



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
DISTRITO FEDERAL**

Representação nº 15/2019 – CF

O Ministério Público que atua junto a esse Tribunal, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da Lei e fiscalizar sua execução, no âmbito das contas do Distrito Federal, fundamentado no texto do artigo 85 da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF; dos artigos 1º, inciso XIV e § 3º, e 76 da Lei Complementar 1/1994 - LOTCDF; e do artigo 99, inciso I, da Resolução 38/1990 - RITCDF, vem oferecer a seguinte

REPRESENTAÇÃO

O MPC/DF foi informado de que, pelo menos um cidadão, no início de 2018 teve septicemia e precisou amputar membro inferior, à espera de atendimento, que não ocorreu. Segundo denúncia formulada pela imprensa, 10 meses após ao acidente, o cidadão esperava vaga em UTI para ser operado.

Diligenciando a respeito, em outubro de 2018, a SES informou que "a situação fora sanada e o referido paciente foi submetido ao procedimento".

À toda evidência, a situação não foi esclarecida, devendo saber-se por quem, quando e quantas solicitações para leito de UTI foram feitas, no período, e qual o motivo que levou à falta de atendimento, inclusive, de decisão judicial.

Foram necessárias reiterações, até que em 02/04/19, a SES informou, apenas, a situação a partir de setembro de 2018, ou seja, as inúmeras tentativas de colocar o paciente em leito, até que saiu a vaga, mas para amputação de membro.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL**

Lamentável verificar que o paciente se encontra novamente internado em enfermaria e, desde 28/03, os médicos estão planejando uma nova intervenção cirúrgica.

Como é possível observar, não foi possível colher motivação razoável para o fato de o paciente não ter sido atendido, antes da necrose no membro, e, por que, diante da gravidade e dos sucessivos pedidos, não houve atendimento em leito de UTI.

No TCDF, o processo nº 31900/2013¹, discute a oferta de leitos de UTI pela rede pública de saúde distrital, de tal modo que o trágico acontecimento no caso pode e deve servir de precedente para análise de tão grave questão e em face da oferta desses serviços, essenciais, que tocam com o direito à vida digna.

Nos autos 31.900/2013, a Corte decidiu por:

DECISÃO Nº 4282/2014

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, com o qual concorda a Revisora, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, decidiu:
I – recomendar à Secretaria de Saúde do Distrito Federal, com vistas à melhoria do atendimento às solicitações de internação em UTI, à garantia da equidade no acesso aos leitos de UTI e ao combate das ineficiências encontradas na gestão dos leitos de UTI, a adoção das seguintes providências: a. ofertar leitos gerais e de UTI em quantidade adequada ao atendimento da demanda efetiva atual e projetada; b. garantir o transporte interhospitalar tempestivo de pacientes gravemente enfermos para internação em UTI, bem como na remoção dos pacientes com alta médica da UTI; c. cumprir as normas e procedimentos de regulação, vedando as internações fora de fluxo; d. fiscalizar o cumprimento das normas e procedimentos de regulação; e. manter registro, em caso de excepcional ocorrência de internação fora de fluxo, das situações atípicas ocorridas e consolidar os respectivos dados (localidade da internação, servidores responsáveis, hospital de origem do paciente, motivo da violação do fluxo regulatório) para fins de gestão e prestação de contas dos recursos utilizados; f. monitorar, com o objetivo de reduzi-los, os intervalos entre as seguintes etapas: i. solicitação de internação em leito de UTI; ii. priorização; iii. direcionamento do leito; iv. atendimento à solicitação de transporte inter-hospitalar, se for o caso; v. efetiva internação do paciente na UTI; vi. alta médica da UTI; vii. desocupação da UTI; viii. próximo direcionamento para aquele leito; II) determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, com vistas à melhoria do atendimento às solicitações de internação em UTI, submeter os leitos gerais aos procedimentos de regulação, tendo em vista que a situação atual afronta o disposto na Portaria SES/DF nº 189, de 07.10.2009, e nas Diretrizes

