



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

PROCESSO:	113/2023
JURISDICIONADO:	Secretaria de Estado da Saúde (Sesau)
SUBCATEGORIA:	Fiscalização de atos e contratos
ASSUNTO:	Supostas irregularidades relacionadas à liquidação, finalidade e economicidade da despesa com locação de ambulâncias para atender ao Hospital Infantil Cosme e Damião (HICD). Conexão com os contratos ns. 20/SSESAU/PGE2022 (dispensa de licitação – proc. 0036.003994/20222-22) e 1002/SESAU/PGE/2022 (pregão n. 668/2021 – proc. 0057.441495/2020-20)
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Posterior
RESPONSÁVEL:	Jefferson Ribeiro da Rocha, CPF n. ***.686.602-**, secretário de Estado da Saúde; Sérgio Pereira, CPF n. ***.285.772-**, diretor-geral do Hospital Infantil Cosme e Damião
VRF:	R\$ 2.025.007,68 ¹
RELATOR:	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de fiscalização de atos/contratos, deflagrada em decorrência de comunicado apócrifo enviado a este Tribunal de Contas, noticiando supostas irregularidades na liquidação, finalidade e economicidade da despesa com a contratação dos serviços de transporte inter-hospitalar de pacientes para atender ao Hospital Infantil Cosme e Damião (HICD).

2. HISTÓRICO

2. O feito foi instruído com os elementos constantes do comunicado apócrifo de irregularidades, por meio de procedimento de apuração preliminar (PAP), que, após diligências de ofício e diligências de ofício, verificou estarem presentes os requisitos de

¹ Somatório dos valores dos contratos administrativos em exame relativos às despesas do Hospital Infantil Cosme e Damião, cf. documentos de ID 1341290 e 1341322.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

admissibilidade prescritos no art. 6º, incisos I a III da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, cf. relatório técnico de ID 1342009.

3. Ultimada a análise de seletividade (ID 1342009), consubstanciada em verificações de cunho geral, concluiu-se pela remessa dos autos à então Coordenadoria de Fiscalização de Contratos (Cecex 5), para a elaboração de proposta de fiscalização.

4. Nesse passo, a Cecex 5 propôs converter o procedimento de apuração preliminar em processo de fiscalização de atos/contratos, com objetivo de aferir a conformidade da despesa realizada em decorrência da execução dos contratos ns. 20/SESAU/PGE2022 e 1.002/SESAU/PGE/2022, bem assim para que fosse autorizada a realização das diligências que se fizerem necessárias, a partir da coleta e análise das evidências suficientes e adequadas, para que a respectiva unidade técnica de controle externo possa emitir opinião técnica sobre a regularidade das despesas em comento, cf. relatório técnico de ID 1369756.

5. O relator, de seu turno, acolheu a proposta formulada pela Cecex 5 e converteu o feito em fiscalização de atos/contratos, determinando a notificação dos responsáveis para ciência deste processo e, por fim, a devolução do feito à unidade técnica, para que promova a sua devida instrução, cf. decisão de ID 1377106; é o que a unidade técnica promove agora.

6. De resto, faz-se mister pontuar que os responsáveis, notificados, trouxeram a lume de plano justificativa, cf. documento de ID 1392085, o que será considerado para efeito de instrução prévia.

7. Por fim, forçoso apontar que os fatos foram analisados à luz apenas do comunicado de irregularidade, consoante recorte realizado pela unidade técnica de início.

2. ANÁLISE

8. De acordo com o relatório técnico de ID 1399756, as irregularidades noticiadas foram sintetizadas da seguinte forma:

9. a) haveria subutilização das ambulâncias, não haveria demanda, principalmente no período noturno, que justificasse a realização da despesa;

10. b) o fornecedor dos serviços teria por prática “duplicar” as saídas dos veículos para “dar mais volume”, registrando os percursos de ida e volta do HICD a outras unidades como duas viagens e não uma única;

11. c) que não haveria a necessidade de utilizar transporte por ambulância para deslocar pacientes do HICD para realizar exames no hospital de base Dr. Ary Pinheiro (HBAP), haja vista a curta distância, no entanto, isso estaria sendo feito cotidianamente; e

12. d) o HICD já possuiria ambulâncias e mão de obra próprias, não havendo necessidade de contratar os serviços em questão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

