

**Processo Administrativo nº 3128/20212**

MANIFESTAÇÃO: Análise documental de regularidade da criação do Hospital Municipal de Pequeno Porte (HPP) da Barra do Riacho – Aracruz-ES

1. Objetivo

Nos autos do processo 3128/2021, a Secretaria Municipal de Saúde, por meio do Memorando nº. 246/2021 – SEMSA (fls. 01-08), relata a esta Controladoria-Geral do Município não conformidades verificadas na criação do Hospital Municipal de Pequeno Porte, supostamente inaugurado em dezembro de 2020.

Nesse sentido, esta análise de controle interno trata de verificação documental da regularidade da criação do Hospital Municipal de Pequeno Porte (HPP) da Barra do Riacho, no Município de Aracruz, em relação aos aspectos de planejamento da unidade, adequação das instalações físicas, disponibilização de equipamentos e pessoal, além dos aspectos de atendimentos à legislação e disponibilização dos serviços à população.

Conforme noticiado no site da Prefeitura Municipal de Aracruz – PMA (Anexo I). A Prefeitura, por meio da Secretaria Municipal da Saúde (SEMSA), inaugurou, em 29/12/2020, o Hospital de Pequeno Porte (HPP) da Orla do município, localizado em Barra do Riacho, ao lado do Pronto Atendimento (PA).

Segundo divulgação institucional, o HPP contaria com mais de 55 leitos separados entre clínicos, clínicos médicos, UTI adultos, UADC, isolamento e cirurgia com recuperação anestésica, englobando 10 leitos disponíveis para pacientes de Covid-19.

Portanto, também compreende objetivo da presente análise avaliar se os leitos divulgados de fato eram adequados ao uso e se foram disponibilizados à população, nos termos em que estabelece a legislação do SUS.

Em termos de recursos empregados na criação do HPP, verifica-se que o montante que foi possível apurar perfaz R\$ 2.142.744,39, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Contratação	Processo	Valor	Data
Adequações de Engenharia	5.986/2020	218.809,23	06/07/2020
Ar condicionado – equipamentos	7.588/2020	417.978,01	15/07/2020
Ar condicionado – Montagem		282.567,01	
Adequações de Engenharia	10.670/2020	376.703,72	23/10/2020
Adequações de Engenharia	10.966/2020	98.516,75	23/10/2020
Móveis e equipamentos	-	748.169,67	-
Total de Investimento		2.142.744,39	



Diante do exposto, considerando os fatos narrados pela Secretaria Municipal da Saúde e considerando o montante investido na criação do HPP, justifica-se uma avaliação de controle interno no sentido de verificar a adequação da aplicação dos recursos públicos pelos responsáveis.

2. Da ausência de planejamento na criação do Hospital Municipal de Pequeno Porte - HPP

2.1. Ausência de demonstração de diagnóstico, justificativa e parâmetros assistências que fundamentaram a criação do Hospital de Pequeno Porte da Barra do Riacho.

A verificação do planejamento e procedimentos necessários para implantação e habilitação do HPP foi realizada, no âmbito interno da Secretaria Municipal da Saúde, por meio do Relatório de Auditoria Analítica, o qual consta às fls. 72 do processo 3128/2021.

A base da justificativa para a criação do HPP, segundo consta nos autos (fls. 01-03 do processo 5986/2020 – contratação de obra de adequação do espaço), concentra-se no fato de que o município dispunha de 20 leitos de UTI disponibilizado na Fundação Hospital e Maternidade São Camilo, por meio do Contrato de Fomento n°. 134/2020. Entretanto, não consta nos autos informação consubstanciada, do ponto de vista assistencial-sanitário, que trate da taxa de ocupação das UTI, ou a extensão de leitos necessários para atender às condições municipais.

Não foi demonstradonexo de causalidade entre a criação de novos serviços e leitos e a necessidade do município face à situação de Aracruz, em relação à ocorrência de casos de COVID, risco apresentado e necessidades epidemiológicas da população.

Além disso, depreende-se, das contratações realizadas, que o mote das justificativas para a dispensa de licitação passa pelo enfretamento da pandemia causada pela Covid, conforme exposto na justificativa de fls. 02 do processo 10966/2020, elaborada em 22/09/2020 pela Secretária Municipal de Saúde à época, que se repete nos demais processos de contratação do HPP:

Em virtude da pandemia ocasionada pelo surto do novo coronavírus, tendo sido declarado pela OMS, em 30 de janeiro de 2020, Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional no mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional, é notório e crescente o número de casos no Espírito Santo em especial na cidade de Aracruz.

Sabe-se que é crescente o número de pacientes que necessitam de longos períodos de hospitalização, e o índice de mortalidade pode ser elevado se não houver intervenção imediata. Diante deste cenário torna-se necessária a instalação de novos leitos para tratamento de tais pacientes.



Ocorre, entretanto, que em resposta ao Ministério Público Estadual, por meio do Ofício n°. 630/2020-SEMSA, de 21/08/2020, cuja cópia encontra-se às fls. 16 do processo 3128/2021, a mesma Secretária afirma ao *parquet* o seguinte:

Quanto à demanda de leitos de UTI-ADULTO COVID-19 no Estado, conforme amplamente noticiado na mídia, desde meados de junho, o Estado tem ficado em constante redução do número de ocupação de leitos exclusivos. Inclusive evidencia-se um índice de 71,6% de ocupação de leitos de UTI-COVID-19, sendo que o índice maior que 50% e o menor que 80% como nível "ALERTA" no Estado. Logo, considerando que a ocupação tem apresentado uma queda constante no número de ocupação, é facilmente perceptível que já não há necessidades de tantos leitos exclusivos. Sob este esforço o Estado já tem inclusive optado por reverter parte dos leitos exclusivos para atender outras enfermidades.

