



**TC 006.132/2012-0**

**Tipo de processo:** Auditoria de Conformidade

**Unidade Jurisdicionada:** Secretaria da Saúde do Estado de Goiás – SES/GO

**Responsáveis:** Antônio Faleiros Filho (118.971.206-72)

**Advogado/Procurador:** não há

**Proposta:** Diligência

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada no âmbito da Secretaria da Saúde do Estado de Goiás – SES/GO (Registro Fiscalis 180/2012), durante o período compreendido entre 5/3/2012 e 23/3/2012, com o objetivo de verificar a conformidade da contratualização do hospital filantrópico Vila São José Bento Cottolengo, situado no município de Trindade/GO (portarias de fiscalização Secex/GO 322/2012 e 422/2012 – peças 1 e 2).

## HISTÓRICO

2. Fiscalização realizada por esta unidade técnica durante o exercício de 2011, em sede de levantamento de auditoria (TC - 026.296/2011-0), cumpriu a finalidade de formular diagnóstico acerca do funcionamento da ação “atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade” no âmbito do Estado de Goiás. A intenção do aludido levantamento era de que a unidade técnica, por experiência própria, pudesse adquirir uma visão orgânica do Sistema Único de Saúde - SUS em média e alta complexidade, e, com isso, habilitar-se ao desenvolvimento futuro de trabalhos relacionados à função saúde que pudessem ser mais eficazes em tão importante área de aplicação de recursos federais. Entre os assuntos abordados no aludido levantamento consta o Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos, implantado pela Portaria GM/MS 1.721/2005, cujo objetivo é de normatizar a participação dos hospitais filantrópicos no âmbito do SUS. A respeito, identificou-se a existência de indícios de irregularidade na gestão do referido programa, os quais, de maneira geral, são similares às irregularidades tratadas em tomada de contas especial instaurada em face da Secretaria Municipal de Saúde de Itumbiara/GO (TC - 018.493/2010-6). Dessa feita, o encaminhamento proposto no aludido levantamento de auditoria foi o de controle de conformidade da contratualização de todos os estabelecimentos de saúde que aderiram ao programa em Goiás (anexo I da Portaria GM/MS 3.123/2006). Entre esses consta o hospital filantrópico Vila São José Bento Cottolengo, localizado no município de Trindade/GO, em função do qual realizou-se a fiscalização relatada nos presentes autos.

3. O Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos do SUS (Portaria GM/MS 1.721/2005) objetiva normatizar a participação dos hospitais filantrópicos no SUS, cuja voluntária adesão implicaria numa nova relação jurídica e operacional conceituada como “contratualização”, entendido o termo como o processo pelo qual o representante legal do hospital e o gestor municipal ou estadual do SUS estabelecem metas quantitativas e qualitativas que visem o aprimoramento dos serviços de atenção à saúde e de gestão hospitalar, formalizado por meio de convênio (art. 3º, § 1º). Em termos sintéticos, o hospital filantrópico que aderisse ao programa seria remunerado pela produção dos serviços, tomando como referência a série histórica dos últimos doze meses, sendo-lhe igualmente devidas as verbas de incentivo, como o Incentivo de Integração ao SUS (Integrasus) e o Incentivo de Adesão à Contratualização (IAC) (art. 4º).

4. A Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde implementou, por sua vez, o regulamento técnico do programa, em cujo texto está expressamente previsto que o convênio passa a ser o único instrumento orientador da relação e dos compromissos entre o gestor e o prestador de

serviços, devendo se fazer acompanhado do denominado plano operativo, de validade anual, no qual se especificarão as metas físicas e de qualificação para as ações e atividades propostas, bem como os indicadores que permitam o seu acompanhamento e avaliação (Portaria SAS/MS 635/2005). O referido órgão federal, ao homologar o processo de adesão das unidades filantrópicas, dispôs que haverá uma comissão de acompanhamento especificamente designada para mensalmente acompanhar o cumprimento das metas físicas e das metas de qualidade pactuadas, composta por representantes da secretaria de saúde e do hospital, estabelecendo inclusive uma criteriosa escala percentual de avaliação do cumprimento de metas, à qual se vincula o repasse do componente financeiro fixo a que o hospital tem direito (Portaria GM/MS 3.123/2006). Há ainda o componente variável, cujo pagamento é vinculado à avaliação de qualidade pela mesma comissão de acompanhamento (arts. 7º ao 9º e anexo II).

