

**SECRETARIA TÉCNICA**

**PARECER TÉCNICO**

**PARECER Nº: 14/19**

**AVALIAÇÃO :**

**APROVADO**

**Reunião Extraordinária 09/05/19**

**SEI : 19.0.000039403-6**

**SEI : 19.0.000029571-2**

**DATA DE INGRESSO:** 08.03.2019 e 22.04.2019

**AVALIADOR:** Secretaria Técnica do Conselho Municipal de Saúde

**DATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA:** 13.03.2019, 27.03.2019 e GT/SETEC em reuniões de 02.04.19 e 09.04.19 e 08.05.2019

**ASSUNTO:** Processo de Chamamento Público para credenciamento de Organizações da Sociedade Civil para gerenciamento e operacionalização do Pronto Atendimento Bom Jesus e Pronto Atendimento Lomba do Pinheiro

**ENTIDADE:** Secretaria Municipal da Saúde (SMS)

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de análise do Processo de Chamamento Público para credenciamento de Organizações da Sociedade Civil para gerenciamento e operacionalização do Pronto Atendimento Bom Jesus (PA Bom Jesus) e Pronto Atendimento Lomba do Pinheiro (PA Lomba do Pinheiro). O expediente foi encaminhado através do processo **SEI 19.0.000039403-6**, em 08.03.2019, e processo **SEI 19.0.000029571-2**, contendo o Edital nº 01/2019, que só foi disponibilizado, nesse expediente, no dia 22.04.2019, a análise dos documentos permitiu verificar que:

**1.A** SMS apresentou no projeto básico, breve contextualização da Rede de Atenção à Saúde de Porto Alegre, destacando as unidades de atendimento pré-hospitalar fixo, entre elas o PA Bom Jesus e o PA Lomba do Pinheiro.

**2.A** SMS aponta a necessidade de repor Recursos Humanos assim especificados:

a) Pronto Atendimento Cruzeiro do Sul: 109 profissionais de diversas categorias

b) Hospital de Pronto Socorro: 290 profissionais de diversas categorias

c) Hospital Materno Infantil Presidente Vargas: 35 profissionais

Valor do incremento da folha de pagamento com a reposição deste quantitativo: R\$ 4.328.804,55 (quatro milhões e trezentos e vinte oito mil e oitocentos e quatro reais e cinquenta e cinco centavos) mensais

d) Pronto Atendimento Bom Jesus: 45 profissionais de diversas categorias

Valor do incremento da folha de pagamento com a reposição deste quantitativo: R\$ 533.229,16 (quinhentos e trinta e três mil duzentos e vinte e nove reais e dezesseis centavos) mensais

e) Pronto Atendimento Lomba do Pinheiro: 77 profissionais de diversas categorias.

Valor do incremento da folha de pagamento com a reposição deste quantitativo: R\$ 611.059,92 (seiscentos e onze mil e cinquenta e nove reais e noventa e dois centavos)

**3.A** SMS apresenta os custos médios de operação atual dos Pronto Atendimento Bom Jesus (PABJ) e Pronto Atendimento Lomba do Pinheiro (PALP), calculados através de metodologia do Programa Nacional de Gestão de Custos do Ministério da Saúde (PNGC), com o uso do sistema de informação APURASUS a saber:

| Cenários                                                                             | PABJ             | PALP             |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|
| Custo médio atual                                                                    | R\$ 2.600.000,00 | R\$ 1.450.000,00 |
| Custo com incremento de pessoal                                                      | + R\$ 533.229,16 | + R\$ 611.059,92 |
| Custo do Serviço Próprio                                                             | R\$ 3.133.229,16 | R\$ 2.061.059,00 |
| Média dos orçamentos recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil - UPA Porte III | R\$ 1.763.238,46 |                  |
| Referências para as propostas                                                        | Valor mínimo     | Valor Máximo     |
| 15% acima e abaixo da média                                                          | R\$ 1.498.752,69 | R\$ 2.027.724,23 |

**4.** A SMS considera o limite de gastos com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal n.º 101/2000, onde a Prefeitura de Porto Alegre está com 49,75% da Receita Corrente Líquida ajustada comprometida com despesa de pessoal, acima do limite de alerta estipulado que é 48,6%.