O Ofício n°. 630/2020-SEMSA, de 21/08/2020, tem o objetivo de apresentar justificativa quanto à opção do Gestor Municipal pela não prorrogação de habilitação da Fundação Hospital e Maternidade São Camilo, que havia solicitado a prorrogação da habilitação de leitos da Unidade de Terapia Intensiva – UTI Adulto Tipo II – COVID-19.

Comparando-se as duas justificativas, aquela para contratação de adequações para criação do HPP e essa, para não renovação de leitos de UTI-Covid, observa-se que são antagônicas, mas foram emitidas em datas muito próximas, como diferença de aproximadamente 30 dias.

Verifica-se, ainda, além do antagonismo de informações, que não constam nos autos informações sobre os parâmetros assistenciais que fundamentaram o dimensionamento dos serviços que se pretendia oferecer no HPP.

Os parâmetros de cobertura assistencial do SUS, destinam-se a orientar os gestores no aperfeiçoamento da gestão do SUS, oferecendo subsídios para realizar a avaliação da necessidade da oferta de serviços assistenciais à população, conforme previsto no regulamento do SUS.

A PORTARIA N° 1044/GM, de 01/07/2004, do Ministério da Saúde, que trata Política Nacional para os Hospitais de Pequeno Porte, estabelece em seu art. 5° parâmetros para ajuste da oferta quantitativa de leitos dos Hospitais de Pequeno Porte a ser disponibilizada, o que não foi realizado pelo gestor municipal da saúde, à época.

Em seu art. 6°, o mesmo dispositivo do SUS determina que, caberá ao responsável pela gestão do sistema hospitalar, apresentar diagnóstico da rede hospitalar e sua integração com o sistema de atenção local e regional; e, elaborar Plano de Trabalho a ser submetido ao respectivo Conselho de Saúde e à Comissão Intergestores Bipartite, contendo o detalhamento das metas, ações e



programações a serem implementadas na unidade de saúde.

Conforme Relatório de Auditoria Analítica, realizado no âmbito interno da Secretaria Municipal da Saúde, constata-se que não houve elaboração do Plano de Trabalho previsto no regulamento do SUS, a ser submetido ao Conselho Municipal de Saúde, contendo o detalhamento das metas, ações e programações a serem implementadas na unidade de saúde de pequeno porte.

O dispositivo do SUS, dentro da Política Nacional para os Hospitais de Pequeno Porte, estabelece a obrigatoriedade de o gestor municipal da saúde elaborar o Plano de Trabalho e submetê-lo ao Conselho de Saúde, conforme forma de transparência e participação social, o que não foi cumprido.

Portanto, fica evidenciado a ausência de critério para a tomada de decisão, pelo gestor municipal da saúde, que fundamentasse a iniciativa para a criação do Hospital de Pequeno Porte da Barra do Riacho, bem como o não atendimento da PORTARIA Nº 1044/GM, de 01/07/2004, do Ministério da Saúde, que trata da Política Nacional para os Hospitais de Pequeno Porte, situação que impossibilitaria o credenciamento do HPP junto ao SUS.

2.2. Ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro do aumento de despesa acarretado pela criação do HPP

Na criação de um equipamento público, principalmente o de atendimento hospitalar, onde o custeio de mão de obra, equipamentos e insumos representa elevada soma de recursos, a estimativa de impacto de despesa é essencial para o planejamento orçamentário e financeiro municipal.

As análises realizadas, inclusive dos processos das contratações realizadas, permitiram evidenciar que não houve estimativa do custeio do HPP. Tal situação já havia sido detectado pelo Comitê Econômico (COEC) do Município, conforme acostado às fls. 208 do processo 7588/2020.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece o seguinte:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

A ausência do impacto orçamentário-financeiro da despesa, no exercício em que deve entrar em vigor e nos dois subsequentes, fere o art. 16 da LRF. Além do



que, nos processos de contratação não consta a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentária.

Estimar o impacto orçamentário-financeiro para o exercício em vigor e para os dois seguintes significa identificar os valores previstos para as despesas e sua diluição nos orçamentos dos exercícios em que efetivamente for executada a despesa. O art. 16, inciso II, da LRF exige, por parte do ordenador de despesas, declaração expressa de que o aumento de despesa decorrente da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual.

O próprio artigo 16, em seu § 1º, já traz a definição do que seja “adequada com a lei orçamentária anual”. Portanto, para a despesa ser realizada deverá estar adequada à existência de dotação específica e suficiente, ou abrangida por crédito genérico, para se efetivar a contratação, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não ultrapassem os limites orçamentários previstos para o exercício.

Como se vê, além da estimativa do impacto financeiro-orçamentário, deverá constar dos autos do processo a declaração do ordenador de despesa de que o aumento de despesa a ser gerado pela execução do contrato tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Ao ordenador de despesa será imputada responsabilidade pessoal, pois essa declaração será um ato que o vinculará.

Diante de todos o exposto, fica comprovada a seguinte irregularidade: Ausência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro decorrente da criação do Hospital Municipal de Pequeno Porte da Barra do Riacho, que ampliaria os serviços hospitalares municipais, bem como de declaração do ordenador da despesa de que a mesma possui adequação orçamentária e financeira com a LOA, PPA e LDO em afronta aos artigos 16 e 17, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

A despesa decorrente da criação do HPP da Barra do Riacho é relevante, propiciando significativo impacto nas contas municipais. Conforme previsto no regramento do SUS, as unidades de saúde devem contar com recursos humanos suficientes para prestar o atendimento aos usuários, conforme PORTARIA Nº 2048, DE 5 DE NOVEMBRO DE 200, do Ministério da Saúde.

