as correspondentes leis em âmbito estadual e municipal.

54. Neste sentido, em reforço ao entendimento firmado pelo Serviço de Fiscalização da Saúde deste Tribunal, importante destacar alguns **entendimentos de outros tribunais de contas**, da área técnica, jurídica, do Ministério Público de Contas e de órgãos deliberativos, com especial atenção para **duas decisões colegiadas do Tribunal de Contas da União**.

55. Em 2020, o **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCMBA)** manifestou-se sobre o assunto, em resposta à seguinte consulta (processo nº 18840e20 - <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/18840e20.odt.pdf>):

A execução de projetos e/ou planos de trabalho, em razão de celebração de Termos de Colaboração, **para a oferta de serviços em saúde, em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, nos diversos equipamentos que compõe a rede municipal**, como Policlínicas, Unidades de Pronto Atendimento, Unidades Básicas de Saúde, Centros de Acompanhamento Psicossocial, dentre outros, é de fato possível e juridicamente permitida? (Sem grifos no original).

Em sua resposta, o TCMBA pontuou que:

“Diante deste arcabouço legislativo, reafirma-se mais uma vez, que a **Lei nº 13.019/2014 não se aplica aos ajustes firmados com OSC que prestam serviços de internações e ambulatoriais, em complementaridade ao SUS**. Veja-se que a aplicabilidade do citado diploma legal **depende essencialmente da natureza e do objeto do ajuste, além do tipo de atuação que a OSC desempenhará na parceria**.





Com isto, **se a OSC presta serviços assistenciais na área de saúde**, como internações e atendimentos ambulatoriais, cabem os convênios e contratos, conforme já disposto acima, **afastando-se o regime da Lei nº 13.019/2014**, já que, nestas circunstâncias, ela atue em **complementação ao SUS**.

Por outro lado, nas hipóteses em que a OSC não se configure como prestadora de serviço, mas atuando em ações classificadas como promoção à saúde, aquelas voltadas para redução de risco à saúde, **tais como: prevenção ao câncer, ao vírus da imunodeficiência humana (HIV), às hepatites virais, à tuberculose, à hanseníase, à malária e à dengue; redução da morbimortalidade em decorrência do uso abusivo de álcool e outras drogas; e, prevenção da violência**, a parceria firmada com o poder Público será regida pelas normas delineadas na **Lei nº 13.019/2014** (sem grifos no original).”

56. Nesse mesmo sentido, a **4ª Inspeção Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, ao representar acerca de irregularidades no Edital SMS n.º 014/2022 (conforme consulta ao processo n.º 040.101297.2022 TCM RJ no sítio eletrônico <https://etcm.tcmrio.tc.br/InteiroTeor/Arquivos?ctid=2020789>, evento 25) concluiu pela **impossibilidade de aplicação da Lei nº 13.019/2014** nas parcerias cujo objeto contemple ações e serviços de assistência à saúde, posicionando-se da seguinte forma:

(...)

“De acordo com a CF e a LOS, a iniciativa privada é livre para realizar atividades voltadas à **assistência à saúde**, no entanto, quando essas ações e serviços integram o SUS, sua atuação deve seguir as diretrizes desse sistema, mediante contrato de direito público ou convênio, e devem se restringir a atender alguma disponibilidade dos órgãos e instituições públicas – prestadores naturais das ações e serviços do SUS (LOS, art. 4º) – que foi considerada insuficiente para garantir a cobertura assistencial à população (CF, art. 196, art. 198, caput e II, e art. 199, § 1º, c/c LOS, art. 24), por isso sua natureza sempre será complementar, posto que o particular só podem agir no espaço que os órgãos e instituições públicas deixaram incompleto.

Assim, dentro do SUS, mesmo que o conjunto de ações e serviços de saúde seja prestado por órgãos e instituições públicas (LOS, art. 4º), toda a atuação da iniciativa privada (LOS, art. 4º, §2º) em atividade assistencial (CF, art. 198, II), qual seja, a promoção, proteção e recuperação da saúde (LOS, art. 20), é complementar (CF, 199, §1º c/c LOS, art. 4º, § 2º).”

(...)

“**Ante o que se expôs até aqui, conclui-se que os ajustes firmados com a iniciativa privada para gerenciamento, operacionalização e/ou execução de ações e serviços de assistência à saúde em unidades públicas configuram a participação complementar no Sistema Único de Saúde, o que afasta a aplicabilidade da Lei 13.019/2014, nos termos do seu art. 3º, IV.**”

57. Pela distinção dos regimes de complementariedade das atividades do SUS e regime de fomento, o **TCE/RS** no julgamento do processo de Inspeção n.º 010648-0200/18-7 proferido em 01/09/2020, relatado pela Conselheira Substituta Daniela Zago assim se posicionou:







“INSPEÇÃO ESPECIAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. LEI FEDERAL Nº 13.019/2014. MARCO REGULATÓRIO DAS OSC. TERMO DE COLABORAÇÃO PARA GESTÃO DE HOSPITAL MUNICIPAL FIRMADO PELO MUNICÍPIO COM ORGANIZAÇÃO DE SOCIEDADE CIVIL. Incidência residual da Lei Federal nº 13.019/2014, e apenas quanto às atividades de fomento, nas relações contratuais entre os órgãos e entidades integrantes do SUS e entidades civis sem fins lucrativos. **Caso concreto em que, para evitar interrupção de serviços essenciais, é permitida a manutenção do Termo de Colaboração já em execução**, sem prejuízo de determinações à Administração para que corrija seus procedimentos e evite reincidir na falha. Acompanhamento pela Auditoria. Considerações atinentes ao dever/direito fundamental à saúde envolvido e a necessária segurança jurídica do cidadão e motivação consequencialista previstas na LINDB.” (grifo nosso)

58. Veja Senhores Conselheiros, no caso em julgamento, o egrégio TCE/RS apenas aquiesceu com o Termo de Colaboração celebrado tão somente para evitar a interrupção dos serviços públicos essenciais de saúde. Apenas isso.