13. Faz-se mister pontuar que os fatos noticiados foram acompanhados dos relatórios de controle diário de saída de veículos do período de 1/8/2022 a 30/11/2022 (ID 1337445, págs. 8-115).
14. Impende pontuar ainda que a investigação preliminar revelou que no exercício de 2022 os serviços foram prestados pela empresa Instruaud Sistema Integrado de Cuidados e Administração de Serviços em Saúde Eireli, selecionada por meio de dispensa de licitação, SEI n. 0036.003994/2022-22, que resultou no contrato n. 20/SESAU/PGE2022, cuja parcela do objeto foi o fornecimento de 2 ambulâncias (1 do tipo suporte básico “B” e 1 do tipo suporte avançado “D”, porque só possuíam 1 do tipo básico “B”) para o Hospital Infantil Cosme e Damião – HICD, cf. se extrai do contrato de IDs 1341290 e 1341291.
15. Demais disso, segundo consta do valor global do contrato, de R\$ 3.475.356,00 (três milhões e quatrocentos e setenta e cinco mil, trezentos e cinquenta e seis reais), R\$ 355.308,00 (trezentos e cinquenta e cinco mil, trezentos e oito reais) foram utilizados para as locações no HICD; registra-se que o referido contrato vigorou de 14/1/2022 a 14/7/2022 e por ser emergencial não foi prorrogado, não tendo sido identificado qual a forma de execução dos serviços no período de 15/7/2022 a 27/12/2022, motivo por que a unidade técnica especulou de início que possa ter ocorrido sem cobertura contratual.
16. De resto, acrescente-se, por ser de relevo, que em paralelo à execução do contrato n. 20/SESAU/PGE2022, em 1/10/2021, a Administração deflagrou o pregão eletrônico n. 668/2021/SUPEL, objeto de análise neste Tribunal nos autos n. 2.213/21, concluído em 15/12/2022; e, sublinhe-se, a empresa Instruaud Sistema Integrado de Cuidados e Administração de Serviços em Saúde Eireli sagrou-se vencedora do certame e em sequência firmou o contrato n. 1.002/SESAU/PGE/2022 (ID 1341322), no valor global de R\$ 1.669.699,68, cujo objeto foi suprir as necessidades do HICD (2 ambulâncias do tipo suporte básico “B”), conforme se extrai do contrato de ID 1341322.
17. Nesse passo, com suporte no o art. 71, §2º, do Regimento Interno deste Tribunal (RITC), a unidade técnica propôs como ação de fiscalização a conversão do feito em processo de fiscalização de atos/contratos, especificamente em relação aos contratos n. 20/SESAU/PGE2022 (proc. Sei n. 0036.003994/2022) e contrato n. 1.002/SESAU/PGE/2022, com a finalidade de aferir a conformidade das despesas realizadas em função da execução dos mencionados contratos.
18. Pois bem.
19. Os responsáveis, notificados, repita-se, trouxeram a lume justificativa que se reputa de plano bastante para afastar as irregularidades delatadas, em especial porque fora realizada diligência na sede do Hospital Infantil Cosme e Damião, no dia 24/7/23, às 11h (ID 1436762), com o objetivo de colher documentos que comprovem a boa e regular execução dos contratos administrativos em exame, que restou frutífera.
20. Explica-se.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

