



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DA VARA FEDERAL DA  
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE PORTO ALEGRE/RS**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, com base em suas atribuições constitucionais (art. 129, caput e incisos II e III, da Constituição Federal) e legais (art. 5º, §6º, e art. 11, ambos da Lei n.º 7.347/1985, e artigos 814 e seguintes do Código de Processo Civil), vem, pelos Procurador e Procuradora da República signatários, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência propor

**EXECUÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA QUE  
ESTABELECE OBRIGAÇÃO DE FAZER, com pedido liminar,**

em face do **MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ sob o n.º 92.963.560/0001-60, com sede na Praça Montevideo, 10, Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90010-170, pelos fatos e fundamentos jurídicos seguintes:

**1. DOS FATOS: Da Subscrição do TAC e o Inadimplemento das Obrigações**

O Ministério Público Federal instaurou o **Procedimento Preparatório n.º 1.29.000.003597/2019-99** com o escopo de acompanhar os desdobramentos da eventual extinção do Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família (IMESF) pelo Município de Porto Alegre/RS, notadamente para verificar e acompanhar sua adequação aos termos do TAC celebrado entre o Município de Porto Alegre/RS e Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal e Ministério Público Trabalho no ano de 2007, no que se refere a verbas federais repassadas ao município de Porto Alegre.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

### PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE

A instauração se deu a partir do envio ao *Parquet* de Nota Pública expedida pelo Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre (CMS/POA) ao Prefeito em razão da notícia de extinção do IMESF (criado pela Lei Municipal n.º 11.062/2011), para fins de, com base no TAC celebrado entre o Município de Porto Alegre/RS e os Ministérios Públicos Estadual, Federal e do Trabalho, serem absorvidos pelo Município os trabalhadores do Instituto.

Inicialmente, necessário contextualizar os fatos que ensejam o ajuizamento da presente ação de execução.

Em **03/09/2007** foi celebrado o Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta, por prazo indeterminado, firmado de um lado pelo Município de Porto Alegre/RS e, de outro, pelo Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, no qual a municipalidade comprometeu-se a:

I. abster-se de contratar, após a assinatura do presente termo, profissionais para a área de atenção básica à saúde do Município, incluindo a função de Agente Comunitário de Saúde e/ou demais trabalhadores vinculados à saúde da família, a qualquer título, sem a realização de concurso público ou processo seletivo público, nos moldes legais (artigo 37, inciso II, e artigo 198, §4º, da Constituição da República; Emenda Constitucional n.º 51, de 14.02.2006;

II. providenciar, até março de 2008, o envio de projeto de lei à Câmara Municipal que tenha como objeto as admissões dos profissionais necessários à atenção básica de saúde no Município, modo direto, via processo público (concurso ou seleção), nas quantidades preconizadas pela Portaria n.º 648, de 28.03.2006 do Ministério da Saúde, ou documento que vier a substituí-la, extinguindo-se o vínculo com aqueles que não preenchem o disposto no inciso I, ainda que contratados por interposta pessoa;



## **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

### **PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE**

III. após a promulgação da lei que trata o item II, providenciar, em 03 (três) meses, os atos de confecção e publicação do edital específico; a partir disto, em 12 (doze) meses, providenciar a realização do processo público e a nomeação dos candidatos aprovados;

IV. caso implantado (ou em fase de implantação), o Programa de Saúde Bucal no Programa de Saúde da Família, deverão ser observadas as disposições dos incisos I a III supra e da Portaria n.º 1444/2000 do Gabinete do Ministro da Saúde ou documento que vier a substituí-la;

V. para evitar a interrupção dos serviços de saúde da atenção básica, até que seja efetivado o disposto nos itens II e III, será permitida a prorrogação ou substituição dos atuais contratos, convênios ou termos de parceria, firmados de acordo com os princípios e normas que regem as contratações da Administração Pública, sem a incidência da multa prevista neste Termo;

VI. o presente TAC não impede a instauração de investigação a respeito da regularidade de eventual contrato, convênio ou termo de parceria.

Na hipótese de eventual inadimplemento, restou prevista incidência de multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) por trabalhador encontrado em situação irregular e/ou não contratado nos moldes preconizados no TAC:

Multa: O eventual inadimplemento de qualquer cláusula deste compromisso sujeitará o Município, solidariamente com o Gestor Municipal responsável, ao pagamento de multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais) por trabalhador encontrado em situação irregular e/ou não contratado nos moldes preconizados nos itens II e IV. A multa poderá ser substituída por obrigação alternativa, observadas as condições econômicas do responsável, a critério dos Ministérios Públicos signatários.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

### PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE

Quanto à fiscalização do compromisso, ficou estabelecido que **“cada Ministério Público será responsável pelo controle da fiel observância do presente compromisso, que caso descumprido, ensejará o ajuizamento de ação de execução no foro competente”**.

Dos termos do TAC, depreende-se que a **municipalidade comprometeu-se a não contratar profissionais para a atenção básica de saúde por outra via que não a realização de concurso público** e, conforme item II, enviaria à Câmara Municipal projeto de lei tendo por objeto as admissões dos profissionais necessários à atenção básica de saúde no Município, modo direto, via processo público (concurso ou seleção), tendo a proposta enviada e aprovada pelo legislativo local sido a de criação do IMESF, instituído pela Lei Municipal n.º 11.062/2011.

Contudo, referida lei que criou o IMESF foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada perante o E. TJ/RS (ADI n.º 70057441859), que declarou a inconstitucionalidade do diploma e inadmitiu o recurso extraordinário interposto.

Por sua vez, em sede de agravo (ARE n.º 898455), o E. STF manteve a negativa de seguimento ao recurso extraordinário (decisão publicada em 25/09/2019) e, por corolário, negou seguimento à ação cautelar incidental (AC n.º 3.711/RS), revogando a medida liminar anteriormente concedida, que conferia efeito suspensivo à decisão declaratória de inconstitucionalidade.

Foi interposto recurso de embargos de declaração na ação cautelar, o qual pende de julgamento.

Conquanto não transitado em julgado a declaração de inconstitucionalidade, o Poder Executivo Municipal passou a implementar medidas para extinção do IMESF, sinalizando a intenção de repasse, a organizações da sociedade civil, da totalidade (ou a quase totalidade) das atividades desenvolvidas pelo IMESF através do que consignou chamar de **“contratualização”**.

