

SECRETARIA TÉCNICA

PARECER TÉCNICO

INTERESSADO: Conselho Municipal de Saúde

UF/MUNICÍPIO
RS/Porto Alegre
Processo SEI
20.0.000048150-6

INGRESSO: 02/06/2020

AVALIADOR: Secretaria Técnica do Conselho Municipal de Saúde

DATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA: 22 e 29/07/2020 .

ASSUNTO: Renovação por 12 meses, prorrogáveis por mais 12 meses do Termo de Colaboração com organizações da sociedade civil certificadas como entidades filantrópicas pelo Ministério da Saúde para a execução de atividades de atenção à saúde na Atenção Primária à Saúde do Município de Porto Alegre.

ENTIDADE: Secretaria Municipal da Saúde – SMS

PARECER Nº:

05/2020

APRESENTAÇÃO:

1) Completa > **Não**
2) Dentro do Prazo>

AValiação :

Aprovado Plenária Virtual do CMS POA em
06/08/2020

RELATÓRIO

Trata-se de continuidade de Termo de colaboração de caráter emergencial, já avaliado pelo Parecer 01/2020 e apreciado pelo nosso Plenário em 09/01/2020.

I. ANÁLISE DE DOCUMENTOS

Foi aberto processo Sei 20.0.000048150-6 em 02/06/2020 e encaminhado pela Diretoria Geral de Contratos para o Conselho Municipal de Saúde conforme despacho 10468587: *"A Secretaria Municipal de Saúde vem por meio deste encaminhar Projeto para análise do CMS/POA, nos termos da Instrução Normativa nº 17/2020, referente 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, assumindo a sua gestão completa, inclusive recursos humanos, insumos e demais serviços necessários para ao atendimento do objeto, dentre outros, conforme Plano de Trabalho a ser detalhado e firmado por 12 meses, prorrogáveis por mais 12 meses"*

É apresentado como objetivo dessa contratualização **a garantia dos serviços em razão da decisão da ADI nº 70057441859, que tem eficácia contra todos e efeito vinculante, além da ampliação de serviços na atenção primária à saúde decorrentes do Programa Federal Saúde na Hora. (grifos nossos)**

Na medida em que o gestor justifica que *"a contratualização está fortalecida em acordo judicial firmado com o Ministério Público Estadual nos autos das ações judiciais 001/1.10.0286310-5 e 001/1.14.0064386-5, que tramitam perante à 10ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central de Porto Alegre"*, porque o Município não cumpriu a condição *"(II) Considerando que se trata de solução para enfrentar situação emergencial e provisória, o Município de Porto Alegre deverá apresentar, em 60 dias, cronograma apresentando a alternativa que considera mais adequada para o modelo definitivo de equipe de estratégia de saúde na*

família, considerando o TAC firmado”(grifamos), pois foi encerrada a mediação e considerada **inexitosa, tornando sem efeito o citado acordo preliminar.**

Não foi encaminhado projeto básico, conforme indicado no despacho [10708871](#) de 23/06/2020, da DGC-SMS, **“Esclareço que o projeto básico está sendo elaborado, motivo pelo qual ainda não foi disponibilizado no processo relacionado (...)”** (grifo nosso).

Quanto a temporalidade do contrato justificam que:

Desta forma, há que se considerar que os atuais Termos de Colaboração estão na iminência de ter seu prazo de vigência encerrado. Atualmente, o Termo de Colaboração do IC-FUC encerra-se em 10 de junho de 2020 e os demais Termos de Colaboração (Divina, Santa Casa e Vila Nova) encerram-se em 25 de junho de 2020, o que - por si só - demonstra a necessidade e urgência da contratualização para garantia dos serviços.

“A contratualização será provisória em razão das inúmeras discussões judiciais quanto à demissão coletiva dos empregados do IMESF e à validade e os limites de legalidade do Termo de Ajustamento de Conduta firmado com MPT, MPF e MPE”.

