

SECRETARIA TÉCNICA

PARECER TÉCNICO

INTERESSADO: Conselho Municipal de Saúde

UF/MUNICIPIO
RS/Porto Alegre

INGRESSO: 18/09/2020

Processo SEI
20.0.000048150-6

AVALIADOR: Secretaria Técnica do Conselho Municipal de Saúde

DATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA: 07/10/2020 e 21/10/2020

ASSUNTO: Termos de cooperação 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. A partir de extrato do edital de dispensa de chamamento público publicado em DOPA de 24/09/2020. E dos extratos dos termos de colaboração das entidades privadas Irmandade Santa Casa de Misericórdia, Sociedade Sulina Divina Providência e Associação Hospitalar Vila Nova, publicados no DOPA em 28/09/2020, com data de 25/09/2020.

ENTIDADE: Secretaria Municipal da Saúde – SMS

PARECER Nº:

08/2020

APRESENTAÇÃO:

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

AVALIAÇÃO :

Aprovado Plenária Virtual do CMS POA em
05/11/2020

OBJETO: Execução de atividades de atenção à saúde na Atenção Primária à Saúde do Município de Porto Alegre, em mútua cooperação, nas unidades detalhadas, conforme Plano de Trabalho – Documento Descritivo Assistencial (ANEXO I) e demais anexos ao presente, que dele fazem parte integrante, para garantir a continuidade e ampliação dos serviços de saúde e para manutenção de habilitações e adesão a novas habilitações de equipes de Atenção Primária perante o Ministério da Saúde. **PRAZO:** O prazo de vigência contratual será de 12 (doze) meses, prorrogáveis por mais 01 (um) ano, a contar de 01/09/2020. Considerando que se trata do mesmo objeto do I Termo Aditivo de 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, analisado através do Parecer Técnico 05/2020, aprovado na reunião do Plenário em 03/09/2020.

RELATÓRIO: O referido processo SEI nos foi encaminhado em 18/09/20, contendo o Projeto Básico (11538139), contudo as minutas dos termos de cooperação só foram incluídas em 22/09/20 e, posteriormente foram alteradas, conforme despacho 11615669 da DGC, em 24/09/20; Secretário manifestação em relação ao prazo para análise, em

respeito as atribuições previstas no art. 2º, incisos VI e VII, da Lei Complementar 277/92, corroborada em decisão judicial nos autos da ACP nº 500491544.2013.4.04.7100 pelo TRF-4 (11598494,) e a manifestação do Secretário no despacho 11607349 na qual refere que os prazos para apreciação do CMS POA foram cumpridos, de acordo com a Instrução Normativa 17/2020, que não houve alteração no Objeto do Projeto Básico, “mas ocorreram apenas ajustes nas metas e detalhamento, com atualização dos dados, o que não justifica nova análise do projeto”, afirma que o CMS POA “nada trouxe de novo em suas impugnações, limitando-se a questionar a aplicação da Instrução Normativa nº 17/2020”. A manifestação do Secretário Municipal afirmando que não há mudanças no objeto, corrobora de que se trata de termos consequenciais, o que não significa que possa prescindir do cumprimento legal previsto na Lei n 8142/90 e das Leis complementares n 277/92 e nº 141/12, da submissão e análise prévia pelo CMS, em acordo com a decisão judicial da ACP nº 500491544.2013.4.04.7100 do TRF-4. No despacho 11564597 de 20/09/20, a PGM/PMS-2 se manifesta através de Nota técnica nº 648/20 com parecer favorável ao prosseguimento do termo de colaboração, com as seguintes indicações: 1. a necessidade de análise prévia desse Conselho, citando o evento 3494224 com a indicação da PGAPCSP/PGM quanto à manifestação do CMS/POA, previamente ao lançamento de extrato de edital público e que esta determinação não foi observada, dando andamento ao processo de contratação; 2. posteriormente foram acrescentadas as informações 103/2020 (11590794) e 104/2020 (11596641), ambas em 22/09/20, propondo alterações no termo e ressaltando que “é obrigação do órgão técnico competente da SMS a declaração de PL's em valores que suportem as parcerias propostas” (grifos nossos). Foi incluída através de despacho da PMS/02 informação 107/2020 de 24/09/20 (11621920), que convalida nova proposta de alteração: incluindo nas minutas em questão, proposição de complemento de objeto com inclusão do item 1.1.4 e 7.1.4 que já estariam compatibilizados com PLs.

Cabe destacar que encaminhamos o despacho para manifestação da PGM e não houve manifestação, quanto aos nossos questionamentos e apontamentos, postura essa reincidente de omissão das áreas competentes quanto ao cumprimento de seu dever legal.

