



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

PROCESSO Nº: 224.547/2019-e
JURISDICIONADAS: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF
ASSUNTO: Representação
EMENTA: Representação nº 52/2019-CF. Fila de espera decorrentes da ausência de realização de cirurgias de hérnia na rede pública de saúde do Distrito Federal. Decisão nº 142/20. Conhecimento da representação, com determinação à SES/DF para apresentação de esclarecimentos. Decisão nº 1.088/20. Reiteração de diligência. Decisão nº 254/2021. Procedência da Representação. Determinação à SES/DF. **Nesta fase:** análise das informações prestadas. Cumprimento parcial. Unidade Técnica sugere a inclusão da matéria em sede de futura fiscalização e arquivamento dos autos. Órgão Ministerial pugna por determinações à SES/DF. **Voto convergente com o Parquet especial. Reiteração, alerta e determinação.**

Cuidam os autos da Representação nº 52/2019-CF (peça 3), formulada pelo MPJTCDF, acerca da existência de fila de espera decorrente da ausência da realização de cirurgia de hérnia na rede pública de saúde do Distrito Federal.

Na primeira oportunidade em que se pronunciou no feito, o Tribunal, mediante a Decisão nº 142/20 (peça 9), ao tomar conhecimento da representação, deliberou por:

“II – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, com fundamento no art. 230, §7º, c/c o art. 248, V, do RI/TCDF, que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente os esclarecimentos que entender pertinentes quanto ao teor da representação, em especial quanto aos pontos a seguir identificados, encaminhando cópia de todos os documentos referenciados em sua manifestação, ou, alternativamente, inserindo uma tabela contendo o número verificador dos documentos citados (número do SEI e os respectivos códigos CRC), a fim de viabilizar o acesso ao inteiro teor desses documentos por meio das ferramentas de consulta públicas já disponíveis: a) número atualizado de pacientes em fila de espera para a realização de cirurgias eletivas de hérnia; b) cronograma para atendimento desses pacientes, bem como a programação para sanar as dificuldades até então encontradas para a realização de cirurgias (a exemplo da aquisição de equipamentos, insumos e admissão de profissionais); (...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Posteriormente, por meio da Decisão nº 1.088/20 (peça 16), o Tribunal reiterou à Secretaria de Estado de Saúde do DF a diligência ordenada no item II da Decisão nº 142/20.

Na última apreciação dos autos, o Tribunal, ao considerar parcialmente cumprida a diligência anterior, proferiu a Decisão nº 254/2021 (peça 32) nos seguintes termos:

“(...) III – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que adote medidas com vistas a realizar a regulação das cirurgias eletivas de hérnia na rede pública de saúde, informando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências adotadas; IV – reiterar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal o disposto no item II.b da Decisão nº 142/20, para que cumpra no prazo de 60 (sessenta) dias; (...)”

Em cumprimento ao determinado no referido *decisum*, a SES/DF encaminhou a esta Corte o Ofício nº 2488/2021-SES/GAB (peça 40), contendo os esclarecimentos que entendeu pertinentes.

Em seguida, o *Parquet* especial apresentou nova manifestação nos autos, assinalando que a SES/DF lançou o Edital de Credenciamento nº 02/2022 a fim de contratar entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, para prestação de serviços de procedimentos cirúrgicos eletivos de média complexidade, dentre os quais as cirurgias de hernioplastia umbilical e hernioplastia inguinal, de forma complementar ao Sistema Único de Saúde do Distrito Federal.

A Unidade Técnica, com base nos documentos apresentados, produziu a Informação nº 87/2022-DIASP3, nos seguintes termos:

III. ANÁLISE DO CONTROLE EXTERNO

10. A Representação nº 52/2019-G2P (peça 3, e-DOC 066BA6B8-e) questionou a existência de fila de espera decorrente da ausência de realização de cirurgia de hérnia na rede pública de saúde do Distrito Federal.

11. Para viabilizar o gerenciamento de uma lista de espera de maneira resolutiva, assegurando o cumprimento dos Princípios Universais do Sistema Único de Saúde (SUS), é importante definir critérios de priorização explícitos e objetivos.

12. Nesse contexto, a Regulação da assistência à saúde constitui uma ferramenta cuja função primordial é a de ordenar o acesso às ações e aos serviços de saúde, em especial a alocação prioritária de consultas médicas e procedimentos diagnósticos e terapêuticos para pacientes com maior risco, necessidade e/ou indicação clínica. Além disso, fornece dados importantes para subsidiar ações de planejamento, controle, avaliação e auditoria em saúde¹.