Diante disso, em conjunto, o MPF, o MPT, o MPE/RS e o MPC/RS expediram, em 02/10/2019, **Notificação Recomendatória** ao Município de Porto Alegre/RS, a fim de que a municipalidade cumprisse os compromissos assumidos no TAC, sendo possível a transferência, à organização da sociedade civil, da gestão



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE

de parcela de serviços essenciais de saúde, desde que apenas de forma complementar (art. 199, §1º, da CF), observadas as diretrizes arroladas na Nota Técnica Conjunta n.º 01/2018/MPE/MPC/MPT/MPF, de 14/12/2018, a qual fora expedida à FAMURS (Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul) contendo diretrizes a serem observadas pelos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul por ocasião da transferência da gestão de serviços públicos essenciais de saúde a Organizações Sociais.

Em resposta (Ofício Circular n.º 1/2019, de 25/10/2019), o Município asseverou que as medidas adotadas para substituição dos serviços voltados à saúde primária da família, prestados pelo IMESF (em processo de extinção), estriam consoantes os termos da Notificação Recomendatória, na medida em que seguiria observada a regra da complementariedade da participação da iniciativa privada no Sistema Único de Saúde.

Segundo informado, o plano de ação contemplaria a absorção pela Administração Direta (por meio da Secretaria Municipal da Saúde) de parte dos serviços prestados, como é o caso das atividades de agentes comunitários de saúde e agentes de combates a endemias, e, ainda, a celebração de convênios com organizações sociais sem fins lucrativos, observado, nesse caso, o caráter complementar e mediante chamamento público, permanecendo o Município responsável pela gestão, pelo planejamento e fiscalização dos serviços.

Segue, no tocante aos agentes comunitários e agentes de combate a endemias, atualmente vinculados ao IMESF, afirmando haver previsão de rescisão dos contratos de trabalho, com posterior envio de projeto de lei à Câmara Municipal para criação de cargos e realização de processo seletivo para contratação direta, sob o regime estatutário, com vinculação ao Município (EC n.º 51/2006 e Lei Federal n.º 11.350/2006), o que garantiria a observância da complementariedade, tendo em vista o papel desempenado por esses agentes na saúde primária.

Na sequência, o Ministério Público do Trabalho, em dezembro de 2019, respaldado no fato de que o Município anunciou a formalização de parcerias com a iniciativa privada para cobertura do sistema de saúde básica da família atendido pelo IMESF e que também emitiu aviso prévio a todos os trabalhadores vinculados ao IMESF, exceto aos agentes comunitários (excetuados em razão de acordo parcial firmado no bojo



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE**

da execução do TAC pelo MPE/RS, prevendo a contratação direta, por concurso público, de agentes comunitários de saúde e a manutenção do vínculo entre o IMESF e os atuais agentes até que sejam providos os cargos que ainda serão criados por lei), tudo indicando que a intenção é de fato terceirizar o atendimento à saúde básica (contratualização), ajuizou a execução do Termo de Ajuste de Conduta celebrado em 2007 (ExTac n.º 0021359-06.2019.5.04.0001), requerendo:

que o Município se abstenha de substituir os atuais empregados públicos concursados do IMESF por trabalhadores terceirizados, até que se obtenha uma solução definitiva para situação, na qual sejam observados os termos do ajuste, admitindo-se, apenas por exceção, a terceirização complementar da prestação dos serviços de atendimento à saúde básica pelo SUS, desde que observada a Nota Técnica Conjunta n.º 01/2018/MPE/MPC/MPT/MPF.

Após, considerando, dentre outros aspectos,

- (a) o estado de pandemia declarado, 11/03/2020, pela Organização Mundial da Saúde em razão da propagação mundial do novo coronavírus;
- (b) a limitação da capacidade hospitalar no País e que o aumento do número de pessoas infectadas pressionará a carga no sistema de saúde;
- (c) a recomendação de que a população só se dirija aos hospitais em casos específicos, evitando a sua sobrecarga e a circulação de pessoas;
- (d) que há diretriz no sentido de evitar que o paciente precise se deslocar para buscar atendimento (sendo a coleta de amostras realizada em casa e encaminhada para o laboratório);
- (e) a orientação da Prefeitura de Porto Alegre/POA, no sentido de que os cidadãos procurem atendimento na unidade de saúde de referência ou nas unidades de turno estendido, evitando o ambiente hospitalar;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE**

(f) que a autoridade de saúde local deverá, no âmbito de suas competências, acompanhar as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19) previstas no art.3º da Lei nº 13.979, de 2020 (art. 9º da Portaria MS nº 356/2020);

**situações que repercutem diretamente no processo de transição do modelo de atendimento em curso no âmbito da saúde da família em Porto Alegre, até então atendido pelo IMESF**, uma vez que o Município notoriamente deu início ao processo de “contratualização” do atendimento dos serviços de saúde, acarretando prejuízos à continuidade dos serviços em meio à crise, afinal, inegável o vínculo estabelecido entre os profissionais do IMESF e as respectivas comunidades, fruto da atuação na atenção básica, **foi expedida a Recomendação n.º 7/2020, em 16/03/2020, firmada em conjunto pelo MPF, MPT e MPC/RS**, visando à manutenção de todos os serviços de atenção primária à saúde prestados pelo Município, inclusive por meio do IMESF, para auxiliar na prevenção e contenção da disseminação do COVID-19, em especial para atendimento da população em maior situação de vulnerabilidade.

Para tanto, recomendou-se ao Prefeito de Porto Alegre/RS e ao Secretário Municipal de Saúde (que também preside o IMESF) o seguinte:

**revoguem ou cancelem**, enquanto vigente o estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional conforme Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011”, conforme Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020 do Ministério da Saúde (ou decreto que o suceder), eventuais avisos prévios demissionais em curso de servidores do IMESF, ressalvados casos de demissão por justa causa;

**suspendam**, enquanto vigente o estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional conforme Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011”, conforme Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020 do Ministério da Saúde (ou decreto que o suceder), qualquer demissão de servidores do IMESF ou



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

### PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE

substituição de seus serviços na forma em que estão sendo executados pelo IMESF na presente data, sendo recomendada ainda a utilização do sistema de “contratualização” somente como meio para completar ou complementar as equipes de saúde da família ou ainda para complementar e ou ampliar os serviços atualmente prestados pelo IMESF.