59. Por sua vez, **o TCE/PE no julgamento do Acórdão T.C. nº 1011/2017**, Processo TCEPE nº 1721413-0, 33ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno realizada em 20/09/2017, assim se manifestou:

“Não encontra respaldo em lei a realização de um Chamamento Público com o objetivo de celebração de Termo de Colaboração com Organização da Sociedade Civil – OSC voltado à administração e à execução dos programas de atenção básica em saúde e de média complexidade pactuados com o SUS. Eventual parceria que envolva a delegação da gestão e da execução dos serviços de saúde, juntamente com a utilização da infraestrutura pública, deve ser regida pela Lei nº 9.637/98 e viabilizada por meio de contrato de gestão com Organização Social.”

60. Em 2017, o **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, em voto proferido pelo Conselheiro Antônio Roque Citadini, no processo TC 11463.989.17-8, assim se manifestou sobre a **transferência de gestão integral** de equipamentos públicos:

(...)

“Filiando-me à posição exposta pelos órgãos desta Corte, sobre várias falhas confirmadas durante a instrução levada a efeito, verifico que também não restaram afastadas as questões arguidas envolvendo **vícios de origem**, de modo a impedir a realização de regular certame, segundo o previsto no instrumento convocatório ora em apreço. (sem grifos no original).

Nestes termos, acompanhando na íntegra os pareceres do MPC e da SDG O MEU VOTO CONSIDERA PARCIALMENTE PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO PARA O FIM DE DETERMINAR A ANULAÇÃO DO CERTAME, DEVENDO A PREFEITURA MUNICIPAL DE POÁ REESTUDAR A MATÉRIA, DE MODO A HARMONIZAR SUAS PRETENSÕES À LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA, BEM COMO AO REPERTÓRIO DE SÚMULAS E À JURISPRUDÊNCIA DESTES TRIBUNAL.”

“Ainda sobre o mesmo tema, em nota de rodapé, fazendo referência ao vício de origem, o referido Conselheiro do TCE/SP consignou que o Ministério Público de Contas daquele Tribunal considerou que a **transferência de gestão integral** de





**equipamentos públicos não se caracteriza parceria entre ente público e privado, mas sim verdadeira transferência da gestão integral de atividades públicas a uma organização social, que se responsabilizará pela gerência de todas as atividades ali desenvolvidas à medida que o objeto licitado se coaduna com os preceitos do instituto do Contrato de Gestão preconizado pela Lei nº 9.637/98 e não com o do Termo de Colaboração previsto pela Lei nº 13.019/2014 (...)."**

61. E foi nesse mesmo sentido que em agosto de 2022 o plenário do TCU se manifestou no TC 007.949/2022-7 - **ACÓRDÃO Nº 1786/2022 – TCU – Plenário**.

**"38. [...] cumpre observar que a contratação de entidade civil sem fins lucrativos para gestão compartilhada de saúde não pode ocorrer por celebração de termo de colaboração, como traz o Termo de Referência. [...]. A Lei 13.019/2014 não pode ser aplicada aos ajustes cujo objeto envolva parceria e fomento à atuação do setor privado sem fins lucrativos para a prestação de serviços de caráter complementar no SUS, cuja norma de regência é a Lei 9.637/1998, sendo o contrato de gestão a única forma de se firmar a parceria entre organizações sociais e o setor público."** (sem grifos no original)

62. No mesmo sentido, tem-se a seguinte decisão do Tribunal de Contas da União:

(...)

**"informar à Secretaria Municipal de Saúde de Cabedelo/PB, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que o Chamamento Público 003/2019, com previsão de delegação de serviços de saúde de natureza complementar do SUS municipal mediante utilização de instrumentos de parceria previstos na Lei 13.019/2014, não tem amparo no ordenamento jurídico pátrio (artigo 3º, inciso IV, da Lei 13.019/2014, artigo 199, § 1º, da CF/88 e artigos 24 e 25 da Lei 8.080/1990), sendo o contrato de gestão o instrumento jurídico adequado para promover parcerias entre o poder público e a entidade privada sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco na área de saúde, desde que sejam observados os requisitos da Lei 9.637/1998 e o disposto na jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 2057/2016 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas;. TCU. Processo TC-033.403/2021 - ACÓRDÃO Nº 1005/2023 - TCU – 2ª Câmara. Rel. Min. Aroldo Cedraz."** (grifos nossos)

63. Recentemente, decidindo Representação com pedido de Medida Cautelar, por supostas irregularidades na Dispensa nº 162/2023 e no Contrato nº 1230/2023, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, assim decidiu, conforme ementa, *ipsis literis*:

**REPRESENTAÇÃO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO SEM FINS LUCRATIVOS, QUALIFICADA COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL NA ÁREA DE ATUAÇÃO DA SAÚDE, PARA A GESTÃO, OPERACIONALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE NAS UNIDADES DE SERVIÇOS HOSPITALARES E SERVIÇOS DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA. AFRONTA À VEDAÇÃO EXPRESSA CONTIDA NO ART. 3º, IV, DA LEI Nº 13.019/14 E NO ART. 3º, II, DA IN Nº 05/20-TCMGO. EVIDENCIADO O**





FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. ALERTAS. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO COMPLEXA. 1. Determina que os responsáveis se abstenham de renovar o Contrato nº 1230/23, tendo em vista as flagrantes irregularidades delatadas e de realizar contratações futuras para a prestação de serviços assistenciais na área da saúde, inclusive a gestão de unidades hospitalares públicas, **com fundamento na Lei nº 13.019/14, em razão da vedação expressa contida no art. 3º, IV, da Lei nº 13.019/14** e no art. 3º, II, da IN nº 05/20-TCMGO, até ulterior deliberação deste Tribunal, sob pena de aplicação de multa prevista no art. 47-A, X, da LO/TCMGO; 2. Autoriza a realização de Inspeção Complexa pela Secretaria de Licitações e Contratos no município (Secretaria Municipal de Saúde), a fim de apurar a presente representação quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos fatos indicados na peça inicial, nos termos do art. 195, § 2º, do RI/TCMGO. - **Processo nº 08512 – Acórdão nº 07128/2023 – Tribunal Pleno, de 20 de setembro de 2023.** (grifos nossos)

### **Da aplicação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – OSC's na SES/GO para a gestão compartilhada das ações e serviços de saúde.**

64. É cediço que a **Lei nº 13.019/2014**, conhecida como **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)**, é a norma que rege as parcerias entre a administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos denominadas **organizações da sociedade civil (OSC)**.

