

RELATÓRIO DE AUDITORIA ESPECIAL Nº 019/2014 – CAINT/CGE

NATUREZA DA ATIVIDADE: AUDITORIA ESPECIAL
ORDEM DE SERVIÇO – OSA Nº 98/2012, de 05/12/2012
PROCESSO Nº.: VIPROC 1191635/2014
UNIDADE AUDITADA: SECRETARIA DA SAÚDE – SESA
GESTOR DO ORGÃO: CIRO FERREIRA GOMES

1. INTRODUÇÃO

1. Em atendimento à determinação do Sr. Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (SPU 12793196-1), o Sr. Coordenador de Auditoria Interna da CGE instaurou auditoria especial para apuração dos fatos denunciados. Ressalte-se que o presente relatório de auditoria abrange atos e fatos ocorridos na gestão anterior da Secretaria de Saúde, cujo titular era o Senhor Raimundo José Arruda Bastos.

2. Registre-se que o escopo do trabalho está restrito aos documentos contidos no processo SPU 12793196-1, aos documentos requisitados pela auditoria por meio das Requisições de Material nº 01 e 03, que foram encaminhados pela Secretaria da Saúde – SESA por meio do Ofício nº 62/2012 – NUAEM, de 20/12/2012, com anexos não numerados, e do Ofício nº 120/2013 – GABSEC, de 16/01/2013, com anexos não numerados (SPU 13010126-5), tendo esta CGE providenciado a devida instrução processual, atribuindo-lhes a numeração disposta a fls 02 a 33.

3. Registre-se ainda que a Secretaria da Saúde – SESA não apresentou manifestação às constatações apresentadas pela auditoria em seu relatório preliminar encaminhado por meio do Ofício nº 461/2013/COAUG/CGE, de 22/04/2013, momento em que foi dado o prazo de 30 dias para a gestão se manifestar.

4. Em 04/06/2013, a SESA, por meio do Ofício nº 1564/2013-GABSEC, solicitou prorrogação de prazo, sendo estabelecida pela CGE, no Ofício nº 922/2013/GS/CGE, de 09/07/2013, a data de 19/07/2013 para apresentação da manifestação do auditado.

5. Considerando a ausência de manifestação, a CGE encaminhou o Ofício nº 1428/2013/GS/CGE, de 14/10/2013, solicitando brevidade no pronunciamento da SESA.

6. Em 20/01/2014, a CGE encaminhou o Ofício nº 113/2013-GS/CGE fixando a data de 24/01/2014, para que a SESA apresentasse manifestação às constatações

consignadas neste relatório de auditoria. Atingida essa data sem que a Secretaria tenha apresentado manifestação, a Coordenadoria de Auditoria Interna – CAINT determinou o encerramento da atividade com a correspondente emissão do relatório final de auditoria.

2. DOS FATOS DENUNCIADOS

7. Compulsando os autos verifica-se que a denúncia apresentada apontava para a ausência de aplicação, pela Secretaria da Saúde – SESA, do valor de R\$217.000.000,00 (duzentos e dezessete milhões de reais), repassado pelo Ministério da Saúde por meio da Portaria nº 1.497 - MS, de 12 de julho de 2012.

8. A denúncia informava, ainda, que o valor indicado deveria ter sido aplicado na implantação da primeira etapa do Plano de Ação da Rede de Atenção às Urgências do Ceará, e que, devido à inoperância do Núcleo de Urgência e Emergência - NUAEM, estaria sujeito à devolução à União.

