



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA-CSSF**

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 78, DE 2016

Propõe que a Comissão de Seguridade Social e Família realize ato de fiscalização e controle, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, para investigar notícias de irregularidades relacionadas com a malversação de recursos públicos federais destinados à saúde pública de Dourados/MS, tanto no que se refere aos valores repassados diretamente da União para instituições, quanto os repassados por meio do fundo municipal de saúde.

**Autor: Deputado Geraldo Resende
Relator: Deputada Carmem Zanotto**

RELATÓRIO FINAL

I. RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) apresentada a esta Comissão para que sejam “*adotadas medidas necessárias para realizar ato de fiscalização e controle, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), sobre a aplicação de recursos repassados pelo Governo Federal à saúde pública de Dourados/MS, tanto no que se refere aos valores repassados diretamente pela União para instituições, quanto os repassados por meio do fundo municipal de saúde*”.

Na peça inicial, são apontadas irregularidades, como suspensão de tratamentos por falta de repasses financeiros, cancelamento de cirurgias, ausência de médicos e atendimento precário em postos de saúde indígena. Informa ainda que a situação se agravou a ponto de haver sido instaurado inquérito civil para investigar morte perinatais e mortes neonatais precoces ocorridas na maternidade do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU/UFGD).

Tendo em vista as irregularidades apontadas e o montante de recursos federais empenhado, foi considerado que a execução da PFC seria medida oportuna e conveniente para verificar a regular aplicação dos recursos públicos transferidos pela União para a saúde pública do Município de Dourados/MS, bem como daqueles aplicados diretamente pelo Governo Federal.

O relatório prévio aprovado por esta Comissão considerou que a investigação teria melhor efetividade se executada diretamente por meio de auditoria, inspeção e/ou outras medidas necessárias por parte do Tribunal de Contas da União (TCU). Assim, solicitou à Corte de Contas que adotasse os métodos que julgasse pertinentes para examinar, ainda que por amostragem, de acordo com critérios de risco e materialidade, a



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA-CSSF

“regularidade na aplicação dos recursos disponibilizados para a saúde pública do município de Dourados/MS desde 2013 até a presente data, tanto àqueles repassados ao Fundo Municipal de Saúde e às entidades privadas, quanto os aplicados diretamente pelo Governo Federal”.

Por intermédio do Ofício nº 0281/2016/CFFC-P, de 09.11.2016, foi encaminhada cópia do Relatório Prévio da PFC nº 78/2016, aprovado em 09/11/2016, e solicitado ao TCU a realização de ato de fiscalização.

I.1. Análise das informações constantes do Acórdão TCU nº 289/2017 – TCU – Plenário (TC-016.403/2016-9) - Solicitação do Congresso Nacional (Data da Sessão: 22/2/2017)

Por meio do Aviso nº 326/2016 GP/TCU, a Corte de Contas encaminha cópia do Acórdão TCU nº 289/2017 – TCU – Plenário proferido no TC n. 016.403/2016-9, acompanhado dos respectivos relatório e voto.

Conforme consta do Voto, o trabalho levado a efeito pela unidade técnica teve os seguintes objetivos: (i) *verificar, por amostragem e com critério de risco e materialidade, a regularidade da aplicação dos recursos federais destinados ao HU/UFGD de 2013 a 2016, em razão de fatos denunciados pelo Conselho Municipal de Saúde;* (ii) *‘elucidar a morte de 40 fetos durante o ano de 2015, por possíveis falhas de atendimento’, matéria objeto do Inquérito Civil 1.21.001.000718/2015-03 da Procuradoria da República no Município de Dourados/MS;* (iii) *verificar a regularidade dos repasses dos ‘recursos do Contrato Administrativo 604/2014, firmado com o Município de Dourados’, no montante mensal de R\$ 3.301.100,00; e (iv) apurar os motivos do cancelamento das cirurgias eletivas.*

No tocante ao primeiro objetivo, esclarece o Voto que “o exame da documentação solicitada não constatou impropriedades [e] os procedimentos licitatórios examinados foram considerados regulares”. Verificou-se, todavia, a terceirização indevida de mão de obra. Contudo, conforme informado no Relatório referente ao Acórdão em análise, a questão da terceirização de mão de obra em hospitais universitários, administrados pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), caso do HU/UFGD, já está sendo tratada no âmbito do TC 032.519/2014-1, cujo Acórdão nº 2.983/2015-TCU-Plenário determinou que a Ebserh elaborasse plano de ação para substituição dos trabalhadores terceirizados que se encontram em desacordo com as normas vigentes. Dessa forma, devido a esta decisão anterior do Tribunal e da redução gradativa dos terceirizados em exercício no HU/UFGD, o TCU, para o caso específico desta PFC, entendeu desnecessária nova determinação nesse sentido.

