

SECRETARIA TÉCNICA

PARECER TÉCNICO

INTERESSADO: Conselho
Municipal de Saúde

UF/MUNICÍPIO
RS/POA

AVALIADOR: Secretaria Técnica
do Conselho Municipal de Saúde

SEI 20.0.000048150-6, 20.0.000085333-0, 20.0.000087343-9,
20.0.000086263-1 e 20.0.000088794-4

DATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA: 28/07/21, 29/09/21, 05/10/21, 13/10/21, 10/11/21 e 17/11/21

ASSUNTO: Termos Aditivos vinculados ao Termo de colaboração que visa permitir a execução de atividades de atenção à saúde em Unidades da Atenção Primária à Saúde do município

ENTIDADE: AHVN, SSDP, ISC, UBEA

PARECER Nº:

08/21

APRESENTAÇÃO:

- 1) Completa > sim
- 2) Dentro do Prazo > não

AVALIAÇÃO :

Aprovado na Plenária do
dia 25/11/2021

I - RELATÓRIO

As informações constantes no SEI 20.0.000048150-6 apresentam a parceria entre a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil (OSC), quais sejam: Associação Hospitalar Vila Nova (11626695), Hospital Divina Providência (11626756), Irmandade Santa Casa de Misericórdia (11626795) e União Brasileira de Educação e Assistência - UBEA - PUC/RS (11691042) formalizada mediante **TERMO DE COLABORAÇÃO que visa permitir a execução de atividades de atenção à saúde em Unidades da Atenção Primária à Saúde do município.**

Nos referidos TERMOS DE COLABORAÇÃO estão estabelecidas diretrizes gerais do funcionamento das Unidades de Saúde da Atenção Primária e são apontados norteadores tais como o repasse dos recursos financeiros e, em especial, a utilização de recursos do Fundo de Reserva Para Investimento e Manutenção- FRIM, "criado para atender as necessidades das Unidades de Saúde não habituais e promover melhorias na ambiência dos locais, além de promover a reposição de equipamentos permanentes que estejam obsoletos ou inservíveis".

Sobre o FRIM, o documento 11538139 apenso ao SEI 20.0.000048150-6 informa que:

"O valor do FRIM corresponde a 8% sobre o valor do item 1, e visa assegurar a manutenção física e estrutural das unidades, inclusive em relação a redes elétricas, de água, esgoto (incluindo desinsetização, desratização, limpeza de fossa e caixa d'água), móveis, equipamentos

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE
Criado pela Lei Municipal nº 277/92 – Lei Federal 8.142/90

(incluindo manutenção corretiva de ar condicionado e câmaras frias), computadores e demais ativos de tecnologia, revitalização da fachada e reforma das estruturas internas, até o limite de recursos disponíveis no Fundo de Investimento, respeitado como critério de definição de prioridades as necessidades vinculadas ao regular funcionamento das Unidades. A sua utilização terá avaliação por alçadas de valores, conforme cláusula contratual.”

Destaca-se que o item 1 referido acima corresponde ao **Custo com pessoal assistencial** sendo, portanto um valor variável de acordo com o quadro profissional à disposição da AB de cada instituição colaboradora.

Ainda no TERMO DE COLABORAÇÃO, em relação aos ENCARGOS ESPECÍFICOS DO COLABORADOR, o item 6 prevê:

6. Disponibilizar sistema e/ou aparelho de ponto eletrônico para controle da efetividade dos seus empregados, que serão fornecidos pela SMS. Havendo incompatibilidade destes aparelhos com os sistemas informatizados de gerenciamento de folha de pagamentos do COLABORADOR, ou outras hipóteses técnicas que inviabilizem seu uso, o COLABORADOR poderá adquirir novos aparelhos, segundo seu critério de conveniência, podendo utilizar para tanto os recursos do FRIM (Fundo de Reserva Para Investimento e Manutenção).