Devem contar, obrigatoriamente, com os seguintes profissionais: coordenador ou gerente, médico clínico geral, médico pediatra, enfermeiro, técnico/auxiliar de enfermagem, técnico de radiologia, auxiliar de serviços gerais, auxiliar administrativo e, quando houver laboratório na unidade, também deverão contar com bioquímico, técnico de laboratório e auxiliar de laboratório. Outros



profissionais poderão compor a equipe, de acordo com a definição do gestor local ou gestores loco-regionais, como: assistente social, odontólogo, cirurgião geral, ortopedista, ginecologista, motorista, segurança e outros.

Segundo divulgação institucional (Anexo I), o HPP contaria com 55 leitos separados entre clínicos, clínicos médicos, UTI adultos, UADC, isolamento e cirurgia com recuperação anestésica, englobando 10 leitos disponíveis para pacientes de Covid-19. Como se observa, trata-se de uma estrutura que exige somas significativas para sua operação e manutenção, para prestar os serviços a que se destina.

Conforme se verifica em levantamento acostado às fls.74-75 do processo 3128/2021, somente a estimativa para o custeio de 09 (nove) leitos de UTI-Covid e 12 (doze) leitos de enfermaria perfaz o montante de R\$ 4.600.000,00/ano, referente ao custeio dos profissionais vinculados à saúde, excetuando-se do cálculo os profissionais não originários da saúde (administrativo e apoio), insumos, remédios, contratos de manutenção, etc.

Fica claro, portanto, o impacto nas despesas municipais que a abertura de 55 leitos acarretaria, o que corrobora a necessidade de o gestor da saúde ter providenciado a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, bem como assegurar que a mesma possui adequação orçamentária e financeira com a LOA, PPA e LDO em afronta aos artigos 16 e 17, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

3. Das ilegalidades cometidas nas contratações de obras e serviços para adequação de espaço para suposto funcionamento do HPP

Processo 5986/2020 – Contratação de empresa para adequação de espaço na Unidade de Pronto Atendimento (UPA) da Barra do Riacho para funcionamento do Hospital Municipal de Pequeno Porte (HPP).

Não conformidades verificadas, relacionadas a não atendimento de regulamento obrigatório, a saber:

3.1. Não observação da necessidade de limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência (Art. 4-B, inc. IV da Lei Federal nº. 13.979/2020).

- Conforme já exposto nesta análise (vide subitem 3.4), ao optar por criar um hospital completo, onde seriam necessários todas as obras, adaptações e equipamentos, os responsáveis descumpriam restrição imposta pela legislação, tendo em vista que somente uma parcela pequena dos leitos seriam efetivamente utilizados para pacientes da COVID.



3.2. Não cumprimento da RESOLUÇÃO-RDC Nº 63, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2011, da ANVISA, que dispõe sobre os Requisitos de Boas Práticas de Funcionamento para os Serviços de Saúde.

- Nos autos verifica-se informação que os projetos e demais documentos técnicos, que subsidiaram a contratação e execução dos serviços de adequação do espaço para suposto funcionamento do HPP, não contemplam as exigências da ANVISA (fls. 211 do processo 5986/2020). Tais exigências se aplicam a todos os serviços de saúde no país, sejam eles públicos, privados, e se destinam a garantir que os serviços médicos prestados estejam dentro dos padrões de qualidade exigidos, para os fins a que se propõem, de forma que não haja risco à população que os utiliza, e para os profissionais que os presta.
- Importante observar que, em agosto de 2020, a Secretaria de Saúde, por meio do Ministério Público, foi instada a prestar esclarecimentos quanto ao atendimento das exigências da ANVISA. Não consta nos autos a resposta dos responsáveis pela Secretaria.
- Portanto, em agosto de 2020, os gestores responsáveis tinham pleno conhecimento de que as obras e adequações em curso tinham o potencial de não atender a requisitos técnicos federais de conformidade, mesmo assim optaram por continuar com feito.
- Como se observa nos documentos técnicos que instruem os autos do processo 5986/2020, fls. 04-40, não há informações sobre atendimento dos requisitos da ANVISA, Vigilância Sanitária ou Ministério da Saúde.

3.3. Não disponibilização dos serviços objeto da contratação, que permitisse o pronto atendimento da situação de emergência (Art. 4-B, inc. II da Lei Federal nº13.979/2020)

- A PMA não possui a expertise necessária para planejamento e implantação de uma unidade hospitalar do porte que seria implantado no HPP, que requer projetos e gerenciamento adequados, cujos servidores municipais não estão preparados para esta empreitada, até mesmo porque não é atribuição municipal implantar esse tipo de unidade de saúde.
- Verifica-se que as adequações propostas não propiciaram o pronto atendimento da situação de emergência, tendo em vista as diversas inconformidades observadas no ambiente físico do HPP, conforme apontamentos inseridos nos itens 4 e 5 deste relatório, que impossibilitaram o uso do ambiente médico sem risco à população.



Processo 7588/2020 – Contratação de empresa para instalação de equipamentos para tratamento e condicionamento de ar visando equipar o Hospital de Pequeno Porte (HPP)

Não conformidade verificada, relacionada a não atendimento de regulamento obrigatório, a saber:

3.4. Não observação da necessidade de limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência (Art. 4-B, inc. IV da Lei Federal nº13.979/2020).

