



Relatório de Demandas Externas

Número: 00190.026390/2012-08

Sumário Executivo

Unidade Examinada: ASSOCIACAO HOSPITALAR MOINHOS DE VENTO

Introdução

Este Relatório trata dos resultados de ações de controle desenvolvida em função de situações presumidamente irregulares ocorridas na Associação Hospitalar Moinhos de Vento (AHMV) e apontadas à Controladoria-Geral da União – CGU, que deram origem ao processo nº 00190.026390/2012-08.

A fiscalização teve como objetivo analisar fatos supostamente irregulares apontados pelo Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Porto Alegre/RS e identificados quando de sua análise às prestações de contas dos exercícios de 2009 e 1º semestre de 2010 da Associação Hospitalar Moinhos de Vento (CNPJ nº 92.685.833/0001-51) – entidade privada que, em 2008, por meio do Termo de Ajuste nº 06/2008, recebeu a condição de filantropia e, como contrapartida, pactuou metas com o Ministério da Saúde (MS) para o apoio do desenvolvimento institucional do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Programa Proadi-SUS (art. 3º, § 17 do Decreto nº 2.536/1998 e Portaria GM/MS nº 3.276/2007).

A fiscalização foi realizada no período de 18/08/2014 a 19/09/2014, com etapa de campo realizada no período de 01/09/2014 a 05/09/2014.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, as técnicas de inspeção física, análise documental/contábil e registro fotográfico.

As situações evidenciadas nos trabalhos de campo foram segmentadas de acordo com a competência de monitoramento a ser realizado pela Controladoria-Geral da União.

A primeira parte, destinada aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal – gestores federais dos programas de execução descentralizada – apresenta situações evidenciadas que, a princípio, demandam a adoção de medidas preventivas e corretivas desses gestores, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especial, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

Na segunda parte serão apresentadas as situações evidenciadas decorrentes de levantamentos necessários à adequada contextualização das constatações relatadas na primeira parte. Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Quantidade de ações de controle realizadas nos programas/ações fiscalizados:

Ministério	Programa/Ação Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa/Ação
MINISTERIO DA SAUDE	APERFEICOAMENTO DO SISTEMA UNICO DE SAUDE (SUS)	1	49.060.000,00
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		1	49.060.000,00

O executor dos recursos federais foi previamente informado sobre os fatos relatados por meio do Ofício nº 24963/2014/GAB/CGU-Regional/RS/CGU-PR, de 26/09/2014, e sua manifestação datada de 06/10/2014 foi incorporada aos registros do presente Relatório.

Consolidação de Resultados

Durante os trabalhos de fiscalização realizados, não foram constatadas falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados.

Do montante fiscalizado de R\$ 49.060.000,00 (quarenta e nove milhões e sessenta mil reais) não foi identificado potencial prejuízo financeiro. As situações presumidamente irregulares elencadas na demanda foram consideradas improcedentes.

Destacam-se, a seguir, as situações de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos recursos federais executados na esfera local.

Ordem de Serviço: 201407805

Município/UF: Porto Alegre/RS

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: ASSOCIACAO HOSPITALAR MOINHOS DE VENTO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 49.060.000,00

Prejuízo: R\$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01/09/2014 a 05/09/2014 no âmbito do Termo de Ajuste nº 06/2008 firmado em 17/11/2008 entre o Ministério da Saúde e a Associação Hospitalar Moinhos de Vento, no qual a entidade privada recebeu a condição de filantropia e como contrapartida pactuou metas com o Ministério da Saúde (MS) para o apoio do desenvolvimento institucional do Sistema Único de Saúde (SUS) com fulcro no § 17 do art. 3º do Decreto nº 2.536/1998 e na Portaria GM/MS nº 3.276/2007.

A certificação como Entidade Beneficente de Assistência Social na Área da Saúde (CEBAS-SAÚDE) é condição para que determinada entidade passe a usufruir de isenção do pagamento de contribuições para a seguridade social nos termos da Lei nº 12.101, de 27/11/2009. Cabe à Secretaria de Atenção à Saúde, por meio do Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência em Saúde, analisar o cumprimento dos requisitos legais nos requerimentos apresentados pelas entidades de saúde e submetê-los ao Secretário de Atenção à Saúde para concessão ou renovação do CEBAS-SAÚDE, bem como encaminhar à Secretaria da Receita Federal do Brasil informações sobre os pedidos de certificação e renovação deferidos e os definitivamente indeferidos, na forma e prazo por ela estabelecidos (Decreto nº 7.797/2012).

Conforme a Lei nº 12.101/2009, para ser considerada beneficente e fazer jus à certificação, a entidade de saúde deverá comprovar o cumprimento das metas estabelecidas em convênio ou instrumento congênere celebrado com o gestor local do SUS, bem como ofertar a prestação de seus serviços ao SUS no percentual mínimo de 60%. Alternativamente, o CEBAS-SAÚDE poderá ser concedido às entidades de reconhecida excelência que realizem projetos de apoio no âmbito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do SUS (Proadi-SUS) mediante Termo de Ajuste celebrado com o Ministério da Saúde.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Análise de resultados alcançados no âmbito do Projeto.