65. Entretanto, a inteligência do art. 3º, inciso IV, do MROSC c/c o §1º do art. 199 da Constituição Federal (CF), prevê que as exigências daquela Lei não se aplicam aos convênios celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos para **atuação complementar ao SUS**:

#### **Lei nº 13.019/2014:**

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

[...]

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

#### **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

[...]

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

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

66. Neste contexto, para melhor entendimento do que será consignado a seguir, cabe pontuar que as **ações e serviços públicos de saúde**, previstos no art. 198 da CF, executados de forma isolada ou conjuntamente, em **caráter permanente ou eventual**, por pessoas naturais ou jurídicas de direito Público ou privado, **são regulados pela Lei nº 8.080/1990**, também denominada **Lei Orgânica da Saúde (LOS)**.





67. Assim, o **ponto fulcral** na compreensão do que seria **atividade complementar ao SUS** deve residir na **interpretação do texto constitucional e da LOS**, dado que os demais atos infr legais deveriam regular estritamente o que prescreveu a Constituição Federal e a lei, *stricto sensu*.

68. Nesse sentido, convém lançar o olhar para o texto constitucional:

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

[...]

Art. 196. **A saúde é** direito de todos e **dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

[...]

Art. 198. **As ações e serviços públicos de saúde** integram uma rede regionalizada e hierarquizada e **constituem um sistema único**, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as **atividades preventivas**, sem prejuízo dos **serviços assistenciais**;

III - participação da comunidade.

[...]

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

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

69. Da análise do que previu a Constituição Federal, extrai-se que a saúde é dever do Estado (CF, art. 196), que o cumpre por meio de um conjunto de ações e serviços de saúde, o SUS (CF, art. 198).

70. Ao estabelecer as diretrizes do SUS, o art. 198, II, Constituição Federal distinguiu as **atividades preventivas**, que são prioritárias, dos **serviços assistenciais** (CF, art. 198, II), e é a partir dessa dicotomia que o art. 199 da CF tratou da **assistência à saúde**.

71. A leitura da LOS converge nesse sentido, como pode ser evidenciado no excerto a seguir:

Art. 4º **O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).**

[...]

§2º **A iniciativa privada** poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), **em caráter complementar**.

[...]





Art. 20. **Os serviços privados de assistência à saúde caracterizam-se pela atuação**, por iniciativa própria, de profissionais liberais, legalmente habilitados, e **de pessoas jurídicas de direito privado na promoção, proteção e recuperação da saúde**.

[...]

Art. 24. **Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população** de uma determinada área, **o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada**.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

72. De acordo com a Constituição Federal e a LOS, a iniciativa privada é livre para realizar atividades voltadas à **assistência à saúde**, no entanto, quando essas ações e serviços integram o SUS, sua atuação deve seguir as diretrizes desse sistema, mediante contrato de direito público ou convênio, e devem se restringir a atender alguma disponibilidade dos órgãos e instituições públicas – prestadores naturais das ações e serviços do SUS (LOS, art. 4º) – que foi considerada insuficiente para garantir a cobertura assistencial à população (CF, art. 196, art. 198, caput e II, e art. 199, § 1º, c/c a LOS, art. 24), por isso sua natureza sempre será complementar, posto que o particular só podem agir no espaço que os órgãos e instituições públicas deixaram incompleto.

73. Dentro do SUS, mesmo que o conjunto de ações e serviços de saúde seja prestado por órgãos e instituições públicas (LOS, art. 4º), toda a atuação da iniciativa privada (LOS, art. 4º, §2º) em atividade assistencial (CF, art. 198, II), qual seja, a **promoção, proteção e recuperação da saúde** (LOS, art. 20), é complementar (CF, 199, §1º c/c a LOS, art. 4º, § 2º).

74. Sendo assim, com a devida vênia ao entendimento trazido aos autos pelo Sr. Secretário de Estado da Saúde, a Constituição Federal e a Lei Orgânica da Saúde (LOS) não correlacionam o **caráter complementar** a:

- 1) prévia existência dos serviços na rede privada ou
- 2) realização dos serviços em unidades que não integrem a rede pública própria de saúde, mas sim à **natureza assistencial do objeto pactuado no SUS**.

75. Em 2016, o Ministério da Saúde publicou um estudo intitulado: Aplicação do Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Âmbito do Sistema Único de Saúde, do qual se extrai que:

**O inciso IV do art. 3º da Lei nº 13.019, reformada pela Lei nº 13.204, de 2015, exclui, da incidência de suas disposições, os convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e outras entidades sem fins lucrativos, dentro do regime da participação complementar da iniciativa privada no âmbito do SUS, de que trata o §1º do art. 199 da Constituição, em respeito à regulamentação específica já concedida às relações público-privada no âmbito do Sistema,**





regulamentadas pelos artigos 24 a 26 da **Lei nº 8.080, de 1990** e normas da Direção Nacional do SUS (peça n.º 23, p. 30).

A norma estabelece que **o convênio (e, por extensão, outros instrumentos similares)** deve ser firmado nos casos de parceria entre o Poder Público e a entidade civil sem fins lucrativos **para a prestação de serviços assistenciais à saúde**; e o contrato, quando o objeto for a compra de serviços de saúde, junto a entidades civis com ou sem fins lucrativos (peça n. 23, p. 54, sem grifos no original).

**Portanto, o convênio, o contrato de gestão e o termo de parceria são três institutos administrativos possíveis** dentro do ordenamento jurídico nacional, à disposição do gestor público de saúde, quando esse optar pela celebração de parceria com entidades civis sem fins lucrativos para **complementar os serviços oferecidos pela rede pública de saúde, conforme autorizado no §1º do art. 199 da Constituição Federal** (peça n. 23, p. 57, sem grifos no original).

**A incidência das disposições da Lei nº 13.019, de 2014** sobre as relações estabelecidas entre os órgãos e entidades integrantes do SUS e entidades civis sem fins lucrativos é **residual, restringindo-se a eventuais convênios não enquadráveis pelas disposições do art. 3º da Lei** e às parcerias porventura celebradas com fundações de apoio; entidades de desenvolvimento e pesquisa e outras entidades do gênero, podendo, ainda, nesses casos, ser dispensada ou mesmo inexigível a realização de chamamento público (peça n. 23, p. 69, sem grifos no original).

