



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

Proposta de Fiscalização e Controle nº 8, de 2021

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização sobre o Programa Mais Médicos, a fim de aferir sua efetividade e analisar possíveis irregularidades e as providências adotadas em vista de sua constatação, especialmente em relação à participação no Programa de médicos cubanos mediante termos e ajustes de cooperação firmados entre o Governo Federal e a Organização Pan-Americana de Saúde – OPAS.

Autora: Deputada PAULA BELMONTE

Relator: Deputado LEO DE BRITO

RELATÓRIO PRÉVIO

I – SOLICITAÇÃO DA PFC

Vem a esta Comissão Proposta de Fiscalização e Controle - PFC, com fundamento nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal e art. 100, §1º, combinado com os artigos 60, incisos I e II, e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD, para que, ouvido o Plenário desta Comissão, sejam adotadas as medidas necessárias à realização – com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU) – de ato fiscalização e controle, a fim de verificar a ocorrência de possíveis irregularidades na formulação, execução e fiscalização do *Projeto Mais Médicos para o Brasil*, no âmbito do Programa Mais Médicos, concernente à participação de médicos cubanos mediante termos e ajustes de cooperação firmados pelo Governo Federal com a Organização Pan-Americana de Saúde – OPAS, desde a criação do Programa, em 2013, até o encerramento da



íperação.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leo de Brito

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211668340800>

LexEdit
CD211668340800



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

O escopo proposto para o ato de fiscalização é o de analisar especificamente:

1. O atingimento ou não de metas do *Projeto Mais Médicos para o Brasil* como política pública, considerando a qualificação e o desempenho dos médicos intercambistas cubanos, os benefícios de sua atuação para a atenção básica de saúde nas localidades remotas ou carentes, e se foram observados os princípios de efetividade, economicidade e de interesse público na execução do Projeto;
2. O número de médicos cubanos participantes, quantitativos de produção de serviços e sua compatibilidade em relação ao montante de recursos públicos destinados para tal fim a cada ano, considerando os pagamentos feitos à OPAS por cada médico cubano, valores efetivamente recebidos por cada profissional, e valores retidos pela Organização ou destinados ao governo de Cuba;
3. As condições impostas aos médicos cubanos considerando a existência de denúncias de trabalho análogo a trabalho escravo no âmbito do *Projeto Mais Médicos para o Brasil*, e as providências adotadas em vista das constatações;
4. Os indícios de irregularidades constantes de relatórios, votos e outras peças processuais do TCU sobre o *Projeto Mais Médicos para o Brasil*, com revisão sobre o atendimento de solicitações, recomendações ou providências, requerendo-se o desarquivamento dos processos TC 005.391/2014-8 e TC 008.527/2019-9; e
5. O resultado das medidas ou providências recomendadas ou adotadas visando à eliminação de irregularidades constatadas, o resarcimento de prejuízos ao erário e/ou a responsabilização, por ação ou omissão, de agentes públicos com ingerência sobre o Projeto ou responsáveis pela sua fiscalização.

II – COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

O art. 24, inciso X, bem como o art. 32, inciso XI, alínea "b", do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, amparam a competência desta Comissão no que tange ao assunto suscitado. Ademais, a Constituição Federal determina ao Tribunal de Contas a prestação de auxílio ao Congresso Nacional nas atividades de auditorias e inspeções, estando submetidas ao controle externo quaisquer pessoas, física ou jurídica, que administrem e utilizem bens ou valores da União, conforme dispositivos abaixo



Assinados:

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leo de Brito

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211668340800>



LexEdit
* C D 2 1 1 6 6 8 3 4 0 8 0 0



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

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.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

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 [...];

[...]

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

Nesse sentido, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados assim dispõe:

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;

Assim, constata-se que a competência desta Comissão para processar a presente PFC está, em princípio, respaldada pela legislação.

III – OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

Na fundamentação da proposição, a autora argumenta que desde o início do Programa Mais Médicos, em 2013, inúmeras denúncias foram apresentadas sobre irregularidades na formulação e execução do *Projeto Mais Médicos para o Brasil*, parte do Programa que busca o estabelecimento de médicos em localidades remotas ou carentes, especialmente o realizado na forma de intercâmbio médico internacional por meio da Organização Pan-Americana da Saúde – OPAS, do qual participaram médicos cubanos. As denúncias referem-se especialmente ao elevado montante de recursos despendidos visando à prestação de atendimento por tais médicos que, no entanto, recebiam, como



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leo de Brito

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211668340800>

ExEdit
CD211668340800



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

retribuição pelo seu trabalho, parcelas muito reduzidas dos valores pagos à OPAS por cada profissional em atuação no Brasil.

A justificativa da PFC informa que alguns procedimentos fiscalizatórios foram realizados pelo Tribunal de Contas da União – TCU e diversas irregularidades na operação do Programa foram mencionadas em pareceres técnicos, relatórios e votos de Ministros do Tribunal, sem que as irregularidades tenham sido estancadas, apesar de recomendações e/ou comunicações dirigidas ao Ministério da Saúde, ao Ministério Público Federal e ao Ministério das Relações Exteriores. Argui ainda que deliberações sobre alguns dos processos resultaram no arquivamento, sem que houvesse encaminhamento de providências para ressarcimento de prejuízos ao erário ou para responsabilização de agentes responsáveis por irregularidades apontadas.

Desta forma, em vista da competência constitucional conferida às Comissões da Câmara dos Deputados para exercer o controle externo, passa-se a analisar o atendimento de requisito material estabelecido pelo art. 61, I, do RICD, que dispõe que a proposta de fiscalização deve, além de específica indicação do ato proposto, estar apoiada em “fundamentação da providência objetivada”.

A proposição, como visto, objetiva enfocar especialmente a participação de médicos cubanos no Programa Mais Médicos na condição de intercambistas, mediante termos e ajustes de cooperação firmados entre o Governo Federal e a Organização Pan-Americana da Saúde – OPAS.

Resumidamente, esclarece-se que o Programa Mais Médicos foi criado originalmente pela Medida Provisória - MP 621/2013, convertida na Lei 12.871/2013 e alterada pela MP 723/2016 (Lei 13.333/2016), que prorrogou por três anos (até outubro de 2019), os prazos para revalidação do diploma e para o visto temporário de aperfeiçoamento dos médicos intercambistas. Observe-se que a participação desses médicos cubanos ocorre no chamado *Projeto Mais Médicos para o Brasil*, uma das partes do Programa Mais Médicos, conforme art. 13 e seguintes da Lei 12.871/2013. A participação de médicos de Cuba com a intermediação da OPAS foi encerrada em 2019 e o Programa foi sucedido pelo “Programa Médicos pelo Brasil”, por meio da MP 890/2019, convertida na Lei nº 13.958/2019.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leo de Brito

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211668340800>

LexEdit
CD211668340800*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

O Programa e o Projeto *Mais Médicos* têm estado permanentemente no radar dos órgãos de controle. No âmbito da Controladoria-Geral da União - CGU identificou-se mais de 200 auditorias¹ realizadas sobre eventuais irregularidades na execução do *Projeto Mais Médicos para o Brasil*. E na esfera de atuação do TCU, vários procedimentos também foram instalados, boa parte já tendo sido encerrados, por cumprimento do seu objeto.

Sobre o tema também foi apresentada a Proposta de Fiscalização e Controle nº 175, de 2014, que teve seu arquivamento deliberado por esta Comissão, em 17 de maio de 2017, tendo em vista as medidas empreendidas pelo Tribunal de Contas da União e pelo Ministério da Saúde.