3. DAS APURAÇÕES EFETUADAS

3.1. Quanto aos Valores Destinados à Gestão Estadual

9. Examinando a Portaria nº 1.497 - MS, de 12/07/2012, publicada no Diário Oficial da União – DOU, de 13/07/2012, e que teve seus anexos republicados em 03/09/2012 por incorreção no original, verifica-se que o Ministério da Saúde aprovou R\$217.272.884,80 para a Etapa I do Plano de Ação da Rede de Atenção às Urgências do **Estado do Ceará e Municípios**. Desse montante, de acordo com o Anexo I da Portaria, estão consignados para a **gestão estadual**, ou seja, recursos destinados ao Fundo Estadual de Saúde - FUNDES, escopo deste trabalho, o valor de **R\$74.246.174,56**, para aplicação no bloco de financiamento Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - MAC nos equipamentos estaduais sediados nos seguintes municípios:

Tabela 1 – Portaria nº 1.497 - MS - Gestão Estadual

Município	Valor
Aquiraz	100.500,00
Beberibe	100.500,00
Cascavel	100.500,00
Caucaia	1.721.100,00
Chorozinho	100.500,00
Eusebio	2.205.360,00
Fortaleza	64.638.914,56
General Sampaio	250.500,00

Município	Valor
Guaiuba	250.500,00
Horizonte	100.500,00
Itapage	250.500,00
Maracanaú	1.220.100,00
Maranguape	801.600,00
Ocara	100.500,00
Pacajus	250.500,00
Pacauba	250.500,00
Paracuru	250.500,00
Paraipaba	250.500,00
Pentecoste	250.500,00
Redenção	250.500,00
São Gonçalo do Amarante	801.600,00
Total:	74.246.174,56

Fonte: Anexo I da Portaria nº 1.497 - MS

10. O Anexo II da Portaria destaca ainda que dos R\$64.638.914,56 destinados à gestão estadual em Fortaleza, R\$27.126.914,56 estariam disponíveis para repasse a partir de maio de 2012.

11. Para subsidiar os exames, a auditoria solicitou, por meio da Requisição de Material SESA nº 01, reiterada pela Requisição de Material SESA nº 03, o envio de cópias dos documentos comprobatórios de recebimento e utilização dos recursos e ainda esclarecimentos sobre a gestão dos recursos financeiros alocados nos termos da Portaria nº 1.497, no âmbito da administração pública estadual.

12. Com relação aos documentos comprobatórios de recebimento dos recursos, a gestão da SESA encaminhou à CGE: planilhas; cópias de telas do *site* do Fundo Nacional de Saúde e dos extratos da conta bancária de referência 0919/006/00625004-7 – GOVCONTACAIXA (SPU 13010126-5, a fls 09 a 16).

13. No exame dos documentos acima referidos verifica-se que o Fundo Nacional de Saúde repassou ao FUNDES, em 2012, para gestão estadual, o valor de R\$13.361.287,20, por meio das Ordens Bancárias (OB) abaixo indicadas:

**Tabela 2 – Média e Alta Complexidade Ambulatória e Hospitalar
Limite Financeiro MAC – Teto Estadual Rede de Urgência (RAU-HOSP) - 2012**

Competência	OB	Valor
ago/12	827377	5.904.558,57
set/12	830865	2.935.576,21
out/12	834136	2.260.576,21
nov/12	839521	2.260.576,21
Total:		13.361.287,20

Fonte: <http://www.fns.saude.gov.br> em 14/01/2013

14. Quanto aos esclarecimentos solicitados sobre a gestão dos recursos financeiros alocados nos termos da Portaria nº 1.497, no âmbito da administração pública estadual, o Supervisor do Núcleo de Urgência e Emergência – NUAEM/SESA informou a legislação que ampara a aplicação de recursos transferidos pelo Ministério da Saúde, qual seja:

- a. Portaria nº 204 - MS, de 29 de janeiro de 2007, que regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle;
- b. Portaria nº 2.395 - MS, de 11 de outubro de 2011, que organiza o Componente Hospitalar da Rede de Atenção às Urgências no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