- Verifica-se que ao optar por equipar um hospital completo, onde seriam necessários todas as obras, adaptações e equipamentos, os responsáveis descumpriam restrição imposta pela legislação, tendo em vista que somente uma parcela pequena dos leitos seriam efetivamente utilizados para pacientes da COVID.
- Como se observa nos autos, a justificativa acostada para a contratação pretendida baseia-se na necessidade de equipar o HPP, o demonstra que a contratação não se limita ao atendimento da situação de emergência, mas sim a equipar o HPP por meio de contrato emergencial.
- Além desse aspecto, verifica-se ausente nos autos parecer técnico, elaborado por servidor qualificado, atestando a indispensabilidade dos equipamentos e instalações contratadas, e demonstrando a relação direta da pandemia com o objeto contratado, ou seja, demonstrando que o objeto tem relação direta, essencial, preponderante com o combate à pandemia.
- Em função das diversas inconformidades observadas na instrução técnica-administrativa dos autos, a Procuradoria Geral do Município entendeu pela impossibilidade de contratação emergencial, nos termos expostos às fls. 193-203 do processo 7588/2020.

Processo 10670/2020 – Contratação de empresa para adequação da Unidade Básica de Saúde (UBS) da Barra do Riacho.

Não conformidade verificada, relacionada a não atendimento de regulamento obrigatório, a saber:

3.5. Não cumprimento da RESOLUÇÃO-RDC Nº 63, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2011, da ANVISA, que dispõe sobre os Requisitos de Boas Práticas de Funcionamento para os Serviços de Saúde, nas instruções de contratação.



- Nos autos verifica-se informação que os projetos e demais documentos técnicos, que subsidiaram a contratação e execução dos serviços de adequação do espaço, não contemplam as exigências da ANVISA (fls. 06 do processo 10670/2020). Tais exigências se aplicam a todos os serviços de saúde no país, sejam eles públicos, privados, e se destinam a garantir que os serviços médicos prestados estejam dentro dos padrões de qualidade exigidos, para os fins a que se propõem, de forma que não haja risco à população que os utiliza.
- Em que pese constar nos autos (fls. 212) informação de que estão apensados “projeto apresentado pela Vigilância Sanitária em conjunto com a SEMOB” não foi possível identificar tal documento entre as peças que compõem os autos. Além disso, informação acostada pelo Secretário de Obras, responsável pela execução dos serviços, atesta que os documentos técnicos não contemplam exigências da Avisa ou Vigilância Sanitária.

Processo 10966/2020 – Contratação de empresa para adequação da estrutura do HPP, com atenção ao projeto de climatização.

Não conformidade verificada, relacionada a não atendimento de regulamento obrigatório, a saber:

3.6. Não observação da ocorrência de situação de emergência, que fundamentasse a contratação (Art. 4º-B, Inc. I da Lei Federal nº13.979/2020).

- Incompatibilidade entre a justificativa apresentada para adequação da estrutura do HPP e o Termo de Referência que fundamentou a contratação que se pretende completar, descaracterizando a situação de emergência que se pretende combater com a contratação.
- Por meio do processo 7588/2020 e Contrato de Fornecimento nº 146/2020), o Município, através da SEMSA, contratou empresa para instalação do sistema de ar condicionado. A mesma empresa, alegando que os serviços contratados não contemplavam adequação civil, elaborou e apresentou um novo projeto à municipalidade, informando que os serviços de adequação civil não constavam no escopo dos trabalhos contratados, nos termos que se extrai da exposição de motivos acostada às fls. 03 do processo 10966/2020.
- Portanto, a justificativa para contratação dos novos serviços de adequação civil da edificação fundamentou-se no fato de que não estariam contemplados no escopo do Contrato de Fornecimento nº 146/2020, como se extrai das fls. 3-4 do processo 10966/2020.



- O objeto do citado contrato contempla os serviços de instalação dos equipamentos de ar condicionado conforme previsto no Termo de Referência. Ocorre que o Termo de Referência, em seu item 8, prevê que os serviços de instalação contemplam aqueles relacionados a pedreiro, pintor e eletricista, conforme se extrai da das fls. 10 dos autos do processo 7588/2020, que fazem parte dos serviços de adequação civil da edificação, que supostamente não estariam contemplados.

4. Da inadequação das instalações físicas às normas e procedimentos de vigilância sanitária, com risco à saúde de profissionais e usuários.

Em 13/01/2020, foi elaborado o Relatório de Vistoria Sanitária para verificação geral das instalações físicas do estabelecimento de saúde Hospital Municipal de Pequeno Porte da Barra do Riacho, pela Vigilância Sanitária Municipal, cuja cópia encontra-se acostada às fls. 18-33 do processo 3128/2021.

Trata-se de um imóvel anexo ao Pronto Atendimento Municipal 24 horas da Barra do Riacho, que fora reformado, em 2020, para suposta instalação de um Hospital Municipal, denominado Hospital Municipal de Pequeno Porte – HPP.

Segundo informações do Relatório, foram detectadas diversas não conformidades higiênico-sanitárias que oferecem risco sanitário aos usuários, impedindo que as instalações sejam utilizadas para o fim proposto, até que suas irregularidades sejam sanadas. Tais irregularidades demonstram o descumprimento da RESOLUÇÃO-RDC Nº 63, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2011, da ANVISA, que dispõe sobre os Requisitos de Boas Práticas de Funcionamento para os Serviços de Saúde.

A verificação do espaço destinado ao HPP, apesar de ter sido supostamente entregue para funcionamento em 29/12/2020, ainda necessita de adequações diversas, para que possa a vir funcionar como uma Unidade Hospitalar, segundo constatado pela Vigilância Sanitária.