Embora os processos levantados pelo TCU contenham em suas peças informações sobre a existência de irregularidades, várias deliberações foram no sentido de recomendar ajustes e providências ao Ministério da Saúde, sem adoção de providências para recuperação de recursos e penalização de responsáveis. Entre os processos do Tribunal de Contas da União que escrutinaram o Programa estão:

- **TC 027.492/2013-3 - Acompanhamento** - Objeto: Acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar a legalidade e a legitimidade da criação e implementação do Programa Mais Médicos. Deliberação final: Acórdão de Relação 2989/2020 - Plenário (sessão 11/11/2020) - Encerrado em 10/12/2020 - Motivo: Cumprimento de objetivo. “Arquivado nos termos do art. 169 do RITCU c/c art. 1º da Portaria-SecexSaúde n.1, de 8/2/2019.”
- **TC 003.771/2014-8 - Acompanhamento** - Objeto: Representação de Deputados Federais [José Mendonça Bezerra Filho, Luiz Henrique Mandetta e Ronaldo Ramos Caiado], com pedido de cautelar, acerca de possíveis irregularidades quanto à execução do 3º Termo de Ajuste ao 80º Termo de Cooperação Técnica firmado entre o Governo Brasileiro e a OPAS/OMS, para a implementação do Projeto "Ampliação do Acesso da População Brasileira à Atenção Básica em Saúde", que integra o Programa Mais Médicos. Encerrado em 07/02/2019 - Motivo: “Cumprimento de objetivo”. “Considerando o teor do Acórdão 1672/2018-TCU-Plenário (peça 76), assim como a realização das devidas comunicações processuais (peças 82-84) e tendo em vista o disposto no RITCU, art. 169, III, bem como a delegação de competência concedida pelo Secretário da SecexSaúde, por meio da Portaria-SecexSaúde 6, de 15/4/2016, art. 1º, inciso V.”
- **TC 005.391/2014-8 - Relatório de Auditoria** - Objeto: Auditoria Operacional realizada na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de avaliar a eficácia do Programa Mais Médicos, sobretudo quanto ao *Projeto Mais Médicos para o Brasil*. Encerrado em 29/04/2019 - Motivo: Cumprimento de objetivo. “Considerando a autuação do TC 008.527/2019-9, que possui o objetivo de monitorar as deliberações proferidas como decorrência do presente processo, o disposto no RITCU, art. 169, III, c/c a Resolução TCU 259/2014, art. 35, §1º, assim como a delegação de competência concedida pelo Secretário da SecexSaúde, por meio da Portaria-SecexSaúde 1/2019, art. 1º, procedo ao encerramento deste processo”.

¹<https://auditoria.cgu.gov.br/?draw=2&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=10&offset=0&titulo=Mais+M%C3%A9dicos&linhaAtuacao=&de=&ate=&ministerios=26000%2C36000&orgaos=&estados=&municios=&fefs=&palavraChave=#lista>

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leo de Brito
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211668340800>

ExEdit
CD 211668340800



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

- **TC 008.527/2019-9 - Monitoramento** - Assunto: Monitoramento dos itens do Acórdão 331/2015-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 610/2018-TCU-Plenário, que decorreu de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a eficácia do Programa Mais Médicos. Encerrado em 15/01/2020 - Motivo: Perda de objeto. Ac. 2477/2019-Plenário (p. 36).
- **TC 013.800/2021-3 - Solicitação** - Solicitante: Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados - CEDES-CD- Assunto: solicita informações sobre Auditoria do Programa Médicos pelo Brasil, Levantamento da Eficiência Hospitalar, Levantamento da Sustentabilidade do SUS e atividades de fiscalização relacionadas à Assistência Primária à Saúde (APS) em 2020/2021. - Encerrado em 02/06/2021 - Cumprimento de objetivo. Fundamento Legal: Art. 5º, inciso VII, da Portaria-SEPROC nº 1, de 24 de fevereiro de 2021.

Obs: Resposta do TCU a um dos itens da solicitação do CEDES-CD: 1) Qual o resultado da fiscalização do Mais Médicos no final de 2019? R: [...] Em relação ao item 1 acima, vale informar que o assunto foi tratado no âmbito da Auditoria do Programa Médicos pelo Brasil, que sucedeu o Programa Mais Médicos, nos autos do TC 033.645/2019-1, sob relatoria do Ministro Benjamin Zymler. O processo encontra-se encerrado, após ter sido proferido o Acórdão 994/2020-TCU-Plenário e concluídas as comunicações. O teor do referido acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram pode ser consultado no portal eletrônico do TCU.”