¹ VILARINS, Geisa Cristina Modesto; SHIMIZU, Helena Eri; GUTIERREZ, Maria Margarita Urdaneta. A regulação em saúde: aspectos conceituais e operacionais. *Saúde em Debate*, v. 36, p. 640-647, 2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

13. O Sistema Nacional de Regulação - SISREG III, é o sistema utilizado para organização da fila de solicitações de exames, consultas, procedimentos e cirurgias eletivas². No âmbito da SES/DF, observa-se que houve a implementação da especialidade de cirurgia geral na regulação de acesso centralizada no Complexo Regulador em Saúde em outubro de 2021 (Processo nº 31.724/2018, peça 25, e-DOC C5D0548E-e, fl. 21).

14. Consequentemente, deve ser considerado cumprido o item III da Decisão nº 254/2021(peça 32, e-DOC E7B87A38-e).

15. De fato, à época da última manifestação da SES/DF nos autos, o Sistema Único de Saúde do Distrito Federal (SUS-DF) estava, majoritariamente, envidando esforços para o combate à segunda onda da COVID 19. Assim, procedimentos cirúrgicos de menor urgência estiveram suspensos até o dia 31 de março de 2021, conforme o Plano de Contingência de Procedimentos Cirúrgicos Eletivos.

16. Após a redução da ocorrência de casos graves e óbitos causada pela pandemia da COVID-19 ao longo do último trimestre de 2021 e do ano de 2022, ainda assim, a SES/DF permaneceu silente sobre o cronograma para atendimento dos pacientes e medidas adotadas para sanar as dificuldades até então encontradas para a realização de cirurgias eletivas de hérnia³.

17. Portanto, deve ser considerado não cumprido item II.b da Decisão nº 142/2020 (peça 9, e-DOC EBE4C398-e).

18. Conforme apresentado na manifestação da jurisdicionada, a Nota Técnica N.º 2/2020 - Cirurgia Geral - Cirurgias Eletivas- organiza e estabelece critérios de prioridade para as cirurgias de hérnia, realizadas pela Cirurgia geral.

19. Entretanto, diferentemente de outras especialidades, não há, na SES/DF, Protocolo de Regulação de Cirurgias Eletivas realizadas pela Cirurgia Geral que contemple o fluxograma de atendimento, a forma de monitorização, bem como o controle e avaliação do processo de regulação, o que diminui a eficácia da triagem da demanda regulada⁴.

20. A despeito da oportunidade de melhoria supracitada, cumpre registrar que questões como fila de espera, regulação de cirurgias eletivas, recursos humanos e materiais são abordadas no Processo 31.724/2018, o qual refere-se à Auditoria Integrada que buscou verificar a adequação da gestão e do funcionamento das Unidades Cirúrgicas de Assistência Especializada – UCAEs da SES/DF.

21. Na última deliberação proferida nesses autos (Decisão nº 3.655/2022, peça 32, e-DOC 9009BF1E-e), o Tribunal considerou não atendida parte das determinações exaradas anteriormente, reiterou as providências inconclusas e expediu determinações complementares, tendo, ainda, autorizado novo ciclo de Monitoramento com o propósito de verificar o cumprimento das providências corretivas remanescentes, nos seguintes termos parcialmente transcritos:

² Informação disponível em <https://www.saude.df.gov.br/web/guest/w/sistema-de-regulacao-garanteequidade-no-acesso-ao-sus>

³ Informações epidemiológicas obtidas no Boletim Epidemiológico nº 724 da Secretária de Estado de Saúde do Distrito Federal, disponível em: https://www.saude.df.gov.br/documents/37101/142730/Boletim_Covid_724.pdf

⁴ Os protocolos de regulação cirúrgica podem ser encontrados em sítio específico da SES/DF: <https://www.saude.df.gov.br/protocolos-aprovados>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

(...)

V. determinar ao titular da Secretaria de Estado de Saúde do DF que:

a) adote medidas para aprimorar o acesso dos pacientes da rede pública de saúde do DF aos procedimentos cirúrgicos, a fim de reduzir a quantidade de pacientes em lista de espera, bem como o tempo de espera para realização desses procedimentos;

b) elabore, no prazo de 90 dias, Plano de Ação para implementação da proposição constante do item anterior (IV.a), que contemple cronograma completo de ações, bem como as medidas que serão executadas, com respectivos prazos e a unidade ou setor responsável pela implementação;

(...)