21. No que tange à assertiva de que haveria subutilização das ambulâncias, uma vez que não haveria demanda, principalmente no período noturno, que justificasse a realização da despesa, os responsáveis divisaram que o HICD é uma unidade de referência estadual no atendimento a crianças de 0 a 12 anos, que abriga 140 leitos e 1 unidade de terapia intensiva pediátrica, divididos nos dois andares de sua estrutura, inclusive, atende aos 52 municípios do estado de Rondônia e áreas fronteiriças (estados do Amazonas, Mato Grosso e Acre e a República da Bolívia), oferecendo serviços médicos hospitalares nas diversas especialidades, que vão do diagnóstico à terapêutica, por meio de procedimentos de assistência ao tratamento clínico e cirúrgico de média e alta complexidade, tanto no âmbito de atenção ambulatorial quanto no de emergência/urgência.
22. A época dos fatos, os responsáveis descortinaram que o HICD dispunha de apenas 1 ambulância "tipo B" para atender 24hs a toda a demanda pediátrica, não sendo possível a realização de manutenção preventiva no tempo certo, bem como se tornava crítico ainda nos casos de manutenção corretiva, quando sofriam com a falta de ambulância sobressalente, a fim de evitar a descontinuidade dos serviços ofertados de remoção de pacientes.
23. Os responsáveis também registraram que a rotina diária na logística de remoção de pacientes, sejam eles internados e/ou regulados para realização de exames, compreende em locais distintos, tais como: Hospital de Amor Amazônia, Centro de Diagnóstico por Imagem, Infinita Diagnóstico por Imagem, Daia Medicina Diagnóstica, Centro de Diagnóstico por Imagem Dr. Enoch, HB, JP II, Limiar - Clínica de Avaliação e Reabilitação da Audição.
24. Exames que, segundo os responsáveis, são e/ou eram realizados em locais fora do HICD: Eletroencefalograma - INAO Eletroneuromiografia – INAO, Tomografias e Ressonâncias - CDI, DAIA, INFINITA, MEGA IMAGEM, Cintilografia Renal, Óssea, Cardíaca – CARDIONUCLEAR, Holter 24hs – POC, Odontologia Especial – POC, Nasofibrolaringoscopia e Laringoscopia - Clínica Dr. Alexandre Rosa - Otocenter Audiometria, Bera, Imitanciometria, OEA - Clínica Limiar USG, Colonoscopia, EDA, Ecocardiograma - HB, Angiotomografia e Uratomografia - JP II, assim como consultas na POC (avaliação) de crianças internadas.
25. Cabe ressaltar que os responsáveis destacaram que esta unidade hospitalar pediátrica contava com a cedência de 1 ambulância tipo "B" referente ao contrato 386/PGE-2016, para apoio às demandas anteriormente mencionadas; todavia, os responsáveis mencionaram que foi solicitado o retorno da ambulância cedida.
26. Os responsáveis informaram ainda que as referidas contratações ocorreram principalmente pela necessidade de oferecer serviço de transporte adequado e de acordo com a demanda real existente nas unidades hospitalares, tendo em vista o estudo de viabilidade técnica e econômica do serviço de transporte mediante locação de ambulâncias e UTI - autogestão x terceirização n. 5835, o qual apontou a insuficiência da frota frente às demandas da Secretaria de Estado da Saúde (Sesau), dada a necessidade da terceirização de ambulâncias adicionais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

27. Os responsáveis frisaram que se elaborou estudo técnico por meio do qual se detectou a vantajosidade econômica da locação de ambulâncias, segundo o qual "o custeio mensal geral de uma ambulância pelo Estado gira em cerca de R\$ 136.946,95; já o valor de locação mensal de uma ambulância é de R\$ 49.858,33".
28. Nesse caminho, os responsáveis afirmaram que o transporte de pacientes para realização de exames e cirurgias em hospitais vizinhos é uma medida que visa a garantir o acesso dos pacientes aos serviços de saúde necessários, especialmente por o HICD não dispor de estrutura e recursos para atender à demanda dos pacientes em questão (cumpre esclarecer que não dispõe de centro cirúrgico).
29. Essa medida, segundo os responsáveis, busca assegurar a continuidade e qualidade do tratamento médico e evitar prejuízos à saúde dos pacientes, uma vez que transportar o paciente de um local até o outro, seja dentro do serviço ou entre diferentes instituições de saúde, significa responsabilizar-se integralmente pelo cuidado da pessoa até o destino; e o transporte jamais deve agravar a situação clínica de difícil resolução.
30. Os responsáveis pontuaram ainda que, com o advento da pandemia do coronavírus, muitos protocolos e rotinas tiveram modificações para evitar a propagação do vírus em escala maior do já se apresentava; com isso, o transporte de pacientes passou a ser observado segundo as novas normas internas de desinfecção da CCIH, o que demandou a necessidade de mais de uma ambulância para atender aos pacientes (considerando que no período em que uma estava em lavagem, a outra estaria de prontidão).
31. Além disso, os responsáveis trouxeram a lume que o HICD não dispunha de UTI móvel para transporte inter-hospitalar e atenção aos pacientes que necessitam de cuidados médicos intensivos, considerando suas necessidades, que podem ser de alto risco em emergências; e pontuaram também que a ambulância do tipo UTI móvel deve ser do tipo D e contar com os equipamentos médicos necessários para essa função, conforme portaria n. 2.048/2002 do Ministério da Saúde.
32. Segundo o mesmo regulamento técnico, os responsáveis averbaram que as unidades hospitalares de atendimento às urgências e emergências devem possuir retaguarda de maior complexidade, a fim de garantir o encaminhamento dos casos que extrapolem sua complexidade; e, ademais, que o " transporte inter-hospitalar, em qualquer de suas modalidades, de acordo com a disponibilidade de recursos e a situação clínica do paciente a ser transportado, deve ser realizado em veículos adequados e equipados de acordo com o estabelecido no capítulo IV do referido Regulamento".
33. Portanto, segundo os responsáveis, a contratação das ambulâncias é plenamente justificável – em número exponencialmente reduzido (2), destaque-se –, uma vez que, em que pese o menor fluxo no período noturno, é necessário que a unidade esteja de prontidão para o atendimento às urgências e emergências.
34. À luz da justificativa dos responsáveis, é razoável concluir que havia, com efeito, necessidade de contratação de ambulâncias – que se operou inclusive em número reduzido (2 em cada contrato fiscalizado), em especial por conta da existência de estudo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

viabilidade técnica econômica favorável às contratações em tela (ID 1439218), o que fora materializado apenas por meio dos contratos administrativos ns. 20/22 e 1.002/22 (o que afasta a ideia de que teria havido reconhecimento de dívida na hipótese por conta de falta de cobertura contratual, como ventilou a unidade técnica de início).