Fato

A presente fiscalização foi realizada em cumprimento à Ordem de Serviço nº 201407805, tendo como período de exame o triênio 2009-2011, coincidindo com a vigência do Termo de Ajuste nº 06/2008 firmado em 17/11/2008 entre o Ministério da Saúde e a Associação Hospitalar Moinhos de Vento.

O referido Termo traz em sua Cláusula Primeira o seguinte objeto:

“O presente termo tem por objeto o desenvolvimento e a implantação, pela ENTIDADE, de Projetos de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde – SUS, aprovados pelo MINISTÉRIO e descritos na cláusula terceira deste instrumento”.

Reproduzimos abaixo os principais dados da Cláusula Terceira:

Quadro 1 – Projetos de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do SUS

Projeto	Valor (R\$)	Prazo de desenvolvimento	Secretaria responsável	Nº de Processo no Ministério da Saúde
Desenvolvimento de Técnicas de Operação e Gestão de Serviços de Saúde em uma Região Intramunicipal de Porto Alegre – Distritos de Saúde Restinga e Extremo Sul	49.060.000,00	3 anos	SAS/MS	25000.154710/2008-45
Projeto Núcleo Mama Porto Alegre	3.663.000,00	3 anos	SAS/MS	25000.154727/2008-01
Serviços Ambulatoriais Complementares – Morro da Cruz e Ilhas da Pintada e Grande dos Marinheiros	7.277.000,00	3 anos	SAS/MS	25000.154737/2008-38
Diagnóstico e Implementação do Projeto de Reestruturação e Qualificação da gestão dos Hospitais	3.600.000,00	3 anos	SE/MS	25000.195523/2008-11

Fonte: Termo de Ajuste 06/2008 firmado em 17/11/2008 entre o Ministério da Saúde e a AHMV.

O escopo da CGU-Regional/RS restringiu-se ao “*Desenvolvimento de Técnicas de Operação e Gestão de Serviços de Saúde em uma Região Intramunicipal de Porto Alegre* –

Distritos de Saúde Restinga e Extremo Sul”, cujo valor representou 77% do total pactuado para triênio 2009-2011.

A título de informação, em 2011 foi assinado o Termo de Ajuste nº 05/2011 com vigência no triênio 2012-2014 e está previsto para 2014 a assinatura de outro Termo de Ajuste para o triênio 2015-2017 – período no qual, se estima, todos os serviços de engenharia relacionados ao Hospital da Restinga e Extremo Sul estejam conclusos.

O Projeto foi dividido em Fases, sendo que no triênio 2009-2011 foram realizadas atividades relacionadas às seguintes Fases:

- Fase 1 - Definição das necessidades de saúde da população adstrita ao Projeto, seus indicadores e metas.
- Fase 2 - Construção e operação dos projetos de Intervenção e das Redes de Atenção em Saúde (inconclusa).
- Fase 3 - Definição e adoção de estratégias de intervenção nas linhas de cuidado prioritárias (inconclusa).

A Fase 1 consistiu na realização de um estudo demográfico e epidemiológico dos habitantes da região do Projeto ao longo do ano de 2009, sendo concluído em 2010. Seu objetivo foi descrever as características demográficas e socioeconômicas e avaliar a saúde e o uso de serviços de saúde pela população residente nos Distritos Sanitários da Restinga e do Extremo Sul de Porto Alegre/RS.

A coleta dos dados foi feita através de questionário padronizado aplicado por entrevistadores contratados pela Fundação Universidade-Empresa de Tecnologia e Ciências – FUNDATEC. Foram entrevistados 3391 adultos, 987 adolescentes e 215 crianças.

No âmbito da Fase 2 do projeto a principal atividade foi a construção de uma estrutura hospitalar no Bairro Restinga (extremo sul de Porto Alegre/RS) constituída das seguintes unidades físicas:

- Unidade de Internação (135 leitos);
- Centro Cirúrgico e Obstétrico;
- Centro de Especialidades – Policlínica (25 consultórios);
- Centro de Diagnósticos (imagem e exames laboratoriais);
- Pronto-Atendimento; e
- Escola de Gestão em Saúde (quatro salas de aulas teóricas, laboratórios para aulas práticas, laboratório de informática e biblioteca).

Ao final do triênio 2009-2011 as obras estavam em andamento e possuíam previsão de entrega ao final do primeiro semestre de 2013. O registro fotográfico a seguir, de 21/10/2011, ilustra o estágio das obras àquela época:



Foto 1 – Obras do Hospital da Restinga e Extremo Sul em outubro/2011.

Fonte: Banco de imagens da Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS (<http://bancodeimagens.procempa.com.br>)

Não obstante, o Hospital da Restinga e Extremo Sul somente foi inaugurado oficialmente em 04/07/2014 (ainda que com prestação parcial de serviços à comunidade). O não cumprimento dos prazos deveu-se a atrasos na obra e na contratualização com o Município, envolvendo, também, as esferas estadual e federal.

O Hospital iniciou suas atividades equipado com 25 (vinte e cinco) leitos de emergência e 65 (sessenta e cinco) leitos para internação.

A seguir, registro fotográfico da Equipe da CGU durante a visita em 04/09/2014:



Foto 2 – Fachada do Hospital da Restinga e Extremo Sul.



