

## PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 68, DE 2015

Propõe à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC realize, com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, fiscalização sobre a regularidade da aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Fortaleza, no Estado do Ceará, para custeio das ações e serviços de saúde.

Autor: Deputado VITOR VALIM

Relator: Deputado ANÍBAL GOMES

### **RELATÓRIO PRÉVIO**

## I-SOLICITAÇÃO DE PFC

Com fundamento no art. 100, § 1º, combinado com o art. 24, X, e com o art. 61, §1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e dos incisos IV e VII do art. 71 da Constituição Federal, vem à análise desta Comissão proposição de autoria do Deputado Vitor Valim para que esta Comissão realize, com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, fiscalização sobre a regularidade da aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Fortaleza, no Estado do Ceará, para custeio das ações e serviços de saúde.

Em sua justificação, afirma o Autor:

A situação dos serviços públicos de atenção à saúde no Município de Fortaleza pode ser considerada como calamitosa. Falta tudo: insumos, medicamentos, leitos, equipamentos, manutenção e profissionais de saúde, em especial os médicos das diversas especialidades. A estrutura física das unidades está deteriorada e sem perspectiva de recuperação e renovação.

O quadro de abandono da saúde pública é notório. Algumas unidades de saúde continuam com a capacidade de atendimento que tinham há vinte anos. Apesar do aumento populacional, os gestores públicos de saúde não adotaram quaisquer providências para ampliar

o acesso aos serviços e ações de saúde, de modo a acomodar, ainda que de forma parcial, o consequente aumento na demanda por tais serviços.

O autor ressalta a atribuição do Legislativo e do TCU para exercer o Controle Externo visando avaliar a regular utilização dos recursos federais em face da "situação caótica em que se encontram os serviços de atenção à saúde em Fortaleza - CE" e propõe que a partir do que for detectado na fiscalização proposta, sejam sugeridas medidas direcionadas à melhoria e à regularização dos atos de gestão para sua maior eficácia, efetividade e estrita observância à legalidade.

## II — DA PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

A referida proposta tem amparo no art. 70 da Constituição Federal, que estabelece:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O Controle Externo, atribuição do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do TCU, na forma prescrita pelo art. 71 da CF/88:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

A execução da fiscalização proposta pela proposição em análise, em princípio, está amparada no art. 60, I e II do RICD:

Art. 60. Constituem atos ou fatos sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas Casas e Comissões:

 I – os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição Federal;  II – os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado;

### III — COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

Esta Comissão de Fiscalização Financeira e Controle -- CFFC é competente para apreciar quaisquer objetos sujeitos a fiscalização e controle referidos no art. 70 da Constituição Federal, nos termos do art. 60 do RICD. Tal competência tem caráter terminativo, nos termos do art. 54, II e está especificada no art. 32, XI, "b", do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

XI – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle: (...)

b) acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, sem prejuízo do exame por parte das demais Comissões nas áreas das respectivas competências e em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal;

O auxílio do Tribunal de Contas para a execução dos atos de fiscalização desenvolvidos pela Comissão tem amparo não só no art. 71, caput, da CF/88 -- já citado --, como também no art. 24, X, do RICD:

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe: (...)

X – determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal;

## IV - OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

A iniciativa, conforme relatado, fundamenta-se em assertivas do autor e não em eventuais irregularidades ou disfunções específicas, que, a nosso ver, poderiam dar maior substância à proposição, cuja avaliação de oportunidade e conveniência passamos a fazer.



O amparo deste tipo de proposição requer, nos termos do art. 61, inciso I do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, "específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada" e o relatório prévio, conforme prevê o art. 61, inciso II, deve estabelecer o alcance do "ato impugnado":

Art. 61. A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas Comissões, sobre matéria de competência destas, obedecerão às regras seguintes:

 I – a proposta da fiscalização e controle poderá ser apresentada por qualquer membro ou Deputado, à Comissão, com específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada;

II – a proposta será relatada previamente quanto à oportunidade e conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação;
[grifo meu]

Vemos, portanto, que a proposição informa genericamente a falta de "insumos, medicamentos, leitos, equipamentos, manutenção e profissionais de saúde, em especial os médicos das diversas especialidades" nos serviços públicos de saúde no Município de Fortaleza. Amparada nas deficiências apontadas, a proposição propõe, que a "partir do que for detectado nessa fiscalização, algumas medidas direcionadas à melhoria e à regularização dos atos de gestão poderão ser sugeridas com maior eficácia, efetividade e em estrita observância à legalidade". Não há, contudo, informação de atos ou fatos específicos que possam não estar observando a legalidade ou sejam questionáveis quanto à eficácia e efetividade na gestão da saúde da cidade de Fortaleza.

As deficiências genericamente apontadas nos serviços de saúde pública de Fortaleza não diferem daquelas vivenciadas pela população da grande maioria dos municípios brasileiros, podendo não decorrer de irregularidades ou de falhas graves de gestão, mas derivar da limitação de recursos comum a todas as esferas de governo.

Na justificativa, o autor informa que "algumas unidades de saúde continuam com a capacidade de atendimento que tinham há vinte anos" e que "apesar do aumento populacional, os gestores públicos de saúde não adotaram quaisquer providências para ampliar o acesso aos serviços e ações de saúde".



### COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC

Todavia, verificando os dados populacionais e a rede de atendimento habilitada pela gestão municipal do SUS em Fortaleza, constatamos que em anos recentes houve aumento no número dos principais tipos de estabelecimentos de saúde, especialmente na atenção básica. De 2005 a 2017, a população do Município aumentou 10,6% enquanto que o número de unidades de saúde básica teve acréscimo de 38,6%, embora parte desse acréscimo refira-se a unidades privadas que prestam serviços ao SUS. Entretanto, nota-se que houve pequena redução do número de hospitais no período. Os quadros abaixos mostram a evolução da população e da rede de atendimento do SUS em Fortaleza.

### População de Fortaleza - CE (estimativas IBGE)

2000	2005	2015	2017
2.141.402	2.374.944	2.591.188	2.627.482

## Quantidade de Estabelecimentos de Saúde do SUS em Fortaleza - CE por Tipo de Prestador

(estabelecimentos sob gestão municipal - anos 2005, 2015 e 2017)

		Tip	o de Pi	Totais					
Tipo de Estabelecimento <sup>(1)</sup>	Público		Filantrópico		Privado (3)		Totals		
	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2017
TOTAL	128	153	19	28	1.097	4.620	1.244	4.801	5.335
CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL-CAPS	-	16		-		-		16	16
CENTRO DE SAUDE/UNIDADE BASICA DE SAUDE	88	95	-	-	-	12	88	107	122
CLINICA ESPECIALIZADA/AMBULATORIO ESPECIALIZADO	13	14	10	15	302	1.064	325	1.093	1.444
CONSULTORIO	-	-	-	-	721	3.455	721	3.455	3.610
COOPERATIVA	-	-	-	-	8	22	8	22	25
FARMACIA	1	-	-	2	-	-	1	2	2
HOSPITAL ESPECIALIZADO	5	5	4	6	34	28	43	39	43
HOSPITAL GERAL	15	11	2	3	23	19	40	33	39
HOSPITAL DIA	-	-	-	-	3	9	3	9	8
POLICLINICA	-	-	3	2	4	7	7	9	7
PRONTO ANTEDIMENTO	-	3		-		-		3	6
PRONTO SOCORRO ESPECIALIZADO	-	3	-	-	2	4	2	7	7
UNIDADE DE VIGILANCIA EM SAUDE	6	6	-	-	-	-	6	6	6

<sup>(1)</sup> Principais tipos selecionados.

Fonte: Ministério da Saúde (Tabnet - http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02).

<sup>(2)</sup> Em 2017 não há informação sobre tipo de prestador.

<sup>(3)</sup> Em 2005 e 2015, duas cllínicas especializadas e um hospital geral de Sindicato incluídos no tipo "Privado".

<sup>(4)</sup> Fortaleza contava, sob gestão estadual, apenas 11 dessas unidades em 2015 e 14 em 2017, das quais 1 Hospital Geral e 6 Pronto-Atendimento.



### COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC

Quanto ao número de leitos hospitalares <u>sob gestão municipal</u>, houve aumento dos leitos de Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) e complementares no período de 2005 a 2017, mas sensível declínio no número de leitos hospitalares, como mostra o quadro abaixo. Como o número de hospitais mostra relativa estabilidade, há evidências de redução do número de leitos destinados ao SUS, especialmente em hospitais filantrópicas e privados.

Resultados de auditorias na rede de saúde pública de Fortaleza, referidas neste parecer, indicam carência de vagas para internação em UTIs e leitos hospitalares, ainda que a evolução da medicina e dos protocolos de tratamento sinalizem para a redução nas internações. De todo modo, a criação de novos leitos na rede hospitalar exige recursos substanciais para investimento e custeio, e iniciativas de gestão para resolver esse tipo de problema dificilmente trazem resultado efetivo no curto prazo.

# Quantidade de leitos do SUS em Fortaleza-CE por tipo de Prestador (estabelecimentos sob gestão municipal - anos 2005, 2015 e 2017)

	Tipo de Prestador <sup>(1)</sup>							TOTAIS			
Tipos de Leitos	Público		Filantrópico		Privado <sup>(2)</sup>		TOTAIG				
	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2017		
Total	3.270	3.565	729	1.263	2.640	842	6.639	5.670	5.542		
Cirúrgicos	1.008	1.050	374	310	538	363	1.920	1.723	1.616		
Clínicos	768	855	169	171	435	279	1.372	1.305	1.334		
Obstétrico	408	397	38	28	245	74	691	499	499		
Pediátrico	431	323	49	284	631	10	1.111	617	663		
Outras Especialidades	240	273	66	401	710	-	1.016	674	626		
Hospital/DIA	6	143	-	4	-	60	6	207	147		
UTI adulto	131	161	13	31	34	38	178	230	218		
UTI pediátrico	33	45	-	0	5	9	38	54	54		
UTI neonatal	74	93	3	14	1	1	78	108	104		
Intermediários/ Complementares	171	225	17	20	41	8	229	253	281		
	3.270	3.565	729	1.263	2.640	842	6.639	5.670	5.542		

<sup>(5)</sup> Em 2017 não há informação sobre tipo de prestador.

Quanto ao número de equipes de Saúde no Município de Fortaleza, os dados informados ao Ministério da Saúde indicam grande evolução, de mais de 83% no período de 2007 a 2017, muito acima do aumento populacional no período.

<sup>(6)</sup> Em 2005, 48 Leitos de Sindicato incluídos no tipo "Privado".

<sup>(7)</sup> Desde 2013/2014 constam 270 leitos sob gestão estadual em Fortaleza

Fonte: Ministério da Saúde (Tabnet - http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02



### Quantidade de Equipes de Saúde em Fortaleza-CE, por tipo de equipe (período 2007-2017)

Tipo da Equipe		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TOTAL	267	203	239	370	393	406	431	434	457	470	490
EQUIPE DE SAUDE DA FAMILIA		47	51	75	74	48	114	143	161	113	152
EQUIPE DE SAUDE DA FAMILIA COM SAUDE BUCAL	212	156	171	183	188	193	146	192	205	230	214
EQUIPE DE AGENTES COMUNITARIOS DE SAUDE	-	-	-	83	69	72	79	43	40	48	52
NUCLEO DE APOIO A SAUDE DA FAMILIA	-	1	17	24	27	28	27	28	28	28	28
EQUIPES DE AGENTES COMUNITÁRIOS COM SAUDE BUCAL	-	-	ı	5	35	63	56	24	20	34	26
OUTROS TIPOS	0	0	0	0	0	2	9	4	3	17	18

Obs: mês de apuração = agosto de cada ano.

Fonte: Ministério da Saúde /Tabnet - http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?cnes/cnv/equipece.def

A proposta para realização de uma fiscalização sem um foco específico, além de não atender requisito regimental da Câmara dos Deputados para a instauração de ato de fiscalização ou controle, implicaria em dispersar esforços do controle externo que poderiam ser aplicados na apuração de irregularidades específicas relevantes, com indícios concretos, ou problemas críticos de gestão da saúde pública.

Como exemplo, pode-se constatar que vários processos em curso ou já apreciados pelo Tribunal de Contas da União, demonstrados no quadro abaixo, têm como objetivo a apuração de possíveis irregularidades existentes nos serviços do SUS em Fortaleza. A constatação de irregularidades e problemas pelos mecanismos de controle interno e externo e as recomendações decorrentes da apuração ensejam medidas concretas para a melhoria e regularização dos atos de gestão.

### Processos do Tribunal de Contas da União (TCU) relacionados ao SUS em Fortaleza-CE

Processo TCU	Origem	Data Sessão	Objeto	Resultado/Decisão (síntese)
010.901/2015-9	Representação	10/05/2017	Irregularidade na gestão de recursos do SUS repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) ao Fundo Municipal de Saúde de Fortaleza para transplantes de órgãos, tecidos e células.	Prazo ao Ministério da Saúde para verifique a existência de débito decorrente da retenção indevida de recursos e outras providências.
005.391/2014-8	Relatório de Auditoria	15/03/2017	Responsabilização dos médicos supervisores do Programa Mais Médicos	Ciência ao Ministério da Saúde e outras providências.



## COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC

### Processos do Tribunal de Contas da União (TCU) relacionados ao SUS em Fortaleza-CE

011.791/2015-2	Representação	01/06/2015	Indícios de irregularidades na contratação do Instituto de Desenvolvimento Tecnológico e Apoio á Gestão de Saúde/ SUS	Em andamento.	
005.391/2014-8	Relatório de Auditoria	04/03/2015 Avaliação da eficácia do Programa Mais Médicos (Fortaleza incluída)		Ciência ao Ministério da Saúde e outras providências	
018.622/2013-5	Relatório de Auditoria	08/04/2014	contratação de profissionais, sem concurso público, para o provimento de cargos do Núcleo de Apoio à	Determinação ao Fundo Nacional de Saúde – FNS para adote as providências em relação às irregularidades, instaurando, se for o caso, tomada de contas especial.	
018.622/2013-5	Representação	07/10/2014	Saúde da Família – Nasf	Determinação ao Denasus para que apure a procedência das irregularidades.	
021.073/2013-9	Relatório de Levantamento	13/11/2013	Levantamento de subsídos para Relatório Sistêmico da Saúde em entidades públicas que atuam na área de saúde no Estado do Ceará [inclusive Fortaleza].	Comunicação de irregularidades à Secretaria Municipais de Saúde de Fortaleza (e outras secretarias) e ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus	
017.029/2010-4	Relatório de Auditoria	12/06/2013	Auditoria no Municípo de Fortaleza sobre aplicação dos recursos do SUS transferidos pelo FNS - Diversas Ocorrências.	Prazo ao gestor do Fundo Municipal de Saúde de Fortaleza para justificar pagamentos / Comunicação ao FNS e outros órgãos.	
Fonte:Tribunal de Contas da União - http://portal.tcu.gov.br/inicio/					

Da mesma forma, diversos processos também foram instaurados no âmbito do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) tendo como foco problemas ou irregularidades específicas na saúde pública sob gestão do Município de Fortaleza, com indicação das falhas encontradas e recomendações de providências corretivas para melhoria do processo de gestão. O quadro abaixo apresenta tais auditorias:

### Processos do Denasus relacionados ao SUS em Fortaleza-CE

Auditoria	Data conclusão	Finalidade	Conclusão (síntese)
Nº 17023	11/01/2017	Avaliar a situação das cirurgias de cataratas na SMS/Fortaleza	A oferta de serviços de cirurgias de cataratas não é suficiente para garantir a demanda. Ausência de contrato ou impropriedades na execução dos serviços.
N° 16371	16/12/2016	Verificar o acesso e demanda reprimida e a regulação de leitos em urgências/emergências e UTIs / SMS- Fortaleza	Constatação de longa espera, carência dos profissionais e inexistência de protocolos de regulação, entre outros problemas. Complexo regulador deficitário.
N° 17077	11/11/2016	Não execução do Convênio nº 23/2012, celebrado entre a SMS de Fortaleza e a Universidade de Fortaleza (Unifor)	Não execução de projeto para o qual foi repassado R\$800.000,00 do FNS/MS ao FMS de Fortaleza/CE.
Nº 16437	31/08/2016	Verificar a gestão da Estratégia Saúde da Família e Saúde Bucal SMS	Não conformidades relacionadas ao descumprimento dos normativos, problemas de dimensionamento de equipes, deficiência de estrutura física, equipamentos avariados, insuficiência de material para limpeza e expediente e falta de medicamentos.



### COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC

#### Processos do Denasus relacionados ao SUS em Fortaleza-CE

N° 16369	20/07/2016	Verificar a gestão da assistência farmacêutica da SMS/Fortaleza realizada pelo Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH)	Identificação falhas no contrato em gestão, como movimentação de recursos em conta não específica, divergências de valores e aquisição de medicamentos inferior ao montante transferido pela União ao Município, climatização deficiente nos locais de armazenagem.			
N° 15957	02/05/2016	Avaliar as informações do Relatório de Gestão da Secretaria Municipal da Saúde Fortaleza/CE.	Descumprimento pela Secretaria Municipal de Saúde e pelo Conselho Municipal de Saúde dos trâmites e prazos formais para que os instrumentos de gestão funcionem como suporte necessário ao planejamento e execução das ações do SUS.			
Nº 16067	05/02/2016	Apurar legalidade/legitimidade/economicidade do Contrato de Gestão com o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar – ISGH e suposto benefício de entidade privada.	Na instrução não consta pesquisa de preço prévia visando demonstrar que valores ofertados pelo ISGH são compatíveis com os praticados no mercado e outras falhas na formulação e execução.			
Nº 15066	02/02/2015	Verificar as condições de funcionamento do Conselho Municipal de Saúde de Fortaleza/CE	O CMS dispõe das condições necessárias para o seu funcionamento. Há recomendações para sanar certas inconformidades constatadas.			
Nº 15101	23/01/2015	Apurar denuncia das condições de funcionamento do Centro de Atenção Psicossocial do bairro de Messejana.	Não apresenta as condições preconizadas na legislação para funcionamento. Não oferece adequado tratamento ou alimentação aos pacientes. Justificativas apresentadas pelo gestor não foram acatadas.			
Nº 13086	15/03/2013	Apurar denúncias sobre irregularidades e qualidade dos serviços prestados pelo SAMU 192.	Procedência dos fatos denunciados, motivo de várias recomendações ao gestor de saúde.			
Fonte: Ministério da Saúde/Denasus - http://consultaauditoria.saude.gov.br/visao/pages/principal.html?10						

Além de tais apurações realizadas, existem ainda instrumentos de controle interno executados pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, como a Avaliação da Execução de Programas de Governo, que busca verificar o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento das políticas públicas específicas. Em razão de constatações apuradas no Relatório nº 61 -Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU 162<sup>1</sup>, que incluiu Fortaleza entre os municípios avaliados, resultaram recomendações para melhoria da gestão do serviço, inclusive a estipulação de sanções para o caso de ausência de comprovação da adequada aplicação dos recursos federais.

Considerando as informações levantadas e apresentadas neste relatório prévio sobre a rede e o atendimento do SUS em Fortaleza e quanto às fiscalizações já realizadas, com diversas recomendações e providências já indicadas, contendo elementos suficientes para sanar irregularidades já constatadas e estabelecer mecanismos de gestão mais adequados - finalidade expressa na proposta de

Disponível em: <a href="https://auditoria.cgu.gov.br/download/8831.pdf">https://auditoria.cgu.gov.br/download/8831.pdf</a>. Acesso em 06/10/2017.

fiscalização e controle - entendo não ser conveniente e oportuna a implementação da presente proposta de fiscalização.

### **V – VOTO DO RELATOR**

Em razão do exposto, **voto pelo arquivamento** da PFC nº 68, de 2015, visto que não apresenta atos ou situações específicas necessárias para a instauração de ato de fiscalização e controle, como prescrito no art. 61, I e II do Regimento Interno, e pelo fato de existirem procedimentos fiscalizatórios específicos sob apuração do Tribunal de Contas da União e do Departamento Nacional de Auditoria do SUS fundamentados em fatos concretos, os quais poderão contribuir, a partir de recomendações corretivas, para melhoria da gestão, como pretende o autor da proposição.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_de 2017

**Deputado ANÍBAL GOMES** 

Relator