15. O NUAEM esclareceu que *“estes recursos, não são considerados como de convênios, que tem aplicação e prestação de contas específicas, mas integram um pool de recursos a ser aplicado na área de assistência. No caso de unidades públicas próprias, podem ser aplicados indistintamente independente dos blocos, respeitadas as restrições desta [sic] portarias e legislação em vigor. [...] Então, toda a regulamentação legal favorece a concepção de que há um financiamento que vem somar aos recursos já regularmente transferidos, reconhecendo o sub-financiamento atualmente existente, assegurados alguns pré-requisitos e metas a serem alcançadas em seis meses, mas em nenhum momento “engessa” a aplicação dos recursos como se fora de convênio ou projetos.”*

16. Assim, de acordo com a legislação vigente, conforme documentos e esclarecimentos apresentados pelo NUAEM, **não procede a denúncia** de que haveria ausência de aplicação, pela SESA, do valor de **R\$217.000.000,00**, repassado pelo Ministério da Saúde por meio da Portaria nº 1.497, uma vez que, como demonstrado, cabe à gestão estadual a aplicação de **R\$74.246.174,56** (tabela 1) e deste, em 2012, houve transferência de apenas **R\$13.361.287,20** (tabela 2).

17. No exame realizado na Portaria nº 204, para verificar a denúncia de que o valor indicado estaria sujeito à devolução à União devido à inoperância do NUAEM, verifica-se que a mesma não prevê a devolução de recursos, dispondo, somente, sobre as condições para a suspensão de repasses em seu artigo 37.

18. Desse modo, a gestão da Secretaria deve apresentar manifestação informando as funções do NUAEM, no âmbito das ações decorrentes da Portaria nº 1.497, de modo a esclarecer se uma eventual inoperância poderia trazer prejuízo à aplicação ou suspensão dos recursos da Portaria nº 1.497.

Manifestação do Auditado

A Secretaria da Saúde não apresentou manifestação.

3.2. Quanto aos Valores Aplicados pela Gestão Estadual

19. Para subsidiar os exames, a auditoria solicitou, por meio da Requisição de Material nº 01, reiterada pela Requisição de Material nº 03, o envio de cópias dos documentos comprobatórios da utilização dos recursos.

20. Em atendimento, a gestão da SESA encaminhou cópias das Notas de Movimentação Financeira – NMF nºs 1748, 1859, 2050, 2147, 2378 e 2420 transferindo recursos para o Hospital Geral de Fortaleza e para o Hospital de Messejana (SPU 13010126-5, a fls 17 a 24), assim como planilhas que discriminam os valores repassados aos hospitais mencionados e às Unidades de Pronto Atendimento da Praia do Futuro, do Autran Nunes e do Canidezinho (SPU 13010126-5, a fls 35).

21. Segundo as informações fornecidas, constata-se que parte dos R\$13.361.287,20, recebidos pelo FUNDES, foi repassada para os hospitais estaduais e unidades de pronto atendimento, assim como foi retida uma parcela para pagamento da Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade – GITQ, restando um saldo a aplicar de R\$5.870.552,38. A tabela 3 apresenta a distribuição dos recursos:

Tabela 3 – Valores Recebidos x Valores Aplicados em 2012

Equipamento	Valor Aplicado - Por.t 1497	%
Total Recebido	13.361.287,20	100%
Hospitais	6.246.764,72	47%
UPA's	925.000,00	7%
Retenção GITQ	318.970,10	5%
Total Utilizado	7.490.734,82	56%
Saldo	5.870.552,38	44%

22. No exame do inciso II do artigo 37 da Portaria nº 204, constata-se a possibilidade de suspensão de transferências de recursos, no âmbito do bloco de Atenção de Média e Alta Complexidade, caso não sejam atendidas as situações previstas nesse artigo.

*Art. 37. As transferências fundo a fundo do Ministério da Saúde para os Estados, Distrito Federal e os Municípios **serão suspensas nas seguintes situações:***

[...]

