



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 57, DE 2008

Propõe que a Comissão de Seguridade Social e Família, com auxílio do Tribunal de Contas da União, promova fiscalização e auditoria na aplicação dos recursos oriundos de repasses de recursos do SUS com o Município de Petrópolis – Rio de Janeiro.

Autor: Deputado Leandro Sampaio

Relator: Deputado Dr. Paulo César

RELATÓRIO FINAL

I. RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle (PFC), de autoria do Deputado LEANDRO SAMPAIO, aprovada pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados, em sessão de 14.04.2010, no sentido de que se promovesse, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ato de fiscalização e controle referente ao repasse dos recursos do Sistema Único de Saúde – SUS com o Município de Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro, assim como auditoria na aplicação dos recursos oriundos de convênios nos últimos 05 (cinco) anos.

Conforme apontado no relatório prévio, o município de Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro, estaria sofrendo com a situação do Hospital Santa Teresa - o mais conhecido e de maior credibilidade na região -, em face da falta de entendimento entre a Prefeitura e a referida unidade de saúde no que tange aos atendimentos de urgência e emergência. Segundo as informações, o referido Hospital estaria *“tentando, desde 2004, um acordo com a Prefeitura na questão do atendimento de urgência e emergência, mesmo sem receber os valores do SUS que deveriam ser repassados pela Prefeitura. Diante do impasse (...), o Hospital Santa Teresa solicitou seu descredenciamento, restabelecido por decisão judicial.”*

Diante da gravidade da situação e dos transtornos criados para a população, a CSSF aprovou o relatório preliminar apresentado à presente PFC e solicitou ao Tribunal de Contas da União que realizasse fiscalização e se manifestasse acerca da regularidade:

- a) da aplicação dos recursos federais destinados à área de saúde repassados ao município de Petrópolis, no período de 2004 a 2008; e
- b) das relações existentes entre a Prefeitura Municipal de Petrópolis e o Hospital Santa Teresa, no âmbito das normas que regem o SUS, especialmente no que tange à prestação dos serviços de urgência e emergência.

Foi ainda solicitado à Corte de Contas que remetesse cópia do resultado da auditoria realizada a esta Comissão.

D6728D54

D6728D54



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

I.1. Análise das Informações do Acórdão nº 1.654/2010-Plenário

Por intermédio do Ofício nº 641/2010/CSSF, de 28.04.2010, a Comissão de Seguridade Social e Família encaminhou ao TCU cópia da presente PFC e do respectivo relatório prévio aprovado. A solicitação foi autuada no Tribunal sob o nº TC 011.352/2010-8.

Por meio do Aviso nº 1106-Seses-TCU-Plenário, de 14.07.2010, o Tribunal de Contas envia a esta Comissão cópia do Acórdão nº 1.654/2010-Plenário, proferido nos autos do referido processo.

Conforme Voto do Relator, Ministro José Jorge, houve a necessidade de ajuste da abrangência temporal e ao escopo do fiscalização. Após o levantamento de informações, entendeu a Unidade Técnica do Rio de Janeiro (Secretaria de Controle de Externo no Estado do Rio de Janeiro - Secex/RJ) serem necessários ajustes na proposta da Comissão no sentido de restringir o período de análise aos exercícios de 2008 a 2010 e de limitar a verificação ao bloco, como se verifica:

“5. Consoante justificou a unidade técnica, os ajustes têm por propósito, além de conciliar com a consecução de outros trabalhos em andamento no Tribunal, em especial o atendimento de Solicitação do Congresso Nacional com escopo e abrangência temporal semelhante ao do presente feito (TC 023.292/2009-8), dar maior efetividade à fiscalização, sobretudo em razão da atualidade das informações e da materialidade dos recursos destinados ao mencionado bloco de financiamento.

6. Com efeito, afiguram-se pertinentes as justificativas apresentadas pela unidade instrutiva para a promoção dos ajustes na proposta da Comissão Solicitante, cabendo salientar que isso não comprometerá a qualidade e a efetividade dos trabalhos, eis que a fiscalização delineada pela Secex/RJ contempla os pontos necessários para bem avaliar a regularidade da aplicação dos recursos do SUS no Município de Petrópolis/RJ.