Foto 3 – Fachada da Emergência do Hospital da Restinga e Extremo Sul.



Foto 4 – Leitos de Internação.



Foto 5 – Leitos da Emergência.



Foto 6 – Sala de Atendimento Imediato da Emergência (vermelha).



Foto 7 – Sala de Ressonância Magnética.

Quando da inspeção “in loco” pela Equipe da CGU, em 04/09/2014, ainda não estavam em funcionamento o Centro Cirúrgico e Obstétrico, o Centro de Diagnóstico e o Centro de Especialidades. As instalações físicas destinadas à Escola de Gestão em Saúde estavam em obras em fase de acabamento.

A Escola de Gestão em Saúde visa à formação e capacitação de recursos humanos para atuar no distrito de saúde Restinga/Extremo Sul. Suas atividades iniciaram no primeiro semestre de 2009 e, ao final de 2011, apresentou os seguintes resultados:

Quadro 2 – Principais resultados – Escola de Gestão em Saúde

Cursos já concluídos	Nº de alunos início	Nº de alunos fim	Contratados
ACS	53	46	36
Auxiliar Saúde Bucal	30	26	1
Técnico em Enfermagem	30	21	20
Cuidadores	51	49	2
Pós em Saúde da Família	26	18	4
Pós em Medicina Família e Comunidade	15	12	2
TOTAL:	205	172	65

Fonte: Relatório de Anual Janeiro-Dezembro de 2011, fornecido pela AHMV.

Ainda compreendida pela Fase 2, a organização das redes e linhas de atenção do Sistema Regional Intramunicipal em atenção primária à saúde teve início no triênio 2009-2011.

A atenção primária à saúde é efetuada por meio de Unidades de Saúde da Família:

- USF Paulo Viaro: inaugurada em 31/05/2010;
- USF Chapéu do Sol: inaugurada em 28/11/2011;
- USF Núcleo Esperança: não inaugurada até o final de 2011.

Durante o triênio analisado a AHMV também era responsável pela gestão do Pronto Atendimento da Restinga como unidade de atendimento às necessidades de urgência e emergência aos moradores da Restinga e Extremo Sul. Com o início das atividades do Hospital da Restinga e Extremo Sul, em 30/06/2014, foi efetuada a transferência dos pacientes para a emergência do novo hospital, enquanto o Pronto Atendimento da Restinga foi desativado.

Na Fase 3 foram desenvolvidas seguintes ações:

- Saúde bucal;
- Elaboração de protocolos clínicos;
- Projetos de pesquisas com pacientes portadores de hipertensão arterial sistêmica;
- Pesquisa para validação de questionário para infecção pelo vírus da hepatite C.

Tais ações foram priorizadas a partir dos resultados do Diagnóstico de Saúde realizado na Fase 1 do projeto.

Ao final do triênio de abrangência do Termo de Ajuste nº 06/2008 as partes firmaram o 1º Termo Aditivo, em 30/12/2011, a fim de alterar os valores dos projetos e, consequentemente, o valor das isenções das contribuições sociais para R\$ 73.140.624,88 (setenta e três milhões cento e quarenta mil seiscientos e vinte e quatro reais e oitenta e oito centavos), considerando a prerrogativa de complementação da execução financeira dos projetos em até 30% do valor das isenções em serviços assistenciais e ambulatoriais pactuados com o gestor local do SUS. Do valor total aditivado, R\$ 5.255.905,66 (cinco milhões duzentos e cinquenta e cinco mil novecentos e cinco reais e sessenta e seis centavos) referem-se ao projeto “Desenvolvimento de Técnicas de Operação e Gestão de Serviços de Saúde em uma Região Intramunicipal de Porto Alegre – Distritos de Saúde Restinga e Extremo Sul”. A tabela a seguir demonstra a evolução do total das despesas realizadas ao longo do triênio em comparação com os recursos financeiros previstos no projeto:

Quadro 3 - Execução Financeira (Projeto: Desenvolvimento de Técnicas de Operação e Gestão de Serviços de Saúde em uma Região Intramunicipal – Distritos de Saúde Restinga e Extremo Sul)

Período	Ano 1 - 2009	Ano 2 - 2010	Ano 3 - 2011	Total
Total de Gastos Previstos	R\$ 10.277.000,00	R\$ 18.159.500,00	R\$ 21.133.500,00	R\$ 49.570.000,00
Total de Despesas Realizadas	R\$ 9.580.932,00	R\$ 16.247.249,00	R\$ 28.997.724,00	R\$ 54.825.905,00
Diferença Financeira	(R\$ 696.068,00)	(R\$ 1.912.251,00)	R\$ 7.864.224,00	R\$ 5.255.905,00
Diferença Percentual	(6,77%)	(10,53%)	37,21%	10,60%

Fonte: Ofício nº 039/2014/RS/AHMV, de 05/09/2014.