*II - referentes ao bloco da **Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar**, quando do **não-pagamento** aos prestadores de serviços públicos ou privados, hospitalares e ambulatoriais, até o quinto dia útil, após o Ministério da Saúde creditar na conta bancária do Fundo Estadual/Distrito Federal/Municipal de Saúde e disponibilizar os arquivos de processamento do SIH/SUS, no BBS/MS, excetuando-se as situações excepcionais devidamente justificadas;*

23. Assim, a gestão da Secretaria deve apresentar manifestação às constatações abaixo citadas de modo a evitar a suspensão dos repasses nos termos da Portaria nº 204:

- a. **a razão para o não repasse às unidades hospitalares de 44% (tabela 3) dos recursos recebidos pelo Fundo Estadual de Saúde;**
- b. **as providências para a realização dos pagamentos dos serviços no prazo de cinco dias úteis, contado a partir do recebimento dos recursos;**
- c. **a sistemática e o cronograma de acompanhamento, por parte da gestão do FUNDES, para aferir as metas a serem alcançadas.**

Manifestação do Auditado

A Secretaria da Saúde não apresentou manifestação.

3.2.1. Dos Repasses para os Hospitais

24. Consultando as Notas de Movimentação Financeira – NMF nºs 1748, 1859, 2050, 2147, 2378 e 2420, constata-se que as mesmas são emitidas em valores globais para os hospitais, impossibilitando identificar quais os recursos se referem à Portaria nº 1.497. Essa prática fragiliza o controle de recebimento e de aplicação dos recursos, mesmo que permitida pela Portaria nº 204:

Art. 6º Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.

§ 1º Aos recursos relativos às unidades públicas próprias não se aplicam as restrições previstas no caput deste artigo.

25. Os valores indicados na tabela 4, como sendo decorrentes da Portaria nº 1.497 e repassados ao Hospital Geral de Fortaleza e ao Hospital de Messejana, foram destacados manualmente pela Supervisora do Núcleo de Contabilidade e Execução Financeira da SESA nas Notas de Movimentação Financeira (SPU 13010126-5, a fls 19 a 24):

**Tabela 4 – Valores Repassados pelo FUNDES aos Hospitais Estaduais em 2012
Portaria nº 1.497**

Equipamento	Competência	NMF	Valor da NMF	Valor Aplicado - Port. 1497
HGF	set/12	1748	1.700.000,00	578.950,02
		1859	1.500.000,00	1.500.000,00
	out/12	2050	861.946,94	692.983,34
	Total:		4.061.946,94	2.771.933,36
MESSEJANA	set/12	2147	2.000.000,00	2.000.000,00
		2378	941.858,40	606.123,52
	out/12	2420	4.000.000,00	868.707,84
	Total:		6.941.858,40	3.474.831,36
TOTAL GERAL			11.003.805,34	6.246.764,72

26. Em 23/01/2013, foi realizada reunião no Núcleo de Contabilidade e Execução Financeira da SESA, com a presença da equipe de auditoria e da supervisora do citado Núcleo. Naquela oportunidade, foi informado que o repasse de recursos para os hospitais é feito mediante solicitação da gestão dessas unidades. Os recursos da Portaria, enquanto não são liberados para as unidades de saúde, permanecem depositados na conta do FUNDES e são aplicados no mercado financeiro.

27. **Desse modo, a gestão deve se manifestar no sentido de informar a fundamentação legal que ampara a aplicação dos recursos decorrentes da Portaria nº 1.497 no mercado financeiro, assim como a destinação dos respectivos rendimentos.**

Manifestação do Auditado

A Secretaria da Saúde não apresentou manifestação.

Recomendação da Auditoria

Recomendação 1 - Manter um controle efetivo da aplicação dos recursos repassados pelo Ministério da Saúde, de modo que seja possível o acompanhamento e a fiscalização da destinação dos recursos.

Recomendação 2 - Identificar as regras para aplicação no mercado financeiro dos recursos oriundos do Ministério da Saúde, adotando medidas para garantir a sua observância.