Dentre as principais falhas apontadas, destacam-se:

- Não há projeto arquitetônico aprovado pela Vigilância Sanitária;
- A estrutura física apresenta inconformidades com a legislação sanitária vigente;
- O processo de esterilização dos instrumentos médicos não é validado;
- Faltam alvará de funcionamento, da vigilância sanitária e do Corpo de Bombeiros; Planos de gerenciamentos de resíduos de saúde, de manutenção e operação; Procedimentos operacionais padrão, de reprocessamento de produtos médicos, de conduta de segurança biológica, química, física, ocupacional e ambiental;



- Ausência de materiais e equipamentos estabelecidos no Portaria MS/GM nº. 2048/202:

Estetoscópio adulto/infantil, esfigmomanômetro adulto/infantil, otoscópio com espéculos adulto/infantil, oftalmoscópio, espelho laríngeo, bolsa autoinflável (ambú) adulto/infantil, desfibrilador com marca-passo externo, monitor cardíaco, oxímetro de pulso, eletrocardiógrafo, glicosímetro, aspirador de secreção, bomba de infusão com bateria e equipo universal, cilindro de oxigênio portátil e rede canalizada de gases ou torpedão de O² (de acordo com o porte da unidade), maca com rodas e grades, respirador mecânico adulto/infantil, foco cirúrgico portátil, foco cirúrgico com bateria, negatoscópios nos consultórios, serra de gesso, máscaras laríngeas e cânulas endotraqueais de vários tamanhos, cateteres de aspiração, adaptadores para cânulas, cateteres nasais, sondas para aspiração traqueal de vários tamanhos, luvas de procedimentos, máscara para ressuscitador adulto/infantil, ressuscitadores infantil e adulto com reservatório, cadarços para fixação de cânula, laringoscópio infantil/adulto com conjunto de lâminas, cânulas orofaríngeas adulto/infantil, jogos de pinças de retirada de corpos estranhos de nariz, ouvido e garganta, fios cirúrgicos, fios-guia para intubação, pinça de Magylyl, bisturi (cabo e lâmina), material para cricotiroidostomia, drenos para tórax, pacotes de gaze estéril, pacote de compressa estéril, esparadrapo, material para punção de vários tamanhos incluindo agulhas metálicas e plásticas, agulhas especiais para punção óssea, garrote, equipos de macro e microgotas, cateteres específicos para dissecação de veias, tamanho adulto/infantil, tesoura, seringas de vários tamanhos, torneiras de 3 vias, frascos de solução salina, caixa completa de pequena cirurgia, frascos de drenagem de tórax, extensões para drenos torácicos, sondas vesicais, coletores de urina, espátulas de madeira, sondas nasogástricas, eletrodos descartáveis, equipamentos de proteção individual para equipe de atendimento, cobertor para conservação do calor do corpo, travesseiros e lençóis, pacote de roupas para pequena cirurgia, conjunto de colares cervicais (tamanho P, M e G), prancha longa para imobilização da vítima em caso de trauma, prancha curta para massagem cardíaca, gerador de energia elétrica compatível com o consumo da unidade, sistema de telefonia e de comunicação.

- Necessidade de estabelecer mecanismo de identificação do paciente, de segurança cirúrgica, para administração de medicamentos, entre outros;
- Necessidade de adequação da central de esterilização, farmácia, laboratório e salas de radiodiagnóstico conforme legislação;
- Necessidade de providenciar serviço de nutrição para fornecimento de alimentação aos pacientes.

A conclusão do citado relatório faz referência à necessidade de obtenção de documentos e aprovação do projeto arquitetônico pela vigilância sanitária, bem como a estruturação de setores e serviços, adequação e disponibilização de equipamentos, observação de boas práticas para que o local não ofereça risco



à saúde de seus usuários e possa funcionar como uma unidade de prestação de serviços de saúde à população.

Finalmente conclui que o local, na forma que se encontra, oferece risco sanitário aos usuários não podendo ser utilizado até que suas irregularidades sejam sanadas.

4.1. Inauguração de obra inacabada, sem condições de funcionamento, criando expectativa falsa na população e violando os princípios da economicidade, moralidade e impessoalidade (Art. 11 da Lei Federal n.º 8.429/1992).

- O que se verifica, a partir das conclusões constantes do relatório emitido pela equipe técnica da vigilância sanitária municipal, é a total falta de condições para funcionamento do HPP, em que pese o mesmo ter sido supostamente inaugurado em 29/12/2020, nos últimos dias de mandato, onde o prefeito anterior atestou o seguinte, em sua fala (Anexo I):

“Em tempo de pandemia e de tanto sofrimento, entregarmos à população dez novos leitos de UTI, o que nos deixa com um sentimento de dever cumprido. A entrega desse hospital representa mais saúde, mais dignidade e mais humanização para o povo aracruzensense”, relata o prefeito de Aracruz Jones Cavaglieri.

- A inauguração de uma obra inacabada, sem condições de funcionamento, apenas gera despesa irrazoável relacionada à própria solenidade, cria expectativa falsa na população e acaba por violar, isso sim o princípio da impessoalidade, na vertente da promoção pessoal do administrador, contudo, em razão de um feito que sequer é capaz ainda de proporcionar qualquer benefício à sociedade.
- Como se observa, o gestor municipal e o gestor municipal da saúde incorreram na ilegalidade de promover a inauguração e a entrega de obra pública municipal incompleta, sem condições de atender aos fins a que se destina, impossibilitada de entrar em funcionamento imediato e atender a população, conforme evidenciado no relatório da Vigilância Sanitária Municipal, ferindo os princípios da economicidade e moralidade.

5. Da ausência e não conformidade dos equipamentos médico-hospitalares disponibilizados no HPP, ao fim requerido

Em 16/03/2021, foi elaborado o relatório de Análise Técnica sobre o Hospital de Pequeno Porte da Barra do Riacho, cuja cópia consta às fls. 34-39 do processo 3128/2021.



