



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 1087/2021

**RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS**

EN SESION DE FECHA 2 DE JUNIO DE 2021

(E. E. N° 2020-17-1-0005872, Ent. N° 4469/2020)

VISTO: la consulta remitida por la Administración de los Servicios de Salud del Estado (A.S.S.E.), referente a la viabilidad del Proyecto de Convenio a suscribir por dicha institución con el "Centro de Ultra Sonografía e Diagnósticos MR LTDA" situado en Santana do Livramento, República Federativa de Brasil;

RESULTANDO: 1) que con fecha 29 de mayo de 2020, el Ministerio de Salud Pública convocó a una reunión entre dicha Secretaria de Estado, el Banco Central del Uruguay (BCU), Cancillería y ASSE, en la cual el citado Ministerio planteó la necesidad de empezar a aplicar la Ley 18.546 de 2 de setiembre de 2009, que aprobó el "Ajuste Complementario del Acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para nacionales fronterizos uruguayos y brasileños para prestación de servicios de salud" entre Uruguay y Brasil;

2) que se adjunta el Ajuste Complementario sobre Salud Humana que da origen al proyecto de contrato sobre el que se consulta, el cual prevé:

2.1) en su Ámbito de Aplicación, la prestación de servicios de salud humana por personas físicas o jurídicas situadas en las "Localidades Vinculadas" detalladas en el Acuerdo sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales fronterizos Uruguayos y Brasileños (2003), de las zonas urbanas, suburbanas o rurales enumeradas en el Anexo de dicho Acuerdo. A saber:



TRIBUNAL DE CUENTAS

- 1) Chuy, 18 de julio, La Coronilla, Barra de CHUY (Uruguay)- Chuí (Brasil), Santa Vitória do Palmar / Balneário do Hermenegildo y Barra do Chuí (Brasil),
- 2) Rio Branco (Uruguay)- Jaguarao (Brasil),
- 3) Aceguá (Uruguay) a Aceguá (Brasil),
- 4) Rivera (Uruguay)- Santana do Livramento (Brasil),
- 5) Artigas (Uruguay)- Quaraí (Brasil),
- 6) Bella Unión (Uruguay)- Barra do Quarai (Brasil).

2.2) habilita a las personas jurídicas uruguayas y brasileñas a contratar servicios de salud humana en las localidades indicadas, de acuerdo con los sistemas de salud de cada parte, estableciéndose que la prestación de servicios podrá ser hecha, tanto por los respectivos sistemas públicos de salud como por medio de contratos celebrados entre persona jurídica como contratante, de un lado y persona física o jurídica como contratada, por el otro, tanto de derecho público como de derecho privado (Artículo 2);

2.3) la prestación de servicios de salud será hecha mediante contrato específico entre los interesados de cada país, el que tendrá por objeto la prestación de servicios de salud humana entre los que enumera: de carácter preventivo, de diagnóstico, clínicos y quirúrgicos, en ambos casos incluso de carácter continuado, internaciones clínicas y quirúrgicas y atenciones de urgencia y emergencia;

2.4) la forma de pago, el contrato se ajustará a las normas y reglamentaciones de cada parte, pudiendo incluirse como mecanismo de cancelación, la compensación recíproca de prestación de servicios de salud. No obstante, el contratante no podrá ceder al contratado, materiales utilizados en servicios de salud humana, tales como medicamentos o insumos, vacunas, hemo componentes y materiales clínicos o quirúrgicos como forma de pago del contrato (Artículo IV);



TRIBUNAL DE CUENTAS

3) que luego de varias instancias, la Gerencia General de ASSE encomendó a la Dirección de Gestión Comercial negociar con las dos empresas Imagenológicas sitas en Santana do Livramento, República Federativa de Brasil aceptando realizar un convenio únicamente el "Centro de Ultra Sonografía e Diagnóstico MR Ltda";

4) que el proyecto de convenio a suscribir por ASSE con el "Centro de Ultra Sonografía e Diagnósticos MR LTDA" situado en Santana do Livramento, tiene como objeto lograr una sinergia en imagenología para poder ser compartida entre Brasil y Uruguay, logrando utilizar la capacidad instalada que redunde en un beneficio para los usuarios de ASSE con residencia en las zonas urbanas, suburbanas y rurales de las localidades vinculadas establecidas en el "Acuerdo sobre permisos de residencia estudio y trabajo para los nacionales fronterizos uruguayos y brasileños" (Resultando 2);

5) que se expresa que el convenio proyectado supone grandes ahorros para ASSE y aportaría a los usuarios de Rivera y Artigas una mayor y mejor accesibilidad a los estudios imagenológicos, ya que actualmente los usuarios de dichos departamentos son trasladados a Montevideo y Canelones a esos efectos;

6) que mediante el convenio ASSE podrá hacer uso de la capacidad instalada en imagenología diagnóstica en cuanto a resonancias magnéticas, tomografías computadas y cualquier otro estudio diagnóstico, abonando los precios acordados anexos al convenio;