3.2.2. Dos Repasses para as Unidades de Pronto Atendimento

28. Com relação aos recursos repassados pelo FUNDES para as Unidades de Pronto Atendimento Praia do Futuro, Autran Nunes e Canidezinho (SPU 13010126-5, a fls 35), a auditoria não identificou os documentos comprobatórios do repasse descrito na tabela 5:

Tabela 5 – Valores Repassados pelo FUNDES às Unidades de Pronto Atendimento (maio a setembro de 2012) – Portaria nº 1.497

UPA	Valor Aplicado - Por.t 1497
Praia do Futuro	500.000,00
Autran Nunes	175.000,00
Canidezinho	250.000,00
TOTAL	925.000,00

29. Assim, a gestão deve manifestar-se no sentido de informar:

- a. os documentos comprobatórios que efetivaram os repasses, encaminhando cópias dos mesmos para a auditoria;
- b. se as três unidades de pronto atendimento citadas compõem a rede de equipamentos sob gestão estadual de saúde, e, em caso negativo, apresentar a fundamentação legal que ampara a transferência dos recursos sob gestão estadual decorrentes da Portaria nº 1497.

Manifestação do Auditado

A Secretaria da Saúde não apresentou manifestação.

Recomendação da Auditoria

Recomendação 3 - Manter o controle dos documentos comprobatórios da aplicação dos recursos repassados pelo Ministério da Saúde.

Recomendação 4 - Realizar a transferência de recursos para unidades de saúde que integrem à gestão estadual de saúde, em conformidade com as regras estabelecidas nas portarias do Ministério da Saúde.

3.2.3. Da Retenção dos Recursos da Portaria nº 1.497

30. A Lei Estadual nº 12.761, de 15/12/1997, alterada pela Lei nº 13.360, de 20/09/2005, instituiu a Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade – GITQ a ser paga com recursos do FUNDES, provenientes do Ministério da Saúde para o custeio do Sistema Único de Saúde – SUS e de convênios que permitam despesas desta natureza e do Tesouro do Estado. São regulamentos decorrentes dessa Lei o Decreto nº 25.664, de 29/10/1999 e a Portaria SESA nº 853, de 16/04/2001.

31. A Portaria SESA nº 853/2001, alterada pela Portaria SESA nº 113, de 03/02/2010, estabelece, em seu Capítulo II, os critérios sobre a distribuição de recursos financeiros para a GITQ:

Art.4º. O pagamento da gratificação prevista no art.3º desta Portaria será efetuado com recursos do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES, provenientes do Ministério da Saúde para o custeio do Sistema Único de Saúde – SUS e de convênios que permitam despesas dessa natureza e serão utilizados nas seguintes proporções:

I - 5% (cinco por cento) dos recursos das unidades hospitalares e HEMOCE; 12% (doze por cento) dos recursos dos Centros Especializados de Odontologia e; 12,5% (doze e meio por cento) dos recursos das unidades ambulatoriais para concessão da GITQ do nível central, microrregional da SESA/CE e Escola de Saúde Pública - ESP/CE;

II – 95 % (noventa e cinco por cento) dos recursos das unidades hospitalares e HEMOCE; e 88% (oitenta e oito por cento) dos recursos dos Centros Especializados de Odontologia e; 87,5% (oitenta e sete e meio por cento) dos recursos das unidades ambulatoriais serão destinados para a concessão da GITQ, custeio e investimentos dessas unidades. (grifos nossos)

32. No exame da planilha encaminhada pela gestão em atendimento à Requisição de Material nº 03 (SPU 13010126-5, a fls 35), verificou-se que, dos recursos recebidos pelo FUNDES decorrentes da Portaria nº 1.497, há indicação de retenção de 5% em atendimento ao disposto no inciso I do artigo 4º da Portaria SESA nº 853/2001, alterada pela Portaria SESA nº 113/2010.