76. Ante o exposto, conclui-se que os ajustes firmados com a iniciativa privada para **a gestão, operacionalização e execução dos serviços de assistência à saúde em unidades públicas configuram a participação complementar no Sistema Único de Saúde, o que afasta a aplicabilidade da Lei nº 13.019, de 2014, nos termos do seu art. 3º, inciso IV.**

77. Assim, de acordo com a conclusão da análise realizada sobre as **razões de defesa**, bem como do conteúdo dos documentos apresentados pelo Secretário de Estado da Saúde, a Unidade Técnica entendeu, novamente, ser **necessário e prudente** este Tribunal adotar **medida cautelar para suspender o prosseguimento** dos Chamamentos Públicos, para resguardar direito de terceiros, **evitar grave lesão ao interesse público** e possibilitar que o **provimento final do controle externo seja eficaz**, em face da **permanência das mesmas irregularidades** nos referidos instrumentos.

78. E no presente caso, na ocasião, constatou-se que, nos termos apresentados no item 2 da Instrução Técnica Conclusiva nº 16/2023 - SERVFISC-SAÚDE, a presença do *fumus boni iuris* era em função da **ofensa ao art. 3º, inciso IV, da Lei 13.019, de 2014, ao art. 199, §1º da Carta Magna, e ao art. 4º, c/c os artigos 24 e 25, todos da Lei nº 8.080, de 1990 (Lei Orgânica da Saúde)**. Ademais, verificou-se também a presença de possível risco de dano irreparável ao interesse público, caso se realizasse os Chamamentos Públicos erroneamente fundamentados, em desacordo com a legislação





aplicável, acarretando sua anulação em estágio mais avançado do processo seletivo, talvez com os **Termos de Colaboração já assinados** e sendo executados.

79. Conforme novo cronograma apresentado para os **Chamamentos Públicos nº 01/2023-SES/GO** e nº **03/2023-SES/GO**, apresentado no sítio eletrônico da jurisdicionada, os atos e procedimentos dos referidos editais estavam em andamento, sendo que as datas de entrega dos envelopes estavam fixadas para os dias 12 e 13 de setembro de 2023, respectivamente.

80. Assim, o *periculum in mora* ficou evidenciado a partir da análise dos documentos que compõem os autos, realizada pelo Serviço de Fiscalização da Saúde, pois caso se prosseguisse com os procedimentos, naquela fase processual, com iminente abertura dos envelopes da Proposta de Trabalho, Habilitação, Homologação e **Celebração do Termo de Colaboração**; ou seja, conclusão dos procedimentos em todas as suas etapas, nada mais haveria a ser apreciado de forma cautelar.

81. Desta forma, após análise dos esclarecimentos oferecidos pelo Secretário de Estado da Saúde o Serviço de Fiscalização da Saúde, em sua **proposta de encaminhamento**, manteve o entendimento quanto a necessidade de se determinar a **suspensão cautelar** dos referidos Chamamentos Públicos, tendo em vista a **potencial ilegalidade** dos ajustes que a SES/GO pretende firmar com **Organização da Sociedade Civil (OSC)**, por meio de **termo de colaboração**, com fundamento na **Lei nº 13.019, de 2014**, para a gestão, operacionalização e execução dos serviços de saúde nas unidades hospitalares de que tratam os respectivos Chamamentos Públicos.

82. Antes de decidir quanto a cautelar, tomei conhecimento que a Secretaria de Estado da Saúde tornou público também, em seu site, no dia 24 de agosto do ano em curso, o **Edital de Chamamento Público nº 04/2023**, para a seleção de entidade de direito privado sem fins lucrativos caracterizada como organização da sociedade civil, com experiência prévia comprovada na gestão de unidades hospitalares com perfil de Média e Alta Complexidade, para a gestão, operacionalização e execução dos serviços de saúde no **Hospital Estadual de Santa Helena de Goiás Dr. Albanir Faleiros Machado – HERSO**. A parceria decorrente deste chamamento, a ser firmada mediante **termo de colaboração**, tem como fundamento a **Lei federal nº 13.019, de 2014**, portanto suportará os mesmos efeitos desta decisão.

83. Neste contexto, considerando a urgência que a matéria requeria, sob pena de haver descumprimento do **texto constitucional**, da **Lei Orgânica da Saúde (LOS)** e demais normas aplicáveis à matéria, além de **risco de dano irreparável ao interesse público e social**, caso se realizasse os Chamamentos Públicos erroneamente fundamentados, em **desacordo com a legislação específica aplicável**, como também de ser comprometida a eficácia da atuação fiscalizadora em sede de controle externo e, ainda, com o propósito de que as medidas de controle deste Tribunal fossem oportunas, tempestivas e efetivas, pelo **Despacho nº 526/2023 – GCEF**, de 11 de setembro de 2023, **adotei a medida cautelar** sugerida pelo Serviço de Fiscalização da Saúde, com





fundamento no inciso VIII do art. 26 da Constituição do Estado de Goiás, nos termos do art. 119 da Lei nº 16.168/2007, c/c o art. 324, *caput* e §§ 1º e 2º, da norma regimental, no sentido de:

a) **Determinar**, em sede de **medida cautelar**, que a Secretaria de Estado da Saúde (SES/GO), por meio do seu representante legal, promova a **sustação, no estado em que se encontra**, do procedimento de chamamento público instaurado por meio do Edital de **Chamamento Público nº 01/2023SES/GO**, objeto destes autos, bem como dos procedimentos instaurados pelos Editais de **Chamamentos Públicos nº 02/2023-SES/GO, nº 03/2023SES/GO** e, conforme ressaltado no item 95 acima, também o **Chamamento Público nº. 04/2023-SES/GO**, em face de irregularidades nos referidos instrumentos convocatórios por **ofensa ao inciso IV do art. 3º da Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014, ao **§1º do art. 199 da Constituição Federal**, e ao **art. 4º, c/c os artigos 24 e 25, todos da Lei nº 8.080**, de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), uma vez que restou demonstrada também a existência dos requisitos necessários à adoção da tutela de urgência, ou seja, a *fumaça do bom direito* e o *perigo da demora*, **até que este Tribunal decida sobre o mérito das ilegalidades** apontadas pela Unidade Técnica. (grifamos)

b) **Determinar** à Secretaria de Estado da Saúde (SES/GO), por meio do seu representante legal, que proceda, em até **10 (dez) dias**, a **retificação dos Editais de Chamamentos Públicos nºs. 01/2023-SES/GO, 02/2023-SES/GO, 03/2023-SES/GO e 04/2023-SES/GO**, para **adequá-los à Lei estadual nº 21.740**, de 29 de dezembro de 2022 e, ao final dos procedimentos de seleção, formalizar Contrato de Gestão com Organização Social devidamente qualificada, caso seja este o interesse do Estado de Goiás. (grifamos)

c) **Determinar**, ainda, em sede de **medida cautelar**, que a Secretaria de Estado da Saúde (SES/GO), por meio do seu representante legal, promova a **sustação, no estado em que se encontram**, de todos os Chamamentos Públicos que estiverem em curso na SES/GO, cujo objeto seja a gestão, operacionalização e execução dos serviços de saúde em unidades públicas, que tem como fundamento a **Lei federal nº 13.019/2014**, até que este Tribunal examine e delibere sobre o mérito do conteúdo dos Chamamentos Públicos referidos nos itens I e II acima.

