



Ministério da Saúde
Secretaria de Atenção Primária à Saúde
Departamento de Saúde da Família
Coordenação-Geral de Estratégia da Saúde da Família
Coordenação de Programas da Atenção Primária

NOTA TÉCNICA Nº 618/2022-COPAP/CGESF/DESF/SAPS/MS

I - ASSUNTO

Processo: 25000.070541/2022-40

Referência: PROGRAMA MÉDICOS PELO BRASIL / ADAPS / CONTRATO DE GESTÃO / INSTITUIÇÃO DE COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE / INVALIDAÇÃO PROCESSO 25000.177772/2021-01 POR VÍCIO DE FORMALIDADE / ANÁLISE CONFORME DESPACHO SAPS/CGOEX/SAPS/MS.

II - BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

1. Trata-se da instituição da Comissão de Acompanhamento e Avaliação, a qual terá a incumbência de monitorar periodicamente os resultados alcançados pelo **Programa de Provimento Médicos pelo Brasil**, por meio da execução do contrato de gestão, firmado entre o Ministério da Saúde e a Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária (ADAPS).

2. Verificou-se que a publicação, em 30 de dezembro de 2021, da **PORTARIA GM/MS nº 3.971, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2021** (Documento SEI nº [0028904100](#)), que designou os membros para compor a referida Comissão de Acompanhamento e Avaliação não supriu o estabelecido no art.10 do [Decreto nº 10.283 de 20 de março de 2020](#).

Art. 10. O Ministério da Saúde instituirá, após a celebração do Contrato de Gestão, comissão de acompanhamento e avaliação, responsável pelo acompanhamento e avaliação periódica dos resultados alcançados com a execução do contrato de gestão.

3. Isto porque a Portaria publicada, em seu teor, deixou de instituir a comissão previamente à designação de seus membros. Também não foi observado nessa edição de ato normativo do Ministério da Saúde o que preceitua a [PORTARIA Nº 2.500, DE 28 DE SETEMBRO DE 2017](#).

4. Uma vez verificado o víncio de formalidade, cabe ao Ministério da Saúde, *com fulcro no Princípio da Autotutela*, agir de ofício para corrigir o feito, considerando-se também que da Portaria GM/MS nº 3.971 de 28 de dezembro de 2021 não decorreu nenhum efeito concreto, tendo em vista que os trabalhos da referida Comissão, apesar de iniciados, restringiram apenas a requerimentos de informações, sendo registrado ainda pedidos de saída de alguns de seus membros.

5. Em face da proposta apresentada, o Despacho SAPS/CGOEX/SAPS/MS emitido em 22 de julho de 2022 avaliando detidamente a NOTA TÉCNICA Nº 103/2022-CGPROP/DESF/SAPS/MS (SEI nº [0027028641](#)) indica pontos de observância, os quais serão respondidos no item seguinte.

III - ANÁLISE INTRODUTÓRIA

6. Sobre a legislação incidente à instituição da **Comissão para Acompanhamento e Avaliação** com vistas à avaliação periódica dos resultados alcançados com a execução do contrato de gestão com a ADAPS, guarda procedência a observação de que a sua instituição não deve ser guiada à luz do [Decreto nº 9.759/2019](#) pois, de fato, não se enquadra na definição de colegiado, conforme a alínea "b", inciso VI, parágrafo único do art. 2º do referido normativo.

7. Contudo, não se vê consonância da Portaria para instituição da citada Comissão, com o [DECRETO Nº 10.411 DE 30 DE JUNHO DE 2020](#) que visa regulamentar a análise de impacto regulatório, de que tratam o [art. 5º da](#)

Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, como se verá a seguir. Acrescente-se que tal Portaria não se confunde com atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários de serviços prestados, a exemplo de portarias afetas às agências reguladoras como a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar), ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) e outras autarquias de regime especial que, como órgãos governamentais, têm a finalidade de regular e/ou fiscalizar a atividade de um determinado setor da economia, com poder especial para legislar sobre como determinado mercado deve operar. Definitivamente não é o caso da ADAPS, que possui natureza jurídica de direito privado, constituindo-se num serviço social autônomo.

