

## SECRETARIA TÉCNICA

### PARECER TÉCNICO

**INTERESSADO:** Conselho Municipal de Saúde

**UF/MUNICÍPIO**  
RS/POA

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

**DATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA:** 13/04/2015

**ASSUNTO:** Relatório de Atividades Anual 2013

**ENTIDADE:** Associação Hospitalar Moinhos de Vento

**PARECER Nº:**

**65/14**

**APRESENTAÇÃO:**

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

**AVALIAÇÃO :**

## I - RELATÓRIO

Para responder à consulta, nossas análises levaram em consideração a Resolução 36/2004 que determina prazos e conteúdos dos Projetos e Ações em Saúde para o município de Porto Alegre. Nesse sentido, a documentação recebida estava completa e com todas as informações pertinentes. Analisando o documento apresentado, observamos que:

1. Trata-se de Relatório de Atividades Anual 2013, da Associação Hospitalar Moinhos de Vento, relativos ao PROADI-SUS, Triênio 2012-2014, constante do expediente de nº 001.037981.14.5.
2. Para realizar a presente análise, a SETEC valeu-se ainda de documentação recebida do Ministério da Saúde, em 18/07/2014. A Associação Hospitalar Moinhos de Vento, em 2008, teve projeto aprovado junto ao PROADI-SUS/Ministério da Saúde, para o Triênio 2009-2011, num valor total de isenções fiscais de R\$ 63.600.000,00 (Termo de Ajuste nº6/2008). Entre os projetos que compunham o Termo de Ajuste, a maior parte do valor destinava-se ao projeto denominado “Desenvolvimento de Técnicas de Operação e Gestão de Serviços de Saúde em uma Região Intramunicipal de Porto Alegre (Distritos de Saúde Restinga e Extremo Sul)”, que seria desenvolvido no período de 3 anos. O primeiro Relatório de Prestação de Contas da AHMV, que precisou da intermediação do MPE/RS para ser encaminhado ao CMS, apresentava diversas situações que foram apontadas por nossa análise, e sobre as quais as respostas oferecidas pela entidade não foram satisfatórias. Por esta razão o CMS encaminhou representação junto à Controladoria Geral da União (CGU), que emitiu Nota Técnica apontando hipóteses de impropriedades. A partir também dos questionamentos do CMS a Procuradoria da República ajuizou Ação Civil Pública, sobre a qual o TRF proferiu decisão liminar, em relação à necessidade de oitiva do CMS nos processos de conveniamentos, contratos, aditamentos e suas respectivas prestações de contas por parte da União e do Município, quando no âmbito da cidade de Porto Alegre. Entretanto, o Termo de Ajuste nº 6/2008, que teve vigência até o ano de 2011, e que foi aditado no final de sua execução, foi reapresentado ao final de 2011 para continuidade, sendo integrado no Termo de Ajuste nº 5/2011, sem a devida participação do CMS. Este Termo esteve em vigor de 2012 a 2014 e em seu escopo, conforme subcláusula segunda da cláusula terceira, constam dois projetos: *Desenvolvimento de técnicas de operação e gestão de serviços de saúde em uma região intramunicipal de Porto Alegre – Restinga e Extremo Sul e Formação em humanização do Sistema Único de Saúde: avaliação dos efeitos dos processos de formação de apoiadores institucionais na produção de saúde nos territórios do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo*”. O relatório das atividades do ano de 2013 é o objeto desta análise.
3. Para avaliar o referido documento, cabe buscar a legislação que prevê a participação de entidades filantrópicas no âmbito do SUS, bem como o regramento que disciplina o PROADI-