Conforme se observa, a equipe técnica que assina o referido relatório se deparou com diversos pontos de não conformidades em relação aos equipamentos médico-hospitalares disponibilizados, que torna inviável iniciar os serviços de assistência hospitalar no local.

Entre as principais não conformidades detectadas, em relação à disponibilização de equipamentos, destacam-se:

- Ausência de rede de gases nos leitos clínicos de enfermaria;
- Ausência de filtro biológico EPA nos isolamentos clínicos das enfermarias e nos leitos de UTI;
- Rede de oxigênio e de ar comprimido com capacidade muito menor da necessária para utilização em leitos clínicos, de unidade de terapia intensiva e em centro cirúrgico;
- Gerador de energia inadequado para atender a uma estrutura com unidade de terapia intensiva e centro cirúrgico;
- DMLs com filtros EPA desnecessários;
- Ausência de serviço de nutrição e dietética (cozinha) para produção de alimentação de pacientes internados;
- Ausência de vestiários no espaço destinado ao centro cirúrgico;
- Salas operatórias sem rede de gases (ar comprimido, oxigênio e vácuo), sem foco cirúrgicos, sem carros de anestesia, sem monitores, sem bancadas para equipamentos, sem mesas cirúrgicas, sem iluminação adequada;
- Sala de recuperação anestésica sem macas, sem monitores, sem rede de gases;
- Centro cirúrgico sem carrinho de parada e sem desfibrilador;
- Ausência de bomba de infusão, oxímetros de pulso, aspiradores à vácuo, capnografia em monitores, cuffômetros, marcapassos;
- Ventiladores pulmonares de transporte nos boxes de UTI totalmente inadequados para manutenção de pacientes em terapia intensiva;
- Ausência de máquinas para hemodiálise, de osmose reversa, bombas de cloro e estrutura para adequada qualidade da água para o procedimento;

Em função da não adequação do processo de disponibilização de equipamentos ao HPP, o entendimento da equipe responsável pela elaboração do relatório de Análise Técnica sobre o Hospital de Pequeno Porte da Barra do Riacho, é que, na estrutura atual disponível, torna-se inviável iniciar assistência hospitalar segura e de qualidade para qualquer tipo de paciente, sobretudo para pacientes que necessitam de unidade de terapia intensiva.

Como se pode constatar, a pretensa unidade hospitalar não possui uma estrutura de equipamentos que permita a prestação dos serviços à população,



corroborando a conclusão relativa ao item anterior que, tanto o gestor municipal quanto o gestor municipal da saúde promoveram a inauguração de obra pública inacabada, trazendo falsas expectativas à população, e ferindo de morte princípios basilares da administração pública, além da não observação de pré-requisitos e procedimentos estabelecidos pelos SUS e previstos na Portaria MS/GM n°. 2048/2002.

6. Da ausência de previsão de equipes mínimas para funcionamento da estrutura hospitalar

Como previsto no regramento do SUS, as unidades de saúde devem contar com recursos humanos suficientes para prestar o atendimento aos usuários, em atendimento à PORTARIA Nº 2048, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2002, do Ministério da Saúde.

Devem contar, obrigatoriamente, com profissionais, tais como: coordenador ou gerente, médico clínico geral, médico pediatra, enfermeiro, técnico/auxiliar de enfermagem, técnico de radiologia, auxiliar de serviços gerais, auxiliar administrativo e, quando houver laboratório na unidade, também deverão contar com bioquímico, técnico de laboratório e auxiliar de laboratório. Outros profissionais poderão compor a equipe, de acordo com a definição do gestor local ou gestores loco-regionais, como: assistente social, odontólogo, cirurgião geral, ortopedista, ginecologista, motorista, segurança e outros.

Conforme já exposto nesta manifestação, a criação do HPP não foi precedida do necessário planejamento assistencial e orçamentário-financeiro, inclusive de recursos humanos necessários ao pleno funcionamento da unidade, tanto em relação ao pessoal da saúde quanto aos não oriundos da área da saúde (pessoal administrativo e de apoio).

Segundo divulgação institucional, o HPP contaria com mais de 55 leitos separados entre clínicos, clínicos médicos, UTI adultos, UADC, isolamento e cirurgia com recuperação anestésica, englobando 10 leitos disponíveis para pacientes de Covid-19. A gestão e operação de uma estrutura desse porte e complexidade requer profissionais qualificados, em número suficientes, nas mais diversas especialidades.

Constatou-se que não houve, dos responsáveis pela criação e suposta inauguração do HPP, iniciativa no sentido de definir, dimensionar, selecionar e disponibilizar equipes para prestar o adequado atendimento contínuo à população.

Como se observa às fls. 37 do processo 3128/2021, a equipe que elaborou o relatório de Análise Técnica sobre o Hospital de Pequeno Porte da Barra do Riacho, discorre sobre os profissionais necessários para a estrutura hospitalar que se pretendia inaugurar. Como se nota, são diversos profissionais que não



foram disponibilizados pelos responsáveis pela criação do HPP.

Para inauguração do HPP, não foram iniciados no Município, em 2020, processos seletivos ou outro meio de contratação desses profissionais. Portanto, a inauguração do HPP se deu, de forma deliberada, sem que houvesse condições de se prestar o serviço à população, em especial, em relação à disponibilização das equipes necessárias à operação do Hospital.

7. Conclusão:

Segundo informação institucional, divulgada no site da Prefeitura Municipal de Aracruz, em 29/12/2020, o Hospital Municipal de Pequeno - HPP Porte, supostamente inaugurado na mesma data, contaria com mais de 55 leitos separados entre clínicos, clínicos médicos, UTI adultos, UADC, isolamento e cirurgia com recuperação anestésica, englobando 10 leitos disponíveis para pacientes de Covid-19.