8. Os serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas de direito privado, sem finalidade lucrativa, cuja criação é autorizada por lei, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou contribuições parafiscais. No caso específico da ADAPS, sua manutenção decorre de dotações orçamentárias desta pasta ministerial. Nessa esteira, a natureza da Comissão de Acompanhamento e Avaliação prevista no art.10 do DECRETO Nº 10.283, DE 20 DE MARÇO DE 2020 para acompanhamento e avaliação periódica dos resultados alcançados com a execução do contrato de gestão firmado entre o Ministério da Saúde e a ADAPS para execução do Programa Médicos pelo Brasil aproxima-se da descrição referida no art.8º e parágrafos da LEI Nº 9.637, DE 15 DE MAIO DE 1998 e como tal deve ser instituída. Vide transcrição do trecho legal mencionado, a seguir:

Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

9. Dessa forma, sem desconsiderar o exposto até aqui, há que se observar também a PORTRARIA Nº 2.500, DE 28 DE SETEMBRO DE 2017 para o encaminhamento da proposta do ato normativo que visa instituir a referida Comissão. É o que se pretende desenvolver no item seguinte.

IV - DA EDIÇÃO DA PORTARIA QUE INSTITUI A COMISSÃO PARA ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO FIRMADO COM A ADAPS À LUZ DA PORTARIA Nº 2.500 DE 28 DE SETEMBRO DE 2017

10. A PORTRARIA Nº 2.500, DE 28 DE SETEMBRO DE 2017 dispõe sobre a elaboração, a proposição, a tramitação e a consolidação de atos normativos no âmbito do Ministério da Saúde.

11. Inicialmente cumpre-nos classificar o ato normativo que visa instituir a Comissão em comento como *stricto sensu*, tendo em vista que será dotado de normas gerais, abstratas e impessoais além de conter instruções para a execução do art.10 do DECRETO Nº 10.283, DE 20 DE MARÇO DE 2020. Tal classificação atende ao disposto no art.2º incisos III e IV da Portaria nº 2.500 de 28 de setembro de 2017, o qual se transcreve abaixo com grifo nosso:

Art. 2º Para os fins desta Portaria, consideram-se:

I - atos normativos - emendas à Constituição, leis, medidas provisórias, tratados ou acordos internacionais, decretos, portarias, resoluções e instruções normativas; (Redação dada pela PRT GM/MS nº 1.384 de 08.06.2022)

II - atos normativos de efeito concreto - aqueles que disciplinem situações concretas e sejam desprovidos de generalidade e abstração;

III - atos normativos stricto sensu - aqueles que sejam dotados de generalidade, abstração e impessoalidade;

IV - portarias de efeito concreto - atos normativos de efeito concreto editados no âmbito do Ministério da Saúde que disciplinem situações concretas e sejam desprovidos de generalidade e abstração, como as portarias pessoais, as de provimento ou vacância de cargo público, as de delegação ou avocação de competência e as de criação de grupo de trabalho composto, exclusivamente, por representantes da própria secretaria; (Redação dada pela PRT GM/MS nº 1.384 de 08.06.2022)

V - portarias normativas - atos normativos stricto sensu editados no âmbito do Ministério da Saúde, que possuam normas gerais e abstratas, como as que disponham sobre políticas, programas ou instruções para a execução de leis e decretos; e

VI - portarias de consolidação - as portarias normativas que resultem da integração das portarias normativas em vigor pertinentes à determinada matéria, com a revogação formal das normas incorporadas à consolidação e sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.

12. O mesmo dispositivo, que dispõe sobre a elaboração, a proposição, a tramitação e a consolidação de atos normativos no âmbito do Ministério da Saúde informa, com recente alteração em seu art.12, o seguinte:

Art. 12. O encaminhamento de propostas de atos normativos pelos órgãos proponentes será realizado por meio de processo administrativo eletrônico, nos termos da Portaria GM/MS nº 900, de 31 de março de 2017, ao qual se anexarão o projeto do ato normativo e: ([Redação dada pela PRT GM/MS nº 1.384 de 08.06.2022](#)).

I - relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR), nos termos do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020; ou ([Redação dada pela PRT GM/MS nº 1.384 de 08.06.2022](#)).

II - nota técnica com as justificativas da proposição ou documento equivalente nas hipóteses de inaplicabilidade ou dispensa de AIR, observados, quando for o caso, os requisitos previstos no § 2º do art. 3º e no art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020. ([Redação dada pela PRT GM/MS nº 1.384 de 08.06.2022](#)).