SUS (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do SUS). A Lei nº 12.101/2009, que disciplina a participação de entidades filantrópicas no campo das políticas sociais, em seu capítulo relativo à Saúde, estabelece que uma entidade poderá ser certificada como filantrópica, no âmbito da saúde, mesmo sem ofertar serviços diretamente ao SUS. Para tanto deverá se enquadrar nos termos do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do SUS (PROADI-SUS), desenvolvendo projetos de interesse do Sistema de Saúde, que são avaliados e acompanhados pelo gestor federal do SUS. Entretanto, a legislação que disciplina tal modalidade define que os projetos apresentados devem cobrir o valor total das isenções fiscais a que a entidade fará jus. No limite máximo de 30% deste valor, os projetos poderão ser desenvolvidos em ações de âmbito local, as quais devem ser pactuadas com o gestor local, no entanto sem nenhum tipo de ressarcimento. Ocorre que o Termo de Ajuste, firmado pela AHMV com o Ministério da Saúde, em 2008, já previa a maior parte das ações em âmbito local e pelas quais a entidade também recebia recursos advindos de convênios firmados com o município em 2004, os quais não foram rescindidos após o citado Termo de Ajuste, situação que se manteve na vigência do Termo de Ajuste nº 5/2011.

4. No Termo de Ajuste nº 5/2011, o projeto referente à Região Restinga e Extremo Sul de Porto Alegre, que é de aplicação local, correspondia a R\$ 115.351.000,00 de um total de R\$ 115.651.944,00, isto é, bastante superior aos 30% previstos como máximos pela legislação vigente. Além disso, conforme já referido, a AHMV mantinha os antigos convênios com o município, pelos quais cobrava a remuneração neles estabelecida. De acordo com dados dos Relatórios de Gestão da SMS, nos anos de 2012 a 2014 foram realizados pagamentos à AHMV, por parte do município, especialmente com recursos transferidos da fonte federal, relativos aos convênios já citados. O Termo de Ajuste nº 5/2011, conforme documentação recebida do Ministério da Saúde em 18/07/2014, sofreu 4 aditamentos até aquela data. O primeiro Termo Aditivo, assinado em 21/08/2012, que correspondeu ao valor de R\$ 559.155,00, incluiu projeto de *implantação de software nos Hospitais Federais do Rio de Janeiro*. O segundo Termo Aditivo, firmado em 14/12/2012, no valor de R\$ 2.206.912,00, incluiu *Programa SOS Emergência*, a ser desenvolvido em dois anos. O terceiro Termo Aditivo, publicado no DO em 24/01/2013, no valor de R\$ 4.269.900,00, incluiu o projeto *Núcleo Mama Porto Alegre* no conjunto de projetos. Este projeto já estava em desenvolvimento na cidade desde 2004 e constava do rol de projetos do Termo de Ajuste nº 6/2008. O Quarto Termo Aditivo, assinado em 21/08/2013, no valor de R\$ 366.889,00, incluiu o projeto *Apoio Matricial no âmbito da Rede Cegonha a estabelecimentos de saúde que concentram óbitos maternos: desenvolvimento de técnicas de operação e de gestão e capacitação permanente*. Desta forma, o Termo de Ajuste nº 5/2011 ficou constituído de 6 projetos (os dois originais e os quatro aditados), num valor total de R\$ 123.053.900,00. O projeto relativo ao sistema da Restinga e Extremo Sul, de qualquer forma, continuou a representar valores bastante superiores aos 30% máximos permitidos na legislação. Na documentação encaminhada pelo Ministério da Saúde, até a data supracitada, o projeto de desenvolvimento do sistema regional da Restinga e Extremo Sul recebeu diversas recomendações nos pareceres técnicos exarados pelas equipes do Ministério da Saúde que o analisaram. No entanto, como o CMS não foi incluído no debate e planejamento deste projeto, não temos conhecimento se todas as recomendações foram atendidas. Destaca-se, no entanto, que entre elas, foi ressaltado este aspecto apontado por nós, de que as ações no âmbito local (operação do Pronto Atendimento e das Unidades de Saúde da Família) não poderiam ter nenhum tipo de ressarcimento por ente público. No Relatório Anual de 2012, relativo a este projeto, a instituição inclui produtos da Fase 1, que foi executada no triênio anterior. Apresentam 18 (dezoito) artigos científicos publicados a partir do diagnóstico realizado na referida fase. Cabe salientar o questionamento em relação a estes achados. Quanto efetivamente eles tem contribuído com a gestão local do SUS? Quanto a instituição de pesquisa (Instituto de Educação e Pesquisa – IEP), que faz parte da sua estrutura, tem se valido de estudos populacionais para o seu próprio fomento? Além disso, o CMS sempre apontou a forma de absorção de custos indiretos neste projeto, na medida em que não há clareza a que estrutura de recursos indiretos elas se referem. Na