Ciente quanto aos termos recomendados, o Município de Porto Alegre/RS, em resposta, restringiu-se a sustentar **que** não há o descumprimento de decisão judicial, pois a decisão que declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 11.062/2011 estaria apta à produção de efeitos, afinal, fora revogada a decisão que conferia efeito suspensivo ao recurso extraordinário, impondo-se a extinção do IMESF; **que** as decisões proferidas na seara trabalhista estão sendo acolhidas, sendo apenas comunicado o encerramento dos contatos aos trabalhadores, ficando o término do vínculo condicionado à aceitação do trabalhador e desde que demonstrada nova colocação. Em suma, sustenta a regularidade das medidas adotadas pela municipalidade e que a matéria objeto de Recomendação n.º 7/2020 estaria abarcada pela liminar concedida na Justiça do Trabalho, o que não se verifica.

Nesse ponto, necessário referir que as ações ajuizadas pelo MPT, pelo MPE/RS e a ora ajuizada pelo *Parquet* Federal, embora sejam voltadas à execução do TAC celebrado no ano de 2007, não têm o mesmo objetivo, complementando-se nas suas específicas áreas de atribuição e de competência – trabalhista, estadual e federal.

Tanto a celebração em conjunto do ajuste de conduta com o Município como a atuação judicial de cada Ministério Público em suas respectivas esferas de atribuição justificam-se em razão da gama dos interesses envolvidos na temática da estratégia de saúde na família e de origem de recursos empregados (municipais, estaduais e federais), sendo inegável que a forma eventualmente eleita pelo Município para o atendimento dessa pasta afeta bens jurídicos variados. Conclusão diversa esvaziaria a atuação conjunta, assentada em atribuições constitucionalmente previstas.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE

A ação em trâmite na Justiça do Trabalho destina-se, em última análise, a tutelar os empregados públicos quanto aos efeitos trabalhistas decorrentes da extinção do IMESF em descompasso com o Termo de Ajustamento de Conduta e da Nota Técnica complementar.

Por sua vez, a execução ora proposta visa, **em caráter imediato**, preservar a continuidade dos atendimentos prestados no âmbito da saúde básica, ainda mais quando considerado o contexto atual de pandemia, continuidade essa que respalda o pedido de revogação ou cancelamento dos avisos prévios de servidores do IMESF em curso, exceto na hipótese de demissão por justa causa, bem como o pedido de suspensão, enquanto vigente o estado de emergência, de qualquer demissão de servidores do IMESF ou substituição de seus serviços na forma em que estão sendo executados pelo IMESF, possibilitando-se a utilização do sistema de “contratualização” somente como meio para completar ou complementar as equipes de saúde da família ou ainda para complementar e ou ampliar os serviços atualmente prestados pelo IMESF.

**Em caráter definitivo**, objetiva-se o cumprimento do TAC, admitindo-se a possibilidade de transferência, à organização da sociedade civil, da gestão de parcela de serviços essenciais de saúde, desde que apenas de forma complementar (art. 199, §1º, da CF), e observadas as diretrizes arroladas na Nota Técnica Conjunta n.º 01/2018/MPE/MPC/MPT/MPF (de 14/12/2018), que contém diretrizes a serem observadas por ocasião da transferência da gestão de serviços públicos essenciais de saúde a Organizações Sociais, com a finalidade, exclusivamente, de complementar a assistência à saúde, e que não estão sendo observadas pelo Município.

Com efeito, não obstante o Município afirme que a extinção do IMESF cumpre a complementariedade da participação da iniciativa privada no Sistema Único de Saúde e as demais diretrizes da Nota Técnica, o contrário exsurge do plano de ação comunicado nos autos do expediente administrativo, o qual contempla a absorção pela Administração Direta tão somente das atividades de agentes comunitários de saúde e agentes de combates a endemias, prevendo quanto às demais atividades atualmente desenvolvidas pelo IMESF a celebração de convênios com organizações sociais sem fins lucrativos, sem demonstrar que essa opção se revela a menos onerosa para o erário,



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

### PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE

composto por recursos federais bem como que se opere somente em plano de complementariedade.

## 2. DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, caput, da Constituição Federal). No artigo 129, inciso II, da Constituição da República estão previstas dentre as suas funções institucionais a de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

Em complemento à Carta Maior, foi editada a Lei Complementar n.º 75/1993, que, tratando do Ministério Público da União, no qual se inclui o Ministério Público Federal, reafirmou as suas funções de guardião da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis (artigo 1.º) e, no artigo 2.º, dispôs incumbir-lhe a adoção das medidas necessárias à garantia do respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionalmente assegurados. Para tanto, conferiu-lhe a poder de empregar instrumentos capazes de bem proporcionar o desempenho de seus misteres, dentre os quais o inquérito civil e a ação civil pública, conforme verificamos no artigo 6.º, in verbis:

*“Art. 6.º Compete ao Ministério Público da União:*

*(...)*

*VII – promover o inquérito civil e a ação civil pública para:*

*a) a proteção dos direitos constitucionais;*

*(...)*

*d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos;”*



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE

Assim, o ordenamento jurídico pátrio, ao tempo em que atribui ao Ministério Público (Federal) o poder-dever de proteger os direitos de natureza transindividual, proporciona aos seus integrantes o acesso ao mecanismo processual talhado para tal finalidade, dentre os quais, o termo de ajustamento de conduta (previsto na Lei n.º 7.347/1985, art. 5º, §6º - Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial), frise-se, com expressa previsão da eficácia de título executivo extrajudicial.

Portanto, a legitimidade do *Parquet* Federal exsurge de suas atribuições constitucionais e legais em prol dos direitos tutelados (continuidade dos atendimentos prestados no âmbito da saúde básica mantida também por recurso federais e observância da complementariedade da participação da iniciativa privada nos serviços públicos essenciais de saúde) e do fato de o Ministério Público Federal ser parte do Termo de Ajuste de Conduta celebrado com o Município de Porto Alegre/RS no ano de 2007, bem como dos demais atos subsequentes, como a Nota Técnica Conjunta n.º 01/2018/MPE/MPC/MPT/MPF, de 14/12/2018, e da Recomendação n.º 7/2020, em 16/03/2020.