Em relação ao segundo objetivo da ação de fiscalização, qual seja, as causas dos óbitos maternos e perinatais, o Voto ressalta que o exame procedido restringiu-se ao relatório de auditoria do Denasus, em razão de “limitações legais no trabalho de verificação de prontuários médicos”. Assim, constatou-se, junto ao Comitê Municipal de Prevenção de Mortalidade Materna, Infantil e Fetal, responsável por apurar as causas de óbito entre janeiro de 2015 e janeiro de 2016, entre outras causas de óbitos que poderiam ser evitados, “o acolhimento inadequado da gestante – a exemplo de supostas



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA-CSSF

agressões verbais e até físicas pelos profissionais de saúde – e a falta de prontuário unificado no hospital universitário”, além de outras situações como fragilidade social, uso abusivo do álcool, violência doméstica, falhas na assistência ambulatorial (falta de testes rápidos de sífilis, exames alterados sem avaliação médica, falta de registro na carteira pré-natal) e ausência de avaliação mais criteriosa de cardiopatias.

Nos termos do Voto, “a questão também está sendo apurada no âmbito do Ministério Público Federal – MPF, e a equipe ressaltou que a (...) Ebserh (...) prestou esclarecimentos e contestou o aumento do número de óbitos, pois a taxa de mortalidade perinatal do município seria inferior à da região Centro-Oeste e estaria dentro da média do Estado. Para aquela empresa, as mortes perinatais e neonatais precoces em apuração no inquérito do MPF eram inevitáveis, não houve falhas no atendimento do HU/UFGD e os óbitos também não decorreram de más condições de acesso aos serviços de ginecologia e de obstetrícia prestados pelo hospital.”

Portanto, esclarece a Relatora que, em razão de a matéria estar em apuração no Ministério Público Federal, não há providências a serem tomadas por parte do TCU nesta oportunidade.

Sobre os repasses mensais correspondentes ao contrato administrativo, constatou-se atraso sistemático por parte da Secretaria Municipal de Saúde, fato que levou o Ministério da Saúde a transferir os recursos federais devidos diretamente ao hospital. Os recursos estaduais e municipais foram repassados com atraso. Em consequência, “houve falta de pagamento a fornecedores de materiais e equipamentos médicos, os quais retiveram seus produtos, [resultando em] cancelamento e reagendamento de cirurgias eletivas por falta até mesmo de gases e aventais descartáveis”. Desse modo, “por se tratar de recursos estaduais e municipais, propõe-se que o fato seja levado ao conhecimento do Tribunal de Contas do Estado”.

Ainda sobre a questão, “conforme relatado pelo Denasus, não houve cancelamento de cirurgias eletivas, mas apenas reagendamento, sem prejuízo aos pacientes, que foram atendidos posteriormente”.

Destarte, em face de todos os fatos apurados, a Ministra Relatora concluiu que

“não houve responsabilidades a serem apuradas por este Tribunal. Os procedimentos utilizados para aquisição de materiais, equipamentos e serviços foram considerados conforme tanto pelo Denasus quanto pela equipe do TCU, o que demonstra o atendimento à legislação federal relativa à matéria.

Os problemas de atendimento já estão sendo objeto de atenção pelo hospital, com o início de programa para humanização das relações sociais (...). Essa ação deve ser valorizada e instituída no nosocômio, o que pode ser objeto de acompanhamento futuro, (...).

As causas das mortes de parturientes e fetos, como dito, estão em investigação pelo Ministério Público Federal. Como a matéria está com seu encaminhamento adequado, não cabe ação específica por parte deste Tribunal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA-CSSF

Por fim, cabe tecer considerações acerca dos reagendamentos de cirurgias e da falta de materiais básicos para funcionamento do hospital. Foram identificados como causa dos transtornos apontados os atrasos nos repasses dos recursos pela secretaria de saúde municipal. A estabilidade do fluxo financeiro é fundamental para uma boa gestão. É impossível para os gestores se desincumbirem de suas responsabilidades com eficiência quando inexiste a mínima segurança acerca do fluxo financeiro que está a seu dispor, o que justifica os denunciados adiamentos das cirurgias”.