13. Registre-se que, no caso em comento, **não cabe a apresentação prévia da Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Isto porque o § 2º do art. 3º e o art. 4º do [DECRETO Nº 10.411 DE 30 DE JUNHO DE 2020](#) afastam a obrigatoriedade de apresentação prévia de AIR no caso de atos normativos de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade, como é o caso da referida Comissão que visa acompanhar e avaliar periodicamente os resultados alcançados com a execução do contrato de gestão firmado entre o Ministério da Saúde e a Adaps bem como referir-se a ato normativo destinado a disciplinar obrigações definidas em norma hierarquicamente superior. É o que se depreende da norma, a seguir transcrita com nosso grifo:

Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.

§ 1º ...

§ 2º O disposto no caput não se aplica aos atos normativos:

I - de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade;

II - ...

III - ...

IV - ...

V - ...

VI - ...

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - ...

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ...

IV - ...

V - ...

VI - ...

VII - ...

VIII - ...

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamenta a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

§ 2º ...

§ 3º Ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#), a nota técnica ou o documento equivalente de que tratam o § 1º e o § 2º serão disponibilizados no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, conforme definido nas normas próprias.

14. São ainda requisitos de validade para a Nota Técnica os requeridos pela [Portaria nº 2.500/2017](#), expressos no seu art.12 inciso II:

- a) a fundamentação da proposta de edição ou de alteração do ato normativo;**
- b) a análise do problema que o ato normativo visa solucionar;**

- c) os objetivos que se pretende alcançar;
- d) a identificação dos atingidos pelo ato normativo;
- e) quando couber, a estratégia e o prazo para implementação.

15. É o que se discorre a seguir:

16. A questão que o ato normativo proposto visa solucionar é justamente a formalização de Comissão prevista no Decreto nº 10.283/2020 e no âmbito do contrato de gestão firmado entre o Ministério da Saúde e a Agência para o Desenvolvimento para a Atenção Primária-Adaps para o acompanhamento e avaliação periódica da execução do referido contrato, considerando-se os resultados alcançados.

Art. 10. O Ministério da Saúde instituirá, após a celebração do Contrato de Gestão, comissão de acompanhamento e avaliação, responsável pelo acompanhamento e avaliação periódica dos resultados alcançados com a execução do contrato de gestão.

Parágrafo único. A comissão encaminhará, semestralmente, ao Ministro de Estado da Saúde, relatório sobre a avaliação realizada.

17. Os objetivos a serem alcançados com a edição da referida portaria - que institui a comissão de acompanhamento e avaliação - confundem-se com os objetivos da própria Comissão, uma vez que refletem as obrigações desta pasta ministerial, registradas no [Contrato de Gestão - Resolução nº 5, de 15 de outubro de 2021](#) assinado com a ADAPS, conforme a Cláusula Quinta e incisos. A referida Comissão visa apoiar o Ministério da Saúde nesse múnus:

CLÁUSULA QUINTA - DAS OBRIGAÇÕES DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

São obrigações do Ministério da Saúde:

I - Analisar, adequar e aprovar, anualmente, o orçamento para a execução das atividades previstas no contrato de gestão, apresentado pela ADAPS;

II - Propor, na lei orçamentária anual, os créditos a serem transferidos para a ADAPS para a execução das atividades previstas no contrato de gestão;

III - **Supervisionar, no que lhe couber, a gestão da ADAPS**, nos termos da Lei nº 13.958, de 18 de dezembro de 2019, e no Decreto nº 10.283, de 20 de março de 2020;

IV - **Instituir, em até 30 (trinta) dias após a celebração do Contrato de Gestão, comissão de acompanhamento e avaliação, responsável pelo acompanhamento e avaliação periódica dos resultados alcançados com a execução deste contrato.**

V - **Avaliar periodicamente a pertinência e a consistência dos indicadores e metas de desempenho constantes do programa de trabalho (Anexo I), propondo, com as devidas justificativas, alterações, inclusões e exclusões necessárias.**

VI - **Acompanhar e avaliar o cumprimento dos resultados e metas ora pactuados, considerando os indicadores estabelecidos bem como as marcações de cumprimento das metas de alcance único;**