VIII. autorizar:

(...)

b) a realização do segundo monitoramento, com a finalidade de verificar o cumprimento das deliberações remanescentes;

22. Dessa forma, considerando a existência de processo específico acerca da gestão dos serviços cirúrgicos da SES/DF, dentre os quais inclui-se a especialidade de cirurgia geral, responsável pelo tratamento de hérnias, e a autorização de segundo monitoramento sobre o tema por meio da Decisão nº 3.655/2022, conclui-se que a melhor prática seria tratar dos temas afetos ao Processo 224547/2019 de modo sistêmico ao longo da fiscalização em curso, com base nos pressupostos de economia processual e otimização das rotinas desta corte.

23. Assim sendo, sugere-se ao Tribunal deixar de adotar outras medidas nestes autos, em virtude da fiscalização em curso nos autos do Processo 31.724/2018, que abordam de forma sistêmica o tema da Exordial.

III.1. Edital de Credenciamento nº 02/2022.

24. A contratação de entidades de direito privado, com ou sem fins lucrativos, para prestação de serviços de assistência à saúde de modo complementar ao SUS-DF não é fato inédito no âmbito da SES/DF.

25. Essencialmente, contratações complementares de serviços de saúde decorrem da disponibilidade insuficiente de serviços próprios do Poder Público para garantir o atendimento à população⁵.

26. Nesses casos, o Gestor poderá complementar a oferta com serviços privados de assistência à saúde, respeitando as competências que lhes são atribuídas pela lei, os princípios e as diretrizes do SUS e a legislação aplicável às licitações, assegurada a preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, conforme previsto no art. 199, §1º, da C.F., devendo o Gestor, persistindo a necessidade quantitativa dos serviços demandados, recorrer às entidades com fins lucrativos.

27. Por conseguinte, o Edital de Credenciamento nº 02/2022 tem o seguinte objeto:

Trata o presente da proposta de abertura de edital de credenciamento para a contratação de entidades privadas com ou sem fins lucrativos, para prestação

⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. Manual de orientações para contratação de serviços de saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2016. 1ª Edição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

de serviços de procedimentos cirúrgicos eletivos de média complexidade, de forma complementar, do Sistema Único de Saúde do Distrito Federal, com prazo estipulado de 120 (cento e vinte) dias, nas especialidades de cirurgia geral para colecistectomia videolaparoscópica, hernioplastia umbilical, hernioplastia inguinal e ginecologia para histerectomias, para suprir a necessidade da Rede SES-DF. Incluindo consultas pré e pós-operatórias, consulta pré-anestésica, todos os equipamentos, insumos e curativos pós-operatórios e outros procedimentos que se fizerem necessários para realização dos procedimentos, biópsias (para as colecistectomias e histerectomias) e internação pós-operatória pelo período de 48 horas.

28. *Como motivação para a contratação, a SES/DF apontou os seguintes aspectos:*

Sabe-se que atualmente a SES-DF atua com cerca de metade de sua capacidade programada de cirurgias conforme já pontuado no Plano de Trabalho: Reorganização das Cirurgias Eletivas na SES-DF 2021-2022 (00060-00405246/2021-93), sendo possível verificar nas tabelas 2, 4 e 5. No monitoramento mensal realizado pelo CRDF e pelas regionais é possível verificar que a demanda reprimida cresce muito mais rápido do que a resposta dos serviços cirúrgicos da rede. Entre as causas levantadas aponta-se ausência de recursos humanos adequados, indisponibilidade de leitos/salas cirúrgicas. É importante ressaltar que a rede sofreu com o impacto da restrição das cirurgias eletivas imposto pelo cenário da pandemia de COVID-19 a partir de março de 2020

29. *Destaca-se que não foram apresentados no Ofício nº 264/2022-G2P, (peça 41, e-DOC 20356729-e) quaisquer indícios de irregularidade concernentes ao Edital de Credenciamento nº 02/2022.*

30. *Ademais, associado ao acesso regulado de forma centralizada pela SES/DF da especialidade de cirurgia geral, responsável pela realização de cirurgia de hérnia na rede pública de saúde, o Edital de Credenciamento nº 02/2022, desde que observados os requisitos legais, contribui para sanar as dificuldades relatadas na Representação nº 52/2019-G2P (peça 3, e-DOC 066BA6B8-e).*

31. *Sendo assim e demonstrada a justificativa da contratação convergente com a situação fática descrita na inicial, o tema não demanda aprofundamento.*

IV. CONCLUSÕES

32. *Nesta fase processual, realizou-se a análise da manifestação da SES/DF, encaminhada ao Tribunal mediante o Ofício nº 2488/2021 – SES/GAB (peça 40, e-DOC E9D99688-e), em razão dos itens III e IV da Decisão nº 254/2021 (peça 32, e-DOC E7B87A38-e), e do Edital de Credenciamento nº 02/2022.*