d) **Alertar** o Secretário de Estado da Saúde, Sr. Sérgio Alberto Cunha Vêncio, que o não cumprimento desta decisão poderá ensejar a aplicação da multa prevista no inciso VII do art. 112 da Lei nº 16.168, de 2007 (LOTCE/GO), em razão da infração à norma legal, sem prejuízo de outras medidas legais cabíveis.

84. O Sr. Sérgio Alberto Cunha Vêncio, Secretário da Saúde, foi intimado da medida cautelar às 07:55h do dia **12 de setembro** do ano em curso.

85. Entretanto, no dia seguinte (**13/09/2023**), às 08:34h, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás **deferiu liminar** pleiteada pelo **Estado de Goiás** em face da decisão proferida pela Juíza Substituta em Segundo Grau, Dra. Sirlei Martins da Costa, que **denegou a liminar pleiteada** nos autos do Mandado de Segurança de protocolo 5603235-09.2023.8.09.0000, impetrado contra a **medida cautelar** adotada nos termos do Despacho nº 526/2023 – GCEF, de 11 de setembro de 2023, apontado como ato







coator no feito originário, restando suspensos, portanto, os efeitos da referida decisão cautelar.

86. O cerne da decisão deste Tribunal, materializada pelo Despacho nº 526/2023 – GCEF, de minha relatoria, reside na **suspensão cautelar** do procedimento instaurado pelo **Edital de Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO**, objeto destes autos, bem como dos procedimentos instaurados pelos Editais de **Chamamentos Públicos nº 02/2023-SES/GO, nº 03/2023SES/GO e nº 04/2023-SES/GO**, em face de ilegalidades nos referidos instrumentos convocatórios por **ofensa ao inciso IV do art. 3º da Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014, ao **§1º do art. 199 da Constituição Federal**, e ao **art. 4º, c/c os artigos 24 e 25**, todos da **Lei nº 8.080**, de 1990, como também na determinação de retificação dos referidos editais de chamamentos públicos, adequando-os à Lei estadual nº 21.740, de 29 de dezembro de 2022, para que instrumentalizem a celebração de contrato de gestão – e não de **termo de colaboração**.

87. Sendo assim, tendo em vista que restou prejudicado, por óbvio, o *referendum* da medida cautelar monocrática, o passo seguinte, e que mereceu pedido de urgência para a decisão de mérito da matéria, em face do contexto, na tramitação da instrução processual era a necessária audiência do Ministério Público de Contas, nos termos do art. 102, combinado com o art. 63, inciso I, bem como da Auditoria, conforme dispõem os artigos 55 e 102, todos da norma regimental.

88. Em seu pronunciamento, o Ministério Público de Contas, pelo Parecer nº 433/2023-GPFS, de 15 de setembro de 2023 (Evento 47), concluiu seu entendimento nos seguintes termos:

i) pela observância de eventual aderência da suspensão empreendida pelo Poder Judiciário à medida cautelar adotada pelo Conselheiro Relator ao disposto na SS nº 444/MT do Supremo Tribunal Federal;

ii) pela inexistência de norma legal expressa que inviabilize a utilização de termo de colaboração entre o Estado de Goiás/SES-GO e Organização da Sociedade Civil, desde que respeitadas as exigências prescritas nas Leis nº 13.019/2014 e nº 8.080/1990, bem como na CRFB/88;

iii) pela observância da maior assecuração verificada nas contratações realizadas por meio de contrato de gestão firmado entre o Poder Público e as Organizações Sociais, especialmente em razão das normas estaduais atualmente existentes e das disposições fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIN nº 1.923/DF;

iv) pelo reforço acerca da necessidade de otimização dos processos de contratação pública, notadamente, no caso concreto, pela realização de prévia audiência pública, levando-se em conta o alto valor do objeto contratual.

89. Desta conclusão merecem registro o segundo (ii) e o terceiro (iii) itens, cujas considerações passo a consignar.

90. Primeiro, registro minha divergência quanto ao entendimento do Ministério Público de Contas consignado por meio do texto *“pela inexistência de norma legal expressa que*





*inviabilize a utilização de termo de colaboração entre o Estado de Goiás/SES-GO e Organização da Sociedade Civil”.*

91. A ideia de Legalidade é inerente ao Estado de Direito. No Estado de Direito o postulado fundamental é o Princípio da Legalidade. Com atenção especial do constituinte de 88, o **Princípio da Legalidade** vem expresso no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. Assim, no Estado constitucional deve-se entender como **fonte das finalidades da Administração Pública** a Carta Magna e seus princípios.

92. O *caput* do art. 37 da CRF/88 ao estabelecer a **legalidade** como **Princípio orientador** da atividade administrativa, atesta que o Estado/Administração Pública gravita ao redor da lei. O meio constitucionalmente conferido para se atingir as finalidades da Administração é o ordenamento jurídico. O **ato administrativo** somente é considerado **legítimo se autorizado pela lei**.

93. Diretriz básica do Direito Público, o Princípio da Legalidade, na esfera administrativa, encontra diferença em relação aos outros ramos do Direito, isto é, **na Administração Pública só poderá ser feito o que está autorizado pela lei**; ao contrário da esfera privada, onde é lícito tudo o que a lei não proíbe.