Ainda no TCU, estão em curso vários outros processos de Tomada de Contas Especial visando à recuperação de valores do Programa Mais Médicos para o Brasil decorrente de atos danosos ao erário: 010.260/2019-6, 033.928/2020-7, 045.673/2020-9, 045.674/2020-5, 006.323/2021-9, 007.421/2021-4, 013.983/2021-0, 013.985/2021-3 e 014.011/2021-2.

Registre-se ainda que na atividade de controle interno, a Controladoria-Geral da União – CGU realizou avaliação do Programa Mais Médicos, consubstanciada no “Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 86 – Programa Mais Médicos”², de março/2018, que revelou a ocorrência de diversas irregularidades, inclusive na aplicação de recursos repassados à OPAS. O documento relata que não obstante recomendações feitas ao Ministério da Saúde, não foi demonstrada a adequada aplicação de valores, o que pode ter significado prejuízo ao erário.

Em relação aos itens elencados como escopo da PFC 8/2021, constatamos que estes já foram objeto da atenção dos órgãos de controle:

1. Quanto a metas do Projeto, os relatórios de auditoria apontaram fragilidades no processo de formulação, monitoramento e atendimento do interesse público pelo Programa, inclusive apontando a inexistência de metas claras para o Programa. Tais questões foram objeto de recomendações para aperfeiçoamento, especialmente no Relatório de Avaliação do Programa realizado pela CGU.



atório não mais disponível em página/pesquisas no site da CGU.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leo de Brito

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211668340800>



* C D 2 1 1 6 6 8 3 4 0 8 0 0 *
LexEdit



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

2. Em relação ao efetivo aumento no quantitativo de médicos e à ampliação do atendimento à população nos municípios contemplados com profissionais do Projeto Mais Médicos, essas questões também foram abordadas e geraram recomendações ao Ministério da Saúde e outros gestores.

O processo TCU 027.492/2013-3 (Acordão 360/2017-Plenário) abordou tema desse tópico da PFC, tendo analisado a distribuição dos valores transferidos à OPAS e efetivamente pagos a cada médico cubano, conforme quadro abaixo:

Destinação dos valores no Programa Mais Médicos				
Linha	Descrição	Reais	Dólar	% do Total
(a)	Valor pago pelo governo brasileiro	10.000,00	4.276,25	100%
(b)	Valor depositado em Cuba em nome do profissional participante do programa	1.403,10	600,00	14,03%
(c)	Valor entregue diretamente ao profissional participante do programa no Brasil	935,40	400,00	9,35%
(d)	Valor pago à OPAS a título de taxa de administração (5%, conforme Subcláusula Única da Cláusula Terceira do 3º Termo de Ajuste ao 80º Termo de Cooperação)	500,00	213,81	5,00%
(e)	Valores pagos pelo governo brasileiro cuja destinação é desconhecida (e) = (a) - (b) - (c) - (d)	7.161,50	3.062,44	71,62%

3. Quanto às condições de trabalho dos médicos cubanos, a questão também foi objeto de recomendação no mesmo Acordão 360/2017-Plenário do TCU:

[...] estipular a previsão expressa de que a auditoria independente de que trata o Artigo VIII do Ajuste Complementar promulgado pelo Decreto nº 3.594/2000 investigue e avalie a regularidade do pagamento das bolsas aos médicos cubanos;

[...]

A partir dos resultados dessa auditoria, conforme o caso, poderá a Corte de Contas adotar, ulteriormente, as providências que entender cabíveis, inclusive com a eventual responsabilização dos agentes públicos nacionais que porventura tenham contribuído para uma possível irregularidade.

Em nova deliberação, no âmbito do processo TC 003.771/2014-8 (Acordão 1672/2018-Plenário), o TCU concluiu que a questão estaria fora da competência do Tribunal:

[...] o Tribunal, por meio do Acórdão nº 360/2017 - Plenário, acolheu o entendimento de que a questão do suposto desvio de finalidade na execução financeira das despesas com bolsas-formação dos médicos cubanos adentrava o campo do Direito Internacional Público e refugia à competência do TCU; [...]