33. *No âmbito da SES/DF, observa-se que houve a implementação da especialidade de cirurgia geral na regulação de acesso centralizada no Complexo Regulador em Saúde em outubro de 2021 (Processo nº 31.724/2018, peça 25, e-DOC C5D0548E-e, fl. 21).*

34. *Conseqüentemente, deve ser considerado cumprido o item III da Decisão nº 254/2021(peça 32, e-DOC E7B87A38-e).*

35. *Após a redução de ocorrência de casos graves e óbitos causada pela pandemia da COVID-19 ao longo do último trimestre de 2021 e do ano de 2022, ainda assim, a*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

SES/DF permaneceu silente sobre o cronograma para atendimento dos pacientes e medidas adotadas para sanar as dificuldades até então encontradas para a realização de cirurgias eletivas de hérnia.

36. *Portanto, deve ser considerado não cumprido item II.b da Decisão nº 142/2020 (peça 9, e-DOC EBE4C398-e).*

37. *Não há, na SES/DF, Protocolo de Regulação de Cirurgias Eletivas realizadas pela Cirurgia Geral que contemple o fluxograma de atendimento dos pacientes, a forma de monitorização, bem como o controle e avaliação do processo de regulação, o que diminui a eficácia da triagem da demanda regulada.*

38. *Considerando a existência de processo específico acerca da gestão dos serviços cirúrgicos da SES/DF, dentre os quais inclui-se a especialidade de cirurgia geral, responsável pelo tratamento de hérnias, e a autorização de segundo monitoramento sobre o tema por meio da Decisão nº 3.655/2022, conclui-se que a melhor prática seria tratar dos temas afetos à problemática de modo sistêmico ao longo da futura fiscalização, com base nos pressupostos de economia processual e otimização das rotinas desta corte.*

39. *Assim sendo, sugere-se ao Tribunal deixar de adotar outras medidas nestes autos, em virtude da fiscalização em curso nos autos do Processo 31.724/2018, que abordam de forma sistêmica o tema da Exordial.*

40. *Quanto ao Ofício nº 264/2022-G2P (peça 41, e-DOC 20356729-e), verificou-se que não foram apresentados quaisquer indícios de irregularidade concernentes ao Edital de Credenciamento nº 02/2022. Posto isso e demonstrada a justificativa da contratação convergente com a situação fática descrita na inicial, o tema não demanda aprofundamento.*

Nesse sentido, finaliza a instrução sugerindo ao Plenário:

I - tomar conhecimento:

- a) da Informação nº 87/2022-DIASP3 (peça 43, e-DOC 9ED14FC7-e);*
- b) do Ofício nº 2488/2021 – SES/GAB (peça 40, e-DOC E9D99688-e);*
- c) do Ofício nº 2490/2021 – SES/GAB (peça 36, e-DOC 938CE2EA-e);*
- d) do Ofício nº 264/2022-G2P (peça 41, e-DOC 20356729-e);*

II - considerar:

- a) cumprido o item III da Decisão 254/2021 (peça 32, e-DOC E7B87A38-e);*
- b) não cumprido item II.b da Decisão nº 142/2020 (peça 9, e-DOC EBE4C398-e);*

III - deixar de adotar outras medidas nestes autos, em virtude da fiscalização em curso nos autos do Processo 31.724/2018, que abordam de forma sistêmica o tema da Exordial;

IV - autorizar:

- a) o envio de cópia desta Informação, do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

b) a restituição dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública, para fins de arquivamento.

Encaminhado o feito para exame ministerial, o *Parquet* especial, por meio do Parecer nº 130/2023-G2P/DM, divergindo da análise empreendida pela Unidade Técnica, pugna por expedir nova reiteração à SES/DF, para atendimento ao item II.b da Decisão nº 142/2020, alertando ao titular da Pasta para a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, VII, e §1º, LOTCDF, bem como determinação para que se manifeste a respeito da demanda atual pelas cirurgias em tela autorizando-se desde já, caso necessária, a realização de inspeção para examinar a atuação da SES/DF no mutirão de cirurgias noticiado pela Pasta e os respectivos resultados.

Do parecer ministerial destaco os seguintes excertos:

14. *O Processo nº 31.724/2018 trata do monitoramento autorizado por meio da Decisão nº 653/2018, com o propósito de certificar o efetivo cumprimento das deliberações contidas na Decisão nº 6.443/2016, mediante a qual o Tribunal determinou e recomendou a adoção de medidas à SES/DF a fim de corrigir as irregularidades apontadas em auditoria realizada para verificar a gestão e o funcionamento dos centros cirúrgicos e as condições de acesso oferecidas aos portadores de doenças cirúrgicas das suas unidades hospitalares.*

15. *Apreciando o primeiro monitoramento realizado (Processo 31.724/2018, peça 31), o Relator manifestou-se fazendo as seguintes considerações:*

17. Compulsando o Relatório de 1º Monitoramento, observo baixa aderência da jurisdicionada às determinações da Corte, visto que apenas 30% delas foram cumpridas, 10% parcialmente cumpridas e significantes 50% seguem pendentes (o exame de 10% restou prejudicado).