94. Disse o Procurador de Contas: *“pela inexistência de norma legal expressa que inviabilize a utilização de termo de colaboração entre o Estado de Goiás/SES-GO e Organização da Sociedade Civil, desde que respeitadas as exigências prescritas nas Leis nº 13.019/2014 e nº 8.080/1990, bem como na CRFB/88”*. Todavia, não é assim que entende o TCU, conforme entendimentos materializados pelo **Acórdão nº 2057/2016 - TCU – Plenário**, da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e pelo **Acórdão nº 1005/2023 - TCU – 2ª Câmara**. Rel. Min. Aroldo Cedraz; TCU. Processo TC-033.403/2021. (grifos nossos)

95. A densidade normativa incidente ao objeto destes autos (celebração de **termo de colaboração** para gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde) **exige** que os **atos administrativos** produzidos serão **vinculados por regras constitucionais, legais** ou regulamentares, **exibindo alto grau de vinculação à juridicidade**.

96. Considerando que a **atividade administrativa** está sempre vinculada aos **ditames da lei**, os princípios estabelecidos no *caput* do art. 37 são de rigorosa **densidade-jurídica-positiva**. Os atos administrativos praticados **sem a existência de norma legal** que lhes deem legitimidade, em sentido contrário, se tornam atos de rigorosa **densidade-jurídica-negativa**, ensejando a sua anulação, de ofício ou por determinação dos órgãos de controle.

97. Essas considerações demonstram que o entendimento do Ministério Público de Contas é inaplicável à decisão de mérito destes autos, uma vez que é **conflitante** não só com o texto constitucional quanto ao **Princípio da Legalidade**, mas também com o ordenamento jurídico que orienta as atividades administrativas dos agentes investidos





dos poderes do Estado. Isso é suficiente para tornar inconsistente o entendimento do Ministério Público de Contas consignado no item “ii” da conclusão de seu parecer.

98. Quanto ao terceiro item (iii) da conclusão do parecer do Ministério Público de Contas, a melhor interpretação é no sentido de que as disposições fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIN nº 1.923/DF refutou os questionamentos de inconstitucionalidade quanto ao **regime jurídico das Organizações Sociais**, firmando o entendimento de que não houve violações à Constituição Federal.

99. Assim,  **julgou apenas parcialmente procedente a referida ADIN**, confirmou a **constitucionalidade da Lei nº 9.637/98** e reforçou a **obrigatoriedade de observância** dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, e os preceitos definidos nos **incisos I e II do art. 7º** da mencionada lei.

100. Do acima exposto, tem-se que o próprio Ministério Público de Contas junto a este Tribunal ao emitir seu parecer nestes autos, com fundamento na decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIN nº 1.923/DF, entende ser necessária a observância da **maior asseguração** verificada **nas contratações realizadas por meio de contrato de gestão** firmado entre o Poder Público e as **Organizações Sociais**, especialmente **em razão das normas estaduais atualmente existentes**.

101. Tal entendimento não difere, em nada, do entendimento consignado na proposta de encaminhamento do Serviço de Fiscalização da Saúde que, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva nº 21/2023 - SERVISC-SAÚDE**, de 14 de agosto de 2023 (Evento 22, e-TCE), consignou:

*“Determine à Secretaria de Estado da Saúde que proceda em **10 dias à retificação dos Editais** de Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO, 02/2023-SES/GO e 03/2023SES/GO para **observar a Lei Estadual nº 21.740/2022** e formalizar, ao final dos procedimentos de seleção, contratos de gestão com organizações sociais devidamente qualificadas”.*

102. Este mesmo comando consta do **Despacho nº 526/2023 – GCEF**, de 11 de setembro de 2023, pelo qual este Relator adotou a medida cautelar em relação aos editais de chamamentos públicos, com o acréscimo do Edital de **Chamamento Público nº 04/2023-SES/GO**, nos seguintes termos:

*“Determinar à Secretaria de Estado da Saúde (SES/GO), por meio do seu representante legal, que proceda, em até 10 (dez) dias, a retificação dos Editais de Chamamentos Públicos nºs. 01/2023-SES/GO, 02/2023-SES/GO, 03/2023-SES/GO e 04/2023-SES/GO, para **adequá-los à Lei Estadual nº 21.740**, de 29 de dezembro de 2022 e, ao final dos procedimentos de seleção, formalizar Contrato de Gestão com Organização Social devidamente qualificada, caso seja este o interesse do Estado de Goiás. (grifamos)”.*

103. Em análise dos autos, a Auditoria, pela Manifestação Conclusiva nº 430/2023 - GACA, de 27 de outubro de 2023 (Evento 59), acompanhou o entendimento do Serviço de Fiscalização da Saúde e concluiu sua manifestação nos seguintes termos:





a) **considerar ilegal** o Chamamento Público para Credenciamento nº 01/2023-SES/GO à Secretaria de Estado da Saúde em virtude de que a prestação de serviços de caráter complementar ao SUS, de serviços assistenciais, conforme preconizado pela Constituição Federal, não podem ser objeto de ajustes estabelecidos na Lei nº 13.019/2014, por expressa vedação legal e por incompatibilidade com o regime estabelecido por essa lei, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

b) **determinar à Secretaria Estadual de Saúde a anulação** do Chamamento Público para Credenciamento nº 01/2023-SES/GO à Secretaria de Estado da Saúde, com fundamento no art. 1º, XIX, da Lei Orgânica do TCE-GO.

c) recomendar à Secretaria de Estado da Saúde a realização de audiência pública, nos termos do art. 21, *caput* da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 39, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, sobretudo pelo valor do objeto contratual e pela essencialidade do serviço público.

104. Em reforço, ainda, ao entendimento que serviu de fundamento para o **Despacho nº 526/2023 – GCEF**, de 11 de setembro de 2023, pelo qual este Relator adotou a medida cautelar em relação aos referidos editais de chamamentos públicos, importante consignar também nesta proposta de **decisão de mérito** que ora submeto aos meus Nobres Pares, o **posicionamento do Conselho Estadual de Saúde**, órgão colegiado, com representantes de várias entidades tanto públicas quanto privadas, encaminhado a este Tribunal pelo seu Presidente, conforme Ofício nº 188/2023 CES/GO, de 13 de setembro de 2023 (Evento 31, e-TCE), nos seguintes termos:

(...)

