



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA

PARECER: 479/2023 – G2P/DM

ASSUNTO: Auditoria.

PROCESSO Nº: 00600-00005327/2022-13-e.

EMENTA: Exames de colonoscopia e endoscopia na rede pública de saúde do DF. Ineficiência. Lista de espera elevada, sem justa causa. Falta de equipamentos e de profissionais. Recomendações e determinações. Parecer **parcialmente convergente**.

Cuidam os autos de Auditoria Operacional para avaliar os serviços de Endoscopia na SESDF e no IGESDF.

2. Registro, inicialmente, que a questão já havia sido abordada pelo MPC-DF, no bojo da Representação nº 30/2020-G2P (Processo nº 2585/2020), ao se referir a denúncia avinda do Conselho Regional de Saúde de Brasília, informando haver sido comunicado por vários pacientes a respeito de queixas e reclamações quanto à deficiência na prestação e à interrupção nos serviços de endoscopia na rede pública.

3. O MPC/DF diligenciou a respeito, tendo sido respondido pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal-SES/DF, à época, o que segue:

- havia, apenas, 8 (oito) processadoras de videoendoscopia funcionando, e estas se encontravam no HRT, HRG, HRS e HRC, mas **nenhum dos equipamentos possuía contrato de manutenção**, observando-se o mesmo no HRAN;
- além desses hospitais, os exames podiam ser realizados no IGES/DF;
- **a lista de espera era de 12180 pacientes**, sendo 34 (trinta e quatro) catalogados como Vermelho e pelo menos 1772, como amarelos; **em 2019**, apenas 8126 foram agendados (não tendo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA

a Central de Regulação informado quantos o foram nos anos de 2017 e 2018).; e

- **haveria um processo, em tramitação, para aquisição de duas processadoras com 4 (quatro) videoendoscópios e 2 (dois) videocolonoscópios**, cuja aquisição viria aumentar o parque diagnóstico da rede e beneficiaria mais pacientes, segundo o Secretário de Saúde do Distrito Federal.

4. Com efeito, confirmou-se a denúncia recebida no MPC/DF. Veja-se que pacientes com classificação de risco na cor vermelha normalmente são pacientes que não podem esperar e que deveriam ter prioridade na Regulação. De seu turno, na cor amarela do protocolo de regulação, estão pacientes que também inspiram cuidados, com achados relevantes.

5. Apesar disso, a Representação foi arquivada pela Corte, autorizando o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – SEASP, no aguardo de futura auditoria operacional a ser realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES/DF (Decisão nº 2408/2020).

6. Aos autos, juntou-se, ainda, outra Representação ministerial, nº 1/2023, por meio da qual o MPC-DF recebeu denúncia em sua Ouvidoria, informando que dos 10 aparelhos para fazer **colonoscopia** 8 estariam quebrados, prejudicando o atendimento à população.

7. Visando diligenciar a respeito, o *Parquet* oficiou ao IGESDF, que apresentou informações incompletas. Eis o apurado à época:

- O Hospital de Base possui atualmente 12 (doze) videocolonoscópios, sendo que 02 (dois), apenas, estavam em uso no setor, pois 04 (quatro) estavam em análise para baixa patrimonial e 06 (seis) haviam sido enviados para assistência técnica externa para manutenção;

- os equipamentos apresentam falhas com frequência, havendo necessidade de repará-los por meio de manutenção externa especializada. No entanto, quando isso ocorre, há demora no retorno dos equipamentos;

- foram declinados os quantitativos dos exames realizados: na Proctologia, em 2021, 2351, e em 2022, 482; na Gastroenterologia, em 2021, 1779 e, em 2022, 314. Por isso, o MPCDF anotou a queda abrupta desses exames no exercício



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

passado, se comparado, até mesmo, com o ano de 2021, quando se estava em plena pandemia, causada pela Covid-19;

- foi ajustado posteriormente o número de exames realizados em 2022, para 1827;

- o Instituto não esclareceu quantos exames foram solicitados e não realizados; qual é a lista de espera etc. No entanto, a imprensa denunciou que, em 2021, havia mais de 3 mil pacientes em lista de espera, fato que levou a Defensoria Pública a ajuizar ação a respeito, arquivada, após homologação de acordo, no qual a SES-DF assumiu diversas obrigações para resolver o problema da fila, o que não ocorreu;

- trata-se de exame fundamental, seja em situações de urgência/emergência, seja para detecção e ressecção de pólipos, que podem evoluir para câncer;

- conclui-se pela ocorrência de um vazio assistencial em oferta de colonoscopias e retossigmoidoscopia nas Regiões de Saúde Centro-Sul, Leste e Oeste, atingindo aproximadamente 40% da população do DF. **Existe, assim, grande volume de ações judiciais contra a SES-DF pleiteando exames** de colonoscopia, sendo o órgão muitas vezes condenado a pagar exame na rede privada por não haver sequer condições de prestar informações básicas a respeito de filas e fluxos.