5. Enfim, o referido programa de contratualização inova na gestão dos serviços prestados ao SUS pelos hospitais filantrópicos, por meio do qual as unidades aderidas deixam de ser prestadores de serviços comuns, que são simplesmente remunerados por produção, para integrarem um plano de gestão rigidamente avaliado. A unidade que não alcançar os índices mínimos deverá ser desligada do programa. Por outro lado, a título de incentivo, a regular contratualização implica no recebimento de parcelas interdidas aos prestadores comuns, como o IAC e o Integrasus, que são pagas independentemente da produção dos serviços de saúde propriamente ditos. O hospital filantrópico Vila São José Bento Cottolengo, embora situado no município de Trindade/GO, tem sua contratualização gerida pela SES/GO, dada sua grande importância na rede assistencial de saúde quanto aos programas de habilitação e reabilitação física e motora, contando com 310 leitos disponibilizados ao SUS, conforme Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - Cnes.

6. Os incentivos financeiros devidos ao hospital foram disponibilizados pelo Fundo Nacional de Saúde em favor do Fundo Estadual de Saúde, que por sua vez tinha obrigação de repassá-los mensalmente à unidade hospitalar contratualizada.

7. Realizada a auditoria de conformidade, seu respectivo relatório de fiscalização (peça 19) apontou quatro achados de auditoria, assim discriminados: inexistência de comissão de acompanhamento; contratualização lastreada em plano operativo inválido; realização de pagamentos ao hospital filantrópico condicionados exclusivamente à produção de serviços executados; e retenção, por parte da SES/GO, das verbas de incentivo à contratualização devidas ao hospital filantrópico. Dessa feita, a proposta de encaminhamento contemplou a realização de audiência dos titulares da pasta estadual de saúde a partir do início da contratualização, cabendo a cada qual apresentar razões de justificativa com relação às quatro irregularidades acima discriminadas. A proposta de encaminhamento também contemplou a aplicação de medida cautelar para que o Fundo Nacional de Saúde suspendesse os repasses ao Fundo Estadual de Saúde de Goiás das verbas de incentivo à contratualização devidas ao hospital filantrópico Vila São José Bento Cottolengo, considerando o fato de que tais verbas estavam sendo irregularmente retidas no âmbito da pasta estadual.

8. O despacho do Relator que se seguiu determinou (peça 22), preliminarmente, com fundamento no art. 276, §§ 2º e 4º do Regimento Interno/TCU, realização de oitiva prévia da SES/GO, bem como do FNS, acerca da aludida retenção. Considerou o Relator que a oportunidade da concessão da medida cautelar, bem como a deliberação acerca das audiências alvitadas, seriam apreciadas somente após a análise dos elementos remetidos a esta Corte, cujo teor passa a ser objeto do exame que se segue.

## **EXAME TÉCNICO**

### **Oitiva do Fundo Nacional de Saúde**

9. Em resposta ao Ofício Secex/GO 378/2012 (peças 24 e 26), consta inicialmente os esclarecimentos apresentados pela Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, segundo os quais competiria ao órgão apenas a atribuição relativa à liberação financeira dos recursos correlacionados aos programas mantidos pelo Ministério da Saúde, inclusive o referido programa de contratualização dos hospitais filantrópicos. A liberação financeira promovida pelo FNS, segundo seu dirigente, seria regular e automática, seguindo a mesma modalidade dos demais recursos de saúde destinados a operacionalizar as ações no âmbito do Sistema Único de Saúde. Quanto às irregularidades especificamente apuradas pela ação fiscalizatória desta Corte, considera que as consequências cabíveis estariam ao encargo da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde (SAS/MS), na qualidade de gestora nacional do SUS.

10. A SAS/MS, por sua vez, de posse da documentação que acompanhou o Ofício Secex/GO 378/2012, o que inclui o relatório de auditoria, vem a informar (peça 29) que as irregularidades ali apontadas efetivamente importam na violação das normas que regem o programa de contratualização, razão por que chega a aventar a sugestão de promover, desde já, a suspensão do incentivo à contratualização – IAC – devido ao hospital. Cabe ressaltar que as verbas de incentivo à contratualização atualmente destinadas ao hospital totalizam o valor anual de R\$ 2.248.138,48, na forma demonstrada pela SAS/MS (peça 29, p. 3).

