



ACÓRDÃO Nº 2983/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.519/2014-1.
- 1.1. Apensos: 013.318/2014-4; 032.344/2012-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: Relatório de Auditoria Operacional
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Auditoria de Natureza Operacional realizada com o objetivo de avaliar as ações da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) voltadas para melhoria da gestão e da infraestrutura dos Hospitais Universitários Federais (HUF), bem como avaliar a substituição dos terceirizados que atuam com vínculo precário nessas unidades hospitalares.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, determinar:

9.1.1. à Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto com os Ministérios envolvidos, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as providências necessárias para corrigir o descompasso entre o que estabelece o art. 4º do Decreto 7.082/2010, que regulamenta o financiamento partilhado dos HUFs entre as áreas da saúde e da educação, e o que os respectivos Ministérios efetivamente têm alocado de seus orçamentos para esses hospitais, tendo em vista a situação descrita nos itens 53 a 68 do voto que fundamenta o presente acórdão, e informe a este Tribunal as medidas adotadas;

9.1.1.1. alertar a Casa Civil da Presidência da República sobre a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/92, em caso de não atendimento à determinação acima;

9.1.2. à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) e às secretarias de saúde listadas abaixo que, no prazo de 90 (noventa) dias, formalizem adequadamente os instrumentos de contratualização com o SUS que se encontram fora da validade, afrontando as diretrizes estabelecidas na Portaria GM/MS 3.410/2013, situação que foi constatada nos seguintes hospitais (itens 12 e 16-17 do voto), e informem a este Tribunal:

Secretaria de Saúde	Hospital Universitário Federal
Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal	Hospital Universitário de Brasília (HUB-UnB)
Secretaria Municipal de Saúde de Fortaleza	Hospital Universitário Walter Cantídeo (HUWC-UFC)
Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora	Hospital Universitário Maternidade Escola Assis Chateaubriand (MEAC-UFC)
	Hospital Universitário de Juiz de Fora (HU-UFJF)



Secretaria Municipal de Saúde de
Campina Grande

Secretaria de Estado de Saúde de Belém

Secretaria Municipal de Saúde e Defesa
Civil do Rio de Janeiro

Hospital Universitário Alcides Carneiro
(HUAC-UFCG)
Hospital Universitário João de Barros
Barreto (HUIBB-UFPA)
Maternidade Escola da Universidade
Federal do Rio de Janeiro (ME-UFRJ)
Instituto de Ginecologia da Universidade
Federal do Rio de Janeiro (IG-UFRJ)
Instituto de Doenças do Tórax (IDT-
UFRJ)

9.1.3. à Ebserh e às secretarias de saúde listadas abaixo que, no prazo de 90 (noventa) dias, constitua a Comissão de Acompanhamento da Contratualização (CAC) e/ou promova seu funcionamento adequado, em atendimento ao disposto no art. 32 da Portaria GM/MS 3.410/2013, com relação aos hospitais listados no quadro abaixo (itens 13 e 16-17 do voto), e informem a este Tribunal:

Secretaria de Saúde	Hospital Universitário Federal
Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal	Hospital Universitário de Brasília (HUB-UnB)
Secretaria Municipal de Saúde de São Luís	Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão (HU-UFMA) Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL-UFRN)
Secretaria Municipal de Saúde de Natal	Hospital Universitário Maternidade Escola Januário Cicco (MJC-UFRN)
Secretaria Municipal de Saúde de Santa Cruz	Hospital Universitário Ana Bezerra (HUAB-UFRN) Hospital Universitário Walter Cantídeo (HUWC-UFC)
Secretaria Municipal de Saúde de Fortaleza	Hospital Universitário Maternidade Escola Assis Chateaubriand (MEAC-UFC)
Secretaria de Saúde do Município de Sergipe	Hospital Universitário da Universidade Federal de Sergipe (HU-UFS)
Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora	Hospital Universitário de Juiz de Fora (HU-UFJF) Hospital Escola da Universidade Federal de Pelotas (HE-UFPeL)
Secretaria Municipal de Saúde de Pelotas	Hospital Universitário Alcides Carneiro (HUAC-UFCG)
Secretaria Municipal de Saúde de Campina Grande	Hospital Universitário Antônio Pedro (HUAP-UFF)
Fundação Municipal de Saúde de Niterói	Hospital Universitário João de Barros Barreto (HUIBB-UFPA) Instituto de Neurologia Deolindo Couto (INDC-UFRJ)
Secretaria de Estado de Saúde de Belém	Instituto de Ginecologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IG-UFRJ) Instituto de Doenças do Tórax (IDT-UFRJ)
Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro	Hospital Escola São Francisco de Assis (HESFA-UFRJ) Maternidade Escola da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ME-UFRJ)