O item 9:

9. Apresentar plano(s) de adequação(ões) física (s) das Unidades de Saúde em até 30 dias após a(s) Ordem(ns) de Início de cada Unidade, prorrogáveis por mais 30 dias a pedido do Colaborador, o qual deverá ser aprovado pela DGAPS e realizado conforme disponibilidade do FRIM (Fundo de Reserva para Investimento e Manutenção);

Em relação aos ENCARGOS ESPECÍFICOS DO MUNICÍPIO, o item 3 prevê:

3. Realizar as obras e reformas estruturais e de infraestrutura necessárias para o adequado funcionamento das Unidades, de acordo com os serviços estabelecidos no Plano de Trabalho – Documento Descritivo Assistencial (ANEXO I), quando não houver recursos disponíveis no Fundo de Reserva para Investimento e Manutenção – FRIM;

Cabe observar que, mesmo o MUNICÍPIO não administrando diretamente as Unidades de Saúde (US) de responsabilidade do COLABORADOR ele permanece com o encargo da infraestrutura e manutenção destas US quando não houver recursos disponíveis no Fundo de Reserva para Investimento e Manutenção – FRIM para investimento, sinalizando para uma possibilidade de despesas extraordinárias ao erário.

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE
Criado pela Lei Municipal nº 277/92 – Lei Federal 8.142/90

Na cláusula SÉTIMA: RECURSOS FINANCEIROS é referido que há conta corrente específica ao FRIM e algumas regras para a sua utilização:

7.1.1 A conta bancária principal da operação tem a finalidade de cobrir as despesas mensais e habituais da operação.

7.1.2 A segunda conta bancária tem a finalidade de formar o Fundo de Reserva para Investimento e Manutenção - FRIM para atender as necessidades das Unidades de Saúde não habituais e promover melhorias na ambiência dos locais, além de promover a reposição de equipamentos permanentes que estejam obsoletos ou inservíveis.

1. Para utilização do FRIM até o valor de R\$ 2.000,00 mensal por US não é necessária autorização prévia, somente prestação de contas.

2. Para utilização do FRIM entre R\$ 2.000,01 e R\$ 5.000,00, deverá ser previamente autorizado pela respectiva Gerência Distrital.

3. Para utilização do FRIM acima de R\$ 5.000,00, deverá ser previamente autorizado pela SMS.

4. É vedada a utilização de limite financeiro inferior do FRIM, no que se refere a autorização prévia, para parcelas de uma mesma obra, serviço ou aquisição de bens, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de enquadramento em limite superior, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

7.1.2.2 Fica o COLABORADOR dispensado de solicitar as autorizações acima previstas em caso de situações de urgência e/ou risco aos usuários e empregados lotados nas Unidades, devendo providenciar as adequações necessárias e indispensáveis, utilizando os recursos do FRIM, e informar, posteriormente, à SMS.

7.1.2.4. Para avaliação de uso do FRIM, conforme previsto no item 7.1.2, itens 2 e 3, para a realização de obras de qualquer gênero (construções, reformas, melhorias e ampliações) em Unidades de Saúde, o COLABORADOR deverá encaminhar, no mínimo, as seguintes informações ou documentos:

1. Memorial Descritivo

2. Em caso de mudança de layout, apresentar projeto contendo as modificações.

3. Planilha de custos detalhada, ou

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

Criado pela Lei Municipal nº 277/92 – Lei Federal 8.142/90

4. No mínimo 3 (três) orçamentos discriminados ou a justificativa para apresentação de menos orçamentos, a ser avaliada pela SMS

Ao analisar os itens de utilização e avaliação do uso do FRIM elencados acima se percebe que as regras para a utilização deste Fundo são insuficientes e vagas, e que há fragilidade nos mecanismos de controle e de prestação de contas dificultando, inclusive, a fiscalização desses contratos na medida em que complexifica e amplia a diversidade de elementos que constam no mesmo, que inicialmente tinham caráter estritamente assistencial e agora com a inclusão desse Fundo inclui escopo de ações vinculadas a atividades de manutenção e infraestrutura, sob responsabilidade de diferentes Diretorias da SMS.