35. Demais disso, cumpre pontuar que, em sede de diligência, foi possível obter os últimos relatórios que comprovam a boa e regular execução do objeto contratado (deslocamento das ambulâncias utilizadas pelo HICD [própria e contratadas]), cf. documentos de ID 1440434, 1440436 e 1440437, o que denota que de fato o objeto aqui contratado é/era necessário/premente.

36. No que diz com o fato delatado de que o fornecedor dos serviços teria por prática “duplicar” as saídas dos veículos para “dar mais volume”, registrando os percursos de ida e volta do HICD a outras unidades como duas viagens e não uma única, os responsáveis asseriram que, em que pese a previsão contratual do envio do demonstrativo de controle diário de saída de veículos, juntamente à nota fiscal e outros documentos necessários à prestação de contas mensal, a forma como a contratada realizava os registros de entrada e saída não influenciam em nenhum aspecto para fins de liquidação da despesa, uma vez que o pagamento era realizado mensalmente por ambulância contratada, cf. se extrai dos contratos juntados nos IDs 1341290, 1341291 e 1341322 e de consulta aos SEIs ns. 0036.001746/2023-28 e 0036.068283/2022-01.

37. De outra parte, no tocante ao fato delatado de que não haveria a necessidade de utilizar transporte por ambulância para deslocar pacientes do HICD para realizar exames no hospital de base Dr. Ary Pinheiro (HBAP), haja vista a curta distância, no entanto, isso estaria sendo feito cotidianamente, os responsáveis asseriram, de modo coerente, que, apesar da curta distância entre as duas unidades hospitalares, existe um fluxo a ser seguido para admissão de pacientes entre estas, portanto, por determinação da direção do HBAP, bem como prezando pela segurança dos pacientes, o transporte inter-hospitalar de pacientes pós cirúrgicos não pode ser realizado a pé, devido ao percurso que possui pisos irregulares, bem como pode sofrer ação de intempéries (chuva), e, ainda, necessariamente passa por ambientes insalubres como lavanderias e necrotério (a simples dispersão de resíduos de lavagem para o estacionamento não impede a alta circulação viral que ocorre no ambiente).

38. No que atine ao fato delatado de que o HICD já possuiria ambulâncias e mão de obra próprias, não havendo necessidade de contratar os serviços em questão, os responsáveis negaram, dizendo que 1 ambulância e apenas o pessoal do quadro próprio da Sesau não seriam suficientes para atender a todas as demandas da unidade e destacaram que o HICD fica próximo ao HBAP, todavia, no referido trajeto há um necrotério e chão irregular que causa trepidação, aumentando o risco do paciente cair da maca; não há proteção eficiente contra o sol e chuva e ainda existe a possibilidade do trajeto estar interditado pela lavanderia ou por outros setores que laboram no trajeto; os responsáveis ressaltaram ainda, como informação mais importante, que alguns dos pacientes encaminhados encontram-se instáveis clinicamente, sendo necessário o suporte assistencial mais completo possível (como medicamentos de urgência, ventilador mecânico e monitor), que somente pode ser suprido



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

por meio da ambulância, de vez que procedimentos de emergência não podem ser realizados com a maca em movimento.

39. E mais, os responsáveis sublinharam também que o encaminhamento de pacientes para realização de exames e cirurgias em hospitais vizinhos e o retorno ao hospital de origem exigem cuidados especiais e observância das normas técnicas e legais aplicáveis à matéria.