planilha de 2012 novamente aparecem estas despesas em cada uma das etapas do projeto, e no item 2.1.2 são descritas despesas com “Coordenação Secretaria”, que não é um item ou subprojeto. Entre os itens relacionados na sua contabilização, estão a Unidade de Pronto Atendimento Restinga e as 3 Unidades de Saúde da Família da região Restinga e Extremo Sul. Na página 109 da I parte da prestação de contas 2012, é informado que o valor total desembolsado neste projeto foi de R\$ 59.578.613,00, o que correspondia a 51,65% do valor total deste projeto no Termo de Ajuste nº5/2011. Entretanto, na II parte da referida prestação de contas, no seguimento ao relatório dos auditores independentes, na página 92, é informado o valor total executado de R\$ 55.131.357,30. Na página 93, do mesmo relatório, consta como valor total do Termo de Ajuste R\$ 122.690.000,00, o que também difere do que consta no Quarto Termo Aditivo. Chama atenção no mesmo relatório, na nota explicativa de número 5, que consta entre os projetos que compõem o Termo de Ajuste nº5/2011 *Serviços assistenciais complementares Atenção Primária em Saúde – Ilha da Pintada e Ilha Grande dos Marinheiros em Porto Alegre/RS*, que fez parte do Termo anterior, sendo que não consta o projeto referente ao *Apoio Matricial no âmbito da Rede Cegonha*. Na nota explicativa de número 10, *Valor do convênio com gestor local*, é informado que foi recebido do município o valor de R\$ 1.431.360,00 e que o mesmo é *desconsiderado do total de gastos na prestação de contas das obrigações filantrópicas*. Sobre este aspecto, no entanto, salientamos que as ações estabelecidas nos convênios com a municipalidade são as *mesmas* definidas no projeto de desenvolvimento integrado na Restinga e Extremo Sul. No relatório de prestação de contas de 2013, encaminhado ao CMS pelo Ministério da Saúde na mesma data acima referida, na página 79, consta que dos valores executados em 2013, a obra do complexo hospitalar Restinga e Extremo Sul correspondeu ao valor total de R\$ 42.663.459,90. Consta ainda, na mesma página e planilha, *solicitação de ressarcimento ao ente público* no valor de R\$10.379.653,98. É informado, a seguir, que este valor *será ressarcido por ente público, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Estado do RS ou Ministério da Saúde, para a Associação Hospitalar Moinhos de Vento, uma vez que trata-se de adiantamento direto para finalização da obra, externo ao orçamento PROADI-SUS*. No ano de 2013, a instituição informa que foram desembolsados 38,9% dos valores previstos no Termo de Ajuste nº 5/2011. No segundo volume do mesmo relatório, na sequência ao relatório dos auditores independentes, consta na página 5, um demonstrativo de gastos incorridos no ano de 2013, onde o total de custos diretos correspondeu ao valor de R\$ 56.419.906,51. Os indiretos somaram R\$ 10.347.983,01 e são informados o valor de R\$ 2.009.205,33 (*convênio com o gestor local*) e R\$ 19.886.600,74 (*solicitação de ressarcimento ao ente público*), a serem *descontados* do montante, que resultou em R\$ 44.872.083,45. Entre as Notas Explicativas apresentadas, destaca-se a informação de que o Termo de Ajuste nº 05/2011 é composto de *sete* projetos, e *não seis* como consta nos documentos que recebemos e que seu valor totaliza R\$ 123.053.900,00, como informado no quarto Termo Aditivo. A nota explicativa nº 4 informa que *a Entidade obteve evidências de que parte dos custos incorridos no Projeto Restinga durante o ano de 2013, no montante de R\$ 19.886.600,74, será ressarcida mediante convênios com Entes Públicos*. Novamente, na nota explicativa nº 5, que trata dos custos indiretos, no rol de projetos descritos, consta *Serviços assistenciais complementares Atenção Primária em Saúde – Ilha da Pintada e Ilha Grande dos Marinheiros em Porto Alegre/RS*, num rol de 6 projetos descritos, onde não consta o *Apoio Matricial no âmbito da Rede Cegonha*. Na nota explicativa nº 10, há um demonstrativo dos recursos recebidos do gestor local, por conta dos convênios já citados, no valor de R\$ 2.009.205,33. Na nota explicativa nº 13, que explica a solicitação de ressarcimento, informa que dos R\$ 19.886.600,74, R\$ 9.506.946,76 são relativos a *convênios entre a Associação Hospitalar Moinhos de Vento e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, com a interveniência da Secretaria Municipal de Saúde, para possibilitar a manutenção da assistência no Pronto Atendimento Restinga e Equipes de Saúde da Família*.