¹ Auditoria Operacional: Unidades de Terapia Intensiva na Rede Pública de Saúde do Distrito Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL**

para a Implantação de Complexos Reguladores que fazem parte do Pacto pela Saúde 2006, volume 6; III) determinar, ainda, à SES/DF que, em até 120 dias, elabore e envie a este Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações e recomendações acima indicadas, bem como de outras medidas que entender necessárias para resolução dos problemas apontados na Auditoria e para o aperfeiçoamento do acesso às Unidades de Tratamento Intensivo da rede pública de saúde do Distrito Federal, fazendo constar do respectivo Plano, pelo menos, cronograma, metas a serem alcançadas e responsáveis (conforme modelo anexo ao Relatório de Auditoria);[...]"
(sem destaques no original)

Posteriormente a Corte considerou descumprida a Decisão n° 4.281/2015 que que reiterou à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal os termos dos itens II e III da Decisão n.º 4.282/14, ante a omissão dos gestores em atendê-las, mesmo após as prorrogações de prazo deferidas e a Representação por Atraso consubstanciada naquela decisão.

Nessa esteira, o eg. Plenário (Decisão n° 4983/2016) chamou os responsáveis em audiência, bem como autorizou a realização de inspeção na SES/DF para verificar a atual situação da oferta de leitos de UTI da rede pública do Distrito Federal, considerando aspectos de gestão referidos no item I da Decisão n.º 4.282/2014, bem como da submissão de leitos de internação hospitalar aos procedimentos de regulação de que trata o item II da mesma decisão. Da mesma forma, deliberou por verificar os assuntos que foram abordados em documentos juntados aos autos (Ofício n.ºs 43/2015-CF, 100/2015-CF e 178/2015-MPC/PG e 311/2015-MPG/PC), e que guardam correlação com o escopo da auditoria operacional realizada nos autos em exame, como o credenciamento junto ao Ministério da Saúde e o quantitativo de leitos de UTI disponíveis à população.

Nos mesmos autos, novas deliberações foram exaradas pelo Tribunal:

DECISÃO N° 3872/2017

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:
I – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 60 (sessenta) dias, adote as medidas a seguir indicadas, dando conhecimento ao Tribunal, de forma conclusiva, no mesmo prazo, das providências adotadas e do resultado alcançado para: a) fazer **publicar**, de forma transparente, a data de previsão da liberação de leitos de UTI fora de atividade, sempre que tal excepcionalidade ocorrer,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL**

em conformidade com a Lei distrital nº 5.685/2016, que dispõe sobre a transparência de leitos de UTI no DF; b) restabelecer os relatórios gerenciais seguintes: Número de solicitações de UTI/mês por solicitante; Número de óbitos na fila de espera da CRIH; Histórico de ocupação dos leitos de UTI; Internação fora de fluxo; Internação sob mandado judicial (MJ); c) corrigir as fragilidades no sistema utilizado pela Gerência de Regulação de Internação Hospitalar que permitem a internação de paciente em leito de UTI regulado sem o prévio preenchimento da solicitação de internação; d) divulgar, no link “Transparência na Saúde” no sítio da SES/DF, os relatórios mensais de ocorrência de diárias de alta em UTIs da rede pública de saúde do Distrito Federal, incluindo leitos próprios e contratados, contendo, no mínimo, a quantidade total de diárias de alta de UTI, o valor estimado da diária de UTI e o custo total com diárias de alta de UTI, segregando as informações por unidade hospitalar, conforme diretrizes para divulgação de informação preconizadas pelos arts. 3º e 6º, inciso I, da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação); II – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, reative os leitos de UTI atualmente bloqueados, liberando-os para uso da rede de saúde pública do Distrito Federal, de modo que eventual ocorrência de bloqueio seja apenas fortuita, informando ao Tribunal, no mesmo prazo, o resultado das providências adotadas; III – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, adote as medidas a seguir indicadas, informando ao Tribunal, de forma conclusiva, no mesmo prazo, as providências adotadas e o resultado alcançado para: a) submeter os leitos gerais aos procedimentos de regulação, com as condições necessárias correspondentes, inclusive: (i) redimensionamento da equipe de reguladores e controladores (médicos e enfermeiros); (ii) definição do fluxo de procedimentos específico para regulação de leitos gerais; b) garantir transporte interhospitalar tempestivo de pacientes para internação em UTI, bem como a remoção dos pacientes com alta médica da UTI, tendo em vista a baixa efetividade das ações realizadas desde as Decisões nºs 4.282/2014 e 4.281/2015; c) cumprir e fiscalizar as normas e procedimentos do processo regulatório de internação hospitalar em leito de UTI e, em caso excepcional de ocorrência de internações fora do fluxo, registrar (no mínimo data, local, hospital, responsável, motivo, etc.) e consolidar as informações para fins gerenciais, prestação de contas e aplicação de sanções, quando cabível; d) monitorar, com o objetivo de reduzi-los, os intervalos entre as seguintes etapas: i) solicitação de internação em leito de UTI; ii) priorização; iii) direcionamento do leito; iv) atendimento à solicitação de transporte inter-hospitalar, se for o caso; v) efetiva internação do paciente na UTI; vi) alta médica da UTI; vii) desocupação da UTI; e viii) próximo direcionamento para aquele leito; e) ampliar, de forma progressiva, o quantitativo de leitos de UTI habilitados junto ao Ministério da Saúde, bem como qualificar todos os leitos de UTI vinculados à Rede de Atenção às Urgências e Emergências (RUE), passíveis de recebimento do repasse diferenciado