Fonte: TCU - Secex Educação

9.1.4. ao Ministério da Saúde que, no prazo de 90 (noventa) dias, adote providências, no âmbito de suas competências, no sentido de estimular as secretarias estaduais e municipais de saúde a dar

transparência aos instrumentos formais de contratualização de todos os hospitais que compõem a rede assistencial, bem como publicar informações relativas ao repasse dos recursos financeiros do SUS até o nível de destinatário final, a fim de viabilizar o controle social e obedecer ao princípio da transparência (item 15 do voto), e informe a este Tribunal;

9.1.5. à Ebserh que, no prazo de 90 (noventa) dias:

9.1.5.1. elabore e apresente a este Tribunal Plano de Ação, individualizado por hospital e contemplando todos os hospitais filiados, para substituição dos trabalhadores terceirizados que se encontrem em desacordo com o Decreto 2.271/1997, o qual deverá indicar as medidas a serem adotadas, bem como os responsáveis por tais medidas e prazos para implementação de cada uma delas, a fim de que haja a plena substituição dos terceirizados que desempenham atividades não previstas no Decreto 2.271/1997 (itens 20-30 do voto);

9.1.5.2. promova a transferência total da gestão financeira de cada um dos hospitais filiados para a correspondente Unidade Gestora (UG) da Ebserh Filial, com as respectivas sub-rogações dos contratos que se fizerem necessárias (item 44 do voto), e informe a este Tribunal;

9.1.6. às universidades constantes da tabela abaixo que, no prazo de 90 (noventa) dias, elaborem e apresentem a este Tribunal Plano de Ação contendo as medidas a serem adotadas, os responsáveis por tais medidas e os prazos para que sejam implementadas, com vistas a promover a substituição dos terceirizados irregulares que desempenham atividades não previstas no Decreto 2.271/1997 (itens 31 a 38 do voto):

UF	Instituição Federal de Ensino Superior	Quantidade de HUF vinculados
RJ	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	1
	Universidade Federal do Rio de Janeiro	8
Totais		9

Fonte: Resposta ao Ofício 25-2015-TCU-SecexEducação, peça 7, p. 5-8.

9.2. com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar:

9.2.1. à Secretaria Municipal de Saúde de São Luís/MA e à Secretaria Municipal de Saúde de Teresina/PI que, no prazo de 90 (noventa) dias, adotem providências no sentido de realizar avaliação da organização, do controle, do gerenciamento e da priorização do acesso executados pelo respectivo órgão responsável pela ocupação de leitos e agendas das unidades de saúde local, visando otimizar a alocação dos leitos e serviços hospitalares disponibilizados pelo HU-UFMA e HU-UFPI (item 14 do voto), e informem a este Tribunal;

9.2.2. à Ebserh que, no prazo de 90 (noventa) dias,:

9.2.2.1. realize estudos com vistas a identificar os hospitais universitários federais que estão com capacidade ociosa decorrente de problemas na regulação de acesso a assistência e, quando necessário, incentivar a articulação do hospital com os gestores do SUS no intuito de reduzir possíveis inconformidades detectadas (item 14 do voto), e informe a este Tribunal;