Em relação à pretensa criação do HPP, a análise detalhada do ato de gestão permitiu identificar diversas irregularidades, nos termos tratados neste relatório, as quais apresentamos resumidamente a seguir:

1. Ausência da demonstração de diagnóstico assistencial e justificativa técnica que fundamentasse a decisão de criação do HPP

Base Normativa do SUS não atendida: Art. 6º, Inc. I, da PORTARIA Nº 1044/GM, de 01/07/2004.

Descrição sintética da ilegalidade: O dispositivo do SUS, dentro da Política Nacional para Hospitais de Pequeno Porte, determina que caberá ao responsável pela gestão do sistema hospitalar, apresentar diagnóstico da rede hospitalar e sua integração com o sistema de atenção local e regional. Portanto, o gestor municipal, à época, deveria elaborar um diagnóstico assistencial da rede hospitalar municipal, indicando a necessidade de reformulação ou ampliação de serviços, de tal forma que fundamentasse a decisão de criação de uma unidade hospitalar custeada com recursos municipais.

2. Ausência de demonstração dos Parâmetros Assistências que fundamentaram o dimensionamento dos serviços a serem oferecidos pelo HPP

Base Normativa do SUS não atendida: Art. 5º da PORTARIA Nº 1044/GM, de 01/07/2004



Descrição sintética da ilegalidade: O dispositivo do SUS, dentro da Política Nacional para os Hospitais de Pequeno Porte, estabelece a necessidade de se definir parâmetros assistenciais para fundamentar o dimensionamento dos serviços que se pretende oferecer, tais como: necessidade de internações de baixa e média complexidade, taxa de ocupação e média de permanência, que permitissem calcular corretamente o ajuste da oferta quantitativa de leitos, o que não foi providenciado pela gestor municipal da saúde.

3. Não aprovação do Plano de Trabalho de criação do HPP no Conselho Municipal de Saúde, impossibilitando a transparência, a participação social e o debate público sobre o tema

Base normativa do SUS não atendida: Art. 6º, Inc. II, da PORTARIA Nº 1044/GM, de 01/07/2004

Descrição sintética da ilegalidade: O dispositivo do SUS, dentro da Política Nacional para os Hospitais de Pequeno Porte, estabelece a obrigatoriedade de o Gestor Municipal elaborar Plano de Trabalho a ser submetido ao Conselho Municipal de Saúde, contendo o detalhamento das metas, ações e programações a serem implementadas na unidade de saúde de pequeno porte, conforme forma de transparência e participação social. Verifica-se que essa obrigatoriedade não foi cumprida pelo gestor municipal da saúde, responsável pela criação do HPP.

4. Ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro do aumento de despesa acarretado pela criação do HPP

Base legal federal não atendida: Art. 16, Inc. I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Descrição sintética da ilegalidade: Nos termos da legislação, a criação do HPP deveria ser precedida de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em curso e nos dois subsequentes. Ou seja, levantar todas as despesas que seriam necessárias ao custeio da unidade hospitalar, indicando as fontes de financiamentos para o exercício corrente e para os próximos dois anos. Além disso, deveria o ordenador da despesa (Secretária de Saúde à época) garantir que o aumento de despesa teria adequação orçamentária e financeira, ou seja, dizer que o aumento está previsto no orçamento municipal. Tais providências não foram tomadas pelo gestor municipal de saúde, responsável pela criação do HPP.



5. Ilegalidade cometida nas contratações de obras e serviços para adequação de espaço na criação do HPP

Base legal federal não atendida: Art. 4-B, inc. IV da Lei Federal nº. 13.979/2020.

Descrição sintética da ilegalidade: O dispositivo legal estabelece limitação para a contratação sob regime emergencial para enfrentamento da Covid. As contratações devem compreender somente a parcela necessária ao atendimento da situação de emergência (enfrentamento da Covid). Ao optar pela criação de um hospital completo, a ser incorporado de forma permanente à rede assistencial municipal, os responsáveis descumpriam a legislação, tendo em vista que somente uma pequena parcela dos leitos seriam efetivamente utilizados para pacientes da COVID, até o término da situação de calamidade.

6. Inadequação das instalações físicas às normas e procedimentos de vigilância sanitária, com risco à saúde de profissionais e usuários

Base normativa da ANVISA não atendida: Art. 3º da RESOLUÇÃO-RDC Nº 63, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2011, da ANVISA

Descrição sintética da ilegalidade: O espaço físico do HPP, adaptado no final de 2020, apresenta diversas irregularidades oferecendo risco sanitário aos usuários, impedindo que as instalações sejam utilizadas no atendimento médico, conforme Relatório de Vistoria Sanitária elaborado pela Vigilância Sanitária Municipal como, por exemplo. Falta de um serviço de nutrição para fornecimento de alimentação aos pacientes internados, por exemplo. Tal situação caracteriza o descumprimento, pela Gestora Municipal de Saúde, dos requisitos para os serviços de saúde estabelecidos pela ANVISA.