5. Conclusão:

- a) o Relatório de Atividades 2013 foi analisado no conjunto das atividades desenvolvidas pela AHMV no PROADI-SUS, uma vez que não tem sido realizadas análises regulares destes projetos por parte do CMS. Para tanto, as conclusões dizem respeito ao conjunto das atividades, e não se restringiram ao ano de 2013.
- b) identificam-se divergências nos dados apresentados nos documentos enviados pela AHMV e pelo MS, tais como:
1. valores totais do Termo de Ajuste nº 5/2011, constantes no 4º Termo Aditivo (último), e os constantes nos relatórios de prestação de contas.
  2. Descritivo dos projetos que compõem o Termo de Ajuste nº 5/2011, uma vez que o 4º Termo Aditivo estabelece o sexto sub-projeto, *Apoio Matricial no âmbito da Rede Cegonha a estabelecimentos de saúde que concentram óbitos maternos: desenvolvimento de técnicas de operação e de gestão e capacitação permanente*, que não consta discriminado nos relatórios de prestação de contas, onde, em seu lugar, consta um sétimo projeto, *Serviços assistenciais complementares Atenção Primária em Saúde – Ilha da Pintada e Ilha Grande dos Marinheiros em Porto Alegre/RS*, que não faz parte do referido Termo de Ajuste.
- c) há evidências de que a entidade recebe duplamente pela realização de ações, na medida em que na composição dos projetos apresentados ao PROADI-SUS, estão estabelecidas ações que já recebem recursos municipais, e pelas quais a entidade recebe valores declarados tanto nos relatórios de prestação de contas, como nos documentos oficiais de prestações de contas da SMS (Relatórios de Gestão). Mesmo sendo estes valores “desconsiderados” do montante da isenção, eles compõem o somatório das isenções pretendidas, e compõem as ações de prestações de contas, o que, no mínimo, requer adequações, tanto nos Termos de compromisso, como nas prestações de contas.
- d) a AHMV, com a anuência do gestor federal do SUS, usufrui de isenções fiscais através do PROADI-SUS, sem efetivamente demonstrar as condições para tal. Isto é, a entidade apresenta como projetos de apoio institucional ao SUS um conjunto de ações que na prática se traduzem em prestação de serviços, de âmbito local, na sua maior parte (extrapolando os 30% previstos na legislação). Cabe a este respeito considerar que Porto Alegre é um município privilegiado no que se refere a experiências de sistemas regionalizados de atenção à saúde, onde cabe destacar, não só pelo pioneirismo como também pela efetividade da assistência oferecida, o complexo de serviços gerenciados pelo Grupo Hospitalar Conceição (GHC), instituição mantida pelo próprio Ministério da Saúde. O GHC é um complexo hospitalar (3 unidades hospitalares de alta complexidade) que opera em sinergia com 12 Unidades de Saúde da Família, 5 Núcleos de Apoio à Saúde da Família, uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA), 3 CAPS e um Consultório na Rua, além de ser um Centro Formador para o SUS, composto de uma Escola de Formação de Nível Técnico e diversos cursos de pós-graduação, sendo uma referência para todo o país. A título comparativo, a previsão de recursos para o custeio das ações assistenciais desenvolvidas pelo GHC, segundo dados apresentados em reunião do CMS em 06 de novembro de 2014, corresponde a uma média mensal de R\$ 13.746.516,00, que representa apenas cerca de 3 vezes a média de recursos mensais previstas para o Hospital Restinga, que além de ter metas expressivamente menores, as mesmas não tem sido atingidas.
- a)

## **II - DECISÃO DA SECRETARIA**

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

---

MARIA LETÍCIA DE OLIVEIRA GARCIA  
Coordenadora da Secretaria Técnica