Destacamos, ainda, a posterior alteração do item 7.1.2 (descrito acima), objeto do IV Termo Aditivo (Associação Hospitalar Vila Nova, Hospital Divina Providência e Irmandade Santa Casa de Misericórdia) e do I Termo Aditivo (União Brasileira de Educação e Assistência - UBEA – PUC/RS), que ampliou o escopo previsto e flexibilizou a utilização desses recursos, inclusive para compra de imóveis, e que passa a constar da seguinte forma:

"7.1.2 A segunda conta bancária tem a finalidade de formar o Fundo de Reserva para Investimento e Manutenção - FRIM, para atender as necessidades das Unidades de Saúde não habituais, urgentes, vinculadas a situações de pandemia ou surtos epidêmicos, **aquisição de imóveis, obras de qualquer gênero** (construções, reformas, melhorias e ampliações) em Unidades de Saúde e para a aquisição ou reposição de equipamentos permanentes, além de qualquer outro destino justificado e previamente autorizado pela Secretaria Municipal de Saúde com aplicação no objeto deste TERMO DE COLABORAÇÃO"

O Fundo de Reserva Para Investimento e Manutenção (FRIM) foi instituído por iniciativa da Secretaria Municipal diretamente nos Termos de Colaboração, especialmente a partir do III Termo Aditivo (Associação Hospitalar Vila Nova, Hospital Divina Providência e Irmandade Santa Casa de Misericórdia), alterando o objeto do Termo de Colaboração inicial. O quadro abaixo apresenta o cronograma planejado de execução ordinária da operação e desembolso de setembro/2020 a agosto/2021, e também os PL de 2020-2021, com os valores referentes ao FRIM das três instituições colaboradoras citadas e sua repercussão:



Cronograma planejado de execução ordinária da operação e desembolso (2020-2021)

FRIM	Associação Hospitalar Vila Nova III Termo Aditivo	Sociedade Sulina Divina Providência III Termo Aditivo	Irmandade Santa Casa III Termo Aditivo
SET/20	168.224,68	241.788,17	59.031,91
OUT/20	218.677,28	340.813,85	205.723,00
NOV/20	232.740,19	357.199,73	337.580,43
DEZ/20	252.232,83	357.199,73	386.964,55
JAN/21	256.131,36	357.199,73	410.706,38
PL 2020	1.128.006,35	1.654.201,21	1.400.006,27
FEV/21	256.131,36	357.199,73	424.699,29
MAR/21	256.131,36	357.199,73	415.742,40
ABR/21 à AGO/21	256.541,85	358.724,93	393.389,73
PL 2021	1.792.919,53	2.500.398,09	2.972.895,01

Por fim, ao analisarmos o Fundo de Reserva para Investimento e Manutenção - FRIM se percebe que de forma análoga, a intenção da gestão municipal pode ser comparada à criação de um **Fundo Municipal** que são **fundos** especiais, previstos no art. 71 da Lei Federal nº 4.320/64, criados para receber e distribuir recursos financeiros para a realização de atividades ou projetos **municipais** específicos. As atividades e os projetos que recebem receita desses fundos são programas específicos que visam o atendimento do interesse público, associando receitas a esses programas e garantir a sua realização. Como não pode ocorrer desvio de finalidade do recurso financeiro, sob pena de descumprimento da lei, caso o fundo não tenha utilizado todo o dinheiro para o projeto ou atividade especificada, a receita permanece com o fundo para ser aplicado em novas ações sociais. Relacionamos, abaixo, algumas características básicas dos Fundos Municipais:

- são instituídos por lei, instaurada pelo Poder Executivo;
- são regulamentados por decreto executivo;
- são financiados por receitas especificadas na lei de criação;
- são vinculados estritamente às atividades para as quais foram instituídos;
- possuem orçamento próprio;
- contam com normas especiais de controle e prestação de contas.