**5.A** SMS informa que tem lançado mão de horas extras, licitações e contratos emergenciais para cobertura das escalas de trabalho de servidores para a manutenção dos serviços em funcionamento, visto que a PMPA não tem autorizado contratação de servidores para substituir as aposentadorias e exonerações.

**6.A** SMS vislumbra a possibilidade de ampliar a oferta de suporte diagnóstico nas salas de emergência, assim como qualificar os fluxos internos e de acesso com aumento da lista de exames laboratoriais ofertados.

**7.A** SMS propõe novo modelo de gestão onde estão previstas adequações físicas nos prédios, aquisição e substituição de bens móveis e adequações de fluxos de atendimento, visando o encaminhamento de habilitação como **Unidade de Pronto Atendimento Porte III**, junto ao Ministério da Saúde, possibilitando o recebimento de incentivo financeiro federal, segundo a Portaria GM/MS nº 10 de 03/01/2017, a ser revertido no custeio da operação, permitindo a posterior realocação de recursos do Fundo Municipal para outras áreas da saúde.

**8.** Para alcançar tal propósito a SMS fará credenciamento de Organização(ões) da Sociedade Civil (OSC) para formalizar TERMO DE COLABORAÇÃO firmado em consonância com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (artigos 196 a 200), Lei nº 8.080/90, da Lei 13.019 de 31 de julho de 2014, Decreto Municipal 19.775/2017, Portaria de Consolidação GM/MS nº 02/2017, Portaria MS/GM 2048/2002 e demais legislações aplicáveis.

Diante dos dados apresentados relativos aos custos médios de operação atual dos PAs, **no item 3**, cabe destacar que, embora esteja informado a utilização da metodologia do Programa Nacional de Gestão de Custos, com o uso do sistema de informação APURASUS, logo se observa inconsistências nos dados apresentados, visto que o custo por função de servidor público é equivalente ao custo percebido por um servidor em final de carreira e não com ingresso atual ou futuro, considerando, inclusive, as novas regras estabelecidas a partir da aprovação do PLCE 02/2019, ou seja, **estão, no mínimo, superestimados**. Um servidor nível superior (NS), no caso do enfermeiro ou assistente social, ingressante hoje na PMPA receberia salário equivalente à média de R\$ 7.300,00 (sete mil e trezentos reais), considerando que os servidores também contribuem para a previdência e descontam imposto de renda na fonte. Tais informações podem ser conferidas no link abaixo, portal da transparência, ou na tabela em anexo. Ainda se considerarmos o dado real/atual teremos uma **redução** de 50% no valor do incremento da folha de pagamento com recurso próprio, visto que foi informado pela gestão municipal que o cálculo do custo com pessoal é feita com base no teto máximo. <http://portaltransparencia.procempa.com.br/portalTransparencia/fpTb01GeralPesquisa.do?viaMenu=true>

De outro modo, as tabelas apresentadas não correspondem a forma padronizada e estruturada que a ferramenta APURASUS proporciona a gestão de custos no SUS. Portanto, não restou demonstrado, na pré-qualificação, os custos reais e os resultados obtidos com a execução direta, elaborado pelo Núcleo de Economia em Saúde (NES), o qual foi instituído através da Portaria 2073242/2017, publicada no DOPA de 26.09.17, e que tem competência para coordenar a implantação do Sistema de Gestão de Custos dos Estabelecimentos Assistenciais da Rede Própria e/ou Cogerida de Porto Alegre ( Anexo portaria NES).

Há ainda que considerar a Nota Técnica 01/2018, expedida pelo MPC, MPE, MPF e MPT, especificamente no **item i**, onde recomenda: “Que a demonstração dos custos envolvidos na prestação dos serviços é indispensável à comprovação da economicidade da sistemática, ou seja, é imprescindível que se demonstre que a atividade realizada pela Organização Social (no caso OSC) irá gerar um dispêndio menor de verbas públicas, bem como possibilitará sua prestação com mais eficiência;” ou ainda na recomendação descrita no **item j**: “Assim, em atenção ao disposto no art. 16 da Lei Federal nº 4.320/64, deve ser demonstrada previamente a existência de vantagem econômica para o Poder Público do processo de fomento ao Terceiro Setor, só se justificando a prestação de serviços pelas Organizações Sociais (no caso OSC), quando comprovadamente, esta se revelar mais econômica do que a execução direta, sem prejuízo da eficiência na prestação do serviço”

De outra sorte, podemos inferir que tais recomendações estão prejudicadas, diante da fragilidade dos dados apresentados, portanto, faz-se necessário a **elaboração de estudo econômico para avaliar os custos dos serviços prestados para, de fato, apurar a viabilidade econômica através de indicadores levando em conta o dimensionamento de recursos humanos e a capacidade instalada**.