7. Assim, entendo que se possa, desde logo, ser autorizada a realização da fiscalização, prescindindo-se a consulta prévia ao órgão solicitante, consoante alvitrado pela unidade técnica, porquanto suficientemente demonstrada a inviabilidade técnica e operacional de atendimento do pedido na forma originalmente formulada, sem contar que tal consulta poderia acarretar ainda mais demora no seu atendimento.

8. No entanto, com o intuito de melhor atender à Comissão Solicitante, reputo ser necessária uma pequena alteração na fiscalização delineada pela Secex/RJ, de modo que possa também ser abrangido no escopo da fiscalização o exercício de 2007, o que permitirá a avaliação contextualizada das ações e gastos realizados em pelo menos a metade de dois períodos distintos da gestão municipal (2005-2008 e 2009-2012).

9. Faço alerta à unidade técnica de que, caso encontrados elementos que justifiquem a extensão dos trabalhos a outros a exercícios, deverão ser adotadas providências nesse sentido, até porque as justificativas apresentadas pelo Deputado proponente quando da apresentação da PFC indicam que o atendimento à saúde da população do Município de Petrópolis/RJ vem, de longa data, passando por sérias dificuldades.

10. Com essas considerações, acompanho na essência a proposta da unidade técnica, promovendo, contudo, os ajustes de forma pertinentes, sem prejuízo, ainda, de

D6728D54

D6728D54



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

informar à Comissão Solicitante que, oportunamente, este Tribunal dar-lhe-á inteiro conhecimento dos resultados da fiscalização ora requerida”.(grifei)

No acórdão prolatado, o TCU conhece da solicitação da CSSF e autoriza a realização da auditoria requisitada, como se observa:

“9.1. conhecer, com fundamento no art. 232, III do Regimento Interno TCU, da presente solicitação, considerando-a, para os fins do disposto no § 2º inciso II do art. 17 da Resolução TCU n.º 215, de 20/8/2008, pendente de atendimento;

9.2. autorizar, com vistas ao atendimento da Proposta de Fiscalização e Controle - PFC N.º 57/2008 da Comissão de Seguridade e Família da Câmara dos Deputados, a realização de fiscalização no Município de Petrópolis/RJ, delineada nos seguintes termos:

9.2.1. auditoria de conformidade com o escopo subdividido nos seguintes tópicos:

9.2.1.1. verificação da regularidade da aplicação dos recursos federais do SUS repassados ao município de Petrópolis no Bloco de Financiamento “Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar” no período de 2007 a 2010;

9.2.1.2. verificação da regularidade da relações existentes entre a Prefeitura Municipal de Petrópolis e o Hospital Santa Tereza, no âmbito das normas que regem o SUS, especialmente no que tange à prestação dos serviços de urgência e emergência;

9.2.2. com cronograma de realização e força de trabalho observando-se o que se segue:

9.2.2.1. duração das fases:

9.2.2.2. planejamento - uma semana;

9.2.2.3. execução – 3 semanas;

9.2.2.4. relatório – 2 semanas;

9.2.2.5. equipe de auditoria formada por 2 Auditores Federais de Controle Externo;

9.2.2.6. estruturada com base nas propostas de Matrizes de Planejamento constantes das fls. 57/69 do presente processo;” (grifei)

1.2 Análise das Informações do Acórdão nº 3.090/2010–Plenário

Por meio do Aviso nº 2097-Seses-TCU-Plenário, o TCU encaminha o Acórdão nº 3.090/2010–Plenário, que trata de relatório de Auditoria de Conformidade realizada no Município de Petrópolis/RJ. O objetivo da auditoria foi avaliar a regularidade da aplicação dos recursos federais do SUS, descentralizados no período de 2007 a 2010, e a regularidade das relações existentes entre o referido Município e o Hospital Santa Teresa, em atendimento à Solicitação da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados – CSSF/CD.