7. Inadequação e falta de equipamentos médico-hospitalares essenciais ao funcionamento de unidade hospitalar, impossibilitando a prestação dos serviços

Base normativa dos SUS não atendida: Portaria MS/GM nº. 2048/2002

Descrição sintética da ilegalidade: Os equipamentos e demais materiais disponibilizados no HPP apresentam diversos pontos de irregularidades, que tornam inviável iniciar os serviços de assistência hospitalar no local, conforme atestado em relatório produzido por equipe técnica composta, entre outros profissionais, por médico infectologista. Por exemplo, as



salas operatórias estão incompletas, não possuindo rede de gases (ar comprimido, oxigênio e vácuo), foco cirúrgicos, carros de anestesia, monitores, bancadas para equipamentos, mesas cirúrgicas e iluminação adequada. Tal situação caracteriza o descumprimento, pelo gestor municipal da saúde, do padrão mínimo requerido para os serviços de saúde estabelecido pelo SUS.

8. Ausência de previsão e não disponibilização de equipes mínimas que possibilitasse a prestação de serviços à população pela unidade hospitalar

Base Normativa do SUS não atendida: Portaria MS/GM nº. 2048/2002

Descrição sintética da ilegalidade: Conforme previsto em regulamento do SUS, as unidades de saúde devem contar com recursos humanos suficientes para prestar o adequado atendimento assistencial à população. Não houve, dos responsáveis pela criação e suposta inauguração do HPP, iniciativa no sentido de definir, dimensionar, selecionar e disponibilizar equipes para prestar o adequado atendimento contínuo à população, o que impossibilitaria a prestação de serviços à população.

9. Ilegalidade cometida pela não disponibilização dos serviços, objeto de contratação, que permitisse o pronto atendimento da situação de emergência, que fundamentou a dispensa de licitação.

Base legal federal não atendida: Art. 4-B, inc. II da Lei Federal nº13.979/2020.

Descrição sintética da ilegalidade: As adequações propostas não propiciaram o pronto atendimento da situação de emergência, tendo em vista as diversas inconformidades observadas no espaço físico e na disponibilização de equipamentos e de pessoal no HPP, conforme apontamentos inseridos neste relatório, especialmente em relação às irregularidades de número 7, 8 e 9. Tais inconformidades são reflexos do desatendimento da regulamentação do SUS e ANVISA, que impossibilitaram diretamente a prestação dos serviços assistenciais à população.

10. Inauguração de obra inacabada, sem condições de funcionamento, violando os princípios da economicidade, moralidade e impessoalidade, criando expectativa falsa na população



Base legal federal não atendida: Art. 11 da Lei Federal nº. 8.429/1992

Descrição sintética da ilegalidade: A inauguração de uma obra inacabada, sem condições de funcionamento, gera despesa irrazoável relacionada à própria solenidade, cria expectativa falsa na população e acaba por violar princípios basilares da administração pública, em razão de um feito que sequer é capaz ainda de proporcionar qualquer benefício à sociedade. Portanto, o gestor municipal e o gestor municipal da saúde incorreram na ilegalidade de promover a inauguração e a entrega de obra pública municipal incompleta, sem condições de atender aos fins a que se destina, impossibilitada de entrar em funcionamento imediato e atender a população.

Em função de todo o exposto neste relatório, conclui-se que o ex-prefeito municipal de Aracruz, Sr. [REDACTED] e a ex-secretária municipal da Saúde, Sra. [REDACTED] cometeram atos de ilegalidade na criação do Hospital Municipal de Pequeno Porte da Barra do Riacho, ao descumprirem regulamento da ANVISA e do SUS imprescindíveis ao funcionamento de unidade de prestação de serviços hospitalares; regulamento de contratações públicas disposto na Lei de Licitações e na Lei Federal nº 13.979/2020; regulamento de equilíbrio fiscal dos entes disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), além de incorrerem em improbidade administrativa ao inaugurarem unidade hospitalar impossibilitada de prestar serviços, frustrando as expectativas da população.

Considerando o que estabelece a Lei Orgânica do TCEES, recomenda-se representar junto à Corte de Contas, comunicando a ocorrência de ilegalidades na criação e inauguração do Hospital Municipal de Pequeno Porte da Barra do Riacho, Município de Aracruz, nos termos do art. 99 da Lei Complementar nº 621 de 14/01/1993 (atualizada), ante aos fatos e aos indícios de provas apresentados neste relatório de controle interno.

Aracruz (ES), 25 de março de 2021.

Luís Fernando Mendonça Alves

Controlador-Geral do Município

Manifestação - Processo Administrativo nº 3128/20212

Anexo I – Notícia Institucional da PMA de Inauguração do Hospital Municipal de Pequeno Porte – HPP da Barra do Riacho (orla)

11/03/2021

Prefeitura de Aracruz Inaugura Hospital (HPP) em Barra do Riacho - Nova Onda Online

365

#AD

Obtenha até R\$200 em Créditos de Aposta

São aplicados Termos e Condições

Fechar Pub

Registre-se

 FcGambiarAracruz.orgPrefeitura de Aracruz inaugura Hospital (HPP)
em Barra do RiachoPor **Repórter Nova Onda** - 29/12/2020

A Prefeitura de Aracruz, por meio da Secretaria Municipal de Saúde (Semsu), inaugurou, nessa terça-feira (29), às 9h, o Hospital de Pequeno Porte (HPP) da Orla do município.

O hospital funcionará em Barra do Riacho, ao lado do Pronto Atendimento (PA), e contará com mais de 55 leitos separados entre clínicos, clínicos médicos, UTI adultos, UADC, isolamento e cirurgia com recuperação anestésica. Ele possui 10 leitos disponíveis para pacientes de Covid-19

O HPP também possui banheiros adaptados e torneiras com sensores, visando uma melhor higienização.

"Em tempo de pandemia e de tanto sofrimento, entregarmos à população dez novos leitos de UTI, o que nos deixa com um sentimento de dever cumprido. A entrega desse hospital representa mais saúde, mais dignidade e mais humanização para o povo aracruzenses", relata o prefeito de Aracruz Jones Cavagliari.