18. A esse respeito, registra-se que a gestão e o funcionamento dos Centros Cirúrgicos e as condições de acesso à Rede Pública de Saúde do Distrito Federal oferecidas aos portadores de doenças cirúrgicas segue, assim como identificado na primeira fiscalização, incompatível com as necessidades da população e com o elevado orçamento destinado à saúde.

19. Não se mostra razoável que o DF monitore de forma tão incipiente os serviços públicos de cirurgia, sem indicadores mínimos capazes de aferir a produção e a qualidade.

20. No mesmo diapasão, no tocante à gestão dos equipamentos das unidades cirúrgicas, observo que persiste o quadro de déficit da ordem de 70% a 100% para alguns equipamentos, bem como a ausência de contratos de manutenção e de um plano de aquisições de equipamentos, malgrado a jurisdicionada tenha envidado esforços no sentido de mapear as necessidades relativas ao tema.

21. Ainda, registra-se que a análise dos Programas de Controle de Infecções Hospitalares e respectivos relatórios de resultados indicou que esses



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

documentos ainda carecem de detalhamento adequado para a sua efetiva execução, são falhos ao apresentar os indicadores e metas a serem monitorados, bem como não apresentam a análise e interpretação dos resultados com as respectivas ações de melhoria.

22. No mesmo sentido, agora no tocante ao conhecimento e aplicação do Protocolo para Cirurgia Segura nas unidades de atendimento, em que pese a melhora verificada em relação à fiscalização anterior, expressivos 50,49% dos servidores que participaram de questionário informaram não aplicar o protocolo em todos os casos, situação, mais uma vez, incompatível com o porte e a relevância da Pasta da saúde.

23. Tendo em vista esse cenário, acolho as determinações, recomendações e reiterações propostas pelo Corpo Técnico para saneamento dos achados ainda pendentes, cabendo ainda, como sugerido pelo MPC, a fixação de prazo de 90 dias para o cumprimento das diligências afetas à gestão dos equipamentos das unidades cirúrgicas.

24. Por outro lado, não verifico razões para que seja feita a oitiva do GDF acerca das medidas adotadas no tocante aos referidos equipamentos, uma vez que a presente fiscalização já apresenta a situação de modo satisfatório.

25. Também, tendo em vista que o Monitoramento indicou que, em que pese exista déficit de servidores, não foi identificada relação direta entre a quantidade de cirurgias realizadas e horas escaladas dos profissionais, entendo não se mostrar adequada a oitiva do GDF sobre gestão de pessoas.

26. Seguindo, observo não ser momento adequado para a elaboração de Matriz de Responsabilização, uma vez que as falhas identificadas se revelaram amplas e sistêmicas, não sendo passíveis de solução pela via das sanções a cargo do Controle Externo.

16. Em consonância, o Tribunal acolheu o voto do Relator e decidiu:

(...);

II – confirmar a atribuição de restrição de acesso e sigilo aos documentos que contêm informações pessoais e dados de pacientes da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES/DF e do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF, conforme a Resolução TCDF nº 350/2021, art. 9º, inciso I, c/c o art. 33;

III – considerar, em relação à Decisão nº 6443/2016 : a) atendidas as deliberações constantes dos itens II.f, II.g, II.h, II.i.i, II.i.ii e II.p.i; b) parcialmente atendidas as deliberações constantes dos itens II.b e II.n; c) não atendidos os itens II.c, II.d, II.e, II.j, II.k, II.l, II.m, II.o, II.p.ii e II.p.iii; d) superados os itens II.a e III;

IV – reiterar à SES/DF os itens “II.l”, “II.m” e “II.o” da Decisão nº 6443/2016, para cumprimento em 90 (noventa) dias, informando ao Tribunal as providências adotadas;

V – determinar à SES/DF que: a) adote medidas para aprimorar o acesso dos pacientes da rede pública de saúde do Distrito Federal aos procedimentos cirúrgicos, a fim de reduzir a quantidade de pacientes em lista de espera, bem como o tempo de espera para realização desses procedimentos; b) elabore, no



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

prazo de 90 (noventa) dias, Plano de Ação para implementação da proposição constante do item anterior (V.a), que contemple cronograma completo de ações, bem como as medidas que serão executadas, com respectivos prazos e a unidade ou setor responsável pela implementação;

