



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

Recomendação nº 28/2020/PRM-CAXIAS SUL

Caxias do Sul, 12 de junho de 2020.

Excelentíssimo Senhor
Flávio Guido Cassina
Prefeito de Caxias do Sul/RS
Município de Caxias do Sul

Assunto: Convênio para Gestão da UPA Zona Norte por entidade sem fins lucrativos
PA de acompanhamento de Políticas Públicas nº 1.29.002.000177/2020-74

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelo Procurador da República signatário, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, especificamente as previstas nos arts. 127 e 129, incisos II da Constituição da República, no art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93, na Resolução nº 164, do CNMP, e

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, possuindo a incumbência constitucional de promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, adotando, para tanto, as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias no exercício de suas funções constitucionais;

CONSIDERANDO que o presente expediente trata do acompanhamento do processo de transição da gestão da Unidade de Pronto Atendimento (UPA), unidade que faz parte do sistema de atendimento em saúde de complexidade intermediária, localizada na Zona Norte do Município de Caxias do Sul/RS, a qual conta com incentivo financeiro direto da União, com recursos advindos do Ministério da Saúde;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

CONSIDERANDO que a instauração deste expediente decorreu de informações sobre a reformulação na forma e no modelo de gestão da UPA, notadamente em virtude de provocação do próprio Município quando da informação de eventuais dificuldades no encerramento do contrato de gestão atualmente em vigor;

CONSIDERANDO a relevância e indispensabilidade da continuidade dos serviços e dos atendimentos em saúde de média complexidade prestados no âmbito da UPA-Zona Norte, unidade de saúde gerida por intermédio de contrato de gestão compartilhada desde setembro de 2017;

CONSIDERANDO a vulnerabilidade observada quanto a continuidade da gestão compartilhada da UPA-Zona Norte, notadamente pelo fato de que, desde novembro de 2019, havia a intenção da organização social que atualmente participa da gestão de denunciar o contrato firmado com o Município de Caxias do Sul/RS;

CONSIDERANDO que, desde as primeiras informações sobre o iminente encerramento do contrato de gestão relativo à UPA-Zona Norte, o Ministério Público Federal, em conjunto com o Ministério Público do Estado, empreendeu medidas no sentido de instar ao Município a informar as alternativas para a continuidade das atividades, notadamente por compreender a complexidade envolvida na operacionalização da unidade;

CONSIDERANDO que, muito embora o Município sempre tenha apontado a existência de alternativas quanto o funcionamento da Unidade, ainda que encerrado o contrato de gestão, não foram identificadas rotinas eficazes empreendidas no sentido de viabilizar uma transição adequada, que se pautasse pela higidez no processo de escolha do modelo de gestão, do instrumento e, conseqüentemente, da entidade a quem seria eventualmente responsabilizada a gestão da unidade;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

CONSIDERANDO que em maio de 2020, após a notificação de que a organização social que atualmente atua na gestão da UPA-Zona Norte denunciou definitivamente o contrato, o Município informou sobre a decisão de formular convênio com a Fundação Universidade de Caxias do Sul, para a administração da unidade de saúde;

CONSIDERANDO que Convênio é o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos públicos para a realização de projetos, atividades, serviços, aquisição de bens ou eventos de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação com outro órgão público ou, excepcionalmente, entidade privada sem fim lucrativo;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal em seu art. 37, XXI estabelece que ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados **mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações;

CONSIDERANDO que o art. 116, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), estabelece que aplicam-se suas disposições, no que couber, aos convênios celebrados com a administração pública, inclusive estabelecendo critérios mínimos para o contrato;

CONSIDERANDO que a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, estabeleceu os termos de colaboração e fomento como instrumentos a substituir os convênios na relação do poder público com as organizações da sociedade civil e demais entidades sem fins lucrativos, mantendo os convênios restritos às parcerias firmadas entre os entes federados;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

CONSIDERANDO que embora a Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, tenha inserido o inciso IV, no art. 3º, da Lei nº 13.019/2014, estabelecendo a possibilidade de não aplicação de suas normas ao convênio celebrado com entidade filantrópica e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199, da Constituição Federal, essa opção não abrange os termos em que se busca intermediação de mão-de-obra na área da saúde, sendo destinada àqueles em que ocorre uma prestação complementar de serviços ao SUS, como é o caso do convênio celebrado com hospitais beneficentes;

CONSIDERANDO que no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923, pelo Supremo Tribunal Federal, estabeleceu-se que nos convênios e demais formas de gestão compartilhada na área de saúde devem ser observados os princípios da impessoalidade, da publicidade e da eficiência, sendo a contratualização precedida de processo público e objetivo para qualificação da entidades e para as parcerias a serem firmadas;

CONSIDERANDO que conforme a decisão proferida no TC 017.783/2014 do Tribunal de Contas União, é indevida a utilização de convênio ou instrumento congênere para a realização de terceirização de mão-de-obra, uma vez que tais termos não podem ser utilizados para a prestação de um serviço mediante pagamento, devendo ser adotado o devido procedimento licitatório, no caso, através da realização de chamamento público;