Diante do cenário, o TCU, por meio do Acórdão nº 289/2017-TCU-Plenário, decidiu:

9.2. comunicar o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, para adoção das medidas cabíveis, acerca dos atrasos nos repasses ao Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados dos recursos estaduais e municipais previstos no Contrato Administrativo 604/2014 (contratualização SUS), por parte do Fundo Municipal de Saúde de Dourados/MS, bem como dos descontos de valores de forma unilateral (...);

9.3. determinar à Fundação Universidade Federal da Grande Dourados que informem, no relatório de gestão/prestação de contas do exercício de 2017, acerca da implantação do projeto ‘Desenvolvimento e Aprimoramento de Habilidades Sociais – Humanização’ e das providências adotadas para aperfeiçoar o controle no preenchimento e alimentação dos prontuários médicos de número único do hospital universitário;

9.4. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul que acompanhe o cumprimento do subitem 9.3, acima, e os avanços porventura realizados pelo HU/UFGD nas matérias ali consignadas; e

9.5. considerar a solicitação integralmente atendida (...).

I.2. Análise das informações constantes do Acórdão TCU nº 863/2017 – TCU – Plenário (TC-032.635/2016-8) - Solicitação do Congresso Nacional (Data da Sessão: 3/5/2017)

Por meio do Aviso nº 326/2016 GP/TCU, a Corte de Contas encaminha cópia do Acórdão TCU nº 863/2017 – TCU – Plenário proferido no TC n. 032.635/2016-8, acompanhado dos respectivos relatório e voto.

Nos termos do Voto do Relator do acórdão, “considerando os objetivos previamente delimitados pela comissão solicitante, aliado aos critérios de risco e materialidade, a fiscalização demandada teria por foco os recursos destinados ao Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados - HU/UFGD (R\$ 12.728.664,21) e à promoção da saúde das reservas indígenas (R\$ 451.786.113,36), que juntos perfazem



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA-CSSF

mais que 97% do montante transferido ao município de Dourados/MS para a área de saúde, no exercício de 2015 (R\$ 478.154.751,85)".

Dessa forma parte significativa dos objetivos da PFC estariam atendidos pelo disposto no Acórdão nº 289/2017-P, que tratou da aplicação dos recursos federais repassados ao Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados entre 2013 e junho de 2016, bem assim a identificação de possíveis falhas no atendimento da população.

A citada decisão, ainda que não tenha identificado impropriedades na aplicação dos recursos federais no âmbito daquele hospital, apontou a indevida terceirização de mão de obra, a existência de tratamento inadequado dos profissionais de saúde em relação aos pacientes - fato que ensejou a implementação de projeto de aprimoramento de habilidades sociais e humanização -, atrasos nos repasses ao hospital dos recursos estaduais e municipais por parte do Fundo Municipal de Saúde de Dourados/MS e descontos de valores de forma unilateral. Tais constatações ensejaram o encaminhamento de comunicação ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul e determinação ao hospital fiscalizado.

Quanto aos recursos destinados à promoção da saúde das reservas indígenas, o TCU informou haver realizado auditoria de conformidade nos convênios da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), nos autos do TC 022.388/2016-8. Entretanto, o respectivo relatório de auditoria aguardava manifestação do relator, Ministro Bruno Dantas, não tendo, à época, a matéria sido apreciada pela Corte de Contas.

Assim, nos termos do item 9.5 do Acórdão nº 863, de 2017-TCU-P, o TCU decidiu sobrestar a apreciação do processo até que sejam encaminhadas as informações relativas ao processo conexo, necessárias ao integral cumprimento do solicitado, com fundamento no art. 47 da Resolução TCU nº 259/2014.

Entendemos que as questões originalmente apontadas na PFC e afetas ao Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados foram examinadas e esclarecidas no âmbito da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, o qual, mesmo não identificando impropriedades na aplicação dos recursos federais, apontou impropriedades e medidas saneadoras. Portanto, em relação tal ponto, entendemos adotadas as medidas cabíveis.