Conforme Voto do Relator, Ministro José Jorge, “o Hospital Santa Teresa (componente da Associação Congregação Santa Catarina) é um hospital privado, filantrópico, integrante do SUS e credenciado para o Sistema Estadual de Referência Hospitalar em Urgência e Emergência como Hospital Tipo III, ou seja, aqueles que contam com recursos tecnológicos e humanos adequados para atendimento geral das

D6728D54

D6728D54



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

urgências/emergências clínicas, cirúrgicas e traumatológicas e desempenham ainda as atribuições de capacitação, aprimoramento e atualização dos recursos humanos envolvidos com as atividades meio e fim da atenção às urgências/emergências.”

A fiscalização levada a termo pelo TCU avaliou recursos no montante de R\$ 189,9 milhões, sendo relacionados os seguintes achados de auditoria:

“a) Ausência de adesão ao Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos ;

b) Utilização de recursos federais para pagamentos acima dos valores da tabela SUS, o que está em desacordo com a legislação (Portaria nº 1606/GM, de 2001);

c) Insuficiência dos recursos financeiros repassados pelo município para a manutenção dos serviços de urgência/emergência prestados pelo Hospital Santa Teresa;

d) Ausência de controles administrativos sobre as autorizações de internações hospitalares dos estabelecimentos de saúde;

e) Não se observou a contratualização do Hospital Santa Teresa e, em decorrência, também não houve a firmação de convênio resultante;

f) Falhas na formulação e condução do sistema municipal de atenção às urgências;

g) Ausência de atuação de diversas Comissões de Controle Médico (de Infecção Hospitalar, de Revisão de Prontuário e de Revisão de Óbitos), situação essa incompatível com as informações cadastradas no SCNES ;

h) Realização de pagamentos indevidos sem a respectiva prestação dos serviços de saúde.”

Especificamente em relação ao relacionamento mantido entre o Município de Petrópolis e o Hospital Santa Teresa, o Relator observou não haver se confirmado a informação constante da Solicitação do Congresso Nacional. Segundo esclarece em seu Voto, não haveria acordo entre a municipalidade e o referido hospital quanto aos atendimentos de urgência e emergência, como se verifica no trecho abaixo transcrito:

“6.Dentre as constatações da unidade técnica, ressalto inicialmente as questões atinentes ao relacionamento mantido entre o Município de Petrópolis e o Hospital Santa Teresa. Nesse sentido, observo que não se confirmou a informação constante da Solicitação do Congresso Nacional de que não haveria acordo entre a municipalidade e o referido hospital quanto aos atendimentos de urgência e emergência, bem assim que o mesmo não estaria recebendo valores do SUS, que devem ser repassados por aquele Município.

“7.Conforme apurou a equipe de fiscalização, existia, de fato, um litígio, aparentemente iniciado nos idos de 2003, derivado do desejo do Hospital Santa Teresa em se eximir dos serviços de urgência e emergência no Município de Petrópolis, os quais assumiu integralmente a execução após a desistência do Hospital Casa da Providência, com quem os compartilhava. Porém, em maio de 2009, foi formalizado acordo, mediante Instrumento Particular de Transação, no qual o hospital se comprometeu com a prestação dos serviços até 27 de novembro de 2010, isso em sede de ação judicial movida pelo município que o obrigava à prestação dos serviços.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

8. Em contrapartida, o Município, à conta do seu orçamento, repassa mensalmente ao Hospital Santa Teresa o montante de R\$ 215.000,00 (duzentos e quinze mil reais), além dos pagamentos que são realizados pela Tabela SUS, ou seja, de origem federal, para as Autorizações de Internação Hospitalar - AIH e para atendimentos ambulatoriais. Portanto, embora precário, existe um acordo e o hospital vem recebendo recursos federais na prestação dos serviços de urgência e emergência no Município de Petrópolis/RJ.