Na medida em que as instituições privadas só poderão participar de forma complementar ao SUS, quando suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população, é fundamental, conforme está expresso na referida Nota Técnica 01/2018: “conforme decisão da Suprema Corte, é necessário demonstrar o 'nexo de causalidade' e não de 'mera conveniência',

porquanto discricionariedade não é sinônimo de arbitrariedade, de modo que o art.20, II, da Lei Federal 9.637/98, deve ser lido como imbricado com os princípios constitucionais, significando que essa desnecessidade do procedimento licitatório: a) não afasta o dever de abertura de processo administrativo que demonstre, objetivamente, em que o regime da parceria com a iniciativa privada se revele melhor em qualidade e custos comparativamente à execução direta”

A SMS aponta como justificativa o limite de responsabilidade fiscal, abordado no **item 4** e tangenciado no **item 5**, para contratar OSC. No entanto, a Nota Técnica 01/2018 considera que “os gastos realizados com tais organizações “no gerenciamento dos serviços transferidos pelo Poder Público serão computados no limite mínimo de gastos com saúde previstos na Constituição Federal (15% para os municípios), razão pela qual não haveria sentido de serem excluídos do cômputo do limite dos gastos com pessoal preconizados na LRF, até porque se os gastos podem ser calculados para 'compor' índice, nenhum fundamento há para ser discutido, já que não pode o gestor aplicar os gastos que efetivamente realizou apenas nos índices que lhe sejam convenientes” e, considera, ainda, que “ a Administração Pública não poderá lançar mão de alternativas contratuais com a intenção de esquivar-se dos limites impostos pela LRF, o que somente é permitido quando se trata de atividades consideradas 'meio' e não 'fim’” e que “a se tolerar a transferência dos serviços sem promover o cômputo dos gastos nos limites traçados na LRF a Administração, ainda que não desejando, provoca gravíssimo desajuste fiscal e de difícil solução, tal qual o vivenciado atualmente pelo município do Rio de Janeiro”. No caso de Porto Alegre, as despesas com pessoal atingiram em 2018, 43,03% da receita corrente líquida, de acordo com o TCE/RS, como pode ser comprovado na tabela: <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:7:::NO::>

Relativo ao argumento disposto no **item 6** e implicado no **item 7**, o CMS/POA acompanha desde 2013 a habilitação dos recursos oriundo do Ministério da Saúde para reforma e ampliação das Unidades de Pronto Atendimento a fim de qualificá-las para **UPA Porte II**, através do processo SEI 17.0.000049633-2, à época, (03.09.2013), foi creditado no Fundo Municipal de Saúde **R\$ 293.277,60** (duzentos e noventa e três mil, duzentos e setenta e sete reais e sessenta centavos) equivalente a 1ª parcela de uma proposta de valor total de **R\$ 977.592,00** (novecentos e setenta e sete mil, quinhentos e noventa e dois reais), para a qualificação/habilitação do PA Bom Jesus em **UPA Porte II**, no entanto o recurso foi devolvido em 04.08.2017, por não cumprimento de prazo para a inserção da ordem de início do serviço/obra. O mesmo ocorreu com o recurso destinado ao PA Lomba do Pinheiro, para o mesmo propósito, creditado em 30.08.2013, a 1ª parcela no valor de **R\$ 583.236,30** (quinhentos e oitenta e três mil, duzentos e trinta e seis reais e trinta centavos) do total de **R\$1.944.121,00** (um milhão, novecentos e quarenta e quatro mil, cento e vinte e um reais), o objeto seria a reforma e ampliação da unidade, porém o recurso foi devolvido em 17.08.2017. O CMS/POA solicitou à SMS que se manifestasse sobre as razões que levaram à inabilitação das propostas e consequente obrigatoriedade de devolução dos recursos, no entanto, até o encerramento desta análise, não foi recebida resposta.