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE
Criado pela Lei Municipal nº 277/92 – Lei Federal 8.142/90

Assim sendo, conclui-se que o FRIM não poderia ter sido instituído diretamente, por iniciativa da SMS, nos TERMOS DE COLABORAÇÃO sem regulamentação e debate prévio acerca da destinação dos recursos públicos, mesmo com a justificativa de manter a ambiência e condições adequadas de funcionamento das Unidades de Saúde.

CONSIDERANDO que o termo aditivo é consequencial, devendo estar estritamente limitado a ajustes, e que houve a alteração do objeto do TERMO DE COLABORAÇÃO inicial de “**execução de atividades de atenção à saúde em Unidades de Atenção Primária à Saúde do município**”, com a inclusão de gestão de ações de manutenção e infraestrutura, com recursos específicos para essa finalidade;

CONSIDERANDO que o Fundo de Reserva Para Investimento e Manutenção (FRIM) foi instituído por iniciativa da Secretaria Municipal diretamente nos TERMOS DE COLABORAÇÃO criando um dispositivo de FUNDO DE RESERVA, de forma arbitrária, o qual legalmente deve ser submetido aos processos legislativos e deliberativos;

CONSIDERANDO que as regras para a utilização deste Fundo são insuficientes e vagas, e que há fragilidade nos mecanismos de controle e de prestação de contas que obstaculizam, inclusive, a fiscalização;

CONSIDERANDO que nesse termo aditivo houve uma ampliação de recursos significativa, respectivamente das entidades, Irmandade Santa Casa 2.972.895,01 (Dois milhões, novecentos e setenta e dois mil reais e um centavo), Sociedade Sulina Divina Providência 2.500.398,09 (Dois milhões, quinhentos mil, trezentos e noventa e oito reais e nove centavos), Associação Hospitalar Vila Nova 1.792.919,53 (Um milhão, setecentos e noventa e dois mil, novecentos reais e cinquenta e três centavos);

CONSIDERANDO que não foi apresentada ao CMS a proposta para implementação desse Fundo (FRIM) para análise desse órgão, conforme previsto nas Leis complementares nº 277/1992 e nº 141/2012;

CONSIDERANDO que houve descumprimento do art. 2º da Lei 13.204/2015 que altera a Lei 13.019/2014, referente ao respeito às normas específicas das políticas setoriais relativas ao objeto da parceria e as respectivas instâncias de pactuação e deliberação;

CONSIDERANDO que esse colegiado rejeitou o Termo que trata da contratação, por parte da Secretaria Municipal de Saúde – SMS, de Organizações da Sociedade Civil, certificadas como entidades filantrópicas pelo Ministério da Saúde, através de TERMO DE COLABORAÇÃO para

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE
Criado pela Lei Municipal nº 277/92 – Lei Federal 8.142/90

a execução de atividades de atenção à saúde na Atenção Primária à Saúde do Município de Porto Alegre, em mútua cooperação, nas Unidades de Saúde, cujas análises estão consubstanciadas nos Pareceres Técnicos nº01/2020 nº05/2020, nº06/2020 e nº08/2020 da SETEC aprovados em reunião ordinária de Plenário deste órgão colegiado.

II - DECISÃO DA SECRETARIA

Diante do exposto, a Secretaria Técnica aponta que mesmo após os pareceres anteriores relativos a essa contratação, persistem irregularidades na condução do processo de contratualização que, além da fragilidade jurídico-legal referente à criação desse fundo seguem com a ampliação do escopo das atividades, em diferentes áreas (assistencial, de manutenção e infraestrutura), bem como a ausência de prestação de contas de forma adequada conforme previsto na Lei 13.204/2015. Assim, é medida que se impõe a indicação da reprovação dos aditivos em análise, bem como desse Fundo (FRIM), e a indicação de encaminhamento desse parecer para os órgãos de controle externo para serem anexados ao procedimento especial em andamento, no Tribunal de Contas do Estado.

Assim, submete esta análise à deliberação do Plenário.

Gilmar Campos
Coordenador da Secretaria Técnica