VI – determinar à SES/DF e ao IGESDF que: a) implementem, no âmbito das unidades cirúrgicas de atendimento e da Gerência de Serviços Cirúrgicos, indicadores de produção e de qualidade e respectivas metas, de modo a permitir o acompanhamento contínuo e sistemático da produtividade e da qualidade dos serviços prestados pelas unidades cirúrgicas; b) elaborem Programas de Controle de Infecções Hospitalares (PCIH) e respectivos relatórios de resultado com a apresentação: i) do detalhamento das ações de prevenção e controle com vistas à redução da incidência e da gravidade das infecções hospitalares; ii) de metas e indicadores, conforme previsto na Portaria GM/MS 2.616/1998; iii) da análise e interpretação dos resultados dos indicadores epidemiológicos definidos e monitorados; iv) das medidas corretivas com vistas à melhoria dos indicadores que não atingiram as metas estabelecidas e respectivos resultados obtidos; c) promovam a capacitação dos servidores que atuam nas unidades cirúrgicas para a aplicação do Protocolo para Cirurgia Segura; d) implementem o monitoramento contínuo e sistemático da aplicação do Protocolo para Cirurgia Segura por meio do acompanhamento dos indicadores estabelecidos nos protocolos aprovados pela SES/DF e pelo Ministério da Saúde;

VII – recomendar à SES/DF que normatize as informações mínimas que deverão constar nos Relatórios das Comissões de Controle de Infecção Hospitalar, contemplando: a) resultado dos indicadores em comparação com os resultados do ano anterior e com as metas estabelecidas no PCIH referentes ao ano analisado; b) possíveis causas do não atingimento das metas estabelecidas; c) as medidas corretivas adotadas ou a serem adotadas para a melhoria dos indicadores, com respectivos resultados;

VIII – autorizar: a) a ciência do Relatório de Monitoramento, do relatório/voto do Relator e desta decisão à SES/DF e ao IGESDF; b) a realização do segundo monitoramento, com a finalidade de verificar o cumprimento das deliberações remanescentes; c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública, para as providências pertinentes.

17. Assim, o que se observa é que, no processo de monitoramento referente a Decisão Plenária do ano de 2016, foram tratadas questões de auditoria mais genéricas, tais como o acesso dos pacientes portadores de quaisquer tipos de doenças cirúrgicas à rede de assistência pública de saúde do DF; como tem sido realizada a gestão dos equipamentos, materiais e recursos humanos dos centros cirúrgicos; e como se dá o controle e monitoramento dos centros cirúrgicos a fim de garantir a realização de procedimentos seguros.

18. Nesse sentido, a Equipe Técnica que fez o monitoramento verificou que as cirurgias eletivas gerais, nas quais se incluem as cirurgias de hérnia, já integram o Complexo Regulador em Saúde do DF desde outubro de 2021. Porém, o relatório de monitoramento aponta que o quadro de dificuldades de acesso aos procedimentos se mantém de forma semelhante ao verificado à época da denúncia que originou a presente Representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

19. *Outro ponto relevante verificado no monitoramento foi que, conforme os dados encaminhados pelo Complexo Regulador, além da falta de vagas para atender a toda a demanda, a rede não possui capacidade para efetivamente realizar as cirurgias disponibilizadas, com um alto percentual de cancelamentos de procedimentos autorizados.*

20. *Já no que se refere ao tempo de espera para a realização dos procedimentos, os dados apresentados pela SES/DF indicam que este permanece alto. Aqui é importante destacar que, ao solicitar às unidades cirúrgicas os dados de pacientes em lista de espera por cirurgias das respectivas unidades hospitalares, somente o HRSam encaminhou dados completos, o que prejudicou a análise do tempo médio de espera pela cirurgia.*

21. *Ademais, verificou-se que o sistema de monitoramento e acompanhamento dos serviços cirúrgicos por parte da SES/DF permanece incipiente e com oportunidade de melhorias. Poucos são os indicadores monitorados, os quais se revelam insuficientes para retratar a produção e a qualidade dos serviços ofertados pelas unidades cirúrgicas.*

22. *Além disso, as informações enviadas pela SES/DF a respeito da condição e quantidade atual dos equipamentos indicam que elevados percentuais de inoperância, obsolescência e inutilidade de equipamentos estão presentes em 30% das unidades hospitalares avaliadas.*

23. *Com relação aos contratos de manutenção, a SES/DF informou que não possui contratos específicos para os equipamentos dos Centros Cirúrgicos das unidades da rede, dificultando a gestão e o controle centralizado da situação dos equipamentos utilizados pelas unidades hospitalares nos procedimentos cirúrgicos.*