#### **Oitiva da Secretaria de Saúde do Estado de Goiás**

11. Em resposta ao Ofício Secex/GO 377/2012 (peças 23), são apresentadas explicações provenientes da Superintendência de Controle e Avaliação Técnica de Saúde, cujo teor refuta, basicamente, o fato de estar havendo retenção das verbas de incentivo à contratualização devidas ao aludido hospital filantrópico (peça 28, p. 1-5). O que estaria ocorrendo, segundo a SES/GO, é a apropriação das referidas verbas ao limite financeiro concernente à produção da unidade em serviços de saúde, ou seja, os recursos de incentivo liberados pelo Ministério da Saúde estão sendo utilizados para aumentar o teto de remuneração e, portanto, o volume de serviços de saúde prestados pela unidade.

12. Embora negue a ocorrência de retenção financeira propriamente dita, admite que a transferência dos recursos de incentivo não segue a sistemática prevista no programa de contratualização. No seu entendimento, tratar-se-ia apenas de uma falha de procedimento, a ser devidamente reparada assim que o convênio com o hospital filantrópico vier a ser aditivado.

#### **Análise**

13. O primeiro ponto a ser esclarecido diz respeito à cobertura financeira dos incentivos repassados ao hospital Cottolengo. Não se deve considerar o conteúdo do quadro constante da peça 18, porquanto não é a Portaria GM/MS 3.123/2006 que finaliza o processo de sua contratualização e sim a Portaria GM/MS 3.219/2007. Dessa feita os valores de incentivo a serem considerados são aqueles apresentados pela própria Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde, os quais apontam para um repasse anual, atualmente vigente, de R\$ 2.248.138,48 (R\$ 187.344,87 mensais – peça 29, p. 3).

14. Sobre tais repasses, tem-se a dizer que os recursos não estão sendo geridos, conforme admite a própria SES/GO, da forma como preceitua o programa de contratualização. Um dos princípios básicos do programa, conforme visto, é de que sua gestão passe a se diferenciar da forma de contratação dos demais prestadores privados de serviço de saúde. A contratualização importa, por princípio, num tipo de correlação entre o poder público e a entidade privada bem diverso do que a simples remuneração por serviços prestados. Nesse contexto, a própria SES/GO não nega que a contratualização do hospital Cottolengo cumpriu apenas um aspecto formal, porquanto, sob o ponto de vista material, continua vigente a mesma sistemática de contratação de um hospital privado.

15. Mas nem por isso deixa de refutar o fato de que houve retenção dos recursos de incentivo disponibilizados pelo Ministério da Saúde. Sua consideração é a de que os recursos tiveram o mesmo destino previsto, vale dizer, o próprio hospital Cottolengo, levando-se em consideração de que eles serviram e continuam servindo para a remuneração adicional de serviços prestados. Como a própria SES/GO releva a importância de sua conduta, por considerá-la uma mera desconformidade formal, acaba creditando ao ato de aditivção ao convênio, previsto para agosto deste exercício, a ocasião apropriada para correção de todos os problemas.

16. Talvez o próprio Ministério da Saúde devesse ser chamado à responsabilidade pelo fato de tão-importante programa desenvolvido na pasta ser amplamente desconhecido pelos próprios destinatários, uma vez que as irregularidades encontradas nestes autos foram identificadas em diversos outros municípios. Talvez não fosse uma tarefa diretamente atribuída à atividade jurisdicional desta Corte ter que explicar à SES/GO que, acaso gerisse a contratualização do hospital Cottolengo de forma adequada, certamente o hospital filantrópico não teria que reivindicar o especial favor por parte do governo estadual no sentido de lhe serem disponibilizados recursos para realizar indispensáveis investimentos, ou mesmo não teria que reivindicar o pagamento tempestivo dos serviços por ele prestados, ou seja faturados (“clemência por socorro” – peça 12, p. 9-13). Há muito deveriam saber – não só a administração pública, como também o hospital filantrópico – que os recursos de incentivo significam justamente a disponibilidade de um acréscimo financeiro, desvinculado da produção dos serviços, para cobrir necessidades de investimento e de adequação, sem falar que semelhante disponibilidade é mensalmente automática, o que não justificaria o atraso dos repasses.

17. De qualquer modo, a alegação relativa ao aproveitamento dos recursos de incentivo para remuneração de serviços prestados pelo hospital filantrópico não era desconhecida durante a elaboração do relatório de auditoria (peça 19, p. 10). Na ocasião, diante dos elementos colhidos junto ao órgão auditado (peça 12, p. 3-4), manteve-se a convicção de que não havia qualquer controle sobre a efetiva aplicação dos recursos de incentivo disponibilizados, uma vez que o órgão admitia sua existência apenas com referência ao quantitativo de R\$ 50.000,00 mensais, quando o valor efetivamente repassado na ocasião referida (dezembro de 2011) alcançava o montante mensal de R\$ 143.131,14 – portarias GM/MS 3.219/2007, 3.130/2008 e 2.506/2011 (esta publicada em outubro e com efeitos financeiros a partir do mês de julho – peça 29, p. 3). Por essa razão, a medida cautelar de bloqueio ao repasse das aludidas verbas de incentivo pareceu à equipe de auditoria a providência mais adequada para se evitar maiores prejuízos a regular aplicação de recursos federais.