Ademais, do quanto apurado no Procedimento Preparatório n.º 1.29.000.003597/2019-99 (anexo), o município de Porto Alegre recebe inúmeros recursos federais para aplicação no âmbito da saúde, situação que demonstra a atribuição do Ministério Público Federal e da Justiça Federal, para execução do Termo de Ajustamento de Conduta, no que se refere a essas verbas federais:

Conforme informações repassadas pela Secretaria Municipal de Saúde, os repasses financeiros realizados pela União Federal ao Município de Porto Alegre relacionados à área da saúde no período delimitado pela requisição formulada estão devidamente sistematizados na planilha em anexo **(Documento 01)**.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE**

Ação/Serviço/Estratégia	Competência	Data OB	Valor Total
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA FIXO - PAB FIXO	01/12 em 2019	04/01/2019	2.838.819,75
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB	DEZ de 2018	07/01/2019	803.422,73
AGENTE COMUNITARIO DE SAUDE	JAN de 2019	04/02/2019	957.500,00
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA FIXO - PAB FIXO	02/12 em 2019	04/02/2019	2.838.819,75
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4521	JAN de 2019	05/02/2019	784.637,45
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4520	JAN de 2019	05/02/2019	1.899.093,19
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA FIXO - PAB FIXO	03/12 em 2019	01/03/2019	2.838.819,75
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4521	FEV de 2019	01/03/2019	776.324,93
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4520	FEV de 2019	01/03/2019	1.902.223,19
AGENTE COMUNITARIO DE SAUDE	FEV de 2019	01/03/2019	951.250,00
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB	DEZ de 2018	07/03/2019	9.516,59
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA FIXO - PAB FIXO	04/12 em 2019	02/04/2019	2.838.819,75
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4521	MAR de 2019	03/04/2019	771.378,15
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4520	MAR de 2019	03/04/2019	1.902.501,19
AGENTE COMUNITARIO DE SAUDE	MAR de 2019	03/04/2019	947.500,00
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA FIXO - PAB FIXO	05/12 em 2019	02/05/2019	2.838.819,75
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4521	ABR de 2019	02/05/2019	756.316,12
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4520	ABR de 2019	02/05/2019	69.999,69
AGENTE COMUNITARIO DE SAUDE	ABR de 2019	02/05/2019	946.250,00
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4521	MAI de 2019	03/06/2019	770.611,98
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4520	MAI de 2019	03/06/2019	66.110,69
AGENTE COMUNITARIO DE SAUDE	MAI de 2019	03/06/2019	937.500,00
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA FIXO - PAB FIXO	06/12 em 2019	03/06/2019	2.838.819,75
AGENTE COMUNITARIO DE SAUDE	JUN de 2019	02/07/2019	941.250,00
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA FIXO - PAB FIXO	07/12 em 2019	02/07/2019	2.838.819,75
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4521	JUN de 2019	02/07/2019	771.821,80
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4520	JUN de 2019	02/07/2019	71.740,69
INCREMENTO TEMPORARIO AO CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE - Emenda Parlamentar	Unica em 2019	30/07/2019	250.000,00
INCREMENTO TEMPORARIO AO CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE - Emenda Parlamentar	Unica em 2019	30/07/2019	500.000,00
INCREMENTO TEMPORARIO AO CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE - Emenda Parlamentar	Unica em 2019	30/07/2019	900.000,00
INCREMENTO TEMPORARIO AO CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE - Emenda Parlamentar	Unica em 2019	30/07/2019	300.000,00
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4521	JUL de 2019	01/08/2019	765.670,23
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4520	JUL de 2019	01/08/2019	1.511.959,61
AGENTE COMUNITARIO DE SAUDE	JUL de 2019	01/08/2019	937.500,00
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA FIXO - PAB FIXO	09/12 em 2019	03/09/2019	2.838.819,75
AGENTE COMUNITARIO DE SAUDE	AGO de 2019	04/09/2019	927.500,00
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4521	AGO de 2019	04/09/2019	756.971,34
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4520	AGO de 2019	04/09/2019	1.611.413,61
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA FIXO - PAB FIXO	10/12 em 2019	03/10/2019	2.838.819,75
AGENTE COMUNITARIO DE SAUDE	SET de 2019	08/10/2019	935.000,00
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4521	SET de 2019	08/10/2019	747.279,36
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4520	SET de 2019	08/10/2019	1.645.322,11
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB	Unica em 2019	08/10/2019	310.676,00
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA FIXO - PAB FIXO	11/12 em 2019	04/11/2019	2.838.819,75
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4521	OUT de 2019	07/11/2019	745.610,84
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4520	OUT de 2019	07/11/2019	1.581.390,11
AGENTE COMUNITARIO DE SAUDE	OUT de 2019	07/11/2019	932.500,00