33. Constatou-se, também, que a referida retenção foi aplicada de forma diferenciada entre os equipamentos de saúde e entre os tipos de atendimento, uma vez que não houve incidência da retenção sobre o repasse de recursos para aplicação nas:

- a. Portas de Entrada no Hospital Geral de Fortaleza e no Hospital de Messejana;
- b. UTI Adulto e UTI Pediátrica no Hospital Dr. Waldemar de Alcântara;
- c. Unidades de Pronto Atendimento Praia do Futuro, Autran Nunes e Canidezinho.

34. Por outro lado, houve a retenção de 5% sobre o repasse de recursos para aplicação nos:

- a. Leitos de Retaguarda no Hospital Geral de Fortaleza e no Hospital de Messejana;
- b. UTI Adulto no Hospital de Messejana;
- c. UTI Pediátrica no Hospital de Messejana, Hospital Albert Sabin e no Hospital São José.

35. Com relação aos recursos destinados às unidades hospitalares, ao HEMOCE, aos Centros Especializados de Odontologia e às unidades ambulatoriais, nos termos do inciso II do artigo 4º da Portaria SESA nº 853/2001, alterada pela Portaria SESA nº 113/2010, a auditoria não identificou no normativo qual o percentual que deve incidir sobre o total de recursos recebidos por estes equipamentos para a concessão da GITQ.

36. **Assim a gestão deve apresentar manifestação para informar:**

- a. **a fundamentação, na legislação do SUS, que autoriza a retenção de valores para aplicação no pagamento de gratificações como a GITQ;**
- b. **a justificativa para que a retenção para pagamento da GITQ seja aplicada de forma diferenciada entre equipamentos de saúde e tipos de atendimentos (porta de entrada, leitos de retaguarda, UTI adulto, UTI pediátrica, UPA's);**
- c. **o percentual aplicado sobre o total de recursos recebidos no âmbito da Portaria nº 1.497 para pagamento da GITQ nas unidades hospitalares, com a respectiva fundamentação legal.**

Manifestação do Auditado

A Secretaria da Saúde não apresentou manifestação.

Recomendação da Auditoria

Recomendação 5 - Verificar se a legislação do SUS autoriza a retenção de valores para o pagamento da Gratificação de Incentivo ao Trabalho com Qualidade – GITQ e, em caso positivo, verificar o percentual do total de recurso recebido que pode ser destinado para esse fim.

4. CONCLUSÃO

37. Conforme o escopo e os aspectos abrangidos pelos trabalhos de auditoria, **constatou-se que não procede a denúncia apresentada em relação à ausência de aplicação**, pela Secretaria da Saúde – SESA, do valor de **R\$217.000.000,00**, do Ministério da Saúde por meio da Portaria nº 1.497, uma vez que, como demonstrado, coube à gestão estadual a aplicação de **R\$74.246.174,56** (tabela 1) e deste valor, houve transferência de apenas **R\$13.361.287,20** (tabela 2) em 2012.

38. Em que pese não tenha havido manifestação por parte da Gestão da SESA, foram verificadas constatações referentes aos itens a seguir relacionados, consignados neste Relatório:

3.1. Quanto aos Valores Destinados à Gestão Estadual;

3.2. Quanto aos Valores Aplicados pela Gestão Estadual;

3.2.1. Dos Repasses para os Hospitais;

3.2.2. Dos Repasses para as Unidades de Pronto Atendimento;

3.2.3 Da Retenção dos Recursos da Portaria nº 1.497.

39. Assim, este relatório de auditoria deverá ser encaminhado à Secretaria da Saúde para conhecimento e adoção de providências para atendimento às recomendações ora consignadas, e sugere-se que cópia do mesmo seja destinada à Casa Civil, que solicitou a auditoria especial, objeto deste documento.

Fortaleza, 27 de janeiro de 2014.

Luanda M^a de Figueiredo Lourenço

Auditora de Controle Interno

Matrícula nº 1617341-X

Revisado por:

Antonio Sergio Beltrão Mafra

Orientador de Célula

Matrícula nº 1617181-6

Aprovado por:

George Dantas Nunes

Coordenador de Auditoria da Gestão

Matrícula nº 1617271-5