7) que con fecha 24 de julio de 2020, la División Notarial de ASSE informa que no tiene objeciones que realizar al convenio de referencia y realiza una serie de puntualizaciones respecto al precio y forma de pago, advirtiendo que no se establece la forma en que se ajustará el mismo en caso de operar una prórroga, lo cual deberá ser evaluado por el área técnica pertinente;



TRIBUNAL DE CUENTAS

8) que con fecha 10 de agosto de 2020 la Dirección Jurídica Notarial del Organismo señala: a) con respecto a la cláusula "Sexto Responsabilidad" del instrumento examinado, que si bien refiere a la responsabilidad civil medica que pudiera originarse en el marco de la ejecución de dicho convenio, nada establece respecto a la responsabilidad que pudiere generarse en caso de incumplimiento de las obligaciones convenidas por las partes. Por lo que sugiere prever una cláusula de arbitraje forzoso en la forma y condiciones que el propio convenio determine;

9) que con fecha 3 de noviembre de 2020, se expide la Gerencia Asistencial de ASSE señalando: i) la importancia de que los informes se realicen en español y se envíen en formato digital (imágenes e informes) prontamente de realizados como figura en la letra del convenio, ii) para contribuir a la continuidad asistencial, la unidad ejecutora deberá registrar los informes en los sistemas informáticos corporativos de ASSE que correspondan, iii) respecto a los recursos humanos, es necesario definir cuál es la documentación o registro nacional brasileño, que valide la condición de médico imagenólogo y si existe una validación en torno al Mercosur, iv) desde el punto de vista de la empresa de imagenología, debe obtenerse documento oficial brasileño que habilite a dicha empresa a realizar los estudios en el Mercosur;

10) que en definitiva las actuaciones remitidas procuran determinar la viabilidad de la contratación directa con la empresa brasileña Centro de Sonografía e Diagnóstico, en el marco del Acuerdo Complementario de Salud de 2008, dada la complejidad de la normativa aplicable;

CONSIDERANDO: 1) que este Tribunal, por Resolución de 30 de junio de 2004, dispuso que las consultas que a partir de dicha fecha se le cursen, deben ser formuladas por el Jerarca máximo del servicio, en forma escrita y venir acompañadas por la opinión de los servicios técnicos del Organismo



TRIBUNAL DE CUENTAS

consultante. Las consultas así formuladas tendrán carácter vinculante de acuerdo a lo establecido por el artículo 112 del T.O.C.A.F.;

2) que la consulta remitida se ajusta a los requerimientos de dicha Resolución, por cuanto viene acompañada por la opinión de los servicios técnicos del Organismo consultante y es formulada por el Jeraarca del organismo;

3) que el artículo 1º de la ley 18.546 de fecha 2/9/2009 aprueba el "Ajuste Complementario del Acuerdo sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para Nacionales Fronterizos Uruguayos y Brasileños para Prestación de Servicios de Salud, firmado en la ciudad de Río de Janeiro", el 28 de noviembre de 2008, en base al cuál se proyecta del convenio en análisis, por lo que deberá atenderse a la jerarquía de las normas de aprobación y a la especialidad de su aplicación en relación al marco jurídico de la contratación general;

4) que el Acuerdo Complementario suscrito en 2008 regula la cooperación en el área de prestación de servicios de salud de Uruguay y Brasil, considerando la legislación y la organización de los servicios en cada uno de dichos países, habilitando la contratación *"de acuerdo con los Sistemas de Salud de cada parte"* y agrega en su artículo III, numeral 3, que *"los servicios contratados se someterán a las normas técnicas y administrativas y a los principios directrices del Sistema de Salud de cada Parte"*;

5) que en el mismo sentido, el precitado Acuerdo regula la cooperación en el área de servicios de salud en las denominadas "Localidades Vinculadas", detalladas en el Anexo del Acuerdo de Cooperación de residencia, estudio y trabajo (aprobado por la ley 17659 de 2003) al que aquél remite expresamente. *"El presente Ajuste Complementario permite a las personas jurídicas uruguayas y brasileñas contratar servicios de salud humana, en una de las localidades mencionadas en el Artículo I, de acuerdo con los Sistemas de Salud de cada Parte."* Por lo que se concluye que el ámbito de



TRIBUNAL DE CUENTAS

aplicación abarca únicamente a las localidades fronterizas de Uruguay y Brasil, identificadas taxativamente (Resultando 2.1);

6) que asimismo el Acuerdo restringe su aplicación respecto a los beneficiarios del convenio (Personas habilitadas), disponiendo que: *“queda limitado a pacientes residentes de las zonas urbanas, suburbanas o rurales de dichas Localidades.”* En consecuencia se trata de una ley especial que hace aplicable los sistemas generales de contratación, restringiendo el beneficio de su aplicación a los habitantes de las zonas específicamente detalladas;

