



Instrução Técnica Conclusiva 00305/2023-1

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 05855/2022-1

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Levantamento

Sector: NSAÚDE - Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas Saúde

Criação: 10/02/2023 19:43

UGs: ES - Governo do Estado do Espírito Santo, PM - Prefeitura Municipal de Vila Valério, PMA - Prefeitura Municipal de Alegre, PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta, PMA - Prefeitura Municipal de Apiacá, PMA - Prefeitura Municipal de Aracruz, PMAB - Prefeitura Municipal de Águia Branca, PMAC - Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio, PMAC - Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves, PMADN - Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte, PMARN - Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo, PMAV - Prefeitura Municipal de Atilio Vivacqua, PMB - Prefeitura Municipal de Brejetuba, PMBE - Prefeitura Municipal de Boa Esperança, PMBG - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, PMBJN - Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte, PMBSF - Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica, PMC - Prefeitura Municipal de Castelo, PMC - Prefeitura Municipal de Colatina, PMCB - Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, PMCC - Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo, PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, PMDM - Prefeitura Municipal de Domingos Martins, PMDRP - Prefeitura Municipal de Dolores do Rio Preto, PMDSL - Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, PME - Prefeitura Municipal de Ecoporanga, PMF - Prefeitura Municipal de Fundão, PMG - Prefeitura Municipal de Guaçuí, PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari, PMGL - Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba, PMI - Prefeitura Municipal de Ibiracua, PMI - Prefeitura Municipal de Ibitirama, PMI - Prefeitura Municipal de Iconha, PMI - Prefeitura Municipal de Irupi, PMI - Prefeitura Municipal de Itaguaçu, PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim, PMI - Prefeitura Municipal de Itarana, PMI - Prefeitura Municipal de Iúna, PMJ - Prefeitura Municipal de Jaguaré, PMJM - Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro, PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva, PML - Prefeitura Municipal de Linhares, PMLT - Prefeitura Municipal de Laranja da Terra, PMM - Prefeitura Municipal de Mantenópolis, PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes, PMM - Prefeitura Municipal de Marilândia, PMM - Prefeitura Municipal de Montanha, PMM - Prefeitura Municipal de Mucurici, PMM - Prefeitura Municipal de Muqui, PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire, PMMS - Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul, PMNV - Prefeitura Municipal de Nova Venécia, PMP - Prefeitura Municipal de Pinheiros, PMP - Prefeitura Municipal de Piúma, PMPANCAS - Prefeitura Municipal de Pancas, PMPB - Prefeitura Municipal de Ponto Belo, PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário, PMPK - Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, PMRB - Prefeitura Municipal de Rio Bananal, PMRNS - Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul, PMS - Prefeitura Municipal de Serra, PMS - Prefeitura Municipal de Sooretama, PMSDN - Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte, MSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, PMSJC - Prefeitura Municipal de São José do Calçado, PMSL - Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina, PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus, PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, PMSRC - Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã, PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa, PMV - Prefeitura Municipal de Viana, PMV - Prefeitura Municipal de Vitória, PMVA - Prefeitura Municipal de Vargem Alta, PMVNI - Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, PMVP - Prefeitura Municipal de Vila Pavão, PMVV - Prefeitura Municipal de Vila

Produzido em fase anterior ao julgamento

Velha

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

1. SÍNTESE PROCESSUAL

Tratam os autos de fiscalização, com o objetivo de “realizar levantamento sobre a atuação das organizações sociais nas políticas públicas estaduais e municipais de saúde, para identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.”

A presente fiscalização fundamenta-se na linha de ação “Realizar levantamento sobre a situação de Organizações Sociais da Saúde contratadas pelo Estado e municípios”, alinhada ao objetivo estratégico “Contribuir para a melhoria da governança pública” e à diretriz da gestão “Agir com foco no estímulo à transparência e ao controle social” do PACE 2022

Nesse contexto, uma auditora de controle externo deste Núcleo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Saúde (NSaúde) foi destacada para a condução dos trabalhos de fiscalização, que culminou na produção do Relatório de Levantamento 05/2022 (evento eletrônico 221).