9. A questão crucial que se apresenta neste momento, tendo em vista a data prevista (27/11/2010) para o termo final do acordo firmado com o Hospital Santa Teresa, é saber se o Município de Petrópolis terá condições de assumir, seja diretamente ou através de terceiro por ele indicado, os serviços de urgência e emergência da localidade, sobretudo politraumatizados, já que hoje todos os serviços estão concentrados no mencionado hospital, gerando, como afirmou a equipe, “uma indesejável dependência da rede SUS municipal dos serviços prestados por esse nosocômio, (...)”.

10. Conquanto o Município de Petrópolis tenha iniciado algumas ações visando à assunção dos serviços, mediante, por exemplo, a preparação dos Hospitais Alcides Carneiro e o Hospital Municipal Nelson Sá Earp, o quadro que se vislumbra hoje é que a municipalidade terá dificuldades em prestar os atendimentos de urgência e emergência de politraumatizados, consoante concluiu a equipe de auditoria.

11. Assim, entendo oportuna a expedição de alerta à Prefeitura Municipal de Petrópolis, enquanto responsável pela aplicação dos recursos do SUS, quanto à premência na elaboração e implementação, mediante o pertinente plano de ação, das medidas necessárias no sistema municipal de saúde, ante a intenção demonstrada pelo Hospital Santa Teresa de não mais prestar tais atendimentos ao final da vigência do acordo com ele firmado.

12. De outra parte, apesar do desinteresse atual do Hospital Santa Teresa em prosseguir no atendimento, julgo pertinente a recomendação alvitrada ao Ministério da Saúde no sentido de o órgão, juntamente com as instâncias estadual e municipal de saúde, envidar esforços para obter compromisso duradouro do hospital, mediante a devida contratualização ou outro instrumento jurídico, com vistas a garantir o atendimento à população de Petrópolis, o que, no passado, não foi levado adiante em razão da inércia do próprio Ministério, conforme destacou o relatório de auditoria.

13. Isso se justifica, a meu ver, pela elevada qualidade da instituição, como ressaltado na Solicitação e no relatório da equipe de auditoria, e pela importância do serviço prestado pelo Hospital Santa Teresa no atendimento das urgências demandadas de acidentes que ocorrem na Rodovia BR 040, encaminhadas pela Concer, concessionária da rodovia, e pelo Grupo de Resgate do Corpo de Bombeiros.

14. Relativamente ao desinteresse daquele Hospital em prosseguir nos atendimentos de urgência e emergência, os elementos constantes dos autos informam que ele é motivado principalmente pela insuficiência dos recursos financeiros repassados pelo município para custear os referidos serviços, o que, sob a ótica de uma instituição privada, ainda que filantrópica, afigura-se plenamente legítimo.

15. Embora seja uma questão que deva ser avaliada pela esfera municipal, entendo que nada obsta, conforme proposto pela unidade técnica, a expedição de recomendação com o intuito de que o gestor municipal verifique os custos detalhados, de forma a confirmar o prejuízo alegado pela instituição, no intuito, assim, de viabilizar e estabelecer uma renegociação com a instituição, assegurando o atendimento à população.

16. Quanto às demais constatações da equipe de auditoria, merecem relevo os indícios de pagamentos indevidos na prestação de serviços de saúde e os pagamentos

D6728D54

D6728D54



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

de procedimentos, com utilização de recursos federais, acima dos valores da Tabela SUS, em desacordo com a legislação de regência.

17. *Em relação à primeira ocorrência, a sua verificação somente foi possível mediante o confronto de informações obtidas junto à base de dados dos sistemas informatizados disponíveis, cabendo, assim, ao gestor municipal quantificar os valores indevidamente pagos.*

18. *Observo que, embora a quantidade das situações apuradas não permita afirmar que as irregularidades sejam generalizadas, sobretudo considerando o montante dos recursos geridos, as constatações revelam necessidade de aprimoramento dos controles existentes, razão pela qual está sendo feita recomendação nesse sentido.*