18. A rigor, as informações por último colhidas junto à SES/GO não alteram esse quadro fático, porquanto não há evidência concreta que demonstre o efetivo aproveitamento dos recursos de incentivo à contratualização para o aumento do teto previsto em PPI – Programação Integrada e Pactuada (peça 28, p. 12). Entretanto, considerando a situação em que se encontra particularmente a assistência em saúde no âmbito estadual da média e alta complexidade, entre cujos mais graves problemas encontra-se a falta de organização e controle dos respectivos recursos, incluindo os relativos à contratualização, conforme apontado em relatório de levantamento de auditoria (TC – 026.296/2011-0), entende-se, nesta oportunidade, que o repentino bloqueio dos aludidos recursos de incentivo, ainda que seja indiscutível o fato de que é irregular sua gestão, possa resultar em prejuízo direto ao atendimento promovido pelo hospital filantrópico Vila São José Bento Cottolengo, o qual se configura em importante centro de referência ao tratamento de pacientes com deficiências múltiplas.

19. Dessa forma, mais importante do que o bloqueio dos repasses e até mesmo a apuração de responsabilidades quanto à irregular gestão do programa de contratualização, conforme proposta de audiência contida em relatório (peça 19, p. 12-13), seja o aproveitamento do exercício jurisdicional que compete a esta Corte para uma ação prospectiva, no sentido de regularizar todo o processo de contratualização. Considerando as deficiências estruturais identificadas na gestão dos

recursos MAC em Goiás (TC – 026.296/2011-0) e a reconhecida omissão do próprio Ministério da Saúde em orientar e também em fiscalizar o programa, tem-se como tecnicamente mais adequado ao desfecho desses autos a obrigação de que a SES/GO efetivamente regularize a contratualização do mencionado hospital filantrópico.

20. Segundo informa a própria SES/GO, em resposta produzida em junho de 2012, as providências necessárias à regularização do programa se dariam por ocasião do aditivo ao convênio mantido com o hospital filantrópico (peça 28, p. 5), cuja celebração estaria prevista para agosto de 2012 (peça 4). Dessa feita, parece recomendável, antes da apreciação conclusiva de todas as informações aludidas em despacho ministerial (peça 22), a realização de diligência junto à SES/GO com o objetivo de se apurar as providências saneadoras efetivamente adotadas.

### **CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

21. A análise das respostas às oitivas determinadas pelo Relator resultou na não confirmação, em nível analítico, das propostas anteriormente elaboradas em relatório de auditoria: concessão de medida cautelar e audiência de responsáveis. Considera-se tecnicamente mais adequada a adoção de medida prospectiva por parte desta Corte, visando garantir a regularidade do processo de contratualização do hospital filantrópico Vila São José Bento Cottolengo. Todavia, uma proposta fundamentada a esse respeito carece ainda da obtenção de informações mais atualizadas junto a SES/GO, uma vez que em agosto deste exercício, conforme informado pelo próprio órgão estadual, teriam sido implementadas as providências corretivas.

22. Isso posto, propõe-se preliminarmente a realização de diligência junto à Secretaria de Saúde do Estado de Goiás para que envie a este Tribunal cópia dos seguintes elementos:

- a) termo aditivo ao convênio celebrado com o hospital filantrópico Vila São José Bento Cottolengo, cujo teor, conforme informado ao TCU por meio do Ofício GAB/SES 2585/2012, regularizaria o seu respectivo processo de contratualização;
- b) plano operativo ao aludido convênio que seja vigente para o exercício de 2012;
- c) ato de nomeação da comissão de acompanhamento prevista pela Portaria GM/MS nº 3.123/2006, bem como o conteúdo de suas respectivas atas de reunião aprovadas desde que foi constituída;
- d) comprovantes de repasse das verbas de incentivo à contratualização devidas ao hospital filantrópico, desde a celebração do termo aditivo acima aludido.

Goiânia, 25 de outubro de 2012.

(assinado eletronicamente)

Joaquim Rosa Neto  
Aufc 2721-9