8. De semelhante modo, a Representação foi arquivada (Processo nº 00600-00002127/2023-90-e), tendo o Tribunal, por meio da Decisão nº 1.206/2023, remetido o tema para subsidiar as análises a serem objeto de exame no presente processo.

9. Na atual fase, os autos vêm ao MPCDF, após a elaboração do Relatório Final de Auditoria (RFA), por meio do qual se respondeu a duas questões (QA), a saber:

- A rede pública de saúde do DF é eficaz e eficiente em ofertar serviços de endoscopia com o objetivo de atender a sua demanda?

- As Notas Técnicas que preveem regulação para os serviços de endoscopia são efetivamente aplicadas pela rede pública de saúde do DF?

10. As respostas às QAs e os respectivos achados foram assim



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

apresentados no RFA:

“2.1. Questão de Auditoria 1:

A rede de saúde do DF é eficaz e eficiente em ofertar Serviços de Endoscopia com o objetivo de atender a sua demanda?

A rede pública de saúde do DF é ineficaz e ineficiente em ofertar serviços de endoscopia, haja vista: a insuficiência na oferta e na realização de exames para reduzir a demanda por exames de Endoscopia alta e baixa; a defasagem na oferta de insumos necessários (profissionais capacitados, equipamentos e salas aptas) para realizar os exames endoscópicos no DF; as falhas na contabilização da demanda reprimida e atendida dos exames de endoscopia, bem como dos exames agendados e não realizados. Acrescenta-se, ainda, que os equipamentos utilizados em exames de endoscopia não têm contratos de manutenção eficazes e a SES/DF não dispõe de sistema com informações gerenciais confiáveis em relação aos serviços de endoscopia.

2.1.1. Achado 1 Insuficiência na oferta e na realização de exames de endoscopia pela rede pública de saúde do DF para reduzir a demanda por exames de endoscopia alta e baixa.

(...)

2.1.2. Achado 2 Defasagem na oferta de insumos necessários para realizar os exames endoscópicos no DF (profissionais capacitados, equipamentos e salas aptas).

2.1.3. Achado 3 Falhas na contabilização da demanda reprimida e atendida dos exames de endoscopia, bem como dos exames agendados e não realizados.

2.1.4. Achado 4 Os equipamentos utilizados em exames de endoscopia não têm contratos de manutenção eficazes.

2.1.5. Achado 5 A SES/DF não dispõe de sistema com informações gerenciais confiáveis em relação aos serviços de endoscopia.

2.2. Questão de Auditoria 2:

As Notas Técnicas que preveem regulação para os serviços de endoscopia são efetivamente aplicadas pela rede de saúde do DF?

As Notas técnicas que preveem regulação dos serviços de endoscopia não são efetivamente aplicadas nos exames de endoscopia respiratória e ecoendoscopia, bem como há falhas na articulação/comunicação entre setores da SES/DF na elaboração de normativos para regulação de exames de endoscopia.



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

2.2.1. Achado 6 Os exames de endoscopia respiratória e ecoendoscopia não são efetivamente regulados.

2.2.2. Achado 7 Falhas na articulação/comunicação entre setores da SES/DF na elaboração de normativos para regulação de exames de endoscopia.

11.

Em resumo:

“Constatou-se que a oferta de exames de endoscopia pela rede pública de saúde do DF é insuficiente para reduzir a demanda registrada por exames de endoscopia e que há desequilíbrio e déficit na oferta de profissionais capacitados, equipamentos necessários, salas aptas e medicamentos/suprimentos para realizar os exames endoscópicos no DF. Ainda, foi observado que há falhas na contabilização da demanda (atendida e reprimida) de endoscopia respiratória, ecoendoscopia e digestiva baixa por parte da SES/DF, assim como na contabilização da demanda e no monitoramento dos agendamentos dos exames endoscópicos da rede pública de saúde do DF. Os equipamentos utilizados em exames de endoscopia não têm contratos de manutenção eficazes, o que compromete a prestação do serviço público. As Notas Técnicas visam subsidiar as equipes na perspectiva da qualificação da assistência ao paciente, bem como uniformizar o atendimento. De outro lado, não obstante existirem tais normativos orientando a regulação de exames endoscópicos, verificou-se que os exames de endoscopia respiratória e ecoendoscopia não são regulados de fato. Tal situação prejudica o gerenciamento do serviço de endoscopia, haja vista a inexistência de informações sobre o registro das solicitações/agendamentos relativos a esses tipos de exame. Quanto ao exame de endoscopia digestiva baixa, embora exista regulação em panoramas 1 e 2, constatou-se que o Complexo Regulador - CRDF não dispõe de informações acerca da demanda reprimida de forma centralizada. Ainda, em relação às Notas Técnicas, cumpre destacar que o CRDF e os hospitais executantes informaram que não foram procurados formalmente pela SAIS para colaborar na elaboração das Notas Técnicas de exames de endoscopia. A SES/DF não dispõe de sistema de informações gerenciais confiável em relação aos serviços de endoscopia. Os sistemas nos quais são registrados os dados sobre endoscopia são o TRACKCARE, pela SES/DF, e o MVSOUL pelo IGES/DF. Há ainda o SISREG, usado por ambos os jurisdicionados para a regulação dos serviços endoscópicos. Porém nenhum desses sistemas é capaz de emitir relatórios gerenciais de forma fidedigna, completa e unificada com todas as informações de oferta e demanda de exames de endoscopia”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA

12. Em face das irregularidades e de suas respectivas causas, assim propôs a unidade técnica:

“III) recomendar à SES/DF que: a) adote medidas para reduzir a demanda reprimida, realizando os exames endoscópicos tempestivamente, por meio de ações que envolvam, por exemplo: mutirão aos finais de semana em hospitais que atendem somente em turno ambulatorial semanal; aumento da grade de oferta diária de exames; aumento de salas/hospitais/clínicas que realizam exames; aumento do quantitativo de profissionais para maximizar o uso dos equipamentos e insumos para os exames; dentre outras medidas capazes de reverter o elevado quantitativo da fila de espera pelos exames endoscópicos (Achado 1); b) implemente projeto para orientar a organização da demanda e da oferta por exames endoscópicos, devendo para tanto: (i) prover meios para que toda a demanda e oferta por exames endoscópicos esteja registrada, quantificada e monitorada de forma centralizada; (ii) cumprir e implementar as Notas Técnicas que dispõem sobre a regulação dos exames endoscopia, a fim de contabilizar de forma centralizada a demanda reprimida por tipo de exame; (iii) dotar meios de monitorar todo agendamento e toda execução de exame endoscópico (Achado 3); c) analise a viabilidade de adotar procedimento de revisão e verificação da lista de pacientes que estão aguardando para realizar os exames endoscópicos, de modo a identificar e expurgar aqueles que não mais necessitem dos exames (Achado 3); d) adote providências no sentido de implantar sistema informatizado que permita a emissão de relatórios gerenciais completos e com informações atualizadas e históricas sobre todos os tipos de exames endoscópicos oferecidos na rede pública de saúde do DF (Achado 5); e) avalie a oportunidade e conveniência de disponibilizar à população, em site oficial, informações gerenciais sobre a demanda reprimida relativa aos exames de endoscopia (Achado 5); f) adote providências para efetivamente regular os exames de endoscopias respiratórias e ecoendoscopia, em atendimento às Notas Técnicas nº 2 e 3/2019 - SES/SAIS/CATES/DUAEC, implementando os devidos registros de forma centralizada no Complexo Regulador do DF (Achado 6); g) revise as notas técnicas que preveem a regulação de exames de endoscopia, com o auxílio do Complexo Regulatório do DF, de forma a prever de forma detalhada os requisitos dos pacientes a serem atendidos (Achado 7); h) aprimore o processo de trabalho da elaboração e revisão das notas técnicas de regulação, manualizando-o, de forma a tornar sistemática a participação do Complexo Regulatório do DF (Achado 7). IV) recomendar à SES/DF e ao IGES/DF que: a) avaliem a conveniência



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA

e oportunidade de: (i) promoverem gestões com vistas a elevar a oferta de médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, tubos endoscópicos e máquinas de limpeza dos tubos endoscópicos; (ii) realocarem médicos com capacitação para realizar exames de endoscopia, atualmente alocados para outras atividades, com vistas a otimizar a oferta de exames endoscópicos; e (iii) disponibilizarem salas aptas para realização de exames de endoscopia, bem como para recuperação (Achado 2); “V) determinar à SES/DF e ao IGES/DF que: a) adotem providências com vistas a garantir a manutenção continuada dos equipamentos de endoscopia, de modo a mantê-los operantes (Achado 4); b) acompanhem regularmente a execução dos contratos de manutenção dos equipamentos de endoscopia, adotando as providências cabíveis ante a eventual inércia da contratada (Achado 4); c) adotem providências urgentes para reparo dos equipamentos de endoscopia que estão inoperantes (Achado 4); VI) determinar à SES, ao IGES e ao HCB que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, encaminhem ao Tribunal relatório circunstanciado acerca das medidas adotadas para atendimento das deliberações exaradas nesta Decisão, bem como outras medidas porventura adotadas para sanear ou mitigar as falhas apontadas no relatório de auditoria”.