O Ofício s/nº, encaminhado pela AHMV ao Ministério da Saúde em 09/09/2011 solicitando a repactuação do Termo de Ajuste nº 06/2008, esclarece os motivos para o aumento de 10,60% das despesas do projeto. De acordo com o documento, as alterações são atinentes a dois aspectos:

“1) A necessidade de elaborarmos novos projetos para a construção da estrutura hospitalar (internação, pronto atendimento, centro de especialidades, centro de diagnósticos, escola de gestão em saúde), em função da mudança do terreno originalmente destinado para o hospital. Além dos custos dos novos projetos, a regularização da topografia do terreno (serviços de terraplanagem) que necessitamos realizar, superou o orçamento previsto;

2) Iniciamos um processo de qualificação da gestão do atual Pronto Atendimento da Restinga, com reformas locais, reestruturação dos recursos humanos e da complexidade Instalada, além de forte programa de capacitação dos colaboradores padronizando protocolos”.

Por fim, cumpre-nos registrar que o sítio eletrônico do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre (http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?reg=6&p_secao=8) noticiou a inauguração do Hospital da Restinga em matéria intitulada: *“Hospital da Restinga e Extremo Sul: conquista do controle social”*, cujo teor enfatizou a relevância dos movimentos sociais para sua viabilização.

2.2.2. Falta de apreciação do Termo de Ajuste nº 06/2008 pelo Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre.

Fato

O Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Porto Alegre/RS, no uso das atribuições legais que lhe conferem a Lei Federal nº 8.142/90 e a Lei Municipal nº 277/92 de Porto Alegre, encaminhou à Controladoria Regional da União no Rio Grande do Sul (CGU-Regional/RS) o Ofício nº 119/11, de 20/07/2011, apontando indícios de fatos supostamente irregulares identificados quando da análise da prestação de contas dos exercícios de 2009 e 2010 da Associação Hospitalar Moinhos de Vento (AHMV), CNPJ nº 92.685.833/0001-51 – entidade privada que, em 2008, por meio do Termo de Ajuste nº 06/2008, de 17/11/2008, recebeu a condição de filantropia e como contrapartida pactuou metas com o Ministério da Saúde (MS) para o apoio do desenvolvimento institucional do Sistema Único de Saúde (SUS) com fulcro no § 17 do art. 3º do Decreto nº 2.536/1998 e na Portaria GM/MS nº 3.276/2007.

Os documentos que formalizaram a demanda do CMS de Porto Alegre foram autuados sob os NUP nº 00222.000727/2011-43 e 00222.000791/2011-23 e instruídos com cópias dos Ofícios nº 35/11, de 16/02/2011, e nº 67/11, de 19/04/2011, do CMS de Porto Alegre, encaminhados à AHMV solicitando esclarecimentos a respeito da Prestação de Contas Anual de 2009 e do 1º semestre de 2010 – os quais, segundo o CMS, não teriam sido respondidos satisfatoriamente.

Os fatos apontados pelo CMS de Porto Alegre também deram origem ao Inquérito Civil Público nº 1307/2009 do Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul (MPF/PRRS), que solicitou o posicionamento da CGU-Regional/RS por meio do Ofício PR/RS/4º Ofício Cível nº 3217/2012, de 08/05/2012, autuado sob o NUP nº 00190.0026390/2012-08.

O Ofício nº 119/11, de 20/07/2011, do CMS de Porto Alegre, após análise prévia por meio da Nota Técnica nº 2035/2011/CGU-Regional/RS/CGU-PR, de 05/08/2011, permitiu à CGU elencar a hipótese de impropriedade a seguir:

"a) Falta de apreciação pelo CMS do Termo de Ajuste nº 06/2008, firmado entre o MS e a Entidade Hospitalar;".

No que tange à ausência de apreciação pelo CMS de Porto Alegre do Termo de Ajuste nº 06/2008, o próprio MPF/PRRS ajuizou a Ação Civil Pública nº 5004915-44.2013.404.7100/RS, em 01/02/2013, **contra a União e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, não incluindo a Associação Hospitalar Moinhos de Vento entre os réus da demanda.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) proferiu decisão em caráter liminar (antecipação de tutela), em 11/03/2013, deferindo parcialmente a antecipação da tutela na Ação Civil Pública nº 5004915-44.2013.404.7100/RS, conforme excerto a seguir:

“Ante o exposto, rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva da União e defiro a antecipação de tutela para que os réus: (a) não celebrem novos contratos/convênios/aditamentos e não aprovem projetos no SUS sem a prévia e efetiva oitiva do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre; (b) encaminhem ao Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre os contratos/convênios já celebrados e em andamento com a Associação Hospitalar Moinhos de Vento, a fim de proceder à oitiva do Conselho, bem como as prestações de contas dos contratos/convênios já celebrados, acompanhados da documentação e esclarecimentos entendidos necessários pelo Conselho para a adequada análise, no prazo de dez dias.”

Em suma, tanto o Ministério Público Federal quanto o TRF4 atribuíram a competência de encaminhar o Termo de Ajuste nº 06/2008 para apreciação do Conselho Municipal de Saúde, antes de sua celebração, à **União e à Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, ou seja, sem atribuir qualquer responsabilidade à Associação Hospitalar Moinhos de Vento.

Assim, entendemos que a demanda do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre/RS foi improcedente nesse aspecto, posto que a falta de apreciação pelo CMS não é ressalva que possa ser imputada à AHMV.