CONSIDERANDO que apesar de o Executivo municipal sustentar a viabilidade do convênio e da escolha direta da entidade conveniente, a decisão contraria parecer jurídico da Procuradoria-Geral do Município (Parecer nº 13/2020-LIC) no sentido da necessidade de abertura de edital público para escolha da entidade parceira, de forma a preconizar a impessoalidade e a publicidade dos critérios para escolha, princípios constitucionais da Administração Pública;

CONSIDERANDO que o art. 10, VII, da Lei nº 8.429/92, estabelece como **ato**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

de improbidade administrativa, que causa lesão ao erário, frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou **dispensá-los indevidamente**;

CONSIDERANDO que o projeto de Lei encaminhado à Câmara dos Vereadores de Caxias do Sul com o objetivo de firmar Convênio com a Fundação Universidade de Caxias do Sul (FUCS) para o "gerenciamento e a execução de atividades de serviço de saúde, que visam viabilizar o funcionamento da Unidade de Pronto Atendimento (UPA), porte III, Zona Norte", podendo ser extensivo a demais unidades de saúde, se autorizado pelo Conselho Municipal de Saúde, é eivado de inconstitucionalidade, tanto por autorizar algo vedado pela Constituição Federal, como por não obedecer aos critérios de generalidade e impessoalidade que devem nortear a elaboração das leis;

CONSIDERANDO que, aparentemente, frente ao alongado processo de discussão de alternativas à gestão da UPA-Zona Norte, conhecido desde o final do ano de 2019, houve uma deliberada negligência por parte do Município quanto à necessidade de realizar um chamamento público ou de definição dos critérios que seriam adotados para a continuidade dos serviços na unidade diretamente pelo Poder Público;

CONSIDERANDO, portanto, que a atual urgência para evitar a solução de continuidade na prestação dos serviços pela unidade - visto que a organização social encerra suas atividades no final do mês de junho - não pode ser entendida como circunstância autorizadora à suplantação de pressupostos legais e procedimentais apontados pela própria Procuradoria-Geral do Município e pelas regras constitucionais que norteiam os contratos da Administração Pública;

CONSIDERANDO o cenário, preocupante e temerário, envolvendo a prestação de serviços públicos em saúde no âmbito do Município de Caxias do Sul, especialmente em decorrência situação de pandemia oriunda do novo corona vírus (Covid-19),



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

que impacta diretamente os serviços de saúde;

CONSIDERANDO, por outro lado, a necessidade de se evitar que situações excepcionais venham a dar ensejo a decisões políticas e administrativas equivocadas, as quais, a pretexto de apresentarem uma solução mágica ao problema, podem caracterizar e perpetuar situações irregulares;

RECOMENDO a Vossa Excelência, com vistas a prevenir responsabilidades e evitar eventuais demandas judiciais para responsabilização das autoridades competentes, que:

a) abstenha-se de dar andamento ao processo de formulação de convênio entre o Município de Caxias do Sul e Fundação Universidade de Caxias do Sul para a gestão da UPA-Zona Norte, sem que haja a obediência dos princípios da impessoalidade, publicidade, economicidade e eficiência a fim de atender ao Parecer Jurídico nº 13/2020-LIC, da Procuradoria-Geral do Município, no sentido da necessidade de abertura de certame público para a escolha da entidade ou organização, independente do tipo de termo a ser formalizado;

b) no processo de formulação e de assinatura de convênio, contrato, acordo ou qualquer outro tipo de instrumento ou modelo de gestão, voltado à administração compartilhada de unidades de saúde no Município, que priorize e preconize a abertura de procedimento licitatório antecedente, a fim de garantir que a escolha da entidade sem fins lucrativos ou da organização social seja feita nos moldes e preceitos dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da probidade; e

c) empreenda as medidas necessárias para que seja garantida a continuidade dos serviços prestados no âmbito da UPA-Zona Norte, ainda que sob forma de gestão emergencial e temporária, até que os ritos e procedimentos de escolha de uma nova entidade atendam aos critérios legais, sejam finalizados.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

Na forma do art. 6º, inciso XX da Lei Complementar 75/93 e do art. 10 da Resolução 164 do CNMP, fixo o **prazo de cinco dias**, a contar do recebimento, para que apresente informações sobre o atendimento das medidas recomendadas, ou as razões para justificar o seu não acatamento, sob pena de adoção das medidas judiciais cabíveis.

A informação de que trata o parágrafo anterior deverá ser protocolada por sistema eletrônico, disponível no MPF Serviços (www.mpf.mp.br/mpfservicos), sem custo com postagem, tampouco deslocamento à unidade do MPF.

Dê-se ciência da presente Recomendação ao Presidente da Câmara de Vereadores de Caxias do Sul, ao Presidente da Comissão de Saúde da Câmara de Vereadores de Caxias do Sul e ao Presidente do Conselho Municipal de Saúde.

Publique-se, nos termos do art. 23, caput, parte final, da Resolução CSMPF nº 87/2006.

FABIANO DE MORAES
PROCURADOR DA REPÚBLICA
Documento assinado digitalmente