“O **Conselho Estadual de Saúde** ao analisar os processos encaminhados pela Secretaria de Estado da Saúde de Goiás, por intermédio do Sr. Secretário de Saúde, **observou que a SES/GO tem exercido esforços para implementar o modelo de gestão dos hospitais públicos estaduais por organizações da sociedade civil ou OSC’s, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014, em detrimento ao modelo já existente**, ou seja, por meio de “organizações sociais ou OS’s”, sob a égide das Leis Estaduais nº 15.503/2005 e nº 21.740/2022. Após a análise do conteúdo dos Editais dos **Chamamentos Públicos nº 01/2023, 02/2023 e 03/2023 - SES/GO**, todos elaborados e publicados **com fundamento na Lei Federal nº 13.019/2014**, este **Conselho Estadual de Saúde constatou ilegalidades e inconformidades, as quais precisam ser refutadas e dirimidas**. Assim sendo, o **Plenário do Conselho Estadual de Saúde de Goiás** emitiu e publicou a **Resolução nº 07/2023 - CES/GO**, a qual RECOMENDA à Secretaria de Estado da Saúde de Goiás, na pessoa do Sr. Secretário Estadual de Saúde, a **suspensão dos chamamentos públicos nº 01/2023, 02/2023 e 03/2023 - SES/GO**, bem como a **suspensão de celebração de Termo de Colaboração, em caráter emergencial, com organizações da sociedade civil – OSC’s**, todos nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014.” (grifos nossos)

105. Merece destaque, Senhores Conselheiros, este posicionamento do Conselho Estadual de Saúde de Goiás que, bem antes da cautelar deste Tribunal, o Plenário daquele órgão colegiado, com funções deliberativas e de controle social e que tem como





**objetivo a fiscalização, o acompanhamento e o monitoramento das políticas públicas de saúde no âmbito estadual**, em Reunião Ordinária realizada em 11 de julho de 2023, aprovou, emitiu e publicou a **Resolução nº 07/2023 - CES/GO** (Evento 32, e-TCE), a qual RECOMENDA à Secretaria de Estado da Saúde de Goiás, na pessoa do Sr. Secretário Estadual de Saúde, dentre outras, o seguinte:

[...]

Art. 2º Recomendar ao secretário de estado da saúde a suspensão dos chamamentos públicos nº 01/2023, 02/2023 e 03/2023;

Art. 3º Recomendar ao Secretário de Estado da Saúde a **SUSPENSÃO** de celebração de Termo de Colaboração, em caráter emergencial, com qualquer organização da sociedade civil - OSC, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014;”.

106. Ante o exposto, com fulcro nos fundamentos de fato e de direito consignados nos autos, decido no sentido de **adotar** a proposta de encaminhamento apresentada pelo Serviço de Fiscalização da Saúde, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva nº 21/2023 - SERVFISC-SAÚDE, acolher o item (iii) da conclusão do Parecer nº 433/2023-GPFS, do Ministério Público de Contas, e também a Manifestação Conclusiva da Auditoria nº 430/2023 - GACA para, em relação ao **mérito** da matéria discutida nestes autos, com suporte nos **comandos constitucionais e legais**, bem como nos entendimentos técnicos e jurisprudenciais aqui demonstrados, submeter o projeto de acórdão, anexo deste **Voto**, à deliberação deste Colegiado, com a seguinte proposta de decisão:

I - **Considerar ilegal** o procedimento de chamamento público instaurado por meio do Edital de **Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO**, objeto destes autos, bem como os procedimentos instaurados pelos Editais de **Chamamentos Públicos nº 02/2023-SES/GO, nº 03/2023-SES/GO e nº 04/2023-SES/GO**, em face de ilegalidades nos referidos instrumentos convocatórios por **ofensa ao inciso IV do art. 3º da Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014, ao **§1º do art. 199 da Constituição Federal**, e ao **art. 4º**, c/c os **artigos 24 e 25**, todos da **Lei nº 8.080**, de 1990 (Lei Orgânica da Saúde).

II - **Determinar** ao representante legal da Secretaria de Estado da Saúde que:

a) proceda a **anulação** do procedimento de chamamento público instaurado por meio do Edital de **Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO**, objeto destes autos, bem como dos procedimentos instaurados pelos Editais de **Chamamentos Públicos nº 02/2023-SES/GO, nº 03/2023-SES/GO e nº 04/2023-SES/GO**.

b) tome as providências necessárias à apuração do valor para eventual ressarcimento ao erário, caso tenha sido assinado termo de colaboração, gerado despesa e efetivado repasse com base em **termo de colaboração considerado ilegal**, conforme apurado e demonstrado nestes autos, sob pena de responsabilidade solidária.





c) comunique ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás as medidas adotadas, em cumprimento às determinações desta decisão, inclusive com encaminhamento de cópia dos atos administrativos devidamente publicados, se for o caso.

III - **Recomendar** ao representante legal da Secretaria de Estado da Saúde que se **abstenha** de firmar **termo de colaboração** com organização da sociedade civil – OSC, cujo objeto seja a gestão, operacionalização e execução dos serviços de saúde em unidades públicas, de natureza complementar do SUS, tendo em vista que este instrumento de parceria previsto na Lei Federal nº 13.019, de 2014, **não tem amparo no ordenamento jurídico pátrio** (artigo 3º, inciso IV, da Lei 13.019/2014, artigo 199, § 1º, da CF/88 e artigos 24 e 25 da Lei 8.080/1990).

IV - Dar conhecimento desta decisão à Procuradoria-Geral do Estado, na pessoa de seu representante legal, considerando que a Procuradoria Setorial e a Procuradoria-Geral, enquanto unidades de controle interno, autorizaram a realização dos procedimentos com as ilegalidades apontadas nestes autos pelo Serviço de Fiscalização da Saúde deste Tribunal.

V - Dar conhecimento desta decisão ao Ministério Público do Estado de Goiás, à Controladoria-Geral do Estado, à Comissão de Saúde e à Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento, ambas da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás.

VI - Dar conhecimento desta decisão ao Conselho Estadual de Saúde de Goiás, na pessoa de seu representante legal, por se tratar de **órgão colegiado** que tem como objetivo a **fiscalização**, o **acompanhamento** e o **monitoramento** das **políticas públicas de saúde** no âmbito estadual.

VII - Dar conhecimento desta decisão ao Chefe do Poder Executivo, para os devidos controles Administrativo e Finalístico.

VIII - Após o cumprimento das determinações desta decisão, arquivar estes autos.

107. É como encaminhamento meu Voto à deliberação deste Colegiado.