9.2.2.2. nos próximos contratos a serem firmados com Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) com vistas a assunção da gestão de hospitais universitários, inclua cláusula contratual no sentido de exigir que a instituição contratante formalize a cessão de servidores estatutários atuantes no hospital universitário tão logo o contrato passe a vigor (item 39 do voto);

9.2.3. às Universidades constantes do quadro abaixo e ao Ministério da Saúde que, no prazo de 90 (noventa) dias, formalizem a cessão, caso ainda não o tenham feito, de todos os servidores que atuam no âmbito dos HUF filiados à Ebserh, conforme indicado no art. 7º da Lei 12.550/2011 (item 39 do voto):

FEES	Hospital
Universidade Federal de Goiás	Hospital das Clínicas da UFG
Universidade Federal de Alagoas	Hospital Universitário Professor Alberto Antunes
Universidade Federal do Ceará	Hospital Universitário Walter Cantídio Maternidade Escola Assis Chateaubriand
Universidade Federal de Pernambuco	Hospital das Clínicas da UFPE
Universidade Federal do Vale do São Francisco	Hospital Universitário
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Hospital Universitário Ana Bezerra Maternidade Escola Januário Cicco Hospital Universitário Onofre Lopes
Universidade Federal do Tocantins	Hospital de Doenças Tropicais
Universidade Federal do Amazonas	Hospital Universitário Getúlio Vargas
Universidade Federal de Minas Gerais	Hospital das Clínicas da UFMG
Universidade Federal de Juiz de Fora	Hospital Universitário da UFJF
Universidade Federal de Santa Maria	Hospital Universitário da UFSM
Universidade Federal de Pelotas	Hospital Escola da UFPel
Universidade Federal do Paraná	Hospital de Clínicas da UFPR
Universidade de Brasília	Hospital Universitário de Brasília
Universidade Federal do Maranhão	Hospital Universitário da UFMA
Universidade Federal do Espírito Santo	Hospital Universitário Cassiano Antonio Moraes
Universidade Federal do Triângulo Mineiro	Hospital de Clínicas da UFTM
Universidade Federal do Piauí	Hospital Universitário da UFPI
Universidade Federal da Paraíba	Hospital Universitário Lauro Wanderley
Universidade Federal de Sergipe	Hospital Universitário da UFS
Universidade Federal do Paraná	Maternidade Victor Ferreira do Amaral

9.3. juntar cópias do presente relatório, voto e acórdão aos autos do TC 023.653/2015-9, em cumprimento ao Acórdão 2634/2015-TCU-Plenário, bem como encaminhá-las ao presidente do Senado Federal, para fins de complementar as informações daquela Solicitação do Congresso Nacional;

9.4. determinar à Secretaria de Controle Externo da Educação da Cultura e do Desporto que monitore o cumprimento das determinações encerradas no item 9.1 e seus subitens e da recomendação constante do subitem 9.2.2.1;

9.5. considerar atendida a determinação 9.3 do Acórdão 3.424/2015-TCU-1ª Câmara, proferido no âmbito do TC 013.318/2014-4.

10. Ata nº 46/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/11/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2983-46/15-P.



13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral, em exercício

DECLARAÇÃO DE VOTO

Apresento esta declaração de voto para, inicialmente, consignar meus elogios à equipe de auditoria e ao Relator, o Ministro Bruno Dantas, responsáveis por um trabalho de alto valor ao aprimoramento da gestão dos hospitais universitários federais.