VII - Transferir à ADAPS os créditos previstos no contrato de gestão, de acordo com o cronograma de desembolso estabelecido no ajuste, observados os valores aprovados na Lei Orçamentária Anual e a existência de limite financeiro-orçamentário;

VIII - **Apreciar o relatório circunstanciado sobre a execução do contrato de gestão e emitir parecer sobre o seu cumprimento pela ADAPS, no prazo de 90 (noventa) dias, contado da data de apresentação do relatório ao Ministério da Saúde, consideradas, na avaliação do cumprimento do contrato;**

XIX - Apoiar a ADAPS, nos limites de sua competência, para o provimento dos meios necessários à consecução dos objetivos e metas definidos;

X - Proporcionar as condições para a execução das metas deste Contrato para o cumprimento dos Termos de Ajustes e Metas pactuados entre a ADAPS e as unidades federadas, nos termos das deliberações conjuntas do Ministério da Saúde e da ADAPS;

XI - **Analizar e deliberar sobre o Programa de Trabalho Anual da ADAPS;**

XII - No âmbito do Programa Médicos pelo Brasil:

a) definir os procedimentos e os requisitos para a adesão dos Municípios ao Programa Médicos pelo Brasil;

b) definir a relação dos Municípios aptos a serem incluídos no Programa Médicos pelo Brasil, de acordo com a definição de locais de difícil provimento ou alta vulnerabilidade;

c) definir o quantitativo de médicos do Programa Médicos pelo Brasil contratados pela ADAPS que atuarão em cada Município; e

d) definir e divulgar as formas de participação dos usuários do Programa Médicos pelo Brasil na avaliação dos serviços prestados e do cumprimento de metas.

XIII - Garantir acesso à base de dados de serviços de saúde e outros sistemas do SUS, que possuam relação com os locais de atuação dos médicos da ADAPS, e com o registro de informações quanto às atividades assistenciais na APS, tais como o Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, o e-SUS AB e o SISAB, e eventuais sistemas que abarquem o registro das atividades assistenciais dos médicos da ADAPS, observado o disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

XIV - Fornecer as orientações necessárias para a correta execução dos serviços e ações, sempre que necessário.

18. Quanto a identificação do atingido com o ato normativo destaca-se a gestão do Programa Médicos pelo Brasil, sendo a estratégia a publicação imediata da referida Portaria, instituindo-se a Comissão em referência e designando, em seguida, seus membros, para que exerça sua incumbência no cenário da política pública de provimento, apoiando o Ministério da Saúde na avaliação do cumprimento do contrato de gestão firmado.

19. Quanto a recomendação registrada na alínea "d" do parágrafo 8º do Despacho SAPS/CGOEX/SAPS/MS (SEI nº [0028246458](#)) quanto a necessidade de disposição sobre a revogação da Portaria nº 3.971/2021, em que pese haver o entendimento da sua nulidade acolhe-se, em prestígio à forma, a orientando quanto a menção desta revogação nas disposições finais da Minuta do ato normativo para a instituição da Comissão de Acompanhamento da Avaliação.

20. Por fim, entende-se aplicável e adequada a advertência constante no Despacho SAPS/CGOEX/SAPS/MS (SEI nº [0028246458](#)) para que sejam apensados os autos do processo nº 25000.177772/2021-01.

21. Posto isso, encaminhe-se a minuta do ato normativo proposto para a análise prévia da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde - CONJUR, antes de seu encaminhamento para publicação oficial.

V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

22. Observada a conformidade da proposta com as disposições da Portaria nº 2.500/2017 e ponderadas as recomendações do Despacho SAPS/CGOEX/SAPS/MS (SEI nº [0028246458](#)), retornem-se os autos ao Departamento de Saúde da Família / DESF para as demais providências de análise e encaminhamentos.



Documento assinado eletronicamente por **Isis Martins Lemes Dias, Coordenador(a) de Programas da Atenção Primária substituto(a)**, em 09/09/2022, às 16:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º, do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Leopoldo Nogueira Neto, Coordenador(a)-Geral de Estratégia da Saúde da Família**, em 09/09/2022, às 17:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º, do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Michael Luiz Diana de Oliveira, Diretor(a) do Departamento de Saúde da Família substituto(a)**, em 14/09/2022, às 20:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º, do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0028829819** e o código CRC **D3D30D76**.