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 se trata de continuidade de termos de cooperação já estabelecidos de dezembro de 2019 até junho de 2020, em caráter emergencial provisória por 180 dias, a partir de acordo preliminar, referente as ações judiciais 001/1.10.0286310-5 e 001/1/14/006443865 que tramitavam na 10ª vara da Fazenda Pública do Foro Central de Porto Alegre, referente a execução de Termo de Ajustamento de Conduta/2007, mas que esse acordo resultou em conciliação inexitosa;

CONSIDERANDO que o Município de Porto Alegre não apresentou até o momento solução definitiva para a situação da Saúde da Família no município em acordo com o estabelecido no Termo de Ajustamento de Conduta de 2007, firmado entre a PMPA e os Ministérios Públicos envolvidos;

CONSIDERANDO que já foram assinados os I Termos Aditivos consequenciais referente essa contratualização do dia 27/07 à 31/08/2020;

CONSIDERANDO que houve análise e deliberação através da aprovação dos Pareceres da SETEC nº 05 e 06/2020, reprovando aos termos de cooperação e apontando irregularidades administrativas e legais na condução desses processos;

CONSIDERANDO que essas irregularidades foram encaminhadas através dos ofícios 084/2020, 085/2020 e 96/2020 para conhecimento e providências junto aos órgãos de controle externo, respectivamente, Ministério Público de Contas (MPC) e Ministério Público Federal (MPF), e Ministério Público estadual encontra-se em análise;

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 trata-se de termo consequencial e que não houve a devida prestação de contas da execução dos termos anteriores, conforme previsto no art. 2º da Lei 13.019/2014, utilizada como base legal para esse contrato, conforme previsto em seu inciso 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: ("Caput" do inciso com redação dada pela Lei nº 13.204, de 14/12/2015);

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 foi publicado extrato de justificativa da dispensa de chamamento público no DOPA 24/09/2020, o que limita ao prazo previsto de 5 dias úteis para possível contestação administrativa, inviabilizando assim a elaboração de parecer técnico e encaminhamento para apreciação pelo Plenário do CMS/POA;

CONSIDERANDO que o PL 2020/23080 (11586509) que trata dos recursos para execução dos termos foi aprovado em 22/09/20 às 08:22:52, anterior a apresentação da minuta do termo de cooperação e a correspondência do objeto, o que só foi incluído posteriormente em 24/09, conforme descrito anteriormente; **CONSIDERANDO** o trâmite de alterações dos Pedidos de Liberação (PL) no processo Sei 20.0.000045291-3, que trata de orçamento referente à contratação em questão e, ainda, a Resolução 087/2020 (11429810), do Comitê de Gestão Orçamentária e Financeira (CGOF), que aponta problemas na previsão orçamentária de insuficiência de receitas, frente a alteração

significativa do desembolso médio mensal de R\$7,5 milhões de recursos do tesouro municipal para mais de R\$16,5 milhões;

CONSIDERANDO que o IMESF permanece ativo, e a liminar da Justiça do Trabalho que impede a demissão dos empregados até 04/12/2020, está havendo sobreposição de contratos para a gestão da Saúde da Família, gerando efeitos e repercussões no âmbito da assistência, da organização da Rede de Atenção Básica e da qualidade do atendimento à população, além de duplicidade de pagamento para a mesma finalidade, pela forma como a administração da SMS vem conduzindo a antecipação do repasse de todas as Unidades de Saúde com Saúde da Família da cidade;

CONSIDERANDO os valores de repasses mensais estimados para cada instituição extrapolam a previsão orçamento para 2020, referente aos gastos com Atenção Básica, conforme extrato de publicação dos termos de colaboração abaixo-relacionados:

- Termo de colaboração nº 73.309 Irmandades Santa Casa de Misericórdia - R\$ 6.813.167,54 (seis milhões, oitocentos e treze mil, cento e sessenta e sete reais e cinquenta e quatro centavos) de valor mensal estimado, com recursos do Fundo Municipal de Saúde – FMS, através das Dotações Orçamentárias 1804-4047- 335041990000, vínculos 40, 4001, 4011, 4090, 4500 e 4511.

- Termo de Colaboração nº73.266 da Sociedade Sulina Divina Providência - R\$ 5.649.477,15 (cinco milhões, seiscentos e quarenta e nove mil, quatrocentos e setenta e sete reais e quinze centavos) de valor mensal estimado, com recursos do Fundo Municipal de Saúde – FMS, através das Dotações Orçamentárias 1804-4047-335041990000, vínculos 40, 4001, 4011, 4090, 4500 e 4511.