Goiânia, 30 de outubro de 2023.

Conselheiro, **Edson José Ferrari**,  
Relator

fxs/GCEF





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO EDSON JOSÉ FERRARI**

**RELATÓRIO/VOTO Nº 361/2023 - GCEF**

Digitally signed by EDSON JOSÉ FERRARI:13513176104  
Date: 2023.11.17 16:52:50 -03:00

Reason: Assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º, inc. I – login e senha



Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.  
Autenticar documento em <https://aregualgita.al.go.leg.br/autenticidade>  
Documento com o identificador 32003100380089000900380084008A005000, Documento assinado digitalmente  
em 17/11/2023 às 16:52:50 -03:00, conforme o art. 1º, III, b, Lei nº 14.063/2016  
<https://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento> conforme art. 2º, I, Lei nº 14.063/2016



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

## ACÓRDÃO Nº

Edital de Chamamento Público. Lei federal nº 13.019/2014. Termo de Colaboração. Ilegalidades. Anulação.

Com os fundamentos expostos nestes autos processuais de nº 202300047002207, tendo o relatório e voto como partes integrantes destes,

ACORDA,

o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, pelos integrantes de seu Tribunal Pleno, ante as razões expostas por este Conselheiro no Relatório e Voto em:

I - **Considerar ilegal** o procedimento de chamamento público instaurado por meio do Edital de **Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO**, objeto destes autos, bem como os procedimentos instaurados pelos Editais de **Chamamentos Públicos nº 02/2023-SES/GO, nº 03/2023-SES/GO e nº 04/2023-SES/GO**, em face de ilegalidades nos referidos instrumentos convocatórios por **ofensa ao inciso IV do art. 3º da Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014, ao **§1º do art. 199 da Constituição Federal**, e ao **art. 4º, c/c os artigos 24 e 25, todos da Lei nº 8.080**, de 1990 (Lei Orgânica da Saúde).

II - **Determinar** ao representante legal da Secretaria de Estado da Saúde que:

a) proceda a **anulação** do procedimento de chamamento público instaurado por meio do Edital de **Chamamento Público nº 01/2023-SES/GO**, objeto destes autos, bem como dos procedimentos instaurados pelos Editais de **Chamamentos Públicos nº 02/2023-SES/GO, nº 03/2023-SES/GO e nº 04/2023-SES/GO**.

b) tome as providências necessárias à apuração do valor para eventual ressarcimento ao erário, caso tenha sido assinado termo de colaboração, gerado despesa e efetivado repasse com base em **termo de colaboração considerado ilegal**, conforme apurado e demonstrado nestes autos, sob pena de responsabilidade solidária.

c) comunique ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás as medidas adotadas, em cumprimento às determinações desta decisão, inclusive







## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

com encaminhamento de cópia dos atos administrativos devidamente publicados, se for o caso.

III - **Recomendar** ao representante legal da Secretaria de Estado da Saúde que se abstenha de firmar **termo de colaboração** com organização da sociedade civil – OSC, cujo objeto seja a gestão, operacionalização e execução dos serviços de saúde em unidades públicas, de natureza complementar do SUS, tendo em vista que este instrumento de parceria previsto na Lei Federal nº 13.019, de 2014, **não tem amparo no ordenamento jurídico pátrio** (artigo 3º, inciso IV, da Lei 13.019/2014, artigo 199, § 1º, da CF/88 e artigos 24 e 25 da Lei 8.080/1990).

IV - Dar conhecimento desta decisão à Procuradoria-Geral do Estado, na pessoa de seu representante legal, considerando que a Procuradoria Setorial e a Procuradoria-Geral, enquanto unidades de controle interno, autorizaram a realização dos procedimentos com as ilegalidades apontadas nestes autos pelo Serviço de Fiscalização da Saúde deste Tribunal.

V - Dar conhecimento desta decisão ao Ministério Público do Estado de Goiás, à Controladoria-Geral do Estado, à Comissão de Saúde e à Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento, ambas da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás.

VI - Dar conhecimento desta decisão ao Conselho Estadual de Saúde de Goiás, na pessoa de seu representante legal, por se tratar de **órgão colegiado** que tem como objetivo a **fiscalização**, o **acompanhamento** e o **monitoramento** das **políticas públicas de saúde** no âmbito estadual.

VII - Dar conhecimento desta decisão ao Chefe do Poder Executivo, para os devidos controles Administrativo e Finalístico.

VIII - Após o cumprimento das determinações desta decisão, arquivar estes autos.

À Secretaria-Geral para as providências a seu cargo.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**, em Goiânia




**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**

Processo nº 202300047002207

Assinado por SAULO MARQUES MESQUITA  
Data: 14/12/2023 15:23  
Função: Presidente assinante



Assinado por EDSON JOSÉ FERRARI  
Data: 14/12/2023 15:23  
Função: Relator assinante



Assinado por SEBASTIÃO JOAQUIM PEREIRA NETO TEJOTA  
Data: 14/12/2023 15:23  
Função: Conselheiro assinante



Assinado por CARLA CINTIA SANTILLO  
Data: 11/12/2023 19:47  
Função: Conselheira assinante



Assinado por KENNEDY DE SOUSA TRINDADE  
Data: 11/12/2023 16:43  
Função: Conselheiro assinante



Assinado por CELMAR RECH  
Data: 14/12/2023 15:23  
Função: Conselheiro assinante



Assinado por HELDER VALIN BARBOSA  
Data: 12/12/2023 17:10  
Função: Conselheiro assinante



Assinado por CARLOS GUSTAVO SILVA RODRIGUES  
Data: 11/12/2023 23:30  
Função: Procurador assinante



ANA PAULA DE  
ARAUJO  
ROCHA:58792520197

Assinado de forma digital  
por ANA PAULA DE ARAUJO  
ROCHA:58792520197  
Dados: 2023.12.14 17:35:19  
-03'00



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://alegodigital.al.go.leg.br/autenticidade> utilizando o identificador 32003100380039003900380034003A005000

Assinado eletronicamente por **MARIO JUNIO LOPES PALMIERE** em 13/03/2024 17:11

Checksum: **2F545092494A8C98050DA8A21E68650C9AD323DC45E38F2060663CF0C7AA6682**



---

Autenticar documento em <https://alegodigital.al.go.leg.br/autenticidade>  
com o identificador 32003100380039003900380034003A005000, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.