7) que en definitiva, el Acuerdo Complementario de referencia no habilita la contratación directa, por el contrario hace aplicable los sistemas de contratación del país, pero con ciertas restricciones. Por tanto, como criterio general, podemos concluir que la contratación debe canalizarse por los procedimientos competitivos establecidos en el artículo 33 del TOCAF, pero circunscribiendo el procedimiento de que se trate a los operadores de las Localidades Vinculadas ya mencionadas y en beneficio de los habitantes de las zonas especificadas de Uruguay y Brasil;

8) que si bien se menciona en las actuaciones como aplicable a la presente contratación, la causal prevista en el numeral 25 del literal D) del artículo 33 del TOCAF, no puede perderse de vista que ésta excepciona del procedimiento competitivo a *“La contratación de bienes o servicios por parte de la Administración de Servicios de Salud del Estado en el marco de convenios de complementación asistencial suscritos por el Directorio del organismo, al amparo de las facultades que le otorga el literal G) del artículo 5° de la Ley N° 18.161 de 29 de julio de 2007, previo informe favorable del Ministerio de Salud Pública;*

9) Que al respecto, la ley de creación del servicio descentralizado ASSE N° 18.161 de 29/07/2007, antes mencionada, prevé, al establecer los poderes jurídicos de la institución, en su artículo 5, literal G:



TRIBUNAL DE CUENTAS

“Suscribir con otros servicios de salud, públicos o privados, compromisos de gestión concertada, evitando siempre la superposición innecesaria de servicios y la insuficiente utilización de los recursos humanos y materiales”. En consecuencia, la excepción, debiendo ser de interpretación estricta, autoriza a suscribir convenios con otros servicios de salud con la finalidad enunciada en la misma, por lo que no incluye convenios realizados con países extranjeros y que no refieran a “compromisos de gestión concertada,...”

10) que en la hipótesis, el convenio a suscribir por ASSE con el “Centro de Ultra Sonografía e Diagnósticos MR LTDA” implica una contratación directa con una persona jurídica de derecho privado con la finalidad de que éste preste sus servicios y a su vez ASSE abone el precio acordado por tal concepto, el cuál prima facie no encuadra en ninguna causal de excepción. En definitiva la aplicación de un procedimiento competitivo es necesaria, así sea que la empresa señalada sea la única empresa dispuesta a prestar el servicio de referencia en la ciudad fronteriza, lo que se determinará en el resultado del procedimiento a realizarse; en consecuencia todos los proveedores interesados - de ambas localidades - podrán presentarse al llamado competitivo, en el marco del Acuerdo. Una vez seleccionada la prestadora y realizarse un contrato específico, consecuencia de un llamado, es razonable que los servicios se presten a través de las empresas adjudicatarias en el mismo;

11) que ASSE se encuentra habilitada a realizar una licitación (que no sea internacional) en la cual se autorice únicamente la presentación de personas jurídicas de las localidades vinculadas, en el marco general de contratación nacional. En dicho caso no estaríamos en el ámbito de aplicación del Acuerdo Complementario, dado que no estarían habilitados los prestadores de salud de las localidades de Brasil (internacional) por tanto el alcance que éste presupone;



TRIBUNAL DE CUENTAS

12) que en consecuencia, en la hipótesis de aplicar el Acuerdo Complementario el llamado debe ser para las empresas que presten servicios en las localidades vinculadas de ambas fronteras y dirigido al perfil de usuarios predefinidos en éste, lo que supone la prestación de servicios de salud a nacionales y brasileños, en instituciones de las mismas características.

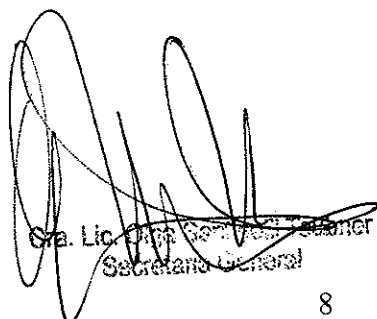
13) que por lo expresado, el Proyecto de Convenio con Santana remitido en definitiva no se trata de un convenio de complementación asistencial, sino de una contratación directa que se fundamenta en el "Ajuste Complementario del Acuerdo sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para Nacionales Fronterizos Uruguayos y Brasileños para Prestación de Servicios de Salud," siendo que la previsión de dicha norma no integra una nueva excepción a la realización de un procedimiento competitivo que se agrega al elenco de las previstas en el artículo 33 del TOCAF. Por tanto deberá cumplirse con el requisito del procedimiento competitivo que marca el citado artículo, máxime que se trata de una prestación sin monto determinado y puede prolongarse en el tiempo, excediendo ampliamente el tope de la contratación directa común;

ATENCIÓN: a lo precedentemente expuesto y a lo dispuesto por el artículo 211 literal E) de la Constitución de la República y artículo 112 del TOCAF;

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Evacuar la consulta en los términos de los presentes Considerandos;
- 2) Devolver las actuaciones.

Im


Gra. Lic. ~~Prof. Germán~~ ~~Sanjurjo~~
Secretario General