Informam, ainda, que *“O processo para a execução da Dispensa de Chamamento Público está sendo instruído, e é de acesso público, sob nº [20.0.000045291-3](#), que também segue para análise. Assim que finalizado o projeto básico com detalhamento da operação será incluído e enviado ao CMS, que não prejudica análise do projeto ora encaminhado.”* (grifo nosso)

Em 22/06/2020, o CMS/POA incluí no processo o despacho 10665836 direcionado ao Gabinete do Secretário e a Procuradoria de Licitações e Contratos/PGM, apontando todos os processos em juízo envolvidos, além de que contrariava o Termo de Ajustamento de Conduta, utilizando da mediação de dezembro de 2019 que foi extinta e encerrada em 28/04/2020, reforçando a insegurança jurídica desse contrato e indicando o entendimento de que a renovação da contratualização seria ilegal, além de solicitar:

1. ao GS apresentação do projeto básico [10665836](#) e da minuta do termo de cooperação, para que se possa fazer análise e, ainda, o Projeto com a alternativa que considera mais adequada para o modelo definitivo de equipe de estratégia de saúde na família, considerando o TAC firmado
2. à PLC-PGM análise de todos os apontamentos referentes a ilegalidades dessa contratualização,

A PLC/PGM em despacho 10696032, de 22/06/2020, encaminha por competência à PMS/2 e, mais uma vez, não responde aos nossos questionamentos e pedido de análise quanto à ilegalidade do contrato.

O Gabinete do Secretário por sua vez encaminha através de despacho 10708807 de 23/06/2020 à ASSEAEI-PGM

“Considerando a especificidade da matéria e as ações judiciais pertinentes, remeto por competência à ASSEAEI-PGM, para análise”.

O Gabinete do Secretário se manifesta no despacho 10978240 em 22/07, acusando o Conselho Municipal de Saúde de “omissão dolosa” e encaminha para PMS-2, PLC/PGM e ASSEAEI/PGM, conforme transcrição abaixo:

“Remeto para providências cabíveis, na medida em que a gestão do Conselho Municipal de Saúde, através de seu Coordenador/Presidente, recusa-se a cumprir com suas atribuições legais de manifestar-se favorável ou contrário ao projeto e à minuta de contrato encaminhado ao CMS”.

“Ressalto que esta conduta tem se tornado sistemática, no sentido de impedir o “prosseguimento de processos administrativos sobre contratualização de serviços de saúde, ao efeito de tumultuar e dificultar a gestão do Sistema Único de Saúde”.

E ainda questiona o não cumprimento do prazo de 15 dias a contar da data de encaminhamento para a manifestação, conforme Instrução Normativa nº 17, de 05 de maio de 2020, que regulamenta os fluxos e os

prazos internos a serem observados pela Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre (SMS) e pelo Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre (CMS/POA) nos processos administrativos eletrônicos instaurados através do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e dá outras providências.

Cabe esclarecer que a Instrução Normativa citada acima, foi imposta arbitrariamente pelo gestor sem nenhuma discussão com o Conselho Municipal de Saúde e, ainda, que compete ao Plenário deliberar sobre regramentos e instruções normativas referentes ao funcionamento das instâncias do Conselho Municipal, conforme Regimento Interno desse Colegiado.

Ademais, o Núcleo de Coordenação assim que teve conhecimento da publicação dessa Instrução Normativa 17/2020, comunicou o Ministério Público Estadual através de Ofício nº 032, de 13/05/2020, solicitando providências quanto a anulação desse ato administrativo, na medida em que o gestor municipal extrapola sua competência, tentando incidir sobre o funcionamento do órgão autônomo, permanente e deliberativo do controle social no âmbito do SUS no município. Tal pedido foi acolhido pela Promotoria de Justiça e Direitos Humanos, que ajuizou Ação Civil Pública nº 5033269-822020-8-21.0001, sobre a referida normativa.