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leo de Brito

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211668340800>

ExEdit
* C D 2 1 1 6 6 8 3 4 0 8 0 0



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

O mesmo Acórdão faz menção à intermediação dos serviços de médicos cubanos, abordada no julgamento pelo STF da ADI nº 5.037, sobre a Medida Provisória 621/2013, que foi convertida na Lei nº 12.871/2013, que instituiu o Programa Mais Médicos. O Acórdão cita manifestação do Ministro Alexandre de Moraes pela constitucionalidade da legislação:

[...] Dentro desse contexto, é uma relação que se faz com entidades, com países, de bolsas oferecidas, que não é feita diretamente Ministério da Saúde-Brasil - médico específico. Em relação a Cuba, nós podemos concordar ou não, mas foi feito primeiro com a Organização de Saúde; a Organização de Saúde com Cuba; Cuba abre um chamamento; aqueles médicos que se inscrevem, eles já sabem as condições da bolsa.

A forma de pagamento dos médicos cubanos foi esclarecida no processo TC 003.771/2014-8 (Acórdão 1672/2018-TCU-Plenário):

81. Passo agora à análise de quem poderia ser arrolado no polo passivo de uma eventual ação judicial proposta por médicos cubanos. Com base nos documentos acostados a estes autos, avalia-se que o pagamento aos médicos cubanos é realizado pelo Governo Cubano, por meio da Sociedad Mercantil Cubana Comercializadora de Servicios Médicos Cubanos S.A. – CSMC S.A.

[...]

83. Para esse fim, são utilizados recursos repassados para Cuba pela OPAS, em observância ao disposto na cláusula segunda, II, 20, "b", do Quinto Termo de Ajuste ao 80º Termo de Compromisso. Para tanto, aquela organização utiliza os recursos financeiros aportados pelo Brasil.

84. Assim sendo, caso alguma irregularidade seja praticada no que concerne a tais pagamentos, o interesse jurídico eminentemente subjetivo e pessoal dos eventuais prejudicados deve, em tese, ser pleiteado em face do Governo Cubano, como aliás consta dos contratos de prestação de serviços assinados por eles. Esse fato também afasta a competência do Tribunal de Contas da União para determinar a adoção de medidas corretivas quanto à diferença de tratamento entre os médicos cubanos e os brasileiros.

4. Sobre o resultado das medidas ou providências recomendadas e o desarquivamento de processos já encerrados pelo TCU, entendemos que não é razoável submeter à revisão pelo Tribunal os mesmos fatos e circunstâncias relativas ao Projeto Mais Médicos já analisadas pelos órgãos de controle e pelo próprio TCU.

5. Da mesma forma, considerando as inúmeras recomendações aplicadas e a existência, ainda em curso, de vários processos de tomada de contas especiais pelo TCU, evidencia-se que foram tomadas medidas visando ao ressarcimento de prejuízos comprovadamente causados ao Governo Federal.

Em vista do exposto, entende-se que a adoção de novo procedimento alizatório sobre o Projeto Mais Médicos abrangendo o período proposto (2013 a 2019)

 Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leo de Brito

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211668340800>

LexEdit
CD211668340800



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

ou a revisão das auditorias já realizadas revelam-se contraproducentes. A PFC 8/2021 não aponta circunstâncias ou fatos novos que indiquem a existência de falhas ou irregularidades ainda não examinadas pelos órgãos de controle, especialmente pelo Tribunal de Contas da União. Dessa forma, a proposição não atende plenamente os requisitos regimentais constantes do art. 61, I e II do RICD, de forma que não se mostra oportuna ou conveniente a implementação da Proposta de Fiscalização e Controle.

VI – VOTO

Em face do exposto, este Relator vota pela **rejeição e consequente arquivamento da PFC nº 8, de 2021**, considerando o disposto nos arts. 24, XI, 61, II, e 57, IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Sala da Comissão, de 2021.

Deputado LEO DE BRITO
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leo de Brito
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211668340800>



* C D 2 1 1 6 6 8 3 4 0 8 0 0 * LexEdit