19. *Quanto à segunda ocorrência, não há, a rigor, que se falar em dano ou prejuízo ao erário público, porquanto os recursos estão sendo aplicados nos objetos contratados, não havendo ainda, nos autos, comprovação de que os preços praticados estão em desacordo com os de mercado.*

20. *Com efeito, o que está em desacordo com a Portaria nº 1606/GM, de 2001, é o pagamento, com recursos federais, de procedimentos acima dos valores da tabela do SUS, sendo possível, contudo, que os valores excedentes à tabela sejam custeados à conta dos recursos municipais nos termos do art. 1º da referida norma:*

“Art. 1º Definir que os estados, Distrito Federal e municípios que adotarem tabela diferenciada para remuneração de serviços assistenciais de saúde deverão, para efeito de complementação financeira, empregar recursos próprios estaduais e/ou municipais, sendo vedada a utilização de recursos federais para esta finalidade.”

21. *Apesar de em muitas localidades os estabelecimentos de saúde não se interessarem em prestar serviços ao SUS pelo valor tabelado, a exemplo do Município de Petrópolis/RJ, lembro que essa é uma política do Ministério da Saúde, devendo a ela se sujeitarem aqueles que tenham interesse em prestar serviços públicos de saúde, ou mesmo acordarem com as outras esferas federativas o pagamento da diferença excedente.*

22. *Assim, na forma proposta, deverá o gestor municipal adotar providências com vistas à restituição ao fundo municipal de saúde do excedente apurado, devendo ainda promover as adequações contratuais devidas, caso queira prosseguir no pagamento dos valores contratados, no sentido de explicitar que a complementação da diferença em relação à Tabela SUS seja feita com recursos municipais.*

23. *Nos casos antes mencionados, tendo em vista a natureza das proposições alvitadas pela equipe de auditoria, considero necessário o monitoramento das medidas implementadas pelos responsáveis, especialmente quanto ao ressarcimento dos valores indevidos, devendo, assim, ser constituído procedimento específico por parte da unidade técnica”.(grifei)*

Como se verifica, os aspectos suscitados pela PFC foram devidamente apreciados pela Corte de Contas, que tomou as medidas necessárias ao aprimoramento do controle e da aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Petrópolis. Quanto à regularidade das relações existentes entre o Município e o Hospital Santa Teresa, o TCU verificou ter existido litígio, mas derivado da intenção do Hospital de se eximir dos serviços de urgência e emergência no Município de Petrópolis - que precisou assumir integralmente a execução após a desistência do Hospital Casa da Providência. Entretanto, mediante Instrumento Particular de Transação formalizado em 2009, o Hospital se comprometeu a prestar os serviços até 2010.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

A Corte de Contas emitiu ainda diversas recomendações à Prefeitura Municipal de Petrópolis/RJ - inclusive no sentido de verificar os custos para eventual renegociação com o Hospital para atendimento do setor de emergência/urgência -, como se observa:

“9.2. recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Prefeitura Municipal de Petrópolis/RJ que:

9.2.1. verifique os custos detalhados da contratação das empresas pelo Hospital Santa Teresa para o atendimento do setor de emergência/urgência, com vistas a obter parâmetros em possível renegociação com o Hospital, haja vista os dados informados por esse nosocômio darem conta de prejuízo mensal nesse setor;

9.2.2. estabeleça rotina de verificações necessárias ao controle na emissão de autorizações de internações hospitalares para os estabelecimentos de saúde privados e filantrópicos, bem como seja instituído processo de trabalho que contemple a certificação da efetiva realização dos procedimentos decorrentes das internações em conformidade com a necessidade de cada paciente.