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE**

PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB	OUT de 2019	28/11/2019	6.394,00
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA FIXO - PAB FIXO	12/12 em 2019	03/12/2019	2.838.619,75
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4521	NOV de 2019	04/12/2019	745.610,84
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB - desambiguação 4520	NOV de 2019	04/12/2019	1.569.839,11
AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE	SET de 2019	05/12/2019	935.000,00
AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE	NOV de 2019	05/12/2019	931.250,00
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB	Unica em 2019	16/12/2019	2.294.436,89
PROGRAMA DE INFORMATIZAÇÃO DAS UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE	NOV de 2019	24/12/2019	406.300,00
INCREMENTO TEMPORÁRIO AO CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE	Unica em 2019	30/12/2019	100.000,00
PISO DE ATENÇÃO BÁSICA VARIÁVEL - PAB	DEZ de 2019	16/01/2020	204.977,00
INCENTIVO PARA AÇÕES ESTRATÉGICAS	01/12 em 2020	06/02/2020	12.000,00
INCENTIVO FINANCEIRO DA APS - PER CAPITA DE TRANSIÇÃO	JAN de 2020	06/02/2020	735.703,12
INCENTIVO PARA AÇÕES ESTRATÉGICAS	JAN de 2020	06/02/2020	517.977,11
AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE	JAN de 2020	06/02/2020	1.033.200,00
PROGRAMA DE INFORMATIZAÇÃO DA APS	JAN de 2020	06/02/2020	321.300,00
INCENTIVO FINANCEIRO DA APS - DESEMPENHO	JAN de 2020	06/02/2020	875.421,35
INCENTIVO FINANCEIRO DA APS - CAPITAÇÃO PONDERADA	JAN de 2020	06/02/2020	5.222.834,03
INCENTIVO PARA AÇÕES ESTRATÉGICAS	02/12 em 2020	20/02/2020	12.000,00
INCENTIVO PARA AÇÕES ESTRATÉGICAS	JAN de 2020	20/02/2020	61.325,00
INCENTIVO FINANCEIRO DA APS - DESEMPENHO	JAN de 2020	28/02/2020	129.868,69
AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE	JAN de 2020	04/03/2020	2.800,00
INCENTIVO FINANCEIRO DA APS - CAPITAÇÃO PONDERADA	FEV de 2020	04/03/2020	5.468.463,62
INCENTIVO FINANCEIRO DA APS - PER CAPITA DE TRANSIÇÃO	FEV de 2020	04/03/2020	735.703,12
PROGRAMA DE INFORMATIZAÇÃO DA APS	JAN de 2020	04/03/2020	1.700,00
INCENTIVO FINANCEIRO DA APS - DESEMPENHO	FEV de 2020	04/03/2020	1.005.290,04
AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE	FEV de 2020	04/03/2020	1.019.200,00
INCENTIVO PARA AÇÕES ESTRATÉGICAS	03/12 em 2020	06/03/2020	12.000,00
INCENTIVO PARA AÇÕES ESTRATÉGICAS	FEV de 2020	09/03/2020	601.552,11
INCENTIVO FINANCEIRO DA APS - CAPITAÇÃO PONDERADA	JAN de 2020	16/03/2020	169.879,59
INCENTIVO PARA AÇÕES ESTRATÉGICAS	02/12 em 2020	17/03/2020	58.822,50
INCENTIVO FINANCEIRO DA APS - CAPITAÇÃO PONDERADA	FEV de 2020	19/03/2020	33.666,67
PROGRAMA DE INFORMATIZAÇÃO DA APS	FEV de 2020	19/03/2020	334.900,00
INCENTIVO PARA AÇÕES ESTRATÉGICAS	FEV de 2020	19/03/2020	332.776,00
INCENTIVO PARA AÇÕES ESTRATÉGICAS	JAN de 2020	23/03/2020	496.522,00
INCENTIVO PARA AÇÕES ESTRATÉGICAS	FEV de 2020	24/03/2020	54.582,00
AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE	MAR de 2020	01/04/2020	1.036.000,00
INCENTIVO FINANCEIRO DA APS - DESEMPENHO	MAR de 2020	01/04/2020	1.005.290,04
INCENTIVO PARA AÇÕES ESTRATÉGICAS	MAR de 2020	01/04/2020	544.897,11
INCENTIVO FINANCEIRO DA APS - PER CAPITA DE TRANSIÇÃO	MAR de 2020	01/04/2020	735.703,12
PROGRAMA DE INFORMATIZAÇÃO DA APS	MAR de 2020	01/04/2020	326.400,00
INCENTIVO FINANCEIRO DA APS - CAPITAÇÃO PONDERADA	MAR de 2020	01/04/2020	5.544.213,62
INCENTIVO PARA AÇÕES ESTRATÉGICAS	04/12 em 2020	03/04/2020	12.000,00
INCENTIVO PARA AÇÕES ESTRATÉGICAS	03/12 em 2020	03/04/2020	58.822,50
PROGRAMA DE INFORMATIZAÇÃO DA APS	MAR de 2020	07/04/2020	83.300,00



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

### PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE

### 3. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

Nos termos do disposto no artigo 109, I, da Constituição, compete aos Juízes Federais processar e julgar “*as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas a Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho*”.

A questão posta em Juízo é inegavelmente de interesse da União, porquanto envolve a prestação de serviços na área da saúde mediante o emprego de **recursos federais destinados ao Município de Porto Alegre/RS**, estando, ainda, presente interesse de órgão da União no deslinde do objeto da ação de execução.

Ainda, mesmo que se entenda que a competência da Justiça Federal para o processamento/julgamento de ações civis é estabelecida apenas *ratione personae, ex vi* do disposto no caput e no inciso I do artigo 109 da Constituição Federal (somente teria trânsito na Justiça Federal as ações civis nas quais figuram, na condição de autora, ré, assistente ou oponente, a União, entidade autárquica ou empresa pública federal), o fato é que já há entendimento, inclusive jurisprudencial, de que a mera presença na relação processual, na condição de autor, do Ministério Público Federal, já seria o suficiente para atrair a competência da Justiça Federal. Nesse sentido, além do julgado supracitado, os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça:

*“RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. DISSÍDIO NOTÓRIO.*

(...)

*2. A ação civil pública, como as demais, submete-se, quanto à competência, à regra estabelecida no art. 109, I, da Constituição, segundo a qual cabe aos juízes federais processar e julgar ‘as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho’. Assim,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE**

***figurando como autor da ação o Ministério Público Federal, que é órgão da União, a competência para a causa é da Justiça Federal.***

3. ***Recurso especial parcialmente conhecido e nesta parte provido para **determinar o prosseguimento do julgamento da presente ação civil pública na Justiça Federal.***** (sem grifos no original) (REsp 1283737/DF, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, 4.<sup>a</sup> T. - STJ, julgado em 22.10.2013, pub. DJe 25.03.2014)

RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL. OPERAÇÃO MEGASSENSA. CRIMES RELACIONADOS A MALVERSACÃO DE DINHEIRO PÚBLICO DA SAÚDE. TRANSFERÊNCIA DE VERBA DA UNIÃO PARA O MUNICÍPIO NA MODALIDADE "FUNDO A FUNDO", SEM NECESSIDADE DE CONVÊNIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS PERANTE O TCU. INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PRECEDENTES. RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS PROVIDO.

1. *Hipótese em que houve denúncia oferecida perante a Justiça Comum Estadual, que apura suposto cometimento dos crimes de peculato, corrupção ativa e passiva, associação criminosa e lavagem de dinheiro, por desvios de verbas da saúde pública, compras superfaturadas de medicamentos e de insumos e simulação de compras, envolvendo Grupo de Apoio à Medicina Preventiva (GAMP), gestora hospitalar no Município de Canoas, Organização Social da qual o primeiro Recorrente era Diretor Técnico Médico e a segunda Diretora Presidente. 2. Fundo Municipal de Saúde que recebe verbas da União, na modalidade "Fundo a Fundo", o que ocorre de forma direta através dos repasses provenientes de fundos da esfera federal para a municipal, sem a necessidade de celebração de convênio.*

3. *Nesses casos, segundo a jurisprudência assente neste Superior Tribunal de Justiça, sobressai o interesse direto da União - tanto que há prestação de contas perante o TCU e fiscalização pelo Executivo Federal -, o que atrai a competência da Justiça Federal para processar e julgar tais feitos. Precedentes.*

4. *Recurso ordinário em habeas corpus provido, a fim de declarar a incompetência da Justiça Estadual para processar e julgar a ação penal em tela. Outrossim, determinada a remessa*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE**

*imediate dos autos para o Juízo Federal Criminal de Canoas/RS, que deverá decidir, no prazo de 5 (cinco) dias, acerca da manutenção ou não das medidas cautelares pendentes ou já cumpridas, devendo os atos decisórios ser renovados.*

*(RHC 111.715/RS, Rel. Ministra LAURITA VAZ, SEXTA TURMA, julgado em 24/09/2019, DJe 10/10/2019)*

Portanto, seja por envolver interesse direto da União, seja por figurar no polo ativo da relação processual um órgão da União, é competente para processar e julgar o presente feito a Justiça Federal.