2.2.3. Critério de alocação dos custos indiretos do Termo de Ajuste nº 06/2008.

Fato

O Ofício nº 119/11, de 20/07/2011, do CMS de Porto Alegre, após análise prévia por meio da Nota Técnica nº 2035/2011/CGU-Regional/RS/CGU-PR, de 05/08/2011, permitiu à CGU elencar a hipótese de impropriedade a seguir:

"b) Falta de descrição pormenorizada das despesas em prestação de contas e de justificativas em relação ao rateio de despesas indiretas;".

As Prestações de Contas Anuais do Termo de Ajuste nº 06/2008 foram elaboradas em conformidade com a Portaria GM/MS nº 2.734, de 17/11/2008, que estabeleceu as regras e os critérios para monitoramento, avaliação e prestação de contas dos Projetos de Apoio ao Desenvolvimento Institucional ao SUS habilitados no rito da Portaria GM/MS nº 3.276/2007. Vale ressaltar que esse normativo não exigiu o detalhamento dos custos indiretos na apresentação das prestações de contas.

Em análise aos Relatórios de Prestações de Contas Anuais identificamos os montantes de custos indiretos durante o triênio de vigência do Termo de Ajuste nº 06/2008, conforme tabela a seguir:

Quadro 4 – Custos Indiretos do Termo de Ajuste nº 06/2008

Exercício	Valor dos Custos Indiretos
2009	R\$ 4.866.866,90
2010	R\$ 5.547.487,29
2011	R\$ 7.511.921,91
Total	R\$ 17.926.276,10

Fonte: Relatórios de Prestação de Contas Anuais do Termo de Ajuste 06/2008 (fornecidos pela AHMV).

Enquanto os custos diretos são constituídos por aqueles elementos possíveis de serem mensurados individual e proporcionalmente durante um processo de produção (como: quantidade de medicamentos fornecidos a pacientes, número de equipamentos hospitalares adquiridos etc.), os custos indiretos não podem ser atribuídos diretamente a um produto, devendo ser agregados ao seu valor final por meio de critérios de rateio (como: despesas com energia elétrica, homens/hora do setor administrativo, gastos com aluguéis etc.).

Conforme observado pelo CMS de Porto Alegre, os custos indiretos não foram apresentados de maneira pormenorizada; entretanto, devido a sua natureza, não é viável a divulgação detalhada dos itens que compõem esses custos, calculados por metodologias de rateio consagradas na Contabilidade.

Pela Solicitação de Fiscalização nº 201407804/002, de 02/09/2014, a Equipe da CGU requisitou à Associação Hospitalar Moinhos de Vento informações a respeito dos critérios de rateio e de alocação dos custos indiretos. Em resposta preliminar, por meio do Ofício nº 039/2014/AHMN, de 05/09/2014, a AHMV apresentou a manifestação a seguir:

“Para alocação dos custos indiretos, o Hospital Moinhos de Vento adota o método de Custeio por Absorção. Esta metodologia está adequada ao Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC). Além disso, este método de custeio é consagrado pela Lei 6.404/76 e atende aos princípios contábeis geralmente aceitos. A classificação dos Centros de Custos é distribuída em: Centros Administrativos; Centros de Apoio; Centros Produtivos e Filantropia.

Utilizamos o Sistema de Custos Informatizado MV[®] para gerar informações confiáveis. Os dados de Custos diretos e indiretos foram importados do Sistema Contábil e foi utilizada a metodologia de rateio recíproco que permite a alocação mútua entre os centros de custos. "Trata-se de um método que permite a obtenção de parâmetros de custeio dos serviços de forma mais precisa".

"O método adotado pelo PNGC é a alocação recíproca. Esta metodologia é a que mais identifica os custos reais dos produtos/serviços finais. Para que os resultados sejam satisfatórios, os centros de custos devem ter uma rede de relacionamentos, ou seja, os departamentos serão relacionados para facilitar a distribuição de seus gastos. Essa metodologia reconhece que há participação recíproca entre os centros de custos não-

produtivos, e leva este fato em consideração antes de efetuar o rateio final entre os centros de custos produtivos".

Os Projetos do PROADI-SUS, em especial aqueles que utilizam a estrutura do Hospital Moinhos de Vento tem seus custos decorrentes da intensidade com que os serviços são utilizados. Cada centro de custo administrativo e de apoio tem um critério de rateio específico. Algumas informações são automáticas e outras manuais.

Alguns exemplos de critérios utilizados:

- Serviço de Pessoal: Número de funcionários*
- Serviço de Informática: Número de Microcomputadores;*
- Serviço de Manutenção: Horas Trabalhadas;*
- Serviço de Compras: Número de solicitações de compra;*
- Corpo Executivo: Horas trabalhadas;*
- Serviço de Almoxarifado: Itens dispensados.*

Pelas considerações relacionadas, o Hospital Moinhos de Vento adota metodologia que busca assegurar valores de custos e despesas indiretas por meio de conceitos que adotam uma abordagem de custeio por absorção. O resultado é o desenvolvimento de critérios de rateio específicos, os quais permitem a geração de prestações de contas mais consistentes.