13. Além disso, sugeriu-se:
- “VII) informar ao Grupo Executivo instituído pelo Decreto nº 44.161/2023, sob a Coordenação da SEPLAD, que a presente fiscalização constatou falhas na gestão de sistemas informatizados, em especial, no tocante à falta de padronização e carência de dados de demanda e oferta de exames, assuntos tratados nos Achados 3 e 5; VIII) dar ciência deste Relatório Final de Auditoria, do Relatório/Voto e da decisão que vier a ser proferida aos interessados supramencionados; IX) autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública para adoção de providências de sua alçada”.
14. Os autos vieram ao MPC-DF para parecer.
15. É o relatório. Passo a opinar.
16. De início, cumpre destacar que atuo no presente feito em substituição, consoante o disposto na Lei nº 13.024/2014, na Resolução nº 304/2017, no Ato Normativo nº 1/2015-MPC e na Decisão Administrativa nº 46/2017-TCDF.
17. No mérito, ressalto que o corpo técnico trouxe evidências suficientes à confirmação das irregularidades reportadas pelo *Parquet* no bojo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA

das Representações nº 30/2020 e nº 1/2023 – ainda que não tenha abordado a integralidade das falhas abordadas nestas.

18. Nada obstante, registro entendimento parcialmente convergente com a unidade técnica no que respeita aos encaminhamentos propostos, pelos motivos a seguir expendidos.

19. Os achados de auditoria acima descritos são oriundos de desconformidades entre a situação encontrada e os critérios aplicáveis à matéria auditada. Tais desconformidades consubstanciam efetivas irregularidades, entendidas em sentido lato como **violações ao ordenamento jurídico**, havendo, portanto, o **dever** da SES-DF e do IGESDF de agir para mitigar ou elidir as ilicitudes e suas respectivas causas, para fins de recomposição da ordem jurídica afrontada.

20. Havendo um **dever** dos jurisdicionados de agir nesse sentido, cumpre ao Tribunal **determinar** a adoção de medidas, salvo se não se lograr demonstrar a **necessidade** de tais providências para sanear o problema público identificado, circunstância que ensejaria a expedição de **recomendação, marcada pela ausência de cogência no que respeita aos meios para se debelar a irregularidade verificada.**

21. As **determinações**, de seu turno, embora possam ser mais ou menos genéricas, diferenciam-se das recomendações essencialmente pela **cogência** do provimento, legando-se ao jurisdicionado menor liberdade de atuação para saneamento das desconformidades.

22. Friso que, à luz do dever de boa administração, amplamente reconhecido pela doutrina nacional e estrangeira, mesmo no caso de recomendações, não se dá ao gestor a possibilidade de não agir para restaurar a ordem jurídica e cumprir seus deveres perante o Estado e a sociedade; o que a recomendação enseja é uma maior margem ao administrador público para escolher os meios reputados suficientes e necessários para tal finalidade – sempre de forma adequadamente fundamentada.

23. Pois bem. Observo que os provimentos propostos nos itens II, III e IV sob a forma de recomendação, conquanto tenham sido formulados em termos genéricos – dos quais resulta, *per se*, maior liberdade ao gestor –, veiculam medidas **necessárias – logo, devidas** – para combater as causas das graves falhas apuradas e seus deletérios efeitos, isto é, **para restaurar a ordem jurídica**. Por conseguinte, entendo que as providências elencadas nesses itens do RFA devam ser **ordenadas** aos jurisdicionados – sob a forma de **determinação** –, de modo a deixar-lhes claro que a ação para combater as irregularidades identificadas **não é uma opção, mas sim um dever.**

24. Ainda, entendo adequado remeter cópia do RFA também ao



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

Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e à Defensoria Pública do Distrito Federal, a título de cooperação, uma vez que também vêm atuando sobre a matéria no âmbito de suas respectivas competências.

25. Por derradeiro, sugiro que o grau de atendimento às determinações da Corte neste feito seja considerado quando do julgamento das contas ordinárias dos gestores responsáveis, alertando-se-lhes acerca da possibilidade de o cumprimento insuficiente e/ou insatisfatório ensejar a irregularidade das contas.

É o parecer.

Brasília-DF, 23 de maio de 2023.

DANILO MORAIS DOS SANTOS

Procurador em substituição