2. Como é do conhecimento de Vossas Excelências, a problemática vinculada à gestão dos hospitais universitários tem sido objeto de minha atenção neste Tribunal há certo tempo.
3. Lembro haver apresentado aqui, neste Plenário, em mais de uma assentada, comunicações com propostas visando à efetiva implementação da sistemática de custeio e gestão dos hospitais universitários federais (UHF's) nos termos da Lei 12.550/2011, que instituiu a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), cuja atuação é analisada no relatório de auditoria ora apreciado.
4. Entre os achados identificados pela equipe de auditoria, chamo atenção para uma disfunção que vem se delongando em demasia, apesar de este Tribunal já ter dado ciência do fato aos responsáveis.
5. Refiro-me ao descumprimento, pelo Ministério da Saúde, do dever de paridade com o Ministério da Educação no financiamento do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF), consoante exigência do art. 4º, §2º, do Decreto 7.082/2010.
6. Segundo apurações da SecexSaúde consignadas no voto do Relator, o déficit de aporte de recursos do Ministério da Saúde no REHUF, entre 2010 e 2014, seria de aproximadamente R\$ 6,4 bilhões.
7. Conquanto o Ministério da Saúde tenha apresentado contrarrazões ao mencionado achado, em que contesta a regra de financiamento definida no Decreto 7.082/2010, assiste plena razão ao Ministro Bruno Dantas ao assinalar que, a despeito da aparente razoabilidade dos argumentos apresentados pela Pasta da Saúde, os critérios de financiamento do REHUF estão positivados em um decreto, com base em uma decisão de política pública, o que afasta deste Tribunal a competência para avançar sobre o mérito da questão. Trata-se de respeitar o princípio da legalidade e o poder discricionário da Administração.
8. Caso o Poder Executivo acolha as ponderações do Ministério da Saúde e venha a concluir que a sistemática de financiamento paritário do REHUF não é adequada, a ele compete modificar as disposições do Decreto 7.082/2010.
9. Destarte, o Ministro-Relator apresenta a determinação proposta no subitem 9.1.1 do Acórdão ora apresentado, cujo teor principal reproduzo a seguir, *verbis*:
 - 9.1.1 à Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto com os Ministérios envolvidos, no prazo de 90 (noventa) dias, adote as providências necessárias para corrigir o descompasso entre o que estabelece o art. 4º do

Decreto 7.082/2010, que regulamenta o financiamento partilhado dos HUFs entre as áreas da saúde e da educação, e o que os respectivos Ministérios efetivamente têm alocado de seus orçamentos para esses hospitais...

10. Em que pese ratificar, no mérito, tal proposta, considero oportuno que este Tribunal fixe um prazo mais consentâneo com a urgência da medida e o atraso até aqui verificado na sua implementação, para o que proponho sejam fixados 15 (quinze) dias, incluindo-se no texto da determinação, pelas mesmas razões, alerta sobre a possibilidade de aplicação da multa prevista art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/92, em caso de não atendimento.

11. Justifico esse ajuste de prazo, consignando que o achado em questão já foi objeto de recomendação aos Ministérios da Saúde e da Educação – expedida há mais de dois anos –, semelhante à que ora se propõe, veiculada no Acórdão 318/2013-Plenário (Relator: Ministro Aroldo Cedraz), nos seguintes termos:

9.1. recomendar ao Ministério da Educação e ao Ministério da Saúde que:

9.1.1. informem a este Tribunal quaisquer tratativas que venham a ser efetuadas no sentido de modificar as disposições do Decreto REHUF, seja em relação a eventual rediscussão do financiamento compartilhado, ou a outros pontos relevantes; [grifei]

12. A par disso, conforme adiantei ao início, a necessidade de enfrentar com mais efetividade esse problema foi reforçada por mim junto a este Plenário em ocasiões passadas. Nesse passo, apresento a seguir os excertos das duas primeiras comunicações que apresentei a este Colegiado alusivos à matéria, anotando que a primeira foi veiculada há mais de um ano, *verbis*:

COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO (ATA_48_PL_de_03-12-2014)

Sr. Presidente

Srs. Ministros

Sr. Procurador-Geral

(...)

Ainda no que concerne aos Hospitais Universitários, o Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010 instituiu o “Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais – REHUF”, que dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde, disciplinando o regime de pactuação global com esses hospitais.

Consta no art. 4º do aludido Decreto que o financiamento dos hospitais federais será partilhado, paritariamente, entre as áreas da Educação e Saúde, na forma prevista nos seus §§1º e 2º, incisos I a III.