O Sistema MV[®] apura o total geral de Custos Indiretos para todos os projetos filantrópicos, e a partir destes dados são distribuídos nos projetos, proporcionais as despesas diretas e investimentos de cada projeto. A proporcionalidade dos custos indiretos alocados automaticamente em cada projeto observa ao final o total de exonerações fiscais de toda a instituição (...)"

De fato, na contabilidade de custos das empresas privadas o método de custeio por absorção segue os Princípios Fundamentais de Contabilidade e, conseqüentemente, é o aceito pela legislação fiscal no Brasil (art. 290 do Regulamento do Imposto de Renda-RIR/99 – Decreto nº 3.000, de 26/03/1999).

Vale ressaltar que, conforme previsto no art. 6º da Portaria GM/MS nº 2.734/2008, as prestações de contas foram auditadas por auditores independentes – que, em seus “Relatórios de Asseguração Limitada”, expediram a seguinte opinião:

*“Os critérios para alocação das despesas indiretas nos setores filantrópicos foram estabelecidos utilizando o modelo de custeio por absorção. A contabilização dos custos para este projeto foi realizada seguindo dois critérios de alocação: (I) Custos diretos – Apropriação dos gastos e investimentos decorrentes das atividades classificadas em contas específicas de acordo com a sua natureza e finalidade e (II) Custos Indiretos – Apropriados pelo sistema de custos indiretos da Associação Hospitalar Moinhos de Vento por critérios de rateio específicos ao tipo de custo e área de apoio utilizada, **seguindo as melhores práticas contábeis**” (grifamos).*

Ainda, cabe destacar que o Ministério da Saúde emitiu Certidões em 08/10/2013 atestando que a AHMV cumpriu, nos exercícios de 2009, 2010 e 2011, as etapas previstas no plano de trabalho dos projetos de apoio ao PROADI-SUS pactuados por meio do Termo de Ajuste nº 06/2008, aprovando as respectivas prestações de contas.

Em suma, tendo em vista que a utilização do método de custeio por absorção para a alocação dos custos indiretos é amplamente aceita pela Contabilidade e atende ao previsto na legislação fiscal, entendemos que a demanda do CMS de Porto Alegre foi improcedente nesse aspecto.

2.2.4. Contratação da Fundação Universidade-Empresa de Tecnologia e Ciências - FUNDATEC pela Associação Hospitalar Moinhos de Vento.

Fato

O Ofício nº 119/11, de 20/07/2011, do CMS de Porto Alegre, após análise prévia por meio da Nota Técnica nº 2035/2011/CGU-Regional/RS/CGU-PR, de 05/08/2011, permitiu à CGU elencar a hipótese de impropriedade a seguir:

"c) Irregularidades na subcontratação da empresa jurídica FUNDATEC: insuficiência na descrição do objeto; falta de demonstração da economicidade; valor da contratação acima do previsto no termo de ajuste; falta de demonstração da relação contratual e da remuneração dos empregados da entidade;".

A contratação pela AHMV da Fundação Universidade-Empresa de Tecnologia e Ciências (FUNDATEC), CNPJ nº 87.878.476/0001-08 (entidade de direito privado sem fins lucrativos e de utilidade pública), teve como objeto a seleção e contratação de entrevistadores que trabalharam quando da realização de estudo demográfico e epidemiológico da população dos Distritos Sanitários da Restinga e do Extremo Sul da cidade de Porto Alegre. O estudo corresponde à primeira fase do projeto "Desenvolvimento de Técnicas de Operação e Gestão de Serviços de Saúde em uma Região Intramunicipal de Porto Alegre – Distrito da Restinga e Extremo Sul", constante do Termo de Ajuste nº 06/2008, e seu objetivo foi fornecer informações necessárias ao dimensionamento dos serviços a serem oferecidos à população.

Para a realização do estudo a AHMV havia estimado o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ao passo que o Relatório Anual de Atividades referente a 2009 prestou contas do montante efetivo de R\$ 296.000,00 (duzentos e noventa e seis mil reais). Tal fato foi justificado pela AHMV por erro na estimativa inicial de serviços a serem contratados, bem como pela necessidade de atualização de valores, haja vista que estes se basearam em dados de 2007 ao passo em que a contratação ocorreu em 2009.

Conforme detalhado no subitem 2.2.1 deste relatório, ao final do triênio 2009-2011 (período abrangido pelo Termo de Ajuste nº 06/2008) a AHMV e o Ministério da Saúde firmaram o 1º Termo Aditivo para corrigir o valor total do projeto, majorando-o em R\$ 5.255.905,66 (cinco milhões e duzentos e cinquenta e cinco mil e novecentos e cinco reais e sessenta e seis centavos) em decorrência da comprovação pela entidade da realização de despesas a maior em relação àquelas inicialmente pactuadas.