#### **4. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

A presente ação de execução assenta-se no Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta, título executivo extrajudicial, celebrado em 03/09/2007 entre o Município de Porto Alegre/RS e o Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, no qual a municipalidade comprometeu-se, em suma, a não contratar profissionais para a área de atenção básica à saúde do Município, incluindo a função de Agente Comunitário de Saúde e/ou demais trabalhadores vinculados à saúde da família, a qualquer título, **sem a realização de concurso público ou processo seletivo público**, enviando projeto de lei à Câmara Municipal para admissão dos profissionais necessários à atenção básica de saúde no Município, modo direto, via processo público (concurso ou seleção).

No caso de inadimplemento, foi prevista incidência de multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) por trabalhador encontrado em situação irregular e/ou não contratado nos moldes preconizados no TAC.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE

No caso dos Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias a lei federal nº 11.350/2006, dispôs claramente pela necessidade de processo seletivo:

Art. 8º Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, na forma do disposto no [§ 4º do art. 198 da Constituição](#), submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa.

Art. 9º A contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

§ 1º Caberá aos órgãos ou entes da administração direta dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios certificar, em cada caso, a existência de anterior processo de seleção pública, para efeito da dispensa referida no [parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006](#), considerando-se como tal aquele que tenha sido realizado com observância dos princípios referidos no **caput**. [\(Renumerado do Parágrafo único pela Lei nº 13.342, de 2016\)](#)

§ 2º O tempo prestado pelos Agentes Comunitários de Saúde e pelos Agentes de Combate às Endemias enquadrados na condição prevista no § 1º deste artigo, independentemente da forma de seu vínculo e desde que tenha sido efetuado o devido recolhimento da contribuição previdenciária, será considerado para fins de concessão de benefícios e contagem recíproca pelos regimes previdenciários. [\(Incluído pela Lei nº 13.342, de 2016\)](#)

Também se firma na Nota Técnica Conjunta n.º 01/2018/MPE/MPC/MPT/MPF, de 14/12/2018, a qual admite a transferência da gestão de parcela de serviços essenciais de saúde à organização da sociedade civil e traça diretrizes a serem observadas quando dessa transferência, que deve se dar apenas em **caráter complementar**, nos termos do art. 199, §1º, da CF.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE

E, por fim, tem por base a Recomendação n.º 7/2020, que visa evitar que a “*contratualização*” do sistema de saúde implique em descontinuidade do serviço público de atenção primária à saúde prestados pelo Município, inclusive por meio do IMESF, para auxiliar na prevenção e contenção da disseminação do COVID-19, em especial para atendimento da população em maior situação de vulnerabilidade.

E nesse sentido, o município de Porto Alegre editou ainda decreto regulamentador de Lei Federal em absoluta invasão de competência, uma vez que de atribuição exclusiva do Presidente da República, ex vi do art.84, inciso IV, da Constituição Federal:

Art. 84. Compete **privativamente ao Presidente da República:**

(...);

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como **expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;**

Veja-se o recente Decreto n.º 20.580, de 15 de maio de 2020, do município de Porto Alegre, que tem por objeto regulamentar a LEI FEDERAL 8.080/90, que trata do SUS (*Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*).

Veja-se o preâmbulo do referido decreto municipal (destaque nosso):

DECRETO N.º 20.580, DE 15 DE MAIO DE 2020.

**Regulamenta a Lei n.º 8.080, de 19 de Setembro de 1990**, para dispor sobre a participação de forma complementar da iniciativa privada no Sistema Único de Saúde(SUS)no âmbito do Município de Porto Alegre.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE

Ressalte-se que a Lei Federal nº 8.080/90 já conta com decreto do Presidente da República regulamentando a referida lei, qual seja, o Decreto nº 7.508/2011, o qual tem por escopo e objeto: Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências.

E nesse decreto municipal, entre outras normas, pretendeu o município de Porto Alegre, regulamentar e definir o conceito de complementariedade, estabelecendo conceituação que lhe garanta eximir-se da execução direta dos serviços de saúde, resguardando para si somente *planejamento, orientação, fiscalização e ordenação de recursos públicos* ([http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/3379\\_ce\\_290034\\_1.pdf](http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/3379_ce_290034_1.pdf)):

Art. 6ºA complementariedade independe de sua proporção, e poderá ser composta pelas atividades de atenção primária, média e alta complexidade ou quaisquer serviços de saúde, excetuando-se planejamento, orientação, fiscalização e ordenação de recursos públicos.

Dessa forma, seja do ponto de vista formal como material, o decreto municipal é completamente inválido, uma vez que pretende regulamentar Lei Federal de exclusiva competência do Presidente da República, bem como, expressa regra que pretende transformar a atuação *complementar* dos entes privados como atuação exclusiva, através de *contratualização* de todos os serviços de saúde, afrontando assim, diversos dispositivos da Lei nº 8.080/90 e de seu decreto regulamentar. Entre outros:

Lei nº 8.080/90

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).



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE

§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.

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

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

Decreto nº 7.508/2011:

Art. 3º O SUS é constituído pela conjugação das ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde executados pelos entes federativos, de forma direta ou indireta, mediante a participação complementar da iniciativa privada, sendo organizado de forma regionalizada e hierarquizada.

Conforme se pode verificar do próprio site do município ([http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?reg=215&p\\_secao=8](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?reg=215&p_secao=8)), o município já utilizou da *contratualização*, com severos ônus aos recursos públicos, em especial federais, resultando na chamada operação Pathos:



# MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

## PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE



1 | 2

Saiba mais

O CMS/POA

Documentos

Biblioteca

Contato

### Mais de R\$ 10 milhões retornaram aos cofres públicos oriundos do caso Sollus

19/07/2018

Conforme ofício da Controladoria-Geral do Município (CGM) da Prefeitura de Porto Alegre (PMPA), recebido pelo Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre (CMS/POA) no dia 13 de julho, mais de R\$ 10 milhões de reais retornaram aos cofres públicos como resultado das investigações de fraude do Instituto Sollus. O processo investigatório começou em 2007, por meio da denúncia do CMS/POA ao Ministério Público Federal (MPF), apontando ilegalidades na contratação do Instituto Sollus pela PMPA, além de indícios de irregularidades na prestação do serviço.

