



## Acórdão 00003/2025-1 - Plenário

**Processo:** 02152/2024-8

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Auditoria

**UGs:** FMS - Fundo Municipal de Saúde de Água Doce do Norte, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Água Branca, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Alegre, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Alto Rio Novo, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Anchieta, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Aracruz, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Baixo Guandu, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Barra de São Francisco, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Bom Jesus do Norte, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Cachoeiro de Itapemirim, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Colatina, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Conceição da Barra, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Ecoporanga, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Governador Lindenberg, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Guaçuí, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Guarapari, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Irupi, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Itaguaçu, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Itapemirim, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Jaguaré, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Jerônimo Monteiro, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Linhares, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Mantenópolis, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Marechal Floriano, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Marilândia, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Muniz Freire, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Muqui, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Pancas, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Piúma, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Ponto Belo, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Rio Novo do Sul, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Santa Leopoldina, FMS - Fundo Municipal de Saúde de São Gabriel da Palha, FMS - Fundo Municipal de Saúde de São Roque do Canaã, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Serra, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Vargem Alta, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Venda Nova do Imigrante, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Vila Pavão, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Vila Valério, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Vila Velha, FMS - VITORIA - Fundo Municipal de Saúde de Vitória, FMS Ibiraçu - Fundo Municipal de Saúde de Ibiraçu, FMS/SDN - Fundo Municipal de Saúde de São Domingos do Norte, FMS\_SJC - Fundo Municipal de Saúde de São José do Calçado, FMSA - Fundo Municipal de Saúde de Apicá, FMSAC - Fundo Municipal de Saúde de Afonso Cláudio, FMSAC - Fundo Municipal de Saúde de Alfredo Chaves, FMSAV - Fundo Municipal de Saúde de Atilio Vivácqua, FMSB - Fundo Municipal de Saúde de Brejetuba, FMSBE - Fundo Municipal de Saúde de Boa Esperança, FMSC - Fundo Municipal de Saúde de Cariacica, FMSC - Fundo Municipal de Saúde de Castelo, FMSCC - Fundo Municipal de Saúde de Conceição do Castelo, FMSSDM - Fundo Municipal de Saúde de Domingos Martins, FMSSDRP - Fundo Municipal de Saúde de Dolores do Rio Preto, FMSSDSL - Fundo Municipal de Saúde de Divino de São Lourenço, FMSSF - Fundo Municipal de Saúde de Fundão, FMSSI - Fundo Municipal de Saúde de Ibatiba, FMSSI - Fundo Municipal de Saúde de Ibitirama, FMSSI - Fundo Municipal de Saúde de Itarana, FMSSI - Fundo Municipal de Saúde de Iúna, FMSIC-ES - Fundo Municipal de Saúde de Iconha, FMSJN - Fundo Municipal de Saúde de João Neiva, FMSSLT - Fundo Municipal de Saúde de Laranja da Terra, FMSSM - Fundo Municipal de Saúde de Marataízes, FMSSMONT - Fundo Municipal de Saúde de Montanha, FMSSMS-ES - Fundo Municipal de Saúde de Mimoso do Sul, FMSSMUCU - Fundo Municipal de Saúde de Mucurici, FMSSNV - Fundo Municipal de Saúde de Nova Venécia, FMSSP - Fundo Municipal de Saúde de Pinheiros, FMSSPK - Fundo Municipal de Saúde de Presidente Kennedy, FMSSRB - Fundo Municipal de Saúde de Rio Bananal, FMSSS - Fundo Municipal de Saúde de Sooretama, FMSSSM - Fundo Municipal de Saúde de São Mateus, FMSSSMJ - Fundo Municipal de Saúde de

Santa Maria de Jetibá, FMSST - Fundo Municipal de Saúde de Santa Teresa, SEMSA -  
Fundo Municipal de Saúde de Viana, SEMSA - Fundo Municipal de Saúde de Pedro  
Canário, SESA - Secretaria de Estado da Saúde  
**Relator:** Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO – AUDITORIA –  
DETERMINAR – RECOMENDAR – ARQUIVAR.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de auditoria operacional, realizada no âmbito do Processo TC 2152/2024, atendendo a proposição contida no Plano Anual de Controle Externo – PACE para o exercício de 2024, aprovado pela Decisão Plenária nº 13, na 56ª Sessão Ordinária Plenária de 2023.

A auditoria foi conduzida pelo Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Saúde – NSaúde e abrangeu a Secretaria de Estado da Saúde (Sesa) e as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios do Estado do Espírito Santo.

O objetivo da auditoria foi “avaliar a eficiência e a eficácia das ações e medidas implementadas pela Secretaria de Estado da Saúde e pelas Secretarias Municipais de Saúde na operacionalização do Programa Nacional de Imunização (PNI) no Estado do Espírito Santo, especialmente no concernente à adesão aos sistemas de informação do PNI, disponibilidade de vacinas e completude do registro de estoque e de perdas vacinais e implementação da estratégia de Microplanejamento.”

As questões de auditoria elaboradas em matriz de planejamento foram as seguintes:

1. A estrutura e os processos da rede de frio contribuem para garantir a qualidade e integridade das vacinas?
2. Os registros de estoque e de movimentação de vacinas são eficazes para subsidiar a gestão de estoque e de perdas das vacinas?
3. Os processos de solicitação e de distribuição de vacinas realizados por estados e municípios mitigam os riscos de desabastecimento e de perdas por vencimento das vacinas?

4. As estratégias e ações de vacinação e de acompanhamento da situação vacinal para a recuperação da cobertura estão sendo implementadas de forma eficaz?

Dessa forma, ao analisar as questões de auditoria propostas, é possível identificar que a avaliação do controle de perdas de vacinas se relaciona diretamente com a dimensão da eficiência, pois está focada na redução do desperdício de insumos durante a prestação dos serviços. De forma complementar, a questão sobre a disponibilidade de estoques se alinha à dimensão da eficácia, ao assegurar que a prestação do serviço ocorra de maneira contínua e satisfatória. Além disso, a adesão aos sistemas de informações abrange tanto a eficácia quanto a eficiência, pois está associada ao controle das perdas de vacinas (eficiência) e à verificação da disponibilidade de estoques (eficácia), abordando assim dois aspectos cruciais para a gestão adequada do sistema de vacinação.

Os trabalhos foram conduzidos em conformidade com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) aplicáveis às auditorias operacionais, especialmente com as NBASP 100, 300 e 3000, e com observância ao Manual de Auditoria Operacional do TCU (adotado pelo TCEES por meio da Nota Técnica Segex 2, de 12 de março de 2021) e aos demais pronunciamentos profissionais aplicáveis, dentre os adotados pelo TCEES. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

O relatório preliminar foi submetido aos gestores para sua consideração e comentários, e as recomendações apresentadas no relatório preliminar, que foram mantidas no relatório final ([Relatório de Auditoria 20/2024](#)), totalizando 43 propostas de encaminhamento (1 determinação, 37 recomendações e 5 ciências):

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTOS**

**6.1 Com fundamento no art. 1º, inciso XXXVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), c/c os arts. 207, inciso V, e 329, §2º, da Resolução TC-261/2013 (Regimento Interno do TCEES), sugere-se:**

6.1.1. **DETERMINAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu e Colatina**, no prazo de 180 dias, adequem a rede de frio, passando a utilizar exclusivamente câmaras refrigeradas para o armazenamento dos imunizantes em salas de vacinação, conforme

estipulado pela RDC 197/2017, art. 10, inciso III, e pela decisão monocrática 230/2021-1 deste tribunal, que já abordava o tema;

6.1.2. **RECOMENDAÇÃO** para que as **Secretarias Municipais de Saúde** firmem contrato de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos de refrigeração, em atendimento à RDC 430/2020, art. 41, e ao Manual de Rede Frio (Brasil, Ministério da Saúde, 2017);

6.1.3. **RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Cariacica, Itapemirim e Colatina**, assim como a **Secretaria de Estado da Saúde**, realizem a verificação do estado atual de todos os equipamentos de refrigeração e identifiquem aqueles que precisam de reparo ou substituição imediata e façam as devidas intervenções;

6.1.4. **RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Vitória, São Roque do Canaã, Itapemirim e Colatina** realizem manutenções regulares e adequadas na estrutura das salas de vacinação e na central de rede de frio municipal, a fim de garantir a facilidade de higienização dos locais de armazenamento de vacinas, conforme recomendado no Manual de Rede Frio (Brasil, Ministério da Saúde, 2017);

6.1.5. **RECOMENDAÇÃO** para que a Secretaria Municipal de Saúde do município de **Cariacica** faça a verificação e adequação das salas de vacinação que não estiverem atendendo ao padrão recomendado pelo Manual de Rede de Frio (Brasil, Ministério da Saúde, 2017). No caso específico da UBS Valparaíso, que seja realizada a instalação de bancada e adequação do equipamento de ar-condicionado.

6.1.6. **RECOMENDAÇÃO** para que a Secretaria Municipal de Saúde do município de **Itapemirim** adequa a estrutura da central municipal da rede de frio para que haja espaço separado entre o armazenamento de imunobiológicos e o almoxarifado;

6.1.7. **RECOMENDAÇÃO** para que a Secretaria Municipal de Saúde do município de **Itapemirim** disponibilize, em todas as salas de vacinação, computadores com internet, para que os registros das doses aplicadas de vacinas sejam lançados tempestivamente.

6.1.8. **RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu e Vitória**, assim como a **Secretaria de Estado da Saúde**, mantenham o ambiente de recebimento, preparação, distribuição e aplicação dos imunizantes climatizado entre 18°C e 20°C, conforme recomendação do Manual de Rede de Frio (Brasil, Ministério da Saúde, 2017) e Procedimento Operacional Padrão (Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo, 2024);

6.1.9. **RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Cariacica, Vitória, Itapemirim, Colatina, Dorés do Rio Preto e Venda Nova do Imigrante**, assim como a **Secretaria de Estado da Saúde**, configurem e preparem a infraestrutura necessária para funcionamento do sistema de discagem e/ou envio de mensagens da câmara de refrigeração, caso ela possua essa funcionalidade;

6.1.10. **RECOMENDAÇÃO** para que as **Secretarias Municipais de Saúde**, assim como a **Secretaria de Estado da Saúde**, firmem contrato de qualificação térmica e de calibração de equipamentos de armazenamento das vacinas, ou inclua esse serviço no contrato de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, conforme recomendação do Manual de Rede de Frio (Brasil, Ministério da Saúde, 2017).

6.1.11. **RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Cariacica, Iconha, Vitória, São Roque do Canaã, Itapemirim, Colatina, Dorés do Rio Preto e Venda Nova do Imigrante** façam o controle da temperatura das caixas térmicas nas salas de vacinação em mapa de temperatura;

6.1.12. **RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Cariacica, Dorés do Rio Preto, Iconha, Itapemirim, São Roque do Canaã e Venda Nova do Imigrante** realizem capacitação contínua dos servidores da rede de frio em armazenamento, distribuição e transporte de vacinas e gestão da rede de frio;

6.1.13. **RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Cariacica, Vitória, Itapemirim, Colatina e Venda Nova do Imigrante** realizem o controle da temperatura por meio do registro durante o recebimento das vacinas nas centrais de armazenamento e/ou salas de vacinação na própria nota de fornecimento ou em mapa de temperatura a parte, indicando o número da nota de fornecimento.

6.1.14. **RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Cariacica, São Roque do Canaã e Itapemirim** façam a previsão de demanda diária de usuários para programar a quantidade de vacinas que será retirada e acondicionada nas caixas térmicas das salas de vacinação;

6.1.15. **RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Cariacica, Itapemirim e Venda Nova do Imigrante** elaborem o plano de contingência para a rede de frio municipal ou adotem o plano de contingência estadual, caso ele seja aplicável;

6.1.16. **RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Itapemirim e Venda Nova do Imigrante** elaborem o procedimento operacional padrão (POP) para a rede de frio municipal ou adotem o POP estadual, caso ele seja aplicável;

6.1.17. **RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Cariacica e Venda Nova do Imigrante** estabeleçam rotina diária para verificação do perfeito funcionamento dos equipamentos de refrigeração (fechamento da porta, funcionamento dos alarmes, alimentação elétrica, entre outros), ao final do expediente.

6.1.18. **RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Cariacica, São Roque do Canaã, Itapemirim e Venda Nova do Imigrante** realizem a substituição das bobinas (gelox) vencidas;

6.1.19. **RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Cariacica, São Roque do Canaã, Itapemirim e Venda Nova do Imigrante** implementem processos de verificação suficientes e periódicos da validade dos insumos da rede de frio;

6.1.20. **RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Cariacica, Vitória, Iconha, São Roque do Canaã, Itapemirim, Colatina, Dolores do Rio Preto e Venda Nova do Imigrante**, avaliem e façam os ajustes necessários nas estratégias de gestão de perdas de imunizantes, em especial no concernente ao controle das perdas físicas por vencimento (frasco fechado) e por procedimento inadequado, que têm sido as principais causas de perdas físicas evitáveis identificadas.

6.1.21. **RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Cariacica, Vitória, Iconha, São Roque do Canaã, Itapemirim, Colatina e Dolores do Rio Preto**, assim como a **Secretaria de Estado da Saúde**, adotem procedimentos de asseguarção da completude e qualidade dos dados de movimentação de vacinas, como forma de fortalecer a tomada de decisão com base em evidências;

6.1.22. **RECOMENDAÇÃO** para que todas as **Secretarias Municipais de Saúde** e a **Secretaria de Estado da Saúde**, definam indicadores e metas para o acompanhamento do nível de perdas evitáveis de vacinas (perdas físicas);

6.1.23. **RECOMENDAÇÃO** para que todas as **Secretarias Municipais de Saúde** e a **Secretaria de Estado da Saúde**, deem transparência ao nível de perdas físicas de vacinas, ou seja, aquelas que podem ser reduzidas por meio de treinamentos, manutenção e gerenciamento adequados, visando evitar perdas causadas por erros de

manipulação, falhas na Rede de Frio, vencimento do prazo de validade, entre outros fatores. Não precisará estar incluso as perdas técnicas. Além disso, deverá estar incluso na divulgação das perdas físicas informações/elementos que expliquem o contexto das perdas, como por exemplo percentual de vacinas recebidas já próximas do vencimento, percentual que as perdas representam no total de vacinas recebidas, dentre outras informações que o gestor considerar relevantes, a fim de propiciar cautela na interpretação das informações.

6.1.24. **RECOMENDAÇÃO** para que as **Secretarias Municipais de Saúde** busquem alternativas para agilizar a comunicação com a população sobre a disponibilidade de vacinas, utilizando diferentes canais, como redes sociais, aplicativos de mensagens, parcerias com rádios comunitárias e cartazes em locais públicos, entre outros;

6.1.25. **RECOMENDAÇÃO** para que as **Secretarias Municipais de Saúde** elaborem plano de contingência para situações de desabastecimento de vacinas, incluindo a priorização de grupos mais vulneráveis e a redistribuição de doses entre salas de vacinação, conforme necessário.

6.1.26. **RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Cariacica e Itapemirim** façam uma programação mensal ou semanal para disponibilização de veículo para realização de ações de imunização;

6.1.27. **RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Colatina e São Roque do Canaã** disponibilizem profissionais vacinadores em número suficiente nas salas de vacinação, além de implementar estratégias de valorização que ajudem a diminuir a rotatividade destes profissionais;

6.1.28. **RECOMENDAÇÃO** para as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Cariacica, Colatina e São Roque do Canaã** ofereçam capacitação para os ACS sobre verificação da situação vacinal;

6.1.29. **RECOMENDAÇÃO** para as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Cariacica, Colatina e São Roque do Canaã** ofereçam capacitação aos profissionais de saúde, em especial às equipes de vacinação e aos ACS sobre causas da hesitação vacinal e como podem atuar sobre elas, por meio de curso autoinstrucional online, por exemplo.

6.1.30. **RECOMENDAÇÃO** para que as **Secretarias Municipais de Saúde** realizem capacitação contínua dos profissionais da sala de vacinação em microplanejamento;

6.1.31. **RECOMENDAÇÃO** para que as **Secretarias Municipais de Saúde** elaborem o relatório técnico do microplanejamento;

6.1.32. **RECOMENDAÇÃO** para que as **Secretarias Municipais de Saúde** publiquem o nível de cumprimento dos compromissos do microplanejamento e os resultados da avaliação das ações correspondentes;

6.1.33. **RECOMENDAÇÃO** para que a **Secretaria de Estado da Saúde** elabore o relatório final do microplanejamento.

6.1.34. **RECOMENDAÇÃO** para que a **Secretaria de Estado da Saúde** implemente funcionalidade no sistema próprio Vacina e Confia que permita a geração do Cartão Nacional de Saúde (CNS) para os casos de recém-nascidos que ainda não possuem o CNS, e defina um procedimento padrão paliativo para contornar da melhor maneira possível o represamento de dados enquanto é feito o desenvolvimento da solução via sistema.

6.1.35. **RECOMENDAÇÃO** para que a **Secretaria de Estado da Saúde**, junto ao Ministério da Saúde, investigue e entenda as causas das divergências nos dados de cobertura vacinal e, uma vez identificadas as causas, implemente as correções necessárias.

6.1.36. **RECOMENDAÇÃO** para que a **Secretaria de Estado da Saúde** implemente e disponibilize no sistema próprio Vacina e Confia, módulo para emissão de relatório com todos os atrasados e não-vacinados da respectiva região abrangida pela sala de vacinação, com os filtros necessários.

6.1.37. **RECOMENDAÇÃO** para que a **Secretaria de Estado da Saúde** implemente e disponibilize no sistema próprio Vacina e Confia, funcionalidade para envio automático de notificações por SMS (Short Message Service/Serviço de Mensagens Curtas) para os usuários, com lembrete das próximas doses de vacinas a serem aplicadas e doses em atraso.

6.1.38. **RECOMENDAÇÃO** para que a **Secretaria de Estado da Saúde** implemente e disponibilize no sistema próprio Vacina e Confia, módulo de auditoria para registrar, monitorar e analisar atividades e transações dentro do sistema.

**6.2 Com fundamento no art. 9º, Inciso IV, da Resolução TC-361, de 19 de abril de 2022 e no item 529 do Manual de auditoria Operacional do TCU (adotado pelo TCEES por meio da Nota Técnica Segex 2, de 12 de março de 2021):**

6.2.1. **Dar ciência** à Comissão de Saúde e Saneamento da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, ao Colegiado de Secretários Municipais de Saúde do Espírito Santo (COSEMS/ES), e ao Conselho Estadual de Saúde do presente relatório de auditoria;

6.2.2. **Dar ciência** ao controle interno da Secretaria de Estado da Saúde e dos municípios, do presente relatório de auditoria;

6.2.3. **Dar ciência** à Sesa e às Secretarias Municipais de Saúde que as determinações e recomendações deliberadas serão monitoradas conforme previsto no manual de auditoria operacional do TCU, adotado por este TCEES por meio da Nota Técnica Segex 02/2021, devendo esse monitoramento ocorrer a partir do segundo semestre de 2025.

6.2.4. **Dar ciência** da situação encontrada no subitem 4.2.1 deste Relatório aos 69 municípios que não foram visitados presencialmente, para que avaliem e façam os ajustes necessários nas estratégias de gestão de perdas de imunizantes, em especial no concernente ao controle das perdas físicas por vencimento (frasco fechado) e por procedimento inadequado, que têm sido as principais causas de perdas físicas evitáveis identificadas.

6.2.5. **Dar ciência** ao Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a situação descrita no subitem 4.2.1 deste Relatório, referente ao quantitativo de perdas físicas evitáveis identificadas no estado e municípios no ano de 2023.

O Ministério Público de Contas, por meio da 3ª Procuradoria de Contas, da lavra do Douto Procurador Especial de Contas, Luis Henrique Anastácio da Silva, anuiu aos argumentos fáticos e jurídicos delineados pelo Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Saúde – NSaúde.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

De acordo com análise feita pelo Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Saúde – NSaúde, através da [Instrução Técnica Conclusiva 04587/2024-1](#), os critérios adotados para a execução da auditoria foram:

- a. Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 197/2017 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) (Estabelece os requisitos mínimos para o funcionamento dos serviços que realizam a atividade de vacinação humana);
- b. Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 430/2020 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) (Dispõe sobre as Boas Práticas de Distribuição, Armazenagem e de Transporte de Medicamentos) – O uso da RDC de Medicamentos se justifica pelo entendimento do Ministério da Saúde

da vacina como um medicamento, fato comprovado pela inclusão das vacinas na lista e medicamentos da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME, 2022)

- c. Manual de Rede de Frio do Programa Nacional de Imunizações – 5ª Edição (Ministério da Saúde, 2017);
- d. Procedimento Operacional Padrão – PEI/ES POP N° 01 - Atendimento em sala de vacinação (Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo, 2024)
- e. Calendário Nacional de Vacinação da Criança (Ministério da Saúde, 2024);
- f. Agenda de Imunização 2030: Uma estratégia global para não deixar ninguém para trás; (Organização Mundial da Saúde - OMS, 2020);
- g. Manual de Microplanejamento para as Atividades de Vacinação de Alta Qualidade (Ministério da Saúde, 2023).
- h. Inquérito de Cobertura e Hesitação Vacinal nas Capitais Brasileiras, Distrito Federal e em 12 Municípios do Interior, em Crianças Nascidas em 2017-2018 e Residentes nas Áreas Urbanas (Departamento de Saúde Coletiva da Faculdade de Ciências Médicas da Santa Casa de São Paulo, Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia, e Centro de Estudos Augusto Leopoldo Ayrosa Galvão, 2023).

Em relação ao escopo da auditoria, verifica-se, que foram abrangidas ações de vacinação de rotina, entre 2022 e 2023, que visam garantir a cobertura vacinal da população, conforme o Calendário Nacional de Vacinação (CNV), sendo incluídas no escopo todas as vacinas do Calendário Nacional de Vacinação da Criança desse período, aplicadas em crianças menores de 01 ano e de 01 ano 11 meses e 29 dias de idade. Não fez parte do escopo a vacina da Covid-19, que foi incluída no Calendário Nacional de Vacinação da Criança somente a partir de 2024.

Conforme se extrai do [Relatório de Auditoria 20/2024](#), foram definidas quatro questões de auditoria que deram origem a achados de auditoria (AA), conforme se verifica a seguir:

**Dimensão Estrutura e Processos da Rede de Frio:**

- Problemas na estrutura e equipamentos da rede de frio precisam ser corrigidos e prevenidos
- Os procedimentos de excursão de temperatura são insuficientes ou inadequados
- Deficiências na gestão de estoques e perdas de vacinas

**Dimensão Disponibilidade de Vacinas:**

- Desabastecimento de vacinas

**Dimensão Estratégias de Vacinação e Recuperação da Cobertura Vacinal**

- Limitações no acompanhamento da situação vacinal, vacinação em creches e vacinação em domicílios precisam ser superadas
- Ausência de mecanismos de coordenação, avaliação e monitoramento das ações de microplanejamento e relatório técnico
- As salas enfrentam problemas na transmissão de dados de vacinação para a RNDS
- Ausência de relatórios de atrasados e não-vacinados no Sistema Vacina e Confia para ações de busca ativa
- Ausência de módulo de auditoria no Sistema Vacina e Confia

O NSaúde destaca que caso as deliberações propostas no [Relatório de Auditoria 20/2024](#), sejam implementadas, espera-se alcançar os seguintes benefícios: melhoria na cobertura vacinal, redução das perdas físicas evitáveis de vacinas, maior garantia da qualidade das vacinas administradas aos usuários, fortalecimento do monitoramento gerencial dos dados de estoques e perdas, aprimoramento da gestão, garantia de um abastecimento adequado de vacinas, redução de custos e melhoria na coordenação e alinhamento entre as diferentes esferas de gestão na execução das ações de vacinação.

Portanto, diante de todo o exposto, acompanho todos os encaminhamentos propostos no [Relatório de Auditoria 20/2024](#), delineados pelo Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Saúde – NSaúde, com seu posterior arquivamento, ressaltando-se que na hipótese de as propostas serem transformadas em deliberações deste Tribunal, essas serão monitoradas conforme

previsto no Manual de Auditoria Operacional do TCU, adotado por este Tribunal de Contas, por meio da Nota Técnica SEGEX 02/2021.

### **3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Ante o exposto, acompanhando integralmente o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de encaminhamento:

**Sergio Aboudib Ferreira Pinto**

Conselheiro relator

#### **1. ACÓRDÃO TC-0003/2025:**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

**1.1. Com fundamento no art. 1º, inciso XXXVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), c/c os arts. 207, inciso V, e 329, §2º, da Resolução TC-261/2013 (Regimento Interno do TCEES), sugere-se:**

**1.1.1. DETERMINAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu e Colatina**, no prazo de 180 dias, adequem a rede de frio, passando a utilizar exclusivamente câmaras refrigeradas para o armazenamento dos imunizantes em salas de vacinação, conforme estipulado pela RDC 197/2017, art. 10, inciso III, e pela decisão monocrática 230/2021-1 deste tribunal, que já abordava o tema;

**1.1.2. RECOMENDAÇÃO** para que as **Secretarias Municipais de Saúde** firmem contrato de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos de refrigeração, em atendimento à RDC 430/2020, art. 41, e ao Manual de Rede Frio (Brasil, Ministério da Saúde, 2017);

**1.1.3. RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Cariacica, Itapemirim e Colatina**, assim como a **Secretaria de Estado da Saúde**, realizem a verificação do estado atual de todos os equipamentos de refrigeração e identifiquem aqueles que precisam de reparo ou substituição imediata e façam as devidas intervenções;

**1.1.4. RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Vitória, São Roque do Canaã, Itapemirim e Colatina** realizem manutenções regulares e adequadas na estrutura das salas de vacinação e na central de rede de frio municipal, a fim de garantir a facilidade de higienização dos locais de armazenamento de vacinas, conforme recomendado no Manual de Rede Frio (Brasil, Ministério da Saúde, 2017);

**1.1.5. RECOMENDAÇÃO** para que a Secretaria Municipal de Saúde do município de **Cariacica** faça a verificação e adeque as salas de vacinação que não estiverem atendendo ao padrão recomendado pelo Manual de Rede de Frio (Brasil, Ministério da Saúde, 2017). No caso específico da UBS Valparaíso, que seja realizada a instalação de bancada e adequação do equipamento de ar-condicionado.

**1.1.6. RECOMENDAÇÃO** para que a Secretaria Municipal de Saúde do município de **Itapemirim** adeque a estrutura da central municipal da rede de frio para que haja espaço separado entre o armazenamento de imunobiológicos e o almoxarifado;

**1.1.7. RECOMENDAÇÃO** para que a Secretaria Municipal de Saúde do município de **Itapemirim** disponibilize, em todas as salas de vacinação, computadores com internet, para que os registros das doses aplicadas de vacinas sejam lançados tempestivamente.

**1.1.8 RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu e Vitória**, assim como a **Secretaria de Estado da Saúde**, mantenham o ambiente de recebimento, preparação, distribuição e aplicação dos imunizantes climatizado entre 18°C e 20°C, conforme recomendação do Manual de Rede de Frio (Brasil, Ministério da Saúde, 2017) e

Procedimento Operacional Padrão (Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo, 2024);

**1.1.9 RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Cariacica, Vitória, Itapemirim, Colatina, Dores do Rio Preto e Venda Nova do Imigrante**, assim como a **Secretaria de Estado da Saúde**, configurem e preparem a infraestrutura necessária para funcionamento do sistema de discagem e/ou envio de mensagens da câmara de refrigeração, caso ela possua essa funcionalidade;

**1.1.10. RECOMENDAÇÃO** para que as **Secretarias Municipais de Saúde**, assim como a **Secretaria de Estado da Saúde**, firmem contrato de qualificação térmica e de calibração de equipamentos de armazenamento das vacinas, ou inclua esse serviço no contrato de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, conforme recomendação do Manual de Rede de Frio (Brasil, Ministério da Saúde, 2017).

**1.1.11. RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Cariacica, Iconha, Vitória, São Roque do Canaã, Itapemirim, Colatina, Dores do Rio Preto e Venda Nova do Imigrante** façam o controle da temperatura das caixas térmicas nas salas de vacinação em mapa de temperatura;

**1.1.12. RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Cariacica, Dores do Rio Preto, Iconha, Itapemirim, São Roque do Canaã e Venda Nova do Imigrante** realizem capacitação contínua dos servidores da rede de frio em armazenamento, distribuição e transporte de vacinas e gestão da rede de frio;

**1.1.13. RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Cariacica, Vitória, Itapemirim, Colatina e Venda Nova do Imigrante** realizem o controle da temperatura por meio do registro durante o recebimento das vacinas nas centrais de armazenamento e/ou salas de vacinação na própria nota de fornecimento ou em mapa de temperatura a parte, indicando o número da nota de fornecimento.

**1.1.14. RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Cariacica, São Roque do Canaã e Itapemirim** façam a previsão de demanda diária de usuários para programar a quantidade de vacinas que será retirada e acondicionada nas caixas térmicas das salas de vacinação;

**1.1.15. RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Cariacica, Itapemirim e Venda Nova do Imigrante** elaborem o plano de contingência para a rede de frio municipal ou adotem o plano de contingência estadual, caso ele seja aplicável;

**1.1.16. RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Itapemirim e Venda Nova do Imigrante** elaborem o procedimento operacional padrão (POP) para a rede de frio municipal ou adotem o POP estadual, caso ele seja aplicável;

**1.1.17. RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Cariacica e Venda Nova do Imigrante** estabeleçam rotina diária para verificação do perfeito funcionamento dos equipamentos de refrigeração (fechamento da porta, funcionamento dos alarmes, alimentação elétrica, entre outros), ao final do expediente.

**1.1.18. RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Cariacica, São Roque do Canaã, Itapemirim e Venda Nova do Imigrante** realizem a substituição das bobinas (gelox) vencidas;

**1.1.19. RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Cariacica, São Roque do Canaã, Itapemirim e Venda Nova do Imigrante** implementem processos de verificação suficientes e periódicos da validade dos insumos da rede de frio;

**1.1.20. RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Cariacica, Vitória, Iconha, São Roque do Canaã, Itapemirim, Colatina, Dores do Rio Preto e Venda Nova do Imigrante**, avaliem e façam os ajustes necessários nas estratégias de gestão de perdas de imunizantes, em especial no concernente ao controle das perdas físicas por

vencimento (frasco fechado) e por procedimento inadequado, que têm sido as principais causas de perdas físicas evitáveis identificadas.

**1.1.21. RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Cariacica, Vitória, Iconha, São Roque do Canaã, Itapemirim, Colatina e Dorés do Rio Preto**, assim como a **Secretaria de Estado da Saúde**, adotem procedimentos de asseguarção da completude e qualidade dos dados de movimentação de vacinas, como forma de fortalecer a tomada de decisão com base em evidências;

**1.1.22. RECOMENDAÇÃO** para que todas as **Secretarias Municipais de Saúde** e a **Secretaria de Estado da Saúde**, definam indicadores e metas para o acompanhamento do nível de perdas evitáveis de vacinas (perdas físicas);

**1.1.23. RECOMENDAÇÃO** para que todas as **Secretarias Municipais de Saúde** e a **Secretaria de Estado da Saúde**, deem transparência ao nível de perdas físicas de vacinas, ou seja, aquelas que podem ser reduzidas por meio de treinamentos, manutenção e gerenciamento adequados, visando evitar perdas causadas por erros de manipulação, falhas na Rede de Frio, vencimento do prazo de validade, entre outros fatores. Não precisará estar incluso as perdas técnicas. Além disso, deverá estar incluso na divulgação das perdas físicas informações/elementos que expliquem o contexto das perdas, como por exemplo percentual de vacinas recebidas já próximas do vencimento, percentual que as perdas representam no total de vacinas recebidas, dentre outras informações que o gestor considerar relevantes, a fim de propiciar cautela na interpretação das informações.

**1.1.24. RECOMENDAÇÃO** para que as **Secretarias Municipais de Saúde** busquem alternativas para agilizar a comunicação com a população sobre a disponibilidade de vacinas, utilizando diferentes canais, como redes sociais, aplicativos de mensagens, parcerias com rádios comunitárias e cartazes em locais públicos, entre outros;

**1.1.25. RECOMENDAÇÃO** para que as **Secretarias Municipais de Saúde** elaborem plano de contingência para situações de desabastecimento de

vacinas, incluindo a priorização de grupos mais vulneráveis e a redistribuição de doses entre salas de vacinação, conforme necessário.

**1.1.26. RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Cariacica e Itapemirim** façam uma programação mensal ou semanal para disponibilização de veículo para realização de ações de imunização;

**1.1.27. RECOMENDAÇÃO** para que as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Baixo Guandu, Colatina e São Roque do Canaã** disponibilizem profissionais vacinadores em número suficiente nas salas de vacinação, além de implementar estratégias de valorização que ajudem a diminuir a rotatividade destes profissionais;

**1.1.28. RECOMENDAÇÃO** para as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Cariacica, Colatina e São Roque do Canaã** ofereçam capacitação para os ACS sobre verificação da situação vacinal;

**1.1.29. RECOMENDAÇÃO** para as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de **Cariacica, Colatina e São Roque do Canaã** ofereçam capacitação aos profissionais de saúde, em especial às equipes de vacinação e aos ACS sobre causas da hesitação vacinal e como podem atuar sobre elas, por meio de curso autoinstrucional online, por exemplo.

**1.1.30. RECOMENDAÇÃO** para que as **Secretarias Municipais de Saúde** realizem capacitação contínua dos profissionais da sala de vacinação em microplanejamento;

**1.1.31. RECOMENDAÇÃO** para que as **Secretarias Municipais de Saúde** elaborem o relatório técnico do microplanejamento;

**13.1.32. RECOMENDAÇÃO** para que as **Secretarias Municipais de Saúde** publiquem o nível de cumprimento dos compromissos do microplanejamento e os resultados da avaliação das ações correspondentes;

**1.1.33. RECOMENDAÇÃO** para que a **Secretaria de Estado da Saúde** elabore o relatório final do microplanejamento.

**1.1.34. RECOMENDAÇÃO** para que a **Secretaria de Estado da Saúde** implemente funcionalidade no sistema próprio Vacina e Confia que permita a geração do Cartão Nacional de Saúde (CNS) para os casos de recém-nascidos que ainda não possuem o CNS, e defina um procedimento padrão paliativo para contornar da melhor maneira possível o represamento de dados enquanto é feito o desenvolvimento da solução via sistema.

**1.1.35. RECOMENDAÇÃO** para que a **Secretaria de Estado da Saúde**, junto ao Ministério da Saúde, investigue e entenda as causas das divergências nos dados de cobertura vacinal e, uma vez identificadas as causas, implemente as correções necessárias.

**1.1.36. RECOMENDAÇÃO** para que a **Secretaria de Estado da Saúde** implemente e disponibilize no sistema próprio Vacina e Confia, módulo para emissão de relatório com todos os atrasados e não-vacinados da respectiva região abrangida pela sala de vacinação, com os filtros necessários.

**1.1.37. RECOMENDAÇÃO** para que a **Secretaria de Estado da Saúde** implemente e disponibilize no sistema próprio Vacina e Confia, funcionalidade para envio automático de notificações por SMS (Short Message Service/Serviço de Mensagens Curtas) para os usuários, com lembrete das próximas doses de vacinas a serem aplicadas e doses em atraso.

**1.1.38. RECOMENDAÇÃO** para que a **Secretaria de Estado da Saúde** implemente e disponibilize no sistema próprio Vacina e Confia, módulo de auditoria para registrar, monitorar e analisar atividades e transações dentro do sistema.

**1.2. Com fundamento no art. 9º, Inciso IV, da Resolução TC-361, de 19 de abril de 2022<sup>1</sup> e no item 529 do Manual de auditoria Operacional do TCU<sup>2</sup> (adotado pelo TCEES por meio da Nota Técnica Segex 2, de 12 de março de 2021):**

---

<sup>1</sup> Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:  
IV - o prejuízo às finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante.

<sup>2</sup> 529. A ampla divulgação dos relatórios de auditoria promove a credibilidade das auditorias do Tribunal. Assim, os relatórios de auditoria precisam ser encaminhados para a entidade auditada, o órgão supervisor no Poder Executivo, as comissões do Congresso Nacional e para outras partes responsáveis ou com algum poder

**1.2.1. Dar ciência** à Comissão de Saúde e Saneamento da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, ao Colegiado de Secretários Municipais de Saúde do Espírito Santo (COSEMS/ES), e ao Conselho Estadual de Saúde do presente relatório de auditoria;

**1.2.2. Dar ciência** ao controle interno da Secretaria de Estado da Saúde e dos municípios, do presente relatório de auditoria;

**1.2.3. Dar ciência** à Sesa e às Secretarias Municipais de Saúde que as determinações e recomendações deliberadas serão monitoradas conforme previsto no manual de auditoria operacional do TCU, adotado por este TCEES por meio da Nota Técnica Segex 02/2021, devendo esse monitoramento ocorrer a partir do segundo semestre de 2025.

**1.2.4. Dar ciência** da situação encontrada no subitem 4.2.1 deste Relatório aos 69 municípios que não foram visitados presencialmente, para que avaliem e façam os ajustes necessários nas estratégias de gestão de perdas de imunizantes, em especial no concernente ao controle das perdas físicas por vencimento (frasco fechado) e por procedimento inadequado, que têm sido as principais causas de perdas físicas evitáveis identificadas.

**1.2.5. Dar ciência** ao Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a situação descrita no subitem 4.2.1 deste Relatório, referente ao quantitativo de perdas físicas evitáveis identificadas no estado e municípios no ano de 2023.

**1.3. Arquivar os presentes autos**, ressaltando-se que na hipótese de as propostas de encaminhamento serem transformadas em deliberações deste Tribunal, essas serão monitoradas conforme previsto no Manual de Auditoria Operacional do TCU, adotado por este TCEES por meio da Nota Técnica SEGEX 02/2021.

**2. Unânime.**

**3. Data da Sessão:** 30/1/2025 - 2ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4. Especificação do quórum:**

---

de decisão ou influência que possam contribuir para o aperfeiçoamento do desempenho do auditado e para a implementação das deliberações do TCU. (ISSAI 3000/134).

**4.1. Conselheiros:** Domingos Augusto Taufner (presidente), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**Presidente**

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

**Secretário-geral das Sessões**