Acerca da disparidade entre os valores orçados e realizados a AHMV havia emitido a seguinte justificativa pelo Ofício AHMV s/nº, de 23/03/2011, ao ser questionada pelo CMS: *"O orçamento enviado ao Ministério da Saúde no início do ano 2008 tem como base os preços do ano 2007, portanto há uma correção de preços no orçado inicial; o custo de transporte dos entrevistadores e dos supervisores (transporte coletivo e reembolso de quilômetros rodados) foi além do estimado inicialmente. Para garantir perda inferior a*

10% dos domicílios sorteados (tivemos somente 4,8% de perdas), o entrevistador retornava no mínimo mais duas vezes ao domicílio sorteado, além das visitas dos supervisores de campo, Somadas as despesas de transporte, outras despesas também excederam o valor estimado, inicialmente em decorrência da ampliação do prazo de execução da pesquisa”.

Houve também a contratação da FUNDATEC na segunda fase do projeto, no âmbito da Escola de Gestão, para aplicação de provas objetivas de língua portuguesa e matemática como parte do processo seletivo para os cursos de Técnico de Enfermagem, Técnico em Saúde Bucal e Auxiliar em Saúde Bucal.

No mesmo ofício a AHMV, ao responder questionamento do CMS, assim informou sobre a contratação da FUNDATEC: *“A contratação da FUNDATEC obedeceu aos critérios de economicidade e do Manual de Fornecedores da Associação Hospitalar Moinhos de Vento”.* O citado Manual foi anexado ao ofício.

Considerando-se que inexistia fundamento legal para que se exija da Associação Hospitalar Moinhos de Vento a subordinação ao regime da Lei de Licitações em suas aquisições e contratações (haja vista tratar-se de entidade privada aplicando recursos próprios em contrapartida à concessão de filantropia), entendemos que a AHMV, ao demonstrar que, para o Termo de Ajuste nº 06/2008 foram adotados os mesmos procedimentos internos que regem suas relações comerciais, atendeu à questão da economicidade. Entendemos que a demanda do Conselho Municipal de Saúde foi improcedente nesse aspecto.

2.2.5. Falta de termo de repartição de bens adquiridos em execução ao projeto.

Fato

O Ofício nº 119/11, de 20/07/2011, do CMS de Porto Alegre, após análise prévia por meio da Nota Técnica nº 2035/2011/CGU-Regional/RS/CGU-PR, de 05/08/2011, permitiu à CGU elencar a hipótese de impropriedade a seguir:

“d) Falta de termo de repartição de bens adquiridos em execução do projeto;”.

No que concerne à destinação dos bens adquiridos pelo projeto, a Cláusula Quinta do Termo de Ajuste nº 06/2008 (titularidade dos bens patrimoniais e reserva de propriedade intelectual) definiu que o regime de propriedade dos resultados associados ao projeto deverá ser acordado em um Termo de Repartição de Benefícios a ser pactuado entre a Associação Hospitalar Moinhos de Vento e o Ministério da Saúde.

Instada, por meio da Solicitação de Fiscalização 201407804/001, de 26/08/2014 a apresentar o referido Termo de Repartição, a AHMV emitiu a seguinte manifestação por meio do Ofício nº 038/2014/RS/AHMV, de 05/09/2014:

“Informamos que o Projeto “Desenvolvimento de Técnicas de Operação e Gestão de Serviços de Saúde em uma Região Intramunicipal de Porto Alegre - Distritos de Saúde Restinga e Extremo Sul” constante do Termo de Ajuste nº 06/2008, do triênio 2009-2011, foi reapresentado ao final do ano de 2011 para continuidade no triênio 2012-2014. Após aprovado, integrou o Termo de Ajuste nº 05/2011. Todos os equipamentos e/ou materiais permanentes adquiridos durante a vigência do projeto permaneceram nas Unidades pertencentes ao projeto e que tiveram suas atividades continuadas no triênio 2012-2014.

Conforme o Termo de Ajuste nº 05/2011, Cláusula Quinta, "a titularidade dos direitos patrimoniais advindos das pesquisas científicas, bem como os resultados tecnológicos decorrentes dos recursos do projeto de apoio referentes ao PROADI-SUS, serão, ao final deste, do MINISTÉRIO, que disponibilizará Termo de Autorização de Uso". Ainda nesta Cláusula, a Subcláusula Segunda refere que a ENTIDADE deverá apresentar ao final do projeto de apoio a formalização da doação do equipamento e/ou material permanente adquirido com os recursos do projeto ao seu destinatário.

Portanto ratificamos que ao final do Projeto "Desenvolvimento de Técnicas de Operação e Gestão de Serviços de Saúde em uma Região Intramunicipal de Porto Alegre – Distritos de Saúde Restinga e Extremo Sul" será elaborado Termo de Doação dos equipamentos e/ou materiais permanentes adquiridos durante a vigência deste Projeto. Este Termo de Doação terá como destinatário a Entidade do SUS determinada pelo Ministério da Saúde”.

Conforme o relato da AHMV os bens serão doados ao Ministério da Saúde por meio de Termo de Doação ao final do projeto – o que consideramos estar de acordo com o previsto no Termo de Ajuste.

Concluimos que, nesse aspecto, a demanda também foi improcedente, pois não havia possibilidade de pactuação em 2011 (data da demanda do CMS) sobre a destinação de bens que só viriam a ser construídos e/ou adquiridos em datas futuras, por incoerência temporal.