40. Nesse sentido, destacaram os seguintes aspectos:

a) legislação aplicável: o transporte de pacientes em ambulâncias é regulamentado pelo Ministério da Saúde, por meio da Portaria nº 2.048/2002, que estabelece as normas técnicas e diretrizes do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU). Além do mais, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) define as regras de tráfego de veículos em vias públicas, incluindo as ambulâncias. Ainda deve-se ser considerada a Resolução - RDC n. 36, de 25 de julho de 2013, que institui ações para a segurança do paciente em serviços de saúde e dá outras providências, levando-se em conta que as instituições de saúde devem agir ativamente na prevenção de quedas;

b) condições da ambulância: as ambulâncias utilizadas para o transporte dos pacientes na referida época se encontravam em condições adequadas de higiene, segurança e funcionamento, contando ainda com equipamentos de suporte à vida e que estavam em perfeitas condições de uso;

c) capacitação da equipe: a equipe de saúde responsável pelo transporte dos pacientes é capacitada e habilitada para prestar os cuidados necessários ao paciente durante o transporte. É fundamental que a equipe esteja preparada para identificar e solucionar problemas que possam surgir durante o transporte, especialmente em situações de emergência;

d) autorização para transporte: o transporte de pacientes em ambulância para hospitais vizinhos e retorno ao hospital de origem sempre foram autorizados pela autoridade competente, que pode ser o médico responsável pelo paciente ou a autoridade sanitária responsável pela gestão dos serviços de saúde;

e) documentação: é importante que a documentação do paciente esteja completa e atualizada, incluindo os registros médicos, exames realizados e medicamentos prescritos. Essa documentação deve acompanhar o paciente durante todo o processo de transporte e ser entregue aos profissionais responsáveis pelo atendimento no hospital de destino;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

f) responsabilidade civil e penal: o descumprimento das normas técnicas e legais aplicáveis ao transporte de pacientes em ambulâncias pode configurar infração administrativa e, em casos mais graves, responsabilidade civil e penal dos envolvidos;

g) disponibilidade das ambulâncias: estas devem estar disponíveis para quando forem necessárias, destacando-se que os veículos são desinfetados sempre que há um paciente com COVID-19, Meningite ou outra doença infectocontagiosa, podendo levar algumas horas. Com base nos aspectos levantados, é possível concluir que o encaminhamento de pacientes para realização de exames e cirurgias em hospitais vizinhos e retorno ao hospital de origem é uma prática legal e necessária, desde que cumpridas as normas técnicas e legais aplicáveis ao transporte de pacientes em ambulâncias.

41. Portanto, diante das razões expostas, os responsáveis frisaram que é possível concluir que o encaminhamento de pacientes para realização de exames e cirurgias em hospitais vizinhos e retorno ao hospital de origem é uma medida legal e necessária para garantir a continuidade e qualidade do tratamento médico, desde que cumpridas as normas técnicas e legais aplicáveis ao transporte de pacientes em ambulâncias.

42. De resto, os responsáveis informaram, em síntese, que atualmente as necessidades da unidade HICD são atendidas através do contrato n. 1.002/SESAU/PGE/202, celebrado no processo sei n. 0057.441495/2020-20, para execução da prestação de serviço de transporte inter-hospitalar terrestre de pacientes, com duas ambulâncias apenas de suporte básico Tipo "B" 24h - porquanto a unidade preferiu adquirir diretamente 1 ambulância do tipo suporte avançado "D", cuja locação era mais onerosa, destaque-se -, por um período de 12 (doze) meses, a contar de 23/12/2022; e, quanto à fase de liquidação, a unidade encaminha mensalmente, sem atraso, as produções para pagamento, e até a presente data não detectaram intercorrências apresentadas pelas unidades.

43. Portanto, depreende-se que os responsáveis conseguiram demonstrar que era necessária a contratação de 2 ambulâncias por meio dos contratos administrativos aqui sindicados, em especial porque a unidade fiscalizada também opera em regime de urgência/emergência, bem assim que tem havido a boa e regular execução contratual.

3. CONCLUSÃO

Pelo quanto exposto, à luz de todos os dados/informações carreados aos autos, em especial da justificativa prematura dos responsáveis, a unidade técnica conclui que os fatos delatados não se revelaram verdadeiros, o que permite o arquivamento dos autos.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. À vista disso tudo, a unidade técnica propõe:

45. a) considerar que os fatos delatados de modo anônimo não se revelaram verdadeiros/ilícitos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Fiscalização de Atos e Contratos

46. b) notificar os responsáveis da decisão que for proferida nos autos; e
47. c) arquivar os autos.

Porto Velho, 1 de agosto de 2023.

Sharon Eugênie Gagliardi
Auditora de Controle Externo
Matrícula n. 300

SUPERVISIONADO:
Wesler Andres Pereira Neves
Auditor de Controle Externo – Matrícula 492
Coordenador – Portaria 447/2020

Em, 1 de Agosto de 2023



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

SHARON EUGÊNIE GAGLIARDI
Mat. 300
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 2 de Agosto de 2023



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

WESLER ANDRES PEREIRA NEVES
Mat. 492
COORDENADOR