Cabe destacar, que a mesma IN 17/2020 não impõe efeitos à estrutura da Secretaria Municipal de Saúde que solicita urgência de nossa manifestação mas não garante as informações necessárias para a análise, sendo que desde 22/06/2020 estamos aguardando a devida análise de nossos apontamentos quanto à legalidade do contrato, e as áreas competentes da Procuradoria- Geral do Município não se manifestaram até o momento.

Foram assinados os Termos aditivos pelo período de 27/06 à 31/08/2020, com extrato publicado no DOPA de 02/07/2020, correspondente nos respectivos processos SEI (a) 19.0.000147804-7 – Termo de Colaboração com a Irmandade Santa Casa; (b) 19.0.000147802-0 – Termo de Colaboração com a Associação Hospitalar Vila Nova (c) 19.0.000147798-9– Termo de Colaboração com a Fundação Universitária de Cardiologia;(d) 19.0.000147791-1 – Termo de Colaboração com a Sociedade Sulina Divina Providência e com aval da PMS-2 através de notas técnicas correspondentes, sem que fizesse nenhuma manifestação, análise e sem apresentar nenhuma resposta sequer aos questionamentos do CMS/POA quanto aos aspectos de legalidade, o que se caracteriza, no nosso entendimento, situação de **omissão dolosa**.

Assim para que não seja alegada a omissão do Conselho Municipal de Saúde, segue análise em relação ao mérito em questão, mesmo sem a garantia de todas as informações e da legalidade do ato administrativo, encaminhado para os setores da Procuradoria-Geral do Município. Cabe esclarecer que somente após resposta da Secretaria Técnica, através de despacho 10978845 em 23/07/2020 encaminhado para GS, PMS-2, PLC/PGM e ASSEAEI/PGM, é que houve a seguinte manifestação por parte da PMS-2 no despacho 11010124 ao GS, solicitando uma série de informações elencadas abaixo:

I - Em relação ao IMESF:

a- Número de profissionais que o IMESF possuía, mês a mês, no período de junho de 2018 a junho de 2019.

b- Número de atendimentos procedidos pelo IMESF, mês a mês, no período de junho de 2018 a junho de 2019.

c- Valor total dispendido pelo IMESF, mês a mês, no período de junho de 2018 a junho de 2019.

II - Em relação as contratualizações procedidas para a execução de atividades de atenção Primária à Saúde do Município de Porto Alegre, para garantia dos serviços antes prestados pelo IMESF.

a - Número atual de instituições contratadas para realizar os serviços prestados pelo IMESF.

b - Data em que as instituições contratadas passaram a realizar os serviços prestados pelo IMESF.

c - Número de profissionais das instituições contratualizadas, vinculados a contratação, que executam as atividades de Atenção Primária à Saúde, mês a mês, a partir do mês da primeira contratação desse serviço, que realizam os serviços antes prestados pelo IMESF.

d - Número total de atendimentos procedidos pelas Instituições, mês a mês, a partir do mês da primeira contratualização.

e - Valor total recebido pelas Instituições, mês a mês, a partir do mês da primeira contratualização.”

Tais questionamentos indicam que a PMS-2 emitiu Nota Técnica referente aos termos aditivos das entidades em questão, sem analisar os questionamentos e apontamentos elencados pelo Conselho Municipal de Saúde, ficando evidente o entendimento de que as mesmas, foram emitidas sem a devida análise e conhecido requerido. O que é corroborado pelo mesmo procurador, no despacho 10978845 da PMS-2 para PGM fazendo a seguinte solicitação:

" seja informado se há determinação judicial limitando ou determinando algum ato de gestão para o IMESF e seu encerramento, em especial quanto as rescisões trabalhistas e TACs. Bem como, seja informando sobre qualquer outra decisão judicial, ou posicionamento que entendam pertinente para auxiliar na elaboração do parecer requerido, considerando o despacho do Conselho Municipal de Saúde contido no evento [10978845](#)".