24. *Já em relação ao funcionamento das salas cirúrgicas das unidades hospitalares, identificou-se que os principais motivos para a inativação são a falta de equipamentos e materiais adequados e a falta de profissionais de saúde.*

25. *Como se pode verificar, o relatório do 1º Monitoramento trata de maneira genérica e abrangente o problema que já vinha sendo tratado no presente processo. A irregularidade versada nestes autos, de seu turno, é atual e carece de intervenções tempestivas e precisas do controle externo, visto que o cenário não é estático e se revela grave.*

26. *Em acréscimo, as questões ora enfocadas são mais pontuais que as tratadas no processo de monitoramento.*

27. *Por isso, ao ver do Parquet, é necessária a atuação imediata sobre a situação posta, não sendo possível aguardar o término de um segundo monitoramento não iniciado, em vista da urgência na correção das falhas apontadas.*

28. *Como se vê, a continuidade deste feito em nada atrapalhará, concorrerá, excluirá ou contribuirá para a duplicidade de esforços em face de auditoria cujo monitoramento é abrangente. Pelo contrário, aquilo que vier a ser levantado e analisado neste processo poderá ser útil à próxima fase do monitoramento.*

29. *Assim, o MPCDF entende devido expedir nova reiteração à SES-DF, para atendimento ao item II.b da Decisão nº 142/2020, alertando ao titular da Pasta para a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, VII, e § 1º, da LOTCDF. Em acréscimo, cumpre determinar à SES que se manifeste a respeito da demanda atual pelas cirurgias em tela, autorizando-se desde já, caso necessária, a realização de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

inspeção para examinar a atuação da SES-DF no mutirão de cirurgias noticiado pela Pasta e os respectivos resultados.

É o relatório.

VOTO

Conforme relatado, tratam os autos da Representação nº 52/2019-CF (peça 3), formulada pelo MPJTCDF, versando sobre a existência de fila de espera decorrente da ausência de realização de cirurgia de hérnia na rede pública de saúde do Distrito Federal.

Na última apreciação dos autos, o Tribunal prolatou a Decisão nº 254/2021 (peça 32), vazada nos seguintes termos:

*“(…) II – **considerar**: a) cumprido o item II.a da Decisão nº 142/20 (eDOC EBE4C398, peça 9) pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal; b) não cumprido o item II.b da Decisão nº 142/20 pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal; c) procedente, no mérito, a Representação nº 52/2019-CF (eDOC 066BA6B8, peça 3); III – **determinar** à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que adote medidas com vistas a realizar a regulação das cirurgias eletivas de hérnia na rede pública de saúde, informando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências adotadas; IV – **reiterar** à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal o disposto no item II.b da Decisão nº 142/20, para que cumpra no prazo de 60 (sessenta) dias; V – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública/TCDF – Seasp, para as providências cabíveis.”*

Em atendimento a essa deliberação, a SES/DF encaminhou o Ofício nº 2488/2021-SES/GAB (peça 40).

Posteriormente, o *Parquet* especial apresentou nova manifestação nos autos (Ofício nº 264/2022 – G2P - peça 41), assinalando que a SES/DF lançou o Edital de Credenciamento nº 2/2022 para a contratação de entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, para prestação de serviços de procedimentos cirúrgicos eletivos de média complexidade, dentre os quais as cirurgias de hernioplastia umbilical e hernioplastia inguinal, de forma complementar ao Sistema Único de Saúde do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Nesta fase processual examina-se as informações prestadas pela SES/DF em relação aos itens III e IV da Decisão nº 254/2021, bem como em relação ao Edital de Credenciamento nº 02/2022.

No exame de sua alçada, a Unidade Técnica considera cumprida o item III da decisão retro mencionada, uma vez que houve a implementação da especialidade de cirurgia geral na regulação de acesso centralizada no Complexo Regulador em Saúde em outubro/21 (Processo nº 31.724/18, peça 25).

Noutra senda, quanto à programação para sanar as dificuldades até então encontradas para a realização de cirurgias (item II.b da Decisão nº 142/20 – peça 9), ressalta a equipe técnica que a SES/DF permaneceu silente sobre o cronograma para atendimento dos pacientes, podendo assim ser considerado não cumprido a determinação emanada pela Decisão nº 254/2021.

Contudo, registra que questões como fila de espera, regulação de cirurgias eletivas, recursos humanos e materiais são abordadas no Processo nº 31.724/18, o qual refere-se à Auditoria Integrada que buscou verificar a adequação da gestão e do funcionamento das Unidades Cirúrgicas de Assistência Especializada – UCAEs da SES/DF.