Na época, a Sollus, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), com sede em São Paulo, administrava os serviços relacionados ao Programa da Saúde da Família (PSF) para a Secretaria Municipal de Saúde (SMS/POA). Contratada sem licitação em agosto de 2007, a Oscip substituiu a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Faurgs), com convênio que previa o pagamento por parte da prefeitura de R\$ 2,4 milhões mensais ao Instituto Sollus. Em agosto de 2009, após as suspeitas de irregularidades, o contrato com a instituição foi rescindido.

Em 2010, o MPF e a Polícia Federal (PF) deflagraram (**notícia**) a chamada Operação Pathos, expedindo 30 mandados de busca e apreensão contra a organização criminosa que desviava dinheiro público da Saúde em várias cidades do país. A ação envolveu alvos em Porto Alegre (RS), São Paulo (SP), Sorocaba (SP), Santo André (SP), Tatuí (SP), Votorantim (SP) e Recife (PE). Em Porto Alegre, o esquema funcionava por meio de desvio de aproximadamente R\$ 400 mil mensais, operados através de prestações de serviços não comprovados e com a emissão de notas fiscais falsas. Além da apropriação de mais de R\$ 4 milhões para encargos trabalhistas, 13º salário e férias.

Para a coordenadora do CMS/POA, Maria Leticia de Oliveira Garcia, a devolução deste recurso aos cofres públicos simboliza uma vitória para a população da cidade e o reconhecimento da relevância social do trabalho desenvolvido pelo conselho, que representa o controle e a fiscalização da sociedade nos gastos públicos. "Apesar do tempo decorrido da ação, que começou em 2007, o CMS/POA tem a comemorar o fato de que são recursos cuja fraude foi identificada pelo conselho e denunciada às autoridades competentes", destaca Maria Leticia. "Foi uma ação que repercutiu no Brasil todo e começou em Porto Alegre, porque foi detectada uma quadrilha que atuava nacionalmente. Interromper o curso desse processo trouxe um bem enorme para Porto Alegre", complementou.

Procure no site do CMS





## **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

### **PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE**

No caso em tela, depreende-se de tudo quanto narrado que o Município de Porto Alegre vem descumprindo o TAC em referência, assim como a legislação federal atinente ao SUS, que é suficientemente clara no sentido de que a iniciativa privada poderá participar do SUS apenas em caráter complementar. Tal participação complementar ocorre tão somente quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir-se a cobertura assistencial à população de uma determinada área, conforme claramente estabelece o citado art. 24 da Lei 8.080. No entanto, o município de Porto Alegre, além de pretender demitir os servidores do IMESF – à exceção apenas dos agentes supramencionados – não adota qualquer medida no sentido de suprir eventuais claros de trabalhadores da atenção primária pelos meios legais, via concurso ou processo seletivo público.

Dessa forma, a execução do TAC, especialmente no âmbito das verbas federais, que serve como limite e âmbito da presente execução, tem por finalidade a garantia da execução dos serviços de saúde pelo ente municipal na forma legal, garantindo-se entre outros aspectos, a adequada apreciação do conceito de complementariedade, garantindo-se assim a adequada execução dos serviços de saúde nos termos da Lei Federal nº 8.080/90, bem como a prevenção e controle de execução adequada dos recursos federais.

Há, portanto, certeza, liquidez e exigibilidade quanto às obrigações assumidas, aliadas ao inadimplemento, pois, conforme referido, o plano de ação traçado pelo Município sinaliza a rescisão massiva dos contratos de trabalho (situação objeto da execução do TAC na esfera trabalhista), com a realização de futuro concurso público apenas para os agentes comunitários e transferência à iniciativa privada de todas as demais atividades atualmente realizadas pelo IMESF, o que, s.m.j, fere o caráter complementar da participação privada na prestação de serviços públicos de saúde e, por conseguinte, implica em destinação indevida de recursos federais, inclusive porque não demonstrado que a forma eleita confere maior eficiência na prestação do serviço aliada à maior economia para a Administração, o que legitima o ajuizamento da presente demanda executiva.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

### PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE

#### 5. DO PEDIDO LIMINAR

O art. 294 do Código de Processo Civil autoriza a concessão de tutela provisória fundamentada na urgência, exigindo, para tanto, a demonstração da probabilidade do direito e o perigo de dano (art. 300, caput, do CPC).

Na hipótese vertente, o *fumus boni iuris* exsurge de toda a exposição fática, na qual se referiu que os atos praticados até então pelo Município para a extinção do IMESF não estão conforme o Termo de Ajuste de Conduta vigente, tampouco consoantes à Nota Técnica Conjunta n.º 01/2018/MPE/MPC/MPT/MPF, de 14/12/2018.

Por sua vez, o *periculum in mora* é evidente, uma vez que a interrupção abrupta das atividades do IMESF e, por consequência, dos seus profissionais, dentre médicos, enfermeiros, agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias, traria inegável prejuízo à população de Porto Alegre e região metropolitana, com redução na eficiência das políticas públicas na área de saúde, ao passo que a transferência desmedida das atividades à iniciativa privada, sem observância das diretrizes traçadas na Nota Técnica, implicaria em dispêndio indevido de recurso público.

Some-se a isso o **atual contexto de pandemia em razão do COVID-19**, que onerou, e ainda onera, o sistema de saúde e impôs a adoção de medidas específicas [como a recomendação de que a população só se dirija aos hospitais em casos específicos, evite se deslocar para buscar atendimento (sendo a coleta de amostras realizada em casa e encaminhada para o laboratório), a orientação da Prefeitura de Porto Alegre/POA, no sentido de que os cidadãos procurem atendimento na unidade de saúde de referência ou nas unidades de turno estendido, evitando o ambiente hospitalar;] que evidenciam a essencialidade da manutenção dos serviços prestados pelo IMESF, ao menos até que o cenário mude, permitindo-se também a regularidade da transição para um novo modelo.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

### PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE

Em face do exposto, com fundamento na Recomendação n.º 7/2020, de 16/03/2020, requer o Ministério Público Federal seja concedida a manutenção de todos os serviços de atenção primária à saúde prestados pelo Município, inclusive por meio do IMESF, para auxiliar na prevenção e contenção da disseminação do COVID-19, em especial para atendimento da população em maior situação de vulnerabilidade, mediante:

**Revogação ou cancelamento**, enquanto vigente o estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional conforme Decreto n.º 7.616, de 17 de novembro de 2011”, conforme Portaria n.º 188, de 3 de fevereiro de 2020 do Ministério da Saúde (ou decreto que o suceder), **de eventuais avisos prévios demissionais em curso de servidores do IMESF, ressalvados casos de demissão por justa causa;**

**Suspensão**, enquanto vigente o estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional conforme Decreto n.º 7.616, de 17 de novembro de 2011”, conforme Portaria n.º 188, de 3 de fevereiro de 2020 do Ministério da Saúde (ou decreto que o suceder), **qualquer demissão de servidores do IMESF ou atos de substituição de seus serviços na forma em que estão sendo executados pelo IMESF na presente data, sendo recomendada ainda a utilização do sistema de “contratualização” somente como meio para completar ou complementar as equipes de saúde da família ou ainda para complementar e ou ampliar os serviços atualmente prestados pelo IMESF.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE

**6. DOS PEDIDOS**

Em face do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer:

**6.1** liminarmente:

- a) **Revogação ou cancelamento**, enquanto vigente o estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional conforme Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011”, conforme Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020 do Ministério da Saúde (ou decreto que o suceder), **de eventuais avisos prévios demissionais em curso de servidores do IMESF, ressalvados casos de demissão por justa causa;**
- b) **Suspensão**, enquanto vigente o estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional conforme Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011”, conforme Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020 do Ministério da Saúde (ou decreto que o suceder), **qualquer demissão de servidores do IMESF ou atos de substituição de seus serviços na forma em que estão sendo executados pelo IMESF na presente data, sendo recomendada ainda a utilização do sistema de “contratualização” somente como meio para completar ou complementar as equipes de saúde da família ou ainda para complementar e ou ampliar os serviços atualmente prestados pelo IMESF.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE**

**6.2** a citação do Município de Porto Alegre/RS, na pessoa de seu representante legal, para, em prazo a ser fixado pelo Juízo, nos termos do art. 815, *caput*, do CPC, comprovar o integral cumprimento das obrigações de fazer contidas no Termo de Ajustamento de Conduta e na Nota Técnica Conjunta n.º 01/2018/MPE/MPC/MPT/MPF, de 14/12/2018, que o complementa, sob pena de incidência da multa prevista no TAC, no que se refere às verbas federais repassadas ao município de Porto Alegre;

**6.3** a intimação da UNIÃO para que, querendo, ingresse na relação jurídica processual;

**6.4** a condenação do executado ao cumprimento dos termos do TAC, no que se refere às verbas federais repassadas ao município, admitindo-se a possibilidade de transferência, à organização da sociedade civil, da gestão de parcela de serviços essenciais de saúde, desde que apenas de **forma complementar** (art. 199, §1º, da CF), e observadas as diretrizes arroladas na Nota Técnica Conjunta n.º 01/2018/MPE/MPC/MPT/MPF (de 14/12/2018), sob pena de multa a ser revertida para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, respeitados os exatos termos do Termo de Ajustamento de Conduta ora executado:

*I. abster-se de contratar, após a fírmatura do presente termo, profissionais para a área de atenção básica à saúde do Município, incluindo a função de Agente Comunitário de Saúde e/ou demais trabalhadores vinculados à saúde da família, a qualquer título, sem a realização de concurso público ou processo seletivo público, nos moldes legais (artigo 37, inciso II, e artigo 198, §4º, da Constituição da República; Emenda Constitucional n.º 51, de 14.02.2006;*



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

### PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE

**6.5** Seja condenado o município a dar cumprimento aos itens II e III do Termo de Ajustamento de Conduta, apresentando plano adequado de prazos para dar cumprimento ao quanto acordado, no que se refere à execução das verbas federais:

II. providenciar, até março de 2008, o envio de projeto de lei à Câmara Municipal que tenha como objeto as admissões dos profissionais necessários à atenção básica de saúde no Município, modo direto, via processo público (concurso ou seleção), nas quantidades preconizadas pela Portaria n.º 648, de 28.03.2006 do Ministério da Saúde – substituída pela Portaria 2.488, de 21.10.2011-, ou ato normativo que vier a substituí-la, extinguindo-se o vínculo com aqueles que não preencham o disposto no inciso I, ainda que contratados por interposta pessoa;

III. após a promulgação da lei que trata o item II, providenciar, em 03 (três) meses, os atos de confecção e publicação do edital específico; a partir disto, em 12 (doze) meses, providenciar a realização do processo público e a nomeação dos candidatos aprovados;

**6.6** reconheça a inconstitucionalidade por violação da competência prevista no art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, bem como a ilegalidade material por violar as disposições da Lei n° 8.080/90, por parte do Decreto do município de Porto Alegre n° 20.580, de 15 de maio de 2020, como forma de dar efetividade ao Termo de Ajustamento de Conduta;

**6.7** a condenação do executado ao pagamento das custas e demais despesas processuais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE**

Protesta pela produção de todas as provas em direito admitidas, especialmente documentais (sendo que desde já se promove a juntada de cópia integral do Procedimento Preparatório n.º 1.29.000.003597/2019-99, instaurado no âmbito do Ministério Público Federal).

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Termos em que pede e espera deferimento.

Porto Alegre, 9 de junho de 2020.

**ENRICO RODRIGUES DE FREITAS**  
**PROCURADOR DA REPÚBLICA**

**SUZETE RAGAGNOLO**  
**PROCURADORA DA REPÚBLICA**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PORTO ALEGRE**

**DOCUMENTOS ANEXOS:**

- 1) Procedimento Preparatório n.º 1.29.000.003597/2019-99
- 2) Decreto nº 20.580, de 15 de maio de 2020, do município de Porto Alegre
- 3) Destaca-se para facilitar a análise judicial, os seguintes documentos constantes do Procedimento Preparatório n.º 1.29.000.003597/2019-99:
  - A) Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta, celebrado em 03/09/2007
  - B) Nota Técnica Conjunta n.º 01/2018/MPE/MPC/MPT/MPF, de 14/12/2018
  - C) Recomendação n.º 7/2020, em 16/03/2020, firmada em conjunto pelo MPF, MPT e MPC/RS
  - D) Resposta do município de Porto Alegre, com informação de verbas federais repassadas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PR-RS-00034753/2020 PETIÇÃO**

.....  
Signatário(a): **ENRICO RODRIGUES DE FREITAS**

Data e Hora: **09/06/2020 19:52:19**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **SUZETE BRAGAGNOLO**

Data e Hora: **09/06/2020 19:23:00**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 00A40FC8.4B39955B.1C73CA89.BF7DC9D9