2.2.6. Permuta de imóveis entre a Associação Hospitalar Moinhos de Vento e o Município de Porto Alegre.

Fato

O Ofício nº 119/11, de 20/07/2011, do CMS de Porto Alegre, após análise prévia por meio da Nota Técnica nº 2035/2011/CGU-Regional/RS/CGU-PR, de 05/08/2011, permitiu à CGU elencar a hipótese de impropriedade a seguir:

“e) Permuta de imóveis para construção de estrutura hospitalar com o município de forma não prevista no Termo de Ajuste;”.

No que tange às ações pactuadas entre a AHMV e o Ministério da Saúde, a construção da estrutura hospitalar e ambulatorial de atenção está prevista na "Fase 2 - Redes da Atenção do Sistema Regional Intramunicipal" em área no Bairro Restinga e, quanto à localização, de acordo com as condições previstas no Projeto e no Termo de Ajuste nº 06/2008.

O Hospital da Restinga e Extremo Sul, com área útil de 19.148m², foi construído em terreno de 41.670 m² que foi permutado com o Município de Porto Alegre/RS por outro terreno de propriedade da Associação Hospitalar Moinhos de Vento.

Especificamente quanto à permuta de imóveis entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e a AHMV, porém, nosso entendimento é de que **não compete à CGU** avaliar se a transação foi lesiva ao erário municipal – eis que não há recurso federal envolvido – cabendo à municipalidade e às instâncias responsáveis pelo controle de seus atos avaliarem a legitimidade da transação.

Ante o exposto, abstermo-nos de emitir opinião acerca da demanda do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre no que tange a esse aspecto.

2.2.7. Locais de realização de aulas práticas supervisionadas a alunos dos cursos previstos no Projeto.

Fato

O Ofício nº 119/11, de 20/07/2011, do CMS de Porto Alegre, após análise prévia por meio da Nota Técnica nº 2035/2011/CGU-Regional/RS/CGU-PR, de 05/08/2011, permitiu à CGU elencar a hipótese de impropriedade a seguir:

"f) Disponibilização de estágios em região distante do local do desenvolvimento do projeto".

O Projeto “Desenvolvimento de Técnicas de Operação e Gestão de Serviços de Saúde em uma Região Intramunicipal de Porto Alegre (Distritos de Saúde da Restinga e Extremo Sul)”, no âmbito do Termo de Ajuste nº 06/2008, previa na “Fase 2 – Redes de Atenção do Sistema Regional Intramunicipal” a criação da Escola de Gestão em Saúde.

De acordo com o projeto, seriam desenvolvidos os seguintes cursos de capacitação e de formação em nível técnico e de pós-graduação (especialização) na área de saúde:

- Curso de Especialização Médica em Medicina de Família e Comunidade;
- Curso de Especialização Multiprofissional em Saúde Comunitária;
- Curso de Agentes Comunitários;
- Curso de Auxiliar de Consultório Dentário (ACD);
- Curso Técnico em Higiene Dental (THD);
- Curso Técnico de Enfermagem para atuação Comunitária e Social e Cuidados Hospitalares.

A demanda do CMS de Porto Alegre se baseou no Ofício nº 035/2011, de 16/02/2011, encaminhado à Associação Hospitalar Moinhos de Vento, solicitando informações acerca das Unidades de Saúde da Família (USF) onde seriam realizadas as práticas supervisionadas dos alunos dos cursos previstos no Projeto.

Por meio do Ofício s/nº, de 23/03/2011, a AHMV informou ao CMS de Porto Alegre que os estágios supervisionados ocorreriam nas Unidades de Saúde da Família da Ilha Grande dos Marinheiros, Ilha da Pintada e Paulo Viaro (Belém Novo).

Do ponto de vista do CMS os locais eleitos pela AHMV para realização dos estágios seriam distantes da região prevista para construção do hospital. Entretanto, tendo em vista que o Hospital da Restinga e Extremo Sul somente foi inaugurado em 04/07/2014 (ainda que parcialmente), por óbvio não seria viável se exigir o desenvolvimento de práticas supervisionadas nesse nosocômio no interregno de 2008 a 2014.

Assim, as Unidades de Saúde da Família que são diretamente administradas pela AHMV foram utilizadas para as aulas práticas – o que pode ser interpretado como uma medida de racionalização de custos (nunca como um impeditivo às aulas).

A USF da Ilha Grande dos Marinheiros e a USF da Ilha da Pintada são coordenadas pela AHMV desde julho/2004, mediante convênio com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, enquanto que a USF Paulo Viaro (Belém Novo) foi inaugurada em 31/05/2010 e a sua administração pela AHMV estava prevista no Projeto.

Em suma, os cursos foram realizados conforme previsto no projeto e as práticas supervisionadas foram ministradas em locais designados pela AHMV e sob sua administração. Tendo em vista que o local de realização dos estágios não havia sido estipulado no Projeto e que não houve prejuízo aparente ao objeto, entendemos que a demanda do CMS de Porto Alegre foi impecável nesse aspecto.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que os projetos desenvolvidos estão adequados e coerentes com o previsto no Termo de Ajuste nº 06/2008, firmado em 17/11/2008 entre o Ministério da Saúde e a Associação Hospitalar Moinhos de Vento, no âmbito do Programa Proadi-SUS.