CONSIDERANDO que esse colegiado já apontou contrariedade quanto à dispensa de chamamento público e edital de credenciamento de entidades para execução de atividades na Atenção Básica. Conforme consta no Processo SEI nº 19.0.000147734-2 – projeto básico, despacho nº 9150956 do dia 23/12/2019, o Conselho Municipal de Saúde (CMS/POA), solicitou a ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO de contratação de entidades hospitalares privadas para execução de atividades relativas a ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE. Recurso administrativo que foi indeferido pelo Secretário Municipal de Saúde, cujo extrato e justificativa foram publicadas no DOPA, em edição extra no dia 30/12/19. O despacho nº 9153747 de 24.12.19 o gabinete do secretário solicitou parecer à PMS 02 e a ASSEAEI-PGM, porém não houve manifestação até o momento, novamente havendo omissão da Procuradoria-Geral do Município a analisar e responder aos apontamentos e questionamentos realizados pelo CMS/POA;

CONSIDERANDO que esse colegiado já havia rejeitado o termo de cooperação **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 a execução de atividades de atenção à saúde na Atenção Primária à Saúde do Município de Porto Alegre, em mutua cooperação, nas Unidades de Saúde**, analisado a partir de Parecer Técnico nº 01/2020 da SETEC em reunião ordinária de Plenário de 09/01/2020;

CONSIDERANDO que a contratação advinda do acordo parcial supracitado, foi de forma emergencial pelo prazo de 06 meses e o inciso IV, do art. 24, da Lei 8.666/1993 disciplina que: "*IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos (grifos nossos)*";

CONSIDERANDO que, desde agosto de 2019, o CMS/POA vem cobrando através dos processos SEI, a apresentação dos projetos referentes às equipes credenciadas, bem como as necessidades de adequação;

CONSIDERANDO que o gestor se omite a apresentar os projetos vinculados ao Programa Saúde na Hora, incluindo os aspectos econômico-financeiros para apreciação e análise do Conselho Municipal reincidindo em descumprimento de decisão judicial e afrontando as atribuições estabelecidas para o controle social, dispostas e regulamentadas na Lei complementar 141/2012;

CONSIDERANDO que o termo de cooperação entre SMS e as entidades privadas, contraria a Resolução do CMS/POA nº 09/2011, sobre a organização da Atenção Básica em saúde e também a deliberações do Plenário sobre a situação do IMESF, assim como a deliberação da 8ª Conferência Municipal de Saúde de Porto Alegre, de 2019, sobre o tema das contratualizações:

“Garantir o financiamento público com prioridade para a execução de serviços prestados diretamente pelo poder público e suspender as iniciativas de terceirização, contratualização das organizações sociais e parcerias público-privadas, que rompem com os princípios do SUS universal e público, respeitando a ordem constitucional que restringe a participação da iniciativa privada no SUS ao caráter exclusivamente complementar.”

CONSIDERANDO que o projeto apresentado amplia o número de Unidades de Saúde, passando de 96 para 104 e, desta forma, cerca de 77% das Unidades de Saúde da Atenção Primária do Município serão repassadas à iniciativa privada, numa clara contrariedade à Lei Orgânica da Saúde, que estabelece:

“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.”

CONSIDERANDO que o citado Decreto Municipal 20.580/2020, que dispõe sobre a participação de forma complementar da iniciativa privada no Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Município de Porto Alegre, encontra-se sob judge, através de ACP ajuizada pela PJDDH/MPE, visando à nulidade do mesmo;

CONSIDERANDO que os entidades envolvidas não tem cumprido os aspectos referentes a Seção III de Transparência e Controle quanto a Lei nº 13.019/2014 em seu art.11

“A organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública”.