Considera-se, também, para esta análise, que o Município de Porto Alegre, em fevereiro do corrente ano, devolveu recursos no valor de **R\$ 928.133,73** (novecentos e vinte e oito mil, cento e trinta e três reais e setenta e três centavos), originalmente destinados a compra de equipamentos para o Pronto Atendimento da Bom Jesus (processo SEI 16.0.000038894-0) e ao Pronto Atendimento da Lomba do Pinheiro (processo SEI 16.0.0000388924), tal devolução ocorreu porque não foram utilizados no prazo

estabelecido. Portanto, a alegada ampliação de oferta de suporte diagnóstico, que é uma das justificativas para pretendida terceirização, já poderia ter sido viabilizada pela Administração Pública. O CMS/POA represento ao Ministério Público de Contas e à Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (Procedimento 01623.000.266/2019).

Sobre o disposto pela SMS no **item 7**, é importante ressaltar que desde 2013, a Secretaria Municipal de Saúde vem terceirizando a contratação de funcionários para os Pronto Atendimentos e Hospital de Pronto Socorro, sem trazer soluções definitivas, como abertura de concurso ou chamamento dos aprovados em concurso público vigente, conforme prevê a legislação, nesse sentido, o CMS/POA representou ao MPE, Promotoria do Patrimônio Público sobre esse tema, em dezembro de 2018.

Cabe salientar que de acordo com a portaria GM/MS nº 10 de 03/01/2017, que redefine as diretrizes do modelo assistencial e financiamento de UPA 24h do Pronto Atendimento como componente da Rede de Atenção às Urgências no âmbito do SUS, em seu art. 14, prevê investimento para **UPA Porte III Ampliada** de R\$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais), assim como o valor de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) para mobiliário e equipamentos, inclusive é uma das exigências para a Organização Social que for a vencedora para o gerenciamento dos PAs, realizar as obras de ampliação e adequação para habilitação dos serviços em **UPAs Porte III**, para tanto compõe a documentação do edital 01/09 sugestão de planta com as adequações necessárias (Anexo XII do edital 01/2019) As plantas com as adequações necessárias já foram elaboradas por ocasião do primeiro pleito, resta confirmação da SMS se permanecem as mesmas.

Considerando a portaria GM/MS nº10 de 03/01/2017 que em seu art.4º prevê que as ações das UPAs 24h deverão fazer parte do planejamento da Rede de Atenção às Urgências, (RAU) a qual se encontra vinculada, bem como incluídas no Plano de Ação Regional da RAU, conforme a portaria 1600/GM/MS, de 07 de julho de 2011, portanto, cabe à gestão da SMS apresentar ao CMS/POA o referido plano no âmbito do município e que, de acordo com as diretrizes e a finalidade da RAU, consiste em articular e integrar todos os equipamentos de saúde, objetivando ampliar e qualificar o acesso humanizado e integral aos usuários em situação de urgência e emergência nos serviços de saúde de forma ágil e oportuna.

Considerando a necessidade de recursos para prover a atenção à saúde em consonância com as necessidades crescentes da população da cidade, há que se destacar que, embora já inquerido pelo CMS/POA e pelo Ministério Público Federal, através do IC nº 1.29.000.003225/2014-58 (anexo), o gestor municipal ainda não procedeu a cobrança de recurso devido pelo Ministério da Saúde (MS) ao Município, referente ao Termo da Municipalização do Hospital Materno Infantil Presidente Vargas (HMIPV), **assinado em 24 de agosto de 2000** (há quase 19 anos!), que prevê a reposição de valores a cada servidor federal que deixar de compor o quadro de Recursos Humanos desse HMIPV. Cumpre ainda informar que, em documento datado de 02.05.2015, o Secretário Municipal de Saúde manifestou que essa dívida da União para com o Município alcançava, na época, o valor de R\$100.000.000,00 (cem milhões de reais), por conta do descumprimento desse Termo (Ofício em anexo). No despacho mais recente nos processos SEI 17.0.000038333-3 e 16.0.000023923-6, que tratam desse assunto, consta planilha com a relação de 421 servidores federais que se afastaram do HMIPV desde ano de 2000, estando a cargo da Coordenação de Gestão de Pessoas (CGP) informar o custo de reposição por

profissional. Portanto, ainda não foram definidos os valores finais, mas, certamente, são relevantes, na medida em que deverão ser utilizados para reposição de recursos humanos, não apenas do hospital, mas de outros locais da rede de atenção às urgências, cujo impacto também deverá ser apurado pelo NES.