Nesse contexto, há que se verificar se o Ministério da Saúde tem cumprido sua parte neste Programa, uma vez que há informações de que aquela Pasta tem desconsiderado suas obrigações nesse pacto, sem apresentação de justificativa. [grifei].

O Ministério da Educação (...) tem cumprido sua parte no pacto, como determinado no citado Decreto, utilizando inclusive, as ações promovidas pela EBSEH, uma vez que esta é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Educação.

(...)

Sala das Sessões, em 03 de dezembro de 2014.

RAIMUNDO CARREIRO

MINISTRO

COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO (ATA_49_PL_de_09-12-2014)

Sr. Presidente

Srs. Ministros

Sr. Procurador-Geral

(...)

Quero, nesta oportunidade, retificar e ratificar a proposta submetida a este Plenário naquela Sessão, no sentido de se oficializar, de imediato, ao Sr. Ministro de Estado da Saúde para que comprove o cumprimento das suas obrigações previstas no Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010 que institui o "Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais – REHUF", com especial relevo para as disposições contidas no seu art. 4º, o qual prevê que o financiamento dos hospitais federais será partilhado, paritariamente, entre as áreas da Educação e Saúde, na forma prevista nos seus §§ 1º e 2º, inciso I a III, no prazo de 60 (sessenta) dias, ou apresente razões de justificativa, sob pena de aplicação das penalidades cabíveis.

(...)

Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 2014.

RAIMUNDO CARREIRO

MINISTRO

13. Mais recentemente, em 23/09/2015, apresentei nova comunicação, desta feita propondo medidas mais contundentes para sanar o problema, *verbis*:

COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO (ATA_38_PL_de_23-09-2015)

Sr. Presidente

Srs. Ministros

Sr. Procurador-Geral

Comunico a este Plenário o fato de que o Ministério da Saúde não tem cumprido suas obrigações em relação ao previsto no Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010, que institui o "Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais – REHUF".

O art. 4º da referida norma prevê que o financiamento dos hospitais federais deverá ser partilhado, paritariamente, entre as áreas da Educação e Saúde, na forma prevista nos seus §§ 1º e 2º, inciso I a III.

Diante da falta de recursos para o funcionamento dos hospitais universitários, existe a possibilidade de redução ou paralisação de serviços essenciais prioritários.

Esse fato tem trazido graves consequências à sociedade em geral, visto que os hospitais universitários são instituições que dão suporte aos procedimentos de média e alta complexidade no SUS.

Por essa razão, trago a este Colegiado, proposta de realização de Diligência para que o Ministro da Saúde informe a este Tribunal, no prazo de 5 (cinco) dias, findo o qual a matéria poderá ser apreciada, mesmo para a imposição de sanções legais, consoante disposto no parágrafo único do art. 187 do RI/TCU, sobre a atual situação do cumprimento de suas obrigações em relação ao previsto no Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010, ou apresente as justificativas para o não cumprimento das disposições impostas pela referida norma.

Por fim, proponho que seja autuado processo a partir da presente Comunicação, para juntada e análise das informações ora requeridas e formulação de propostas pela Secex-Saúde.

Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2015.

RAIMUNDO CARREIRO
MINISTRO

14. O teor dessa comunicação foi levado ao conhecimento da Secretária-Executiva do Ministério da Saúde por meio do Ofício 0561/2015-TCU/SecexSaúde, de 25/9/2015, à peça 2 do TC 026.347/2015-6, gerado por força da comunicação supra e apensado a este processo nos termos do Acórdão 2.866/2015-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas).

15. Diante dessas circunstâncias, proponho seja fixado o prazo de 15 (quinze) dias para o cumprimento da determinação descrita no subitem 9.1.1 da minuta de acórdão ora submetida pelo Relator a este Colegiado, incluindo-se no texto da determinação alerta sobre a possibilidade de aplicação da multa prevista art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/92, em caso de não atendimento.

É como VOTO, senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de novembro de 2015

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro