

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ASSEMBLEIA FISCALIZA – TEMA EM FOCO 2023/2024

RELATÓRIO FINAL

(Art. 7º da Deliberação nº 2.783, de 2022)

O **Assembleia Fiscaliza – Tema em Foco** é uma iniciativa de acompanhamento intensivo das políticas públicas desenvolvidas no Estado. Seu objetivo é obter um quadro mais detalhado da prestação dos serviços oferecidos. Para isso, a cada edição, são escolhidos temas específicos para esse monitoramento, que é realizado no âmbito comissões permanentes da Casa por meio de seus instrumentos ordinários.

Comissão de Saúde

Tema escolhido: Otimização dos recursos, flexibilização do teto de pagamento dos procedimentos da média e alta complexidade e valorização dos profissionais de saúde, a fim de reduzir os vazios assistenciais na área da saúde e aumentar a eficiência dos serviços prestados.

Deputado Arlen Santiago

Relator

Belo Horizonte

2024

Assembleia Fiscaliza – Tema em Foco 2023/2024

Comissão de Saúde

Relatório Final

Tema: Otimização dos recursos, flexibilização do teto de pagamento dos procedimentos da média e alta complexidade e valorização dos profissionais de saúde, a fim de reduzir os vazios assistenciais na área da saúde e aumentar a eficiência dos serviços prestados.

Objetivo Geral: Debater e acompanhar a aplicação dos recursos em saúde como forma de aumentar a eficiência dos serviços prestados e reduzir os vazios assistenciais na área da saúde.

Objetivos específicos:

I. Coletar informações sobre a viabilidade de flexibilização do teto de pagamento dos procedimentos da média e alta complexidade, a fim de reduzir os vazios assistenciais na área da saúde.

II. Conhecer os principais desafios enfrentados pelos profissionais de saúde no SUS e identificar possíveis ações para melhorar suas condições de trabalho.

III. Debater o subfinanciamento da saúde e identificar alternativas que possam otimizar a aplicação dos recursos e aumentar a eficiência dos serviços de saúde prestados.

I – Contextualização do tema

O financiamento do Sistema Único de Saúde – SUS – é responsabilidade de todos os entes federados, conforme definido na Constituição Federal de 1988. Seguindo a lógica da descentralização, hierarquização e participação do sistema, o modelo de financiamento possui uma arquitetura robusta, composta pela vinculação constitucional de orçamento, pelas transferências de recursos fundo a fundo entre os entes federados e por uma dinâmica complexa de faturamentos, que envolvem diversos prestadores de serviço. As transferências e a partilha de

recursos entre os entes federados seguem regras definidas nos instrumentos de pactuação e articulação federativa que compõem o SUS e são calculadas a partir dos diversos pisos de financiamento criados ao longo dos anos, posteriormente transformados em blocos.

No entanto, conforme apontado na literatura especializada (Andrade *et al*, 2018)¹, ainda que tenha havido um crescimento expressivo do gasto público com saúde desde 1988, o financiamento do SUS é insuficiente, e persistem muitos desafios para a sua consolidação. Entre eles, destacamos, para fins do presente relatório, a necessidade de revisão da forma de cálculo e do modelo de financiamento da Atenção Especializada de Média e Alta Complexidade, inclusive do sistema de remuneração das instituições privadas, como os hospitais filantrópicos.

Em análise do gasto nacional no SUS, os autores Andrade *et al* (2018) observaram que as transferências federais para o custeio da atenção de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar representam cerca de 70% do total de recursos transferidos pelo Ministério da Saúde. No entanto, esse sistema não tem sido totalmente viável para o financiamento dos serviços. Isso porque os valores necessitariam ser atualizados de forma sistemática e adequada aos custos reais dos procedimentos no mercado, o que, na prática, não tem ocorrido.

Ademais, o modelo de financiamento baseado em pisos, blocos e programas de financiamento mostrou-se complexo e engessado. Havia um excesso de regulamentação na aplicação dos recursos, o que criava barreiras importantes para execução das políticas. Em 2017, foi realizada pactuação entre municípios, estados, Distrito Federal e União na Comissão Intergestores Tripartite – CIT –, para transformar os seis blocos existentes até então em apenas dois blocos organizados pela natureza do gasto: manutenção e investimento. Apesar disso, a memória de cálculo do valor repassado atualmente ainda segue a lógica da série histórica, de forma que os problemas acumulados ao longo dos anos permaneceram.

Entre as questões identificadas no financiamento da Média e Alta Complexidade – MAC – do SUS, chamou atenção da Comissão de Saúde o subfinanciamento da Rede de Oncologia no País e em Minas Gerais. Conforme informações levantadas por este órgão colegiado, o financiamento do SUS para os serviços públicos prestados pelos hospitais é insuficiente, e os

1 ANDRADE, M. V.; NORONHA, K.; SÁ, E. B.; PIOLA, S.; VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. Desafios do sistema de saúde brasileiro. In: DI NEGRÍ, J. A.; ARAÚJO, B. C. P. O; BACELETE, R. G. (org.) Desafios da nação: artigos de apoio. Brasília: Ipea, 2018. v. 2. p. 357-414.

hospitais conveniados ao SUS no Estado enfrentam grandes dificuldades para cobrir os gastos com procedimentos oncológicos: os repasses governamentais, os incentivos e as doações cobrem, em média, 47% dos custos da alta complexidade e 44% na média complexidade².

No caso da remuneração das instituições privadas, de forma geral ela é feita com base nos protocolos e nas tabelas de valores definidos pelo Ministério da Saúde, conforme critérios previstos nas linhas de cuidado e parâmetros pactuados nas instâncias de gestão compartilhada. No entanto, ao longo dos anos, o modelo foi se mostrando inadequado, uma vez que não há atualização igualitária dos valores das tabelas, o que provoca distorções dos preços relativos dos procedimentos, registros fraudulentos, entre outros pontos. Ademais, existem debates em torno de dificuldades na incorporação de novas tecnologias no SUS, que fazem com que sejam proteladas possíveis modernizações nos medicamentos e procedimentos autorizados (Andrade *et al*, 2018).

Visando contribuir para buscar alternativas que possam reduzir os vazios assistenciais, otimizar a aplicação dos recursos em saúde, aumentar a eficiência dos serviços prestados na rede de média e alta complexidade, em especial na Rede de Oncologia do Estado, esta comissão definiu esse como o tema de monitoramento intensivo para os anos de 2023 e 2024. Além disso, foi previsto como objetivo conhecer os principais desafios enfrentados pelos profissionais de saúde no SUS, visando a sua valorização e a melhoria das suas condições de trabalho, haja vista a centralidade que eles possuem para a materialização de todo o sistema de saúde.

Para tal, foram realizadas audiências públicas e elaborados pedidos de informação e de providências, conforme os objetivos específicos e o plano de trabalho elaborado.

2 Informações prestadas pela convidada Sra. Kátia Rocha, presidente da Federação das Santas Casas e Hospitais Filantrópicos de Minas Gerais (Federassantas), durante a audiência pública realizada em 3/5/2023, para debater a regularização do pagamento, pelo Estado, da produção extrateto de média e de alta complexidade para atendimentos em oncologia.

II – Síntese dos trabalhos

No âmbito do Tema em Foco – 2023-2024, a Comissão de Saúde realizou duas audiências públicas para debater o conteúdo previsto nos objetivos específicos I e III, quais sejam, levantar informações sobre o teto de pagamento dos procedimentos da média e alta complexidade e discutir o subfinanciamento da saúde. A primeira foi realizada em 3/5/2023 e teve por finalidade discutir a regularização do pagamento, pelo Estado, da produção extrateto de média e de alta complexidade para atendimentos em oncologia. A segunda, realizada em 23/10/2024, teve o objetivo de debater o aumento e a correção do valor de mamografia, biópsia e cirurgias oncológicas e sua inclusão no Programa Valora Minas. Os resultados das audiências serão apresentados no item III.

Quadro 1. Audiências Públicas da Comissão sobre o Tema em Foco – 2023-2024

| EVENTO | DATA | OBJETIVO e LINK PARA RESULTADO |
|-------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Audiência pública | 3/5/2023 | Debater a regularização do pagamento, pelo Estado, da produção extrateto de média e de alta complexidade para atendimentos em oncologia. https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/comissoes/reuniao/?idCom=14&dia=03&mes=05&ano=2023&hr=10:00&idTipo=1 |
| Audiência pública | 23/10/2024 | Debater o aumento e a correção do valor de mamografia, biópsia e cirurgias oncológicas e sua inclusão no programa Valora Minas. https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/comissoes/reuniao/?idCom=14&dia=23&mes=10&ano=2024&hr=10:00&idTipo=1 |

Na primeira audiência pública, foram aprovados cinco requerimentos de pedido de providências e dois de pedido de informações para a Secretaria de Estado de Saúde – SES – e para os Conselhos Nacionais de Secretarias Municipais de Saúde e de Secretários de Saúde, além de dois requerimentos para realização de audiências públicas. Ainda sobre os objetivos específicos I e III, foram aprovados mais cinco requerimentos aos mesmos órgãos em reuniões posteriores da Comissão de Saúde. Os requerimentos foram listados no Anexo I deste relatório.

Em relação ao objetivo específico II, foi aprovado requerimento de audiência pública para debater a carreira dos servidores estaduais de saúde e sua valorização. No entanto, ela ainda não foi realizada.

III – Análise de dados e informações relativos ao tema

A partir das audiências públicas realizadas e das respostas aos requerimentos recebidas, além do levantamento de informações técnicas, esta comissão procurou levantar e debater informações sobre o financiamento das unidades de alta complexidade em oncologia e buscar alternativas para otimizar a aplicação dos recursos e aumentar a eficiência dos serviços de saúde prestados nessa área. Apresentamos, a seguir, a síntese e a análise dos dados e informações obtidos, organizadas por tópicos dos principais assuntos abordados.

a) Política Nacional para a Prevenção e Controle do Câncer

A Política Nacional para a Prevenção e Controle do Câncer na Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas no âmbito do SUS é regulamentada pela Portaria de Consolidação GM/MS nº 2, de 28/9/2017, ANEXO IX. Conforme definido no art. 2º da referida portaria, essa política tem como objetivo “a redução da mortalidade e da incapacidade causadas por esta doença e ainda a possibilidade de diminuir a incidência de alguns tipos de câncer, bem como contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos usuários com câncer, por meio de ações de promoção, prevenção, detecção precoce, tratamento oportuno e cuidados paliativos”. Para isso, define diretrizes e procedimentos específicos para a prevenção, cuidado integral e o controle do câncer na Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas no âmbito do SUS. São desenvolvidas ainda ações nas áreas de detecção e vigilância, ensino, pesquisa e informação sobre o câncer.

A partir daí, a política organiza redes de atenção regionalizadas e descentralizadas, seguindo critérios de acesso, escala e escopo, conforme normativas e instrumentos de pactuação existentes no SUS. Nesse sentido, é responsabilidade dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e do Ministério da Saúde realizar a pactuação de ações e de serviços em âmbito regional

ou inter-regional para garantia da equidade e da integralidade do cuidado. Cabe aos três entes federados, ainda, realizar a regulação entre os componentes da rede de atenção à saúde, com definição de fluxos de atendimento à saúde para fins de controle do acesso e da garantia de equidade, promovendo a otimização de recursos segundo a complexidade e a densidade tecnológicas necessárias à atenção à pessoa com câncer, com sustentabilidade do sistema público de saúde.

Os hospitais habilitados como Unidade de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia – Unacon – ou Centro de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia – Cacon – compõem essa rede especializada. Eles são encarregados de determinar o diagnóstico definitivo e a extensão da neoplasia (estadiamento), bem como assegurar a continuidade do atendimento de acordo com as rotinas e as condutas estabelecidas, sempre com base nos protocolos clínicos e nas diretrizes terapêuticas publicados pelo Ministério da Saúde. Os serviços habilitados na Alta Complexidade em Oncologia também devem garantir a agilidade no tratamento dos casos confirmados da doença e a oferta de cuidados paliativos, quando necessário.

b) Rede de Atenção em Oncologia em Minas Gerais

Em Minas Gerais, a Rede de Atenção em Oncologia foi instituída por meio de plano aprovado pela Deliberação CIB-SUS/MG nº 2.846, de 5/12/2018. Nele foi definida a regulação do acesso à oncologia no Estado. Seguindo os princípios e as diretrizes do SUS, o plano prevê que a gestão dos prestadores de saúde (como os hospitais) deve ser realizada diretamente pelos municípios em que os prestadores estão instalados. Assim, as funções de regulação do acesso, controle e avaliação das unidades sanitárias, que são de caráter permanente e habitual, são de responsabilidade da gestão municipal. São também os municípios executores que gerenciam as listas de espera para acesso ao tratamento oncológico.

Conforme informações prestadas pela SES, em resposta ao RQN 1835/2023, a gestão estadual realizou o planejamento dos estabelecimentos de saúde necessários ao atendimento às necessidades em oncologia em cada região e desenhou a rede assistencial, com cada ponto de atenção da linha de cuidado, de forma a garantir o atendimento aos usuários. Em caso de vazios assistenciais, a unidade de referência é aquela localizada na região mais próxima do

município solicitante. As unidades de referência localizadas nas regiões de saúde para o atendimento às solicitações dos gestores municipais foram previamente acordadas na CIB e nas instâncias gestoras regionais de saúde.

Com o objetivo de melhorar os fluxos regulatórios municipais de acesso dos pacientes oncológicos à rede, foi pactuada, em 10/12/2020, a Deliberação CIB-SUS/MG nº 3.277, que estabelece as regras para instituição das comissões de oncologia nos municípios que possuem hospitais habilitados no SUS como Unacons e Cacons. Todos os municípios que atendem aos critérios instituíram suas comissões municipais e pactuaram no território (CIB Macro) os fluxos de regulação de acesso dos pacientes aos Unacons e Cacons. Além disso, por meio da Deliberação CIB-SUS/MG nº 3.524, de 22/9/2021, foram instituídos os Comitês Gestores Regionais da Oncologia, que são espaços formais de coordenação, monitoramento, avaliação e proposição de melhorias da Rede de Atenção Oncológica nos territórios.

c) Gasto anual com procedimentos oncológicos

O financiamento da atenção oncológica possui algumas particularidades dentro do escopo do financiamento do SUS, conforme apontado pelo Instituto Nacional do Câncer – INCA³. A grande maioria dos tratamentos em oncologia são ambulatoriais e eletivos. Em sua origem, diferentemente de outras doenças e agravos, no caso tratamento oncológico não existia uma tabela de medicamentos associados a cada tumor.

Historicamente, a remuneração das instituições foi definida por ciclos de atendimento, cabendo aos médicos determinar os protocolos e medicamentos que serão adotados de acordo com as evidências científicas e os padrões da instituição em que trabalha. Os hospitais habilitados para tratamento do câncer devem oferecer assistência geral, atuando no diagnóstico e tratamento do paciente. O SUS financia o tratamento oncológico como um todo, ou seja, os procedimentos cirúrgicos, radioterápicos, quimioterápicos, iodoterápicos e por transplantes. Dessa forma, o foco dessa modalidade de financiamento é o paciente, com o objetivo de garantir sua atenção integral.

3 Instituto Nacional do Câncer – INCA. Revista Rede Câncer. Rio de Janeiro: edição nº 9, novembro de 2009.

A remuneração da produção ambulatorial e hospitalar e a definição do tipo de financiamento de um procedimento são realizadas considerando seus atributos na Tabela SUS ou a origem do paciente (nos casos oncológicos oriundos de outras unidades da federação e transferidos ao estado por meio da Central Nacional de Regulação de Alta Complexidade – CNRAC), entre outros critérios e pactuações.

De forma geral, a memória de cálculo do financiamento da Rede Oncológica compõe o eixo de financiamento da Atenção Especializada da Média e Alta Complexidade. Parte dele também pode advir do eixo do Fundo de Ações Estratégicas e Compensação – Faec. Via de regra, a instituição oferta o medicamento e é ressarcida pelo MS por meio da Autorização de Procedimento de Alta Complexidade. Entretanto, há exceções nas quais o Ministério da Saúde realiza a compra centralizada dos medicamentos contra o câncer, por meio do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica – Ceaf.

Além dos parâmetros definidos pelo governo federal, cabe aos estados realizar pactuações com os municípios sob sua jurisdição sobre a partilha dos recursos estaduais e a organização da rede de atenção. A programação e a distribuição dos recursos federais para a Rede de Oncologia por município de atendimento é pactuada entre o estado e os municípios por meio da Programação Pactuada e Integrada – PPI. A lógica de definição dos quantitativos programados por município executor e a divisão em categorias, considerando os tipos de câncer mais prevalentes, pode ser consultada em detalhes na Deliberação CIB-SUS/MG nº 2.854, de 5/12/2018. Já a partilha dos recursos por estabelecimento é definida pelo gestor diretor da rede, ou seja, pelo ente municipal. Ademais, cabe a ele coordenar a oferta dos serviços de acordo com as metas e valores pactuados.

A partir de critérios e parâmetros pactuados na CIB, são definidos os limites financeiros na PPI para a assistência de média e alta complexidade de todos os municípios. Os limites são compostos pela parcela destinada ao atendimento da população do próprio município em seu território e pela parcela correspondente à programação das referências de outros municípios, com objetivo organizar a rede de serviços, dando transparência aos fluxos estabelecidos.

Por meio da resposta enviada pela SES ao RQN nº 1.835/2023, a comissão teve acesso ao detalhamento dos valores, do tipo de assistência e das especialidades prestadas por

município mineiro, no período entre janeiro de 2019 e julho de 2023. Foi enviado também o detalhamento dos valores pagos por hospital habilitado, no mesmo período, e o detalhamento específico para os prestadores sob gestão estadual – a Santa Casa de Passos e a Fundação Cristiano Varella.

Em relação ao recurso federal destinado ao objeto em análise, a SES informou que estava previsto o valor de R\$50.985.755,00 para a Assistência de Alta Complexidade em Oncologia para o Estado, conforme definido na Portaria GM/MS nº 936, de 14/7/2023. A portaria iniciou seus efeitos a partir da 8ª parcela MAC de 2023.

d) Análise da possibilidade de flexibilização na Programação Pactuada e Integrada na Rede Oncológica e no teto de pagamento da Média e Alta Complexidade

Em junho de 2023, a Comissão de Saúde solicitou informações ao secretário de Estado de Saúde, por meio do RQN nº 2.314/2023, para que esclarecesse se “a flexibilização na programação pactuada e integrada oncológica facilitaria o acesso dos pacientes aos serviços e garantiria um atendimento mais ágil e eficiente” e se essa possibilidade estava sendo considerada, de forma que os municípios pudessem encaminhar os pacientes para tratamento em municípios mais próximos.

Em dezembro de 2023, a SES informou que existe um Grupo de Trabalho de Oncologia, instituído pela Resolução SES/MG nº 6.837, de 18/9/19, cujo objetivo é organizar o cuidado integral da Rede Estadual de Oncologia. A partir desse grupo, já tinham sido publicadas deliberações de revisão da PPI e de organização dessa rede no Estado. Entre elas, a secretaria destacou a Deliberação CIB-SUS/MG nº 2.786, de 24/9/2018, que aprova a Metodologia da Revisão da Programação da Assistência nos Serviços de Alta Complexidade da Rede de Oncologia. Ressaltou que até o ano de 2018 a alocação de recursos era feita com base em série histórica de produção, sem se considerarem critérios populacionais e de incidência de novos casos oncológicos. Para adequar a distribuição de recursos à real necessidade da rede, foi criada uma nova metodologia, que observa o número de serviços habilitados, o Plano Diretor de Regionalização – PDR –, os fluxos predominantes, os princípios de economia de escala e escopo e o indicador de resolubilidade de cada município de atendimento, em cada especialidade.

Segundo a secretaria, com esses ajustes da Programação Pactuada e Integrada e os novos fluxos, os procedimentos oncológicos, que antes eram pulverizados entre diferentes municípios de atendimento, passaram a ser ofertados em uma única referência, a fim de garantir o atendimento integral e de qualidade ao paciente oncológico. Para o governo estadual, a alocação equitativa dos recursos e a incorporação das estimativas de novos casos de câncer se traduziram em ganhos importantes para as Regiões de Saúde de origem e, conseguinte, para a população beneficiária.

A SES acrescentou ainda que naquele momento estava realizando levantamento de dados e discussões internas para elaboração de nova proposta para a revisão da programação. Essa proposta seria levada para discussão com o Grupo de Trabalho de Oncologia, oportunidade em que poderia ser levada à pauta a flexibilização da metodologia, para análise e decisão colegiada sobre sua necessidade assistencial e viabilidade.

Ainda sobre esse assunto, foi solicitado à pasta, por meio do RQN 1.839/2023, que membros desta Comissão de Saúde passassem a integrar o Grupo Técnico de Oncologia, originalmente composto por oito representantes da SES e por quatro do Conselho das Secretarias Municipais de Saúde de Minas Gerais – Cosems/MG. A secretaria esclareceu que esse grupo tem caráter técnico e que sua composição é definida pela CIB, e não pelo Executivo.

Outro requerimento aprovado pela comissão, o RQN nº 4.416/2023, solicitou providências à SES para que fosse elaborado estudo sobre a viabilidade de flexibilização do teto de pagamento dos procedimentos de média e de alta complexidade, a fim de que fossem reduzidos os vazios assistenciais na área da saúde. Em janeiro de 2024, o órgão informou que alterações do teto de pagamento demandam, necessariamente, que ocorra a repactuação das referências de atendimento e a reorganização do fluxo de média e alta complexidade.

De acordo com o gestor estadual, um dos desafios de alocação dos recursos via PPI é que, por vezes, ocorre um descompasso entre a programação realizada pelo município e a dos estabelecimentos de saúde. A programação dos recursos busca atender à lógica de atendimento e às necessidades de saúde da população. Entretanto, haja vista a dinâmica dos serviços de saúde – que envolve, por exemplo, alterações epidemiológicas, mudança de capacidade instalada da rede, não cumprimento dos pactos, abertura e credenciamento de novo serviço mais próximo do município de origem, entre outros –, muitas vezes o programado não é coerente com a

necessidade e/ou a oferta realizada nos territórios. Isso resulta em uma diferença entre valor programado e valor produzido e/ou aprovado. Assim, é importante que seja realizada a revisão periódica da programação do Teto MAC, permitindo, assim, aos gestores a adequação da oferta à demanda.

A pasta acrescentou ainda que as Unidades Regionais de Saúde, por meio das Coordenações de Regulação, prestam orientações de forma permanente aos gestores municipais sobre o planejamento e o remanejamento dos pactos, considerando os vazios assistenciais e as distorções de fluxos. Contudo, cabe ao gestor municipal efetivar o processo de remanejamento.

e) Regularização do pagamento da produção extrateto de média e de alta complexidade para atendimentos em oncologia pelo governo estadual

Além do cofinanciamento da Rede de Oncologia descrito acima, o Estado realiza pagamento complementar aos municípios executores e prestadores sob gestão estadual, para ressarcir a produção extrateto de MAC para atendimentos em oncologia. São valores destinados a cobrir extrapolações de produção observados em relação aos recursos programados na PPI ou contratos formalizados pela SES.

Na audiência pública realizada em 3/5/2023, para “debater a regularização do pagamento, pelo Estado, da produção extrateto de média e de alta complexidade para atendimentos em oncologia”, os deputados e os gestores da área de saúde cobraram a revisão da tabela do SUS e os repasses do Governo de Minas para procedimentos como cirurgia oncológica, quimioterapia e radioterapia.

O presidente da comissão, deputado Arlen Santiago, destacou que os valores praticados nas tabelas do SUS não são suficientes para arcar nem com os insumos utilizados nos procedimentos nessa área. Afirmou ainda que o financiamento adequado é essencial para que as cirurgias, por exemplo, sejam realizadas em tempo hábil, e chamou atenção para o dado de que “a cirurgia em tempo hábil cura 60% dos cânceres”. O parlamentar sugeriu a inserção da oncologia no programa estadual Valora Minas⁴, para o Poder Executivo repasse recursos aos hospitais

⁴ O Programa Valora Minas foi aprovado em 2020 e corresponde à atual Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais (PAH). Ele tem como objetivo otimizar a alocação de recursos nas unidades territoriais de saúde e vincular os repasses a resultados assistenciais entregues à população, visando qualificar a assistência, ampliar

oncológicos para a complementação dos custos de todos os procedimentos necessários aos tratamentos.

Diante dos questionamentos apresentados pelos parlamentares e pelos convidados presentes, o representante da Secretaria de Estado de Saúde, Gustavo Martins, superintendente de Contratualização e Processamento, esclareceu que os aportes do governo para os gastos extrateto não vinham sendo cumpridos em administrações passadas, o que gerou um passivo que vem sendo pago cronologicamente.

Como resultados da audiência, foram aprovados nove requerimentos, dos quais dois foram para a realização de audiências públicas e sete de pedidos de informação ou providências, descritos no anexo I.

Após a reunião, por meio de requerimento que solicitou informações complementares sobre o tema (RQN 1.835/2023), a comissão teve acesso ao detalhamento dos montantes dos ressarcimentos realizados para extrapolamentos financeiros por municípios executores e prestadores sob gestão estadual. Naquele momento, a SES informou que os valores destinados a esses ressarcimentos cresceu muito nos anos anteriores: a reserva orçamentária para esse fim era inicialmente de R\$30.000.000,00 para o primeiro semestre de 2019, tendo chegado a R\$105.909.970,91 ao final de 2022.

A secretaria esclareceu que o pagamento dos extrapolamentos foi realizado de janeiro de 2019 e dezembro de 2022, por meio de uma lógica de “encontro de contas”, definida no art. 9º da Deliberação CIB-SUS/MG nº 2.854, de 5/12/2018. A deliberação estabeleceu que a reprogramação da oncologia seria realizada por meio desse mecanismo semestral, que compara os valores programados com recursos federais e os valores da produção aprovada nos sistemas de informação do SUS para apurar os saldos e os débitos e, a partir daí, realizar o remanejamento dos recursos disponíveis entre os gestores, conforme seu desempenho em determinado intervalo. Em 2023, segundo a pasta, essa lógica foi suspensa, e a programação desse recurso destinado a cada gestor ainda seria discriminada em sua PPI.

Foram aprovados ainda pela comissão dois requerimentos específicos em que foram solicitadas à SES informações complementares sobre o tema da regularização do pagamento, pelo

o acesso e responder às demandas e necessidades da população mineira conforme suas especificidades.

Estado, da produção extrateto de média e de alta complexidade para atendimentos em oncologia: o RQN nº 1.852/2023 e o RQN nº 2.218/2023. Por tratarem de assuntos complementares, o segundo foi anexado ao primeiro pela Mesa da ALMG.

Em 11/4/2024, a SES respondeu aos requerimentos mencionados e detalhou que, entre os anos de 2012 e 2023, foram publicadas diversas normativas que aprovaram ressarcimentos de extrapolamentos da produção de oncologia no Estado de Minas Gerais. Informou também que, em relação ao que compete ao órgão, todas as medidas para solicitação do pagamento já tinham sido devidamente realizadas na época. Tais despesas se encontravam inscritas em restos a pagar e aguardavam sua quitação em ordem cronológica.

As respostas aos demais requerimentos oriundos da audiência, tratam de outros assuntos e foram descritas nos tópicos correspondentes.

f) Ampliação e correção do valor de mamografias, biópsias e cirurgias oncológicas

Conforme informações prestadas pela SES, a propedêutica do câncer de mama e a do câncer de colo do útero, que incluem os exames de biópsia e Punção de Mama por Agulha Grossa, estão previstas no Programa dos Centros Estaduais de Atenção Especializada – CEAEs –, que compõe a Atenção Especializada Ambulatorial. Esse programa, regulamentado pela Resolução SES/MG nº 6.946, de 4/12/2019, dispõe sobre a assistência multiprofissional e a oferta de consultas e exames especializados necessários para garantir a resolubilidade assistencial nas linhas de cuidado prioritárias, definidas a partir das normativas do Ministério da Saúde. Existem 28 CEAEs implantados no Estado, com abrangência em 45 microrregiões de saúde e cobertura de aproximadamente 50% da população mineira.

A secretaria enfatizou ser essencial que a população que teve acesso aos exames de biópsia, nos casos de sinais e sintomas ou de suspeitos identificados, tenha garantido o acesso aos serviços habilitados como Unacons e Cacons para confirmação diagnóstica, e vice-versa. Assim, a definição do fluxo de atendimento na rede buscou promover a integração entre o estabelecimento que compõe o Serviço de Apoio Diagnóstico e Terapêutico – SADT – para oncologia e os hospitais habilitados como Unacons ou Cacons.

Visando aprimorar esse fluxo, em 5/12/2018, a Deliberação CIB-SUS/MG nº 2.854 aprovou a reprogramação da Rede de Oncologia do Estado de Minas Gerais. Conforme exposto pela SES, essa reprogramação foi motivada pela necessidade de ampliação do acesso e melhoraria da assistência integral ao paciente oncológico, de estabelecimento novos fluxos assistenciais e de mapeamento dos existentes considerando a resolubilidade dos serviços credenciados em cada forma de organização, de parametrização dos recursos financeiros (incluindo a definição de custos médios para os procedimentos) e de equalização da sua distribuição por meio da programação orientada por estimativas de demanda de cada região.

A metodologia utilizada teve como subsídio os parâmetros estabelecidos em Portaria pelo Ministério da Saúde e as estimativas de casos novos anuais de câncer do Instituto Nacional do Câncer – INCA. Com os ajustes da PPI e o estabelecimento de novos fluxos, os procedimentos oncológicos, que antes eram pulverizados entre diferentes municípios de atendimento, passaram a ser ofertados em uma única referência.

A SES pontuou ainda que tem publicado nas deliberações da CIB e enviado ao Ministério da Saúde o diagnóstico sobre o déficit financeiro da rede de Alta Complexidade em Oncologia (Deliberação CIB-SUS/MG nº 3.626, de 17/11/2021 e Deliberação CIB-SUS/MG nº 4.146, de 19/4/2023), para que seja realizado um aumento da alocação de recursos financeiros para esse segmento.

Por meio das respostas aos requerimentos, a Comissão de Saúde teve acesso também ao detalhamento dos custos médios de cirurgia, quimioterapia e radioterapia, conforme definido na Deliberação CIB/SUS nº 2.786, de 24/9/2018, revisada pela Deliberação CIB-SUS/MG nº 2.917, de 20/3/2019.

Além das informações solicitadas ao governo estadual, a comissão aprovou ainda mais dois requerimentos em que foram solicitadas ao Ministério da Saúde e aos Conselhos Nacionais de Secretarias Municipais de Saúde e de Secretários de Saúde – Conass – providências para melhoria da tabela de procedimentos de biópsia, cirurgia e radioterapia. Em resposta ao RQN 1.838/2023, o Conass apontou que esse era um assunto prioritário e que estava sob análise e discussão em fóruns de especialistas e grupos técnicos de trabalho. Já o Ministério da Saúde esclareceu que estava em curso o estudo para recomposição/reajuste dos procedimentos de cirurgia oncológica contidos na Tabela SUS pelo Grupo de Trabalho da Cirurgia Oncológica. Além

disso, a Coordenação-Geral da Política Nacional de Prevenção e Controle do Câncer afirmou que, de forma complementar, estava realizando diagnósticos e estudos de outras necessidades de melhoria para a prevenção e controle do câncer.

Por fim, ainda sobre esse assunto a Comissão de Saúde realizou, em 23/10/2024, audiência pública para debater a correção do valor de mamografias, biópsias e cirurgias oncológicas e sua inclusão no Programa Valora Minas. Nela, importantes dados, questionamentos e alternativas foram debatidos:

- estruturação do componente de enfrentamento do câncer de mama do Programa Estadual de Enfrentamento ao Câncer, denominado Cuidar na Hora Certa: a representante da SES apresentou e explicou que o programa buscou abarcar toda a jornada da paciente, prevendo incentivos para cada fase do tratamento, desde o rastreamento da doença até a cura. Estão previstos repasses por paciente para todos os municípios que cumprirem a meta de realização de mamografias, conforme critérios pactuados. A resolução prevê ainda um complemento financeiro para os municípios destinado à realização de biópsias e cirurgias oncológicas e outro incentivo para a contratação de um profissional responsável pela busca ativa de pacientes;
- defesa da importância do diagnóstico precoce do câncer de mama: alguns dos convidados presentes questionaram a idade mínima de 50 anos para que a paciente seja considerada público-alvo para a realização de mamografias pelo sistema público;
- acesso à mamografia na rede pública: foi destacada a necessidade de se desburocratizar o rastreamento, por meio da facilitação do acesso ao exame de mamografia. Foi apontada a importância da regulamentação, pelo Executivo, da Lei nº 23.499, de 2019;
- ampliação dos investimentos para o enfrentamento do câncer de mama: foi destacado que, além do aumento do número de mamógrafos, é necessária a implementação de outros programas que garantam o acesso das mulheres ao tratamento de que necessitam. Isso porque à medida que aumenta o número de mamografias, aumenta também o número de diagnósticos e, por consequência, é preciso aumentar a capacidade de tratamento dessas doenças nos hospitais;
- proposta de inclusão dos hospitais de oncologia no Programa Valora Minas.

g) Pagamento das emendas parlamentares federais

Em resposta ao questionamento sobre os recursos de emendas, por meio do RQN nº 1.852/2023 e do RQN nº 2.218/2023, a SES esclareceu que era possível detalhar somente os valores de emendas, estaduais ou federais, relativas ao período de 2019 a 2023, já que até 2019 a execução dos recursos de emendas não possuíam fontes específicas. A pasta encaminhou planilha contendo os valores das emendas estaduais repassados por entidade. Já em relação às emendas federais, explicaram que o Estado é responsável pelo repasse apenas aos municípios que não possuem a gestão plena de seus prestadores.

h) Desafios enfrentados pelos profissionais de saúde no SUS e melhoria das suas condições de trabalho

Em julho de 2023, foi aprovado o RQC nº 2.869/2023, com o objetivo de realizar audiência pública para debater a carreira dos servidores estaduais de saúde e sua valorização, conforme previsto no objetivo específico II. A audiência ainda não foi realizada.

IV – Conclusões

Entendemos que as atividades previstas no plano de trabalho foram parcialmente realizadas e que o objetivo geral proposto no plano de trabalho foi alcançado. Ao todo, foram elaborados 12 requerimentos de informações e de providências, apresentados no anexo I, e realizadas duas audiências públicas. Por meio deles, esta comissão empreendeu ações importantes de monitoramento insensivo do Tema em Foco proposto para o biênio 2023/2024. Todos os requerimentos foram respondidos, e a análise das informações prestadas foram apresentadas neste relatório. Em relação ao objetivo específico II, foi aprovado o requerimento de audiência pública para debater a carreira dos servidores estaduais de saúde e sua valorização. No entanto, ela ainda não foi realizada.

Nos eventos realizados e nos requerimentos aprovados pela comissão foram apresentadas demandas para ampliar o teto de pagamento dos procedimentos da média e alta

complexidade – com destaque para os valores da produção extrateto para atendimentos oncológicos –, para aprimorar o fluxo dessa rede e para corrigir o valor de mamografias, biópsias e cirurgias oncológicas, além de ter sido discutido o subfinanciamento da saúde de forma geral, para buscar alternativas para isso.

Como vimos, o financiamento federal e estadual do SUS para a Rede de Oncologia no País e em Minas Gerais é insuficiente. Os hospitais conveniados ao SUS no Estado enfrentam grande dificuldade para cobrir os gastos com procedimentos oncológicos. A programação e a distribuição dos recursos do financiamento federal e estadual para os municípios é feita na Comissão Intergestores Bipartite, por meio da Programação Pactuada e Integrada para a Atenção de Média e Alta Complexidade. Nesse contexto, a comissão demandou informações do Poder Executivo, visando dar maior transparência sobre como essa distribuição dos recursos é realizada, principalmente no que tange à Rede Estadual de Oncologia.

Por meio das respostas recebidas, identificamos que existe uma dinâmica complexa da rede de saúde, que envolve mudanças das incidências dos casos de câncer, alterações da capacidade instalada da rede, não cumprimento dos pactos, distorções entre a meta planejada e o quantitativo executado, entre outros. Isso torna prementes a revisão e a repactuação periódica da organização dessa rede e da programação da partilha dos recursos entre o Estado e os municípios, de forma a aprimorá-las e mantê-las adequadas à demanda real. Ademais, as tabelas de valores para remuneração dos hospitais pelos tratamentos oncológicos realizados, definidas em nível federal, precisam ser objeto de revisão constante, a fim de se corrigirem as distorções nos valores, que estão muito defasados.

Outros assuntos relevantes monitorados pela comissão foram a regularização do pagamento da produção extrateto de média e de alta complexidade para atendimentos em oncologia pelo governo estadual; e a necessidade de ampliação e correção do valor de mamografias, biópsias e cirurgias oncológicas. Foi possível identificar medidas administrativas tomadas pelo Poder Executivo estadual para colocar em dia os pagamentos dos extratetos pendentes e tomar conhecimento de pactuações realizadas no âmbito da CIB, para revisar e atualizar a programação da assistência na rede de oncologia.

As informações obtidas revelaram as lacunas e as possibilidades de atuação do poder público para efetivar a atualização dos valores praticados, tanto no nível estadual quanto

federal. Ainda que esteja em curso o estudo para recomposição/reajuste dos procedimentos de cirurgia oncológica contidos na Tabela SUS pelo Grupo de Trabalho da Cirurgia Oncológica, não foi informado prazo para a sua conclusão e para a concretização do novo valor.

Por fim, vale destacar que, por meio da audiência pública realizada, em 23/10/2024, esta Casa obteve a importante notícia de que, a partir dos diálogos promovidos por esta comissão, combinados com outras ações empreendidas pela SES, o governo estadual instituiu o Programa Cuidar na Hora Certa: Estruturação do componente de enfrentamento ao câncer de mama, que parte do Programa Estadual de Enfrentamento ao Câncer. A nova iniciativa busca abarcar toda a jornada da paciente, prevendo incentivos aos municípios em cada fase do tratamento, desde o rastreamento da doença até a cura. São novos repasses para os municípios executores, baseados no alcance de metas, no complemento financeiro para os municípios para a realização de biópsias e cirurgias oncológicas e incentivo para a contratação de um profissional responsável pela busca ativa de pacientes. Por meio de pactuação na CIB, serão destinados R\$24 milhões para o programa em 2025.

Resta ainda a demanda apresentada pela comissão de que haja a aprovação pela SES de novos aportes de recursos para o fortalecimento da rede hospitalar de oncologia, com destaque para o câncer de mama, no Programa Valora Minas. Essa proposta ainda será analisada pelo governo estadual.

Considerando o exposto, nota-se a importância de se manter o tema do financiamento da Atenção de Média e Alta Complexidade do SUS, em especial da Rede Estadual de Oncologia, na pauta desta comissão.

V – Anexos

Anexo I – Requerimentos decorrentes das audiências públicas realizadas no âmbito do tema em foco 2023 – 2024

| Requerimentos | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| RQN 1835/2023 https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/RQN/1835/2023 | Ementa: Requer seja encaminhado ao secretário de Estado de Saúde pedido de informações sobre a assistência oncológica, especificando-se o gasto anual com procedimentos oncológicos nos últimos quatro anos e a projeção de gastos para 2023, por tipo de câncer; os valores detalhados por tipo de tratamento (radioterapia, quimioterapia, hematologia, |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | oncopediatria, iodoterapia e outros); os valores pagos por via judicial e administrativa; os valores pagos por hospital habilitado; e o fluxo percorrido pelo paciente para ter a assistência oncológica, desde a consulta inicial até o tratamento final. |
| RQN 1836/2023 https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/RQN/1836/2023 | Ementa: Requer seja encaminhado ao secretário de Estado de Saúde pedido de informações sobre todas as emendas parlamentares federais na área da saúde cujos recursos foram recebidos pelo Estado e ainda não foram repassados, bem como sobre a data do crédito desses recursos nos cofres públicos. |
| RQN 1837/2023 https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/RQN/1837/2023 | Ementa: Requer seja encaminhado à Secretaria de Estado de Saúde pedido de providências para agilização do pagamento das emendas parlamentares federais, cujos créditos, repassados pelo Ministério da Saúde ao Estado, até o momento não foram pagos. |
| RQN 1838/2023 https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/fiscalizacao/tema-em-foco/2023/tema/Otimizacao-dos-recursos-flexibilizacao-do-teto-de-pagamento-dos-procedimentos-da-media-e-alta-complexidade-e-valorizacao-dos-profissionais-de-saude | Ementa: Requer seja encaminhado ao Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde e ao Conselho Nacional de Secretários de Saúde pedido de providências para que seja apresentada proposta para melhoria da tabela de procedimentos de biópsia, cirurgia e radioterapia. |
| RQN 1839/2023 https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/RQN/1839/2023 | Ementa: Requer seja encaminhado à Secretaria de Estado de Saúde pedido de providências com vistas à participação de membros da Comissão de Saúde desta Casa no Grupo Técnico de Oncologia dessa secretaria. |
| RQN 1840/2023 https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/RQN/1840/2023 | Ementa: Requer seja encaminhado à Secretaria de Estado de Saúde pedido de providências para que seja feita complementação financeira com vistas a cobrir o custo de biópsias realizadas pelos hospitais no Estado, após levantamento dos custos reais, em um prazo de 60 dias. |
| RQN 1841/2023 https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/RQN/1841/2023 | Ementa: Requer seja encaminhado à Secretaria de Estado de Saúde pedido de providências para que essa pasta e a Unidade de Alta Complexidade em Oncologia sejam responsáveis pelo levantamento dos custos de biópsias, cirurgias e radioterapias. |
| RQN nº 1852/2023 https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/fiscalizacao/tema-em-foco/2023/tema/Otimizacao-dos-recursos-flexibilizacao-do-teto-de-pagamento-dos-procedimentos-da-media-e-alta-complexidade-e-valorizacao-dos-profissionais-de-saude | Ementa: Requer seja encaminhado ao secretário de Estado de Saúde pedido de informações sobre o pagamento do extrateto dos hospitais oncológicos de 2012 a 2023, com a apresentação do cronograma de pagamento e da forma como se dará a correção monetária dos valores investidos por esses hospitais no período citado e com o detalhamento dos valores repassados nos últimos dez anos, por meio de emendas parlamentares federais e estaduais, aos hospitais de alta complexidade, aos centro de assistência de alta complexidade em oncologia - Cacons - e |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | às unidade de assistência de alta complexidade em oncologia - Unacons - localizados no Estado. |
| RQN nº 2218/2023 (anexado ao RQN nº 1852/2023) https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/RQN/2218/2023 | Ementa: Requer seja encaminhado ao secretário de Estado de Saúde pedido de informações sobre a existência de um cronograma para o pagamento da extrapolação do teto referente aos serviços oncológicos prestados por hospitais no Estado, encaminhando a esta Casa cópia desse cronograma, caso ele exista. |
| RQN nº 2314/2023 https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/fiscalizacao/tema-em-foco/2023/tema/Otimizacao-dos-recursos-flexibilizacao-do-teto-de-pagamento-dos-procedimentos-da-media-e-alta-complexidade-e-valorizacao-dos-profissionais-de-saude | Ementa: Requer seja encaminhado ao secretário de Estado de Saúde pedido de informações sobre a flexibilização na programação pactuada e integrada oncológica, explicitando-se se essa flexibilização facilitaria o acesso dos pacientes aos serviços e garantiria um atendimento mais ágil e eficiente e se está sendo considerada essa possibilidade, de forma que os municípios possam encaminhar os pacientes para tratamento em municípios mais próximos. |
| RQN nº 2692/2023 https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/fiscalizacao/tema-em-foco/2023/tema/Otimizacao-dos-recursos-flexibilizacao-do-teto-de-pagamento-dos-procedimentos-da-media-e-alta-complexidade-e-valorizacao-dos-profissionais-de-saude | Ementa: Requer seja encaminhado ao Ministério da Saúde pedido de providências para a recomposição da tabela do SUS referente ao procedimento de radioterapia, considerando que há 12 anos a tabela não tem reajuste, e às cirurgias oncológicas, que desde 2012 não têm recomposição de acordo com a inflação de insumos. |
| RQN nº 4416/2023 https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/fiscalizacao/tema-em-foco/2023/tema/Otimizacao-dos-recursos-flexibilizacao-do-teto-de-pagamento-dos-procedimentos-da-media-e-alta-complexidade-e-valorizacao-dos-profissionais-de-saude | Ementa: Requer seja encaminhado à Secretaria de Estado de Saúde pedido de providências para que seja elaborado estudo sobre a viabilidade de flexibilização do teto de pagamento dos procedimentos de média e de alta complexidade, a fim de reduzir os vazios assistenciais na área da saúde, ressaltando-se que essa iniciativa integra as atividades de monitoramento intensivo pela comissão da temática "Otimização dos recursos, flexibilização do teto de pagamento dos procedimentos da média e alta complexidade e valorização dos profissionais de saúde, a fim de reduzir os vazios assistenciais na área da saúde e aumentar a eficiência dos serviços prestados", no âmbito do Assembleia Fiscaliza, Tema em Foco, edição 2023-2024. |

Sala das Comissões, 11 de dezembro de 2024.

Arlen Santiago, relator.

GCT/GSA/IVT1