Assim, considerando a existência de processo específico acerca da gestão dos serviços cirúrgicos da SES/DF, dentre os quais inclui-se a especialidade de cirurgia geral, responsável pelo tratamento de hérnias, e a autorização de segundo monitoramento sobre o tema por meio da Decisão nº 3.655/22, entende que a melhor prática seria tratar dos temas afetos ao presente processo de modo sistêmico ao longo da fiscalização em curso, com base nos pressupostos de economia processual e otimização das rotinas desta Corte, motivo pelo qual sugere, em razão da fiscalização em curso, deixar de adotar outras medidas nestes autos.

No que pertine ao Edital de Credenciamento, demonstrada a justificativa da contratação convergente com a situação fática descrita na inicial e não havendo indícios de irregularidades, entende que o tema não demanda aprofundamento.

Divergindo do proposto pela equipe técnica, o *Parquet* especial vê necessária a atuação imediata sobre a situação posta, não sendo possível aguardar o término de um segundo monitoramento ainda não iniciado, em vista da urgência na correção das falhas apontadas.

Portanto, entende devido a expedição de nova reiteração à SES/DF, para atendimento ao item II.b da Decisão nº 142/20, alertando ao titular da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Pasta para a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, VII, e § 1º, da LOTCDF, bem como determinação para que se manifeste acerca da demanda atual pelas cirurgias em tela, autorizando-se desde já, caso necessária, a realização de inspeção para examinar a atuação da SES/DF no mutirão de cirurgias noticiado pela Jurisdicionada e os respectivos resultados.

Assiste razão ao órgão ministerial, muito embora exista processo específico de monitoramento acerca da gestão dos serviços cirúrgicos da SES/DF, dentre os quais inclui-se a especialidade de cirurgia geral, responsável pelo tratamento de hérnias, e outros como a gestão dos equipamentos, materiais e recursos humanos dos centros cirúrgicos, as questões elencadas nestes autos são mais pontuais que as tratadas no processo de monitoramento, cujo quadro atual que se encontra necessita de intervenções tempestivas e precisas do controle externo.

Neste contexto, diante a crise que assola a saúde pública do DF, haja visto as recentes notícias divulgadas pela imprensa local, acerca do aumento de pacientes aguardando por intervenções cirúrgicas e a crescente judicialização da demanda, cabe a esta Corte, como vetor da atuação fiscalizadora, à luz dos princípios da eficiência, da economicidade e do interesse público averiguar com excelência a aplicação dos recursos disponíveis.

Penso, também, conforme enfatizado pelo *Parquet* especial, “a continuidade deste feito em nada atrapalhará, concorrerá, excluirá ou contribuirá para a duplicidade de esforços em face de auditoria cujo monitoramento é abrangente. Pelo contrário, aquilo que vier a ser levantado e analisado neste processo poderá ser útil à próxima fase do monitoramento.”

No que concerne ao Edital de Credenciamento, conforme verificado nos autos, demonstrada a justificativa da contratação e a ausência de irregularidades/ilegalidades, vejo também que a matéria não demanda atuação.

Diante o exposto, em harmonia com o Órgão Ministerial e parcialmente com a Unidade Técnica, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I - tome conhecimento:

- a) da Informação nº 87/2022-DIASP3 (peça 43, e-DOC 9ED14FC7);
- b) do Ofício nº 2488/2021 – SES/GAB (peça 40, e-DOC E9D99688);
- c) do Ofício nº 2490/2021 – SES/GAB (peça 36, e-DOC 938CE2EA);
- d) do Ofício nº 264/2022-G2P (peça 41, e-DOC 20356729);

II - considere:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

- a) cumprido o item III da Decisão 254/2021 (peça 32, e-DOC E7B87A38);
 - b) não cumprido item II.b da Decisão nº 142/2020 (peça 9, e-DOC EBE4C398);
- III – reitere à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 60 (sessenta) dias, cumpra a diligência contida no item II.b da Decisão nº 142/2020, reiterada pela Decisão nº 254/2021;
- IV – alerte o titular da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal para a possibilidade de aplicação de sanção, a teor do art. 57, VII, e § 1º, da Lei Complementar nº 01/94, em caso de descumprimento injustificado da diligência constante do item III retro;
- V – determine à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que se manifeste a respeito da demanda atual pelas cirurgias de hérnias;
- VI – restitua os autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública, autorizando-a, desde logo, a realizar inspeção, se necessário, para examinar a atuação da SES/DF no mutirão de cirurgias noticiado pela Pasta e os respectivos resultados.

Brasília, em 15 de março de 2023.

MANOEL DE ANDRADE
Relator