Na mesma medida se encontra o Pronto Atendimento Cruzeiro do Sul, com convênio estabelecido com a União/MS **desde 2007**, no valor de R\$12.000.000,00 (doze milhões de reais), com indicação de R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais) como contrapartida do município, neste caso a empresa contratada para elaborar o projeto, recebeu R\$800.000,00 (oitocentos mil reais para fazê-lo e até a presente data continua com pendências com o setor de projetos do MS. Com relação ao Pronto Atendimento Cruzeiro do Sul (PACS), o Ministério Público Estadual (MPE), Promotoria dos Direitos Humanos ajuizou ação civil pública querendo a execução da obra, cujo processo tramita na Vara da Fazenda Pública (proc.001/1.08.0164986-6). **Caso essa obra já tivesse sido executada os recursos de habilitação já poderiam estar sendo utilizados pelo Fundo Municipal de Saúde.**

Não vislumbramos no Edital de Chamamento Público, com relação as garantias aos trabalhadores que serão admitidos pela OSC, valores relativos aos custos de seus salários. A este respeito a Nota Técnica 01/2018 destaca: “ III - Em relação à vedação de fraudes das relações de trabalho: c) Abster-se de inserir, no contrato de Gestão e nos seus anexos, indicação do número de trabalhadores a serem fornecidos pela organização Social, ou fixação de valores a serem repassados, tendo como critério o número de obreiros, pois se trata de um serviço a ser prestado e não mercantilização de pessoas”. De igual forma, não há previsão no referido Edital, em relação ao pagamento das obrigações decorrentes das relações de trabalho, que a OSC preste caução em dinheiro no valor de 5% sobre o valor anual do contrato. Somente está prevista a possibilidade de retenção de 5% para o pagamento de despesas de substituição de equipamentos e manutenção predial.

Chamou a atenção que a Organização da Sociedade Civil poderá participar do certame para um ou dois prontos atendimentos podendo apresentar um percentual de desconto na proposta financeira limitado a 10% e, com isso, sua pontuação poderá ter maior peso, entretanto, tal peso só terá valor de fato para a OSC participante que for selecionada para os dois serviços.

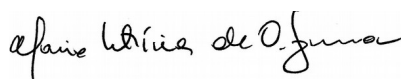
## II - CONCLUSÃO

Diante do exposto, a SETEC considera que a gestão municipal: **(a)** não instaurou processo administrativo prévio demonstrando a necessidade e a vantagem da opção pelo Chamamento Público e de que trará melhor desempenho e menor custo, visto que a terceirização não pode decorrer da mera conveniência administrativa; **(b)** não demonstrou na pré-qualificação, os custos reais e os resultados obtidos com a execução direta, elaborado pelo Núcleo de Economia em Saúde; **(c)** ainda não apurou os valores corrigidos, referentes ao Termo da Municipalização do HMIPV, para efetivar a sua imediata cobrança ao Ministério da Saúde e tampouco calculou o impacto que esses valores terão para o aporte dos Recursos Humanos para os serviços de atendimento de urgência.

Considerando o presente Relatório e, ainda, as decisões da 8ª Conferência Municipal de Saúde de Porto Alegre, realizada de 12 a 14 de abril do corrente ano, no eixo I *Saúde como Direito*: **“Suspender as iniciativas de terceirização, contratualização das organizações sociais e parcerias público-privado, que rompem com os princípios do SUS universal e público, reafirmando o caráter complementar previsto na lei orgânica de saúde”** e no eixo III *Financiamento Adequado e Suficiente para o SUS*: **“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-privado, 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”** é medida que se impõe **REJEITAR O PROCESSO DE CHAMAMENTO PÚBLICO** para credenciamento de Organizações da Sociedade Civil para gerenciamento e operacionalização do Pronto Atendimento Bom Jesus (PA Bom Jesus) e Pronto Atendimento Lomba do Pinheiro (PA Lomba do Pinheiro), que vem sendo tratado pelos processos **SEI 19.0.000039403-6 e 19.0.000029571-2**.

### III - DECISÃO DA SECRETARIA

Levando em consideração o exposto a SETEC submete esta análise à deliberação do Plenário.



Maria Letícia de O. Garcia  
Coordenadora do CMS/POA