CONSIDERANDO que o CGOF (11429810) vincula a aprovação da despesa condicionando critérios elencados em 4 itens, dos quais destacamos a limitação dos valores mensais executados pelo vínculo 40, no montante de até 7,5 milhões, até 31/12/2020; **CONSIDERANDO** que não houve nova resolução da CGOF após manifestação do Secretário Municipal de Saúde no despacho 11451687 e do despacho 11474217 da DGFMS, dirigido a CGOF, alertando sobre risco de frustração de receitas e dever de responsabilidade fiscal;

CONSIDERANDO que a utilização de outros vínculos orçamentários além do vínculo 40, implicam a ajustes e retirada de recursos de outras Políticas e ações em Saúde e que não foi apresentado esse detalhamento, para análise desse órgão conforme previsto nas Leis complementares nº 277/1992 e nº 141/2012; **CONSIDERANDO** o disposto de Lei de Responsabilidade Fiscal em seu Artigo 42, esclarece que "É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito;

CONSIDERANDO a manifestação da DGFMS/SMS (11436738), que alerta para os riscos desse volume de recursos, inclusive com possibilidade de não confirmação de receitas oriundas dos vínculos 4011 e 4090, apontam para a inviabilidade da ampliação do custeio, entre outros;

CONSIDERANDO o dever de responsabilidade administrativa e fiscal, relacionados as barreiras legais e protetivas previstas pela Lei eleitoral nº 9.504/97;

CONSIDERANDO que as bases legais das Leis 13.019/2014 utilizadas para o termo de cooperação, bem como para a dispensa de edital de chamamento público, previsto no art. 30 em seu item VI, estão comprometidos desde o

edital de credenciamento proposto e que houve diversos descumprimentos em relação ao cap. I art.2, em seu item XIV – prestação de contas e art. 33, item V, dos termos anteriores e por serem consequenciais e vinculados, demonstrando inconsistência legal e administrativa;

CONSIDERANDO que foi apresentado pelo CMS/POA e SINDISAÚDE, recurso administrativo, solicitando a nulidade do edital de dispensa de chamamento público, que visa a formalização de termo de colaboração com a Sociedade Sulina Divina Providência, a Associação Hospitalar Vila Nova, a União Brasileira de Educação e Assistência e a Irmandade Santa Casa de Misericórdia, para execução das atividades e serviços nas Unidades de Atenção Primária do Município de Porto Alegre, em mútua cooperação e não houve resposta por parte do Secretário Municipal de Saúde;

CONSIDERANDO que o dispositivo legal que vem sendo utilizado para essas contratualizações com entidades privadas filantrópicas não se aplicam a complementariedade da assistência à Saúde, conforme artigo 3º da Lei 13.019/2014, conforme segue transcrição em seu item IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal; (Inciso acrescido pela Lei nº 13.204, de 14/12/2015);

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.

Ficando evidenciado que não há vantajosidade para o município na perspectiva da economicidade e que o aumento dos custos desses termos, preveem aumento de mais de 100%, não justificável dada a manutenção do mesmo número de unidades de saúde 104, equivalente ao mesmo número de US do 1º termo Aditivo, analisado no Parecer da SETEC nº 05/2020, com previsão do aumento não significativo de – equipes.

Ainda há que se destacar que os termos foram assinados retroativamente ao dia 01/09/2020, demonstrando que há consequencialidade entre os anteriores e explicitando a displicência da autoridade municipal no planejamento das ações estratégicas de saúde e no cumprimento do seu dever legal.

Vimos inúmeras violações aos princípios da Administração pública dispostos no art. 37 da Constituição Federal Brasileira na condução desse processo de contratualização. Agravado ao fato de que o dispositivo legal utilizado, previsto na Lei nº 13.019/2014 e nas alterações na Lei nº 13.204/2015, não se aplica a complementariedade da iniciativa privada, regulamentada no art.199 da Constituição Federal.

De outra parte vemos em relação aos aspectos fiscais várias ilegalidades apontadas pelas próprias áreas competentes como: a Direção do Fundo Municipal de Saúde e a Comissão Gestão Orçamentária Financeira/PMPA, quanto a Lei de responsabilidade fiscal.

A utilização do art. 30 da Lei 13.019/2014 para justificar a dispensa de chamamento público, também se encontra prejudicado na forma como tramitou o processo e nos descumprimentos legais de prazos e condições apontadas ao longo da análise técnica desse parecer. Dessa forma corroborando com a falta de lisura no processo que não garantiu a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade,

da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

E que é reiterado o cerceamento das atribuições legais da instância máxima de controle social no âmbito do SUS municipal, na medida em que não garante os prazos mínimos para análise prévia e manifestação, bem como não fornece as informações necessárias para a devida apreciação e por fim, os apontamentos de irregularidades e vícios de legalidade, são desconsiderados pela Procuradoria Geral do Município que tem silenciado em seu dever legal, caracterizando situação de omissão dolosa.

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 dos Termos de cooperação em questão, 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.



Gilmar Campos
Coordenador da Secretaria Técnica