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL**

a que se refere a Portaria GM/MS nº 2.395/2011; IV – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que quantifique a oferta de leitos gerais e de UTI de acordo com a Portaria GM/MS nº 1.631/2015, no prazo previsto para execução de cada etapa do cronograma SES/DF apresentado no Ofício s/n GAB/SUPLANS, de 07.12.2016 (e-DOC 86CBBC46), e planeje ações para redimensionar o número de leitos gerais e de UTI, de acordo com o número de leitos calculados, com vistas a ofertar leitos gerais e de UTI em quantidade adequada ao atendimento da demanda efetiva atual e projetada; V – determinar ao Senhor Governador do Distrito Federal que, nos termos do arts. 187 e 188, § 3º, do Regimento Interno do TCDF, instaure tomada de contas especial para apurar dano ao erário decorrente da prática de ato antieconômico relativo à diárias de alta em leitos de UTI contratados, bem como definir os responsáveis e quantificar os prejuízos, para fins de ressarcimento ao erário, informando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas adotadas;[...]”

Em verificação, por meio da Decisão nº 5681/2018², a Corte considerou que foram descumpridos alguns itens da Decisão 3872/2017, assim como reiterou o cumprimento de outros e considerou outros itens parcialmente cumpridos. Demais, determinou o monitoramento em autos apartados afim de verificar o cumprimento do *Decisum*.

De relevo anotar sobre a execução orçamentária com as despesas de Serviços de UTI, da Secretaria de Saúde do DF nos últimos anos. A tabela abaixo demonstra que o montante liquidado a cada ano decresce sistematicamente quando comparado à despesa executada. A comparação entre os valores liquidados em cada ano demonstra redução ao longo do período, exceção feita ao ano de 2016 em que cresceu (37,14%) se comparado ao exercício de 2015, retornando ao volume executado em 2014:

² Decisão nº 5681/2018: “[...] **II – considerar, quanto às determinações constantes da Decisão n.º 3872/17:** a) cumpridos os itens “I-b” e “V”; b) **parcialmente cumprido** o item “IV”; c) **descumpridos os itens** “I-a”, “I-c”, “I-d”, “II”, “III-a”, “IIIb”, “III-c”, “III-d” e “III-e”; III – reiterar as determinações contidas nos itens “I-a”, “I-c”, “I-d”, “III-c”, “III-d” e “III-e” da Decisão n.º 3872/17, fixando o prazo de 60 (sessenta) dias para que a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal comprove o cumprimento dos referidos itens; **IV – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 60 (sessenta) dias, adote as providências a seguir indicadas:** a) atualize no link “Transparência na Saúde” as informações sobre leitos de UTI de modo a manter correspondência do status de cada leito com a sua real situação de disponibilidade, em especial os leitos que se encontram bloqueados, indisponíveis por motivo de manutenção, mas que apresentam status de vagos; b) encaminhe cópia dos relatórios gerenciais a que se refere o item “I-b” da Decisão n.º 3872/17, emitidos após janeiro de 2018; **V – autorizar:** a) **a realização de monitoramento, em autos apartados** e nos termos do art. 236 do RI/TCDF, para verificar o cumprimento dos itens “II”, “III-a”, “IIIb”, “III-d” e “IV” da Decisão 3872/17;”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL

SECRETARIA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL

EMPENHO LIQUIDADO - UNIDADE DE TERAPIA INTENSIVA - UTI

SUBTÍTULO: 0009 - SERVIÇOS ASSISTENCIAIS COMPLEMENTARES EM SAÚDE-UTI

R\$ 1,00

ANO	2014	2015	2016	2017	2018
DESPESA AUTORIZADA	108.213.604	111.425.614	122.107.230	94.172.420	108.050.744
EMPENHO LIQUIDADO	93.116.844	68.934.933	94.534.141	54.956.988	49.001.812
EXECUÇÃO (%)	86,05%	61,87%	77,42%	58,36%	45,35%
VAR. ANUAL EXECUTADO (%)		-25,97%	37,14%	-41,87%	-10,84%

Preocupado com o assunto, o Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Contas – CNPGC, com fulcro nos princípios da vedação de retrocesso e vedação de proteção insuficiente, exarou a Recomendação nº 02³, de 24 de outubro de 2016, em que aconselha adoção de medidas diante de possíveis retrocessos qualitativos e quantitativos no direito fundamental à saúde:

*“Art. 3º Recomendar que os membros do Ministério Público de Contas realizem ações coordenadas para evitar e reprimir quaisquer desvios e retrocessos quantitativos ou qualitativos no piso de custeio do direito à saúde, acompanhando sua execução orçamentário-financeira e respectiva prestação de contas, por meio da avaliação dos instrumentos de gestão e de planejamento na saúde (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA, Plano de Saúde, Programação Anual de Saúde – PAS, Relatório Quadrimestral, o Relatório Anual de Gestão – RAG), dentre outros.
[...]*

III - questionar, com fulcro nos princípios da vedação de retrocesso e vedação de proteção insuficiente, bem como no art. 194, parágrafo único, inciso IV, da Constituição Federal, a conformidade da previsão e da execução de quaisquer montantes de valores no orçamento da União que impliquem queda nominal de aplicação federal em ASPS para 2016 em face dos montantes aplicados em 2015 e 2014, em rota de mitigação da garantia estatuída no art. 5º, § 2º, da LC n.º 141/2012, que aparentemente teria sido revogada pelos subpisos do art. 2º da Emenda n.º 86/2015;”

³ Dispõe sobre a atuação do Ministério Público de Contas no controle do gasto mínimo em ações e serviços públicos de saúde – ASPS.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL**

Ao que parece, pode ter havido afronta ao princípio da proibição ao retrocesso social (CR, art. 1º caput e III)⁴, assim como a violação ao princípio da vedação de proteção deficiente de bens jurídicos constitucionalmente tutelados.

Não se encontra afastada a hipótese de violação ao direito à saúde, previsto nos art.6º⁵ e 196 a 198, caput e § 1º, da Constituição da República⁶, bem assim, não se pode olvidar de possível descumprimento do dever de progressividade na concretização dos direitos sociais.

Nesse sentido, o MPC/DF representa à Corte, para que se possa analisar no caso presente, com reflexos para a questão de fundo, que é a falta de leitos de UTI buscando-se as melhorias necessárias e, eventualmente, as responsabilidades cabíveis.

Brasília, 22 de abril de 2019.

CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
Procuradora-Geral

⁴ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana; [...]”

⁵ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

⁶ “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III – participação da comunidade. § 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.”