I.3. Análise das informações constantes do Acórdão TCU nº 390/2018 – TCU – Plenário (TC-032.635/2016-8) - Solicitação do Congresso Nacional

Por meio do Aviso 308-GP/TCU, a Corte de Contas encaminha cópias do Acórdão nº 390/2018 e dos respectivos relatório e voto, proferidos nos autos do processo TC 032.635/2016-8. Nos termos do referido acórdão, o TCU decide:

“9.1. informar à Presidência da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e ao autor da Proposta de Fiscalização e



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA-CSSF

Controle 78/2016, Deputado Federal Geraldo Resende, em atenção ao Ofício 281/2016-P, de 09/11/2016, que o Tribunal ao apreciar a auditoria de conformidade com o objetivo de avaliar a regularidade dos convênios firmados pelo Ministério da Saúde, entre 2014 e 2015, com entidades beneficentes de assistência social voltadas para a execução de ações complementares na atenção à saúde dos povos indígenas prolatou o Acórdão 1.439/2017- TCU-Plenário:

9.2. encaminhar, em complemento às informações remetidas em atendimento ao item 9.6 do Acórdão 863/2017-TCU-Plenário, cópia do Acórdão 1.439/2017-TCU-Plenário, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentaram, à Presidência da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e ao autor da Proposta de Fiscalização e Controle 78/2016, Deputado Federal Geraldo Resende; e

9.3. considerar atendida integralmente a presente Solicitação do Congresso Nacional e arquivar este processo, com fundamento nos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008.”

Cumprir destacar que, especificamente em relação à saúde indígena, a Corte de Contas decidiu no bojo do Acórdão nº 1.439/2017- TCU-Plenário:

*“9.1. determinar à Sesai, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e art. 250, inciso II, do RI-TCU, e em razão dos indícios verificados de **acumulação indevida de jornadas de trabalho incompatíveis**, com potencial descumprimento dos termos dos convênios no âmbito do SasiSUS, que exija das convenientes que todos os profissionais atualmente contratados e ativos comprovem junto às entidades a compatibilidade de seus vínculos adicionais, e encaminhe ao TCU, em até 120 (cento e vinte) dias, a contar da ciência da presente deliberação, os resultados consolidados dessa apuração e as medidas adotadas para correção das irregularidades encontradas;*

*9.2. determinar à Sesai, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e art. 250, inciso II, do RI-TCU, e em razão de a fiscalização na execução dos convênios estar em desacordo com o art. 68, incisos I e III, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP Nº 507/2011, art. 8º, incisos I, II e III, da Portaria Sesai 15/2014, que **realize e apresente a este Tribunal, em até noventa dias, de forma consolidada, um diagnóstico apropriado da situação de cada Distrito Sanitário Especial Indígena**, que seja capaz de responder:*

9.2.1. se há deficiência ou irregularidade na fiscalização dos convênios em cada Dsei;

9.2.2. quais são as causas dessa (s) deficiência (s) ou irregularidade (s), tais como:

9.2.2.1. o fiscal não possui perfil para a função;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA-CSSF

9.2.2.2. o fiscal não recebeu treinamento adequado para o desempenho desta função;

9.2.2.3. ausência de manual descrevendo a rotina das atividades e como devem ser realizadas as análises das informações essenciais à fiscalização dos convênios;

9.2.2.4. ausência de check list para auxiliar o trabalho do fiscal, permitindo certificar que todos os procedimentos previstos em manual ou norma foram devidamente realizados;

9.2.2.5. o fiscal é responsável por desempenhar atividades de outra natureza que são incompatíveis com suas atribuições como fiscal; ou

9.2.2.6. qualquer outra causa diagnosticada pela Sesai e seus Dsei que esteja comprometendo a atividade de fiscalização das ações de saúde no âmbito do SasiSUS;

9.3. determinar à Sesai, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e art. 250, inciso II, do RI-TCU, **que apresente a este Tribunal, em complementação à medida determinada no item 9.2 supra, em até noventa dias após seu atendimento, plano de ação consolidado, com base no referido diagnóstico, contendo os prazos, os setores responsáveis e as medidas previstas para sanar as deficiências e aprimorar a fiscalização da aplicação dos recursos federais em cada um dos Dsei, tais como, entre outras medidas que julgar necessárias:**

9.3.1. desenvolver oficinas de capacitação dos servidores designados como fiscais a fim de capacitá-los a exercer plenamente suas atribuições de acordo com todos os normativos aplicáveis;

9.3.2. elaborar manual de procedimentos que padronize e detalhe as atividades dos fiscais, caso o existente não esteja atendendo plenamente às necessidades da atividade de fiscalização;

9.3.3. desenvolver check list dos procedimentos previstos no manual, a fim de controlar se todas as atividades realizadas pelos fiscais foram devidamente realizadas e concluídas; e