CONSIDERANDO o escopo das ações que envolvem a Atenção Básica em acordo a Política Nacional de Atenção Básica. O Projeto de Trabalho apresentado se mostra insuficiente, pois não atende ao disposto no art. 22 da Lei nº 13.019/2014, conforme descrito abaixo:

“1 - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;”

CONSIDERANDO que a base legal utilizada para celebração do termo de cooperação sem chamamento público, sustenta-se no art.30 da Lei 13.019/2014 em seu item VI:

“VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política”.

CONSIDERANDO que este edital de credenciamento prévio dessas entidades não comprovou os requisitos para Celebração do Termo de colaboração em relação ao art.33 item V:

“b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;

c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.”

CONSIDERANDO que o gestor tem procedido mudanças injustificadas de equipes inteiras sem nenhum processo de transição, a ausência de critérios de experiência e especialização em Saúde da Família e Saúde Pública para seleção de profissionais, impactaram diretamente na fragilidade de vínculo das equipes sob sua responsabilidade com decorrentes prejuízos na qualidade da assistência, também tem apresentado dificuldades na alimentação do Sistema de Informações em Saúde o que culminou, inclusive, com inconsistências no cadastro com repercussões no repasse dos recursos pelo Ministério da Saúde, que indicam problemas no gerenciamento da Atenção Primária;

CONSIDERANDO o que regulamenta a Lei Nº 13.019/2014 2014 em seu cap. I, art.2, em seu item XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases:

a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;

b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle;

CONSIDERANDO que houve descumprimento referente à liberação de recursos, sem apresentação de cronograma de desembolso, conforme disposto no artigo 48;

CONSIDERANDO que a autorização de ordem de serviço, liberando recursos para as entidades mas sem autorização prévia de Pedido de Liberação, bem como o descumprimento quanto a prestação de contas, apontado reiteradas vezes pela Controladoria Geral do Município EAD-Parcerias nos processos Sei referentes ao pagamento da execução dos termos de cooperação da Atenção Primária. Descumprindo o previsto para o processo de prestação de contas e parecer técnico do gestor da parceria, em atendimento ao artigo 67 da Lei 13.019/14, além do descumprimento do a item 8.5 referente a obrigatoriedade do relatório de monitoramento e acompanhamento.

CONSIDERANDO que não foram apresentados os relatórios de monitoramento e avaliação quanto ao cumprimento contratual dos termos de cooperação das entidades abaixo discriminadas, realizados em caráter emergencial pelo período de 180 dias: (a) [19.0.000147804-7](#) – Termo de Colaboração com a Irmandade Santa Casa; (b) [19.0.000147802-0](#) – Termo de Colaboração com a Associação Hospitalar Vila Nova (c) [19.0.000147798-9](#)– Termo de Colaboração com a Fundação Universitária de Cardiologia;(d) [19.0.000147791-1](#) – Termo de Colaboração com a Sociedade Sulina Divina Providência.

II – PARECER

Frente a reincidência de várias irregularidades apontadas, já no parecer Técnico nº 01/2020 da SETEC e que se repetem na proposta de continuidade através dos termos aditivos envolvendo as entidades discriminadas, conforme amplamente descrito acima. E reafirmando os princípios da Administração pública dispostos no art. 37 da Constituição Federal Brasileira, sendo o termo aditivo um Termo consequencial, pressupõe-se que sua validade está atrelado aos limites e escopo do objeto do termo de cooperação inicial.

Sendo assim, é medida que se impõe **REJEITAR** essa contratação por parte da Secretaria Municipal de Saúde – SMS com Organizações da Sociedade Civil, certificadas como entidades filantrópicas pelo Ministério da Saúde, através de Termo Aditivo para a execução de atividades de atenção à saúde na Atenção Primária à Saúde do Município de Porto Alegre, em mutua cooperação, nas Unidades de Saúde.

III - DECISÃO DA SECRETARIA

Levando em consideração o exposto, a Secretaria Técnica submete esta análise à deliberação do Plenário.



Conselho
Municipal
de Saúde
SUS Porto Alegre

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



Gilmar Campos
Coordenador da Secretaria Técnica