9.3. alertar à Prefeitura Municipal de Petrópolis/RJ quanto à necessidade de:

9.3.1. adoção de medidas para que a prestação de serviços por parte de estabelecimentos privados de saúde ao SUS seja feita mediante a formalização do devido contrato, em obediência ao art. 2º, § único, Lei 8.666/1993, Inc. X, art. 18 Lei nº 8080/1990 e ao disposto na Portaria GM/MS nº 1.034/2010, devendo tal contratação estar ultimada no prazo fixado no art. 12 da referida portaria;

9.3.2. contratualização dos hospitais privados filantrópicos que prestam serviços de assistência à saúde dos seus munícipes, de acordo com as instruções emanadas do Ministério da Saúde, ou então, caso não haja acordo sobre as condições de metas, de controles e de qualidade dos serviços, que os contrate com base na Portaria GM/MS nº 1034/2010 e na Lei nº 8.666/93, devendo tal contratação estar ultimada no prazo fixado no art. 12 da referida portaria;

9.3.3. elaboração e implementação, mediante o pertinente plano de ação, das medidas visando assegurar o atendimento em emergências/urgências de pacientes politraumatizados no sistema municipal de saúde, ante a intenção demonstrada pelo Hospital Santa Teresa de não mais prestar tais atendimentos com o fim da vigência, em 27/11/2010, do instrumento particular de transação firmado em 26/05/2009 com a referida municipalidade;”

O Tribunal também recomendou ao Ministério da Saúde que, juntamente com as instâncias estadual e municipal de saúde, envidasse esforços para obter compromisso duradouro do Hospital Santa Teresa no que toca a sua inserção no sistema de saúde municipal, em posição que mais atenda às carências dos munícipes de Petrópolis em termos de serviços de saúde, *in verbis*:

“9.5. recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao Ministério da Saúde que, juntamente com as instâncias estadual e municipal de saúde, envide esforços para obter compromisso duradouro, mediante contratualização ou outro instrumento que assegure igual efeito, do Hospital Santa Teresa no que toca a sua inserção no sistema de saúde municipal em posição que mais

D6728D54

D6728D54



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

atenda às carências dos municípios de Petrópolis em termos de serviços de saúde, tendo em vista os seguintes fatos:

9.5.1. perda de oportunidade, por parte do ministério, de lograr êxito na obtenção de tal contratualização quando da apreciação técnica prévia do Convênio nº 45/2005 (SIAFI nº 524.001), avença com objetivo de conceder recursos para manutenção e aquisição de equipamentos e materiais permanentes para o Hospital Santa Teresa, na qual foi sugerida, em parecer oriundo da Coordenação Geral de Atenção Hospitalar - Departamento de Atenção Especializada da Secretaria de Atenção à Saúde, a contratualização desse nosocômio, sugestão essa na ocasião não levada adiante pelas instâncias decisórias do referido ministério;

9.5.2. inegável dependência mútua entre o sistema de saúde municipal e o hospital, pois, se por um lado são importantes a qualidade e diversidade dos serviços prestados pelo Hospital Santa Teresa, principalmente no que diz respeito ao atendimento de urgência, para o qual está credenciado no Sistema Estadual de Referência Hospitalar em Urgência e Emergência como hospital Tipo III, por outro obtém tal hospital expressivas receitas com a prestação de serviços ao SUS (mais de R\$ 10,5 milhões só em 2009), com recursos do Ministério da Saúde”.

É o Relatório.

II. VOTO

Em face de todo o exposto, entendemos que os trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União alcançaram os objetivos pretendidos e que as irregularidades inicialmente apontadas foram suficientemente esclarecidas, já havendo sido adotadas pela própria Corte de Contas medidas suficientes para o aprimoramento dos procedimentos junto aos órgãos competentes. Dessa forma, VOTAMOS no sentido de que seja:

- a)** aprovado o Relatório Final à PFC nº 057, de 2008, elaborado com base nas informações constantes do Acórdão TCU nº Acórdão nº 3.090/2010–Plenário (TC 011.352/2010-8), bem como do relatório e voto que o fundamenta;
- b)** encerrada e arquivada a presente Proposta de Fiscalização e Controle por haver alcançado os objetivos pretendidos.; e
- c)** encaminhada cópia deste Relatório ao autor da proposta.

Sala da Comissão, de de 2013

Deputado Dr. Paulo César
Relator

D6728D54

D6728D54