9.3.4. substituir o fiscal caso ele não possua perfil para desempenhar a função;

9.4. determinar à Sesai, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e art. 250, inciso II, do RI-TCU, **que passe a exigir das entidades proponentes de novos convênios desta natureza que discriminem nos respectivos planos de trabalhos a composição dos gastos administrativos previstos, especialmente a demonstração da estrutura de pessoal necessária para sua gestão, atendendo assim ao art. 52, parágrafo único, da Portaria Interministerial 507/2011;**

9.5. determinar à Sesai, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e art. 250, inciso II, do RI-TCU, **que adote as medidas cabíveis para que as entidades beneficiadas dos convênios firmados no âmbito do SasiSUS devolvam aos cofres do FNS os montantes destinados a pagamento de despesas administrativas que não foram executadas, o que**



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA-CSSF

corresponde a aproximadamente R\$ 28 milhões para os exercícios de 2014 e 2015;

9.6. recomendar à Sesai, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e em razão dos indícios verificados de acumulação indevida de jornadas de trabalho incompatíveis, com potencial descumprimento dos termos dos convênios no âmbito do SasiSUS, que passe a exigir das entidades conveniadas, na oportunidade em que selecionar novos profissionais de saúde para atuar no referido subsistema, a análise da compatibilidade do cumprimento da jornada de trabalho a ser contratada quando estes profissionais possuírem mais vínculos trabalhistas;

9.7. recomendar à Sesai, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de revisar seus normativos internos para que passem a atribuir aos fiscais dos convênios que dão suporte ao SasiSUS a competência de fiscalizar as despesas administrativas dessas avenças;

9.8. recomendar ao Fundo Nacional de Saúde, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de realizar, periodicamente, cruzamentos de dados a fim de detectar indícios de vínculos trabalhistas adicionais e incompatíveis entre os profissionais de saúde contratados pelas entidades conveniadas, e remeter os resultados à Sesai para adoção de providências cabíveis;

9.9. encaminhar à Sesai o resultado dos cruzamentos de dados em que foram detectados 1.398 profissionais contratados pelas entidades beneficiadas dos convênios firmados no âmbito do SasiSUS, com indícios de possuírem outros vínculos empregatícios cujas jornadas somadas superaram 60 horas semanais em algum período entre os anos de 2014 e 2015 (peça 24 - item não digitalizável) ;

9.10. encaminhar cópia da presente deliberação e o resultado do cruzamento de dados aos tribunais de contas dos estados em que foram detectados indícios de agentes públicos estaduais e municipais contratados pelas entidades beneficiadas dos convênios firmados no âmbito do SasiSUS, cujas jornadas de trabalho somadas superaram 60 horas semanais, a fim de que esses órgãos possam adotar as providências que entenderem oportunas e convenientes (peça 24 - item não digitalizável) ;

9.11. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do Voto e Relatório que a fundamentam, para a Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados instaurada para investigar a atuação da Funai e do Incra na demarcação de terras indígenas e de remanescentes de quilombos, de acordo com o Requerimento 208/2016, em consonância com o item 9.2 do Acórdão 2.187/2016-TCU-Plenário;

*9.12. Apensar o presente processo ao TC 015.938/2016-6 (SCN), com fulcro no art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU e no art. 36 da Resolução –TCU 259/2014, levantando seu sobrestamento e **considerando integralmente atendida a solicitação do Congresso Nacional**, em sintonia com o item 9.7 do Acórdão 2.187/2016-TCU-Plenário;*



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA-CSSF

9.13. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso - Secex/MT que monitore o cumprimento das determinações contidas nos itens 9.1 a 9.5 desta deliberação.”

Consideramos satisfatoriamente apreciadas as questões apontadas na PFC acerca da saúde indígena e dos respectivos convênios junto à Secretaria Especial de Saúde Indígena – Sesai.

II. VOTO

Diante de todo o exposto, 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 078, de 2016, elaborado com base nas informações constantes dos acórdãos TCU nº 863/2017-P; nº 289/2017-P; nº 1.439/2017-P e nº 390/2018-P, bem como dos relatórios e votos que os fundamentam;
- b)** encerrada e arquivada a presente Proposta de Fiscalização e Controle (PFC); e
- e)** encaminhada cópia desta decisão ao Tribunal de Contas da União e ao Autor da proposta.

Sala da Comissão, de de 2018.

Deputada Carmem Zanotto
Relatora