2. METODOLOGIA

Foram enviados instrumentos de coleta de dados (solicitações de informações), por meio de correio eletrônico institucional: aos prefeitos dos 78 municípios, com cópia aos respectivos secretários de saúde, também contribuíram com as informações para o levantamento, servidores e comissões atuantes em monitoramento, controle e avaliação, bem como, secretários executivos de conselhos de saúde.

Após a coleta dos dados (respostas aos questionários), fora realizado a tabulação dos resultados em tabelas e quadros que mostram as respostas consolidadas, e/ou distribuídas por regiões de saúde, quanto: à estrutura, mecanismo e instrumentos legais/operacionais de monitoramento, controle e avaliação adotados para fazer face aos contratos com organizações sociais

das secretarias municipais de saúde, à indicação dos servidores atuantes e às ações e serviços públicos de saúde – ASPS implementadas sob a gestão de organizações sociais.

3. DO RELATÓRIO

O presente levantamento, nos termos assinalados pela fiscalização, permitiu concluir a existência de:

“Risco de inexistência e/ou insuficiência e/ou deficiência de estruturas e mecanismos de controle, avaliação e monitoramento relacionados às ações e serviços de saúde – ASS e às ações e serviços públicos de saúde – ASPS, nos órgãos incumbidos da gestão do Sistema Único de Saúde – SUS, da Atenção Básica, com vistas à questão enunciada, identificada sob a perspectiva de riscos, nas dimensões: da governança pública municipal e setorial, dos controles da gestão administrativa, financeira e substantiva, com destaque para a clínica ampliada, na valorização da participação da comunidade, e, em especial, da gestão/controle social de competência dos Conselhos de Saúde, considerando apreciação com ênfase municipal e em face do amplo estabelecimento de contratos com organizações sociais no setor da saúde.”

No que tange às propostas de encaminhamento, foram apresentadas proposições, de caráter interno (ao próprio TCEES) e externo (jurisdicionados).

Propostas de encaminhamento de caráter interno:

a) Empreender esforços de controle externo de cunho pedagógico, mediante oferta de curso/treinamento aos gestores, aos servidores e aos membros dos Conselhos de Saúde, que atuam nos espaços de controles substantivo,

financeiro, administrativo e social, em relação aos riscos de fragilidades apontados pelo Levantamento, buscando para tanto o alinhamento às estruturas de formação do SUS;

b) Promover, mediante apoio da Escola de Contas Públicas – ECP, espaço contínuo de capacitação de membros dos Conselhos de Saúde, para que possam recepcionar e se manifestar sobre prestações de contas emanadas das respectivas secretarias de saúde, visando à redução de demandas geradas ao controle externo, conforme foi demonstrado na visão geral do objeto (PT04-VGO) e, em especial, em face dos riscos sinalizados pelo presente Levantamento que sugerem ausência de manifestação dos Conselhos de Saúde nas decisões quanto às contratações com organizações sociais e nas respectivas prestações de contas.

c) Promover o resgate da determinação expressa no Acórdão 1416/2015 Processo 2811/2014 – Auditoria Operacional Coordenada na Atenção Básica, quanto às 39 recomendações proferidas, ensejando a avaliação da situação em que se encontram os monitoramentos no âmbito do Estado e dos 13 municípios partícipes, e a determinação de elaboração de planos de ação aos demais municípios, bem como a atualização dos planos existentes em face de situações não monitoradas ou de condições ensejadoras de continuidade das ações, com priorização as que estejam alinhadas aos riscos indicados pelo presente Levantamento.

d) Propor estabelecimento de mecanismo eletrônico que possa recepcionar e tratar as prestações de contas relacionadas à IN42/2017, incluindo, para os casos oriundos das ações e serviços de saúde, a apresentação de

manifestação dos respectivos Conselhos de Saúde, como requisito de conformidade.

e) Apreciar a viabilidade de propor inclusão, no PACE/2023, de fiscalização específica dirigida aos municípios que sinalizaram para risco de terceirização de estruturas estratégicas da gestão de saúde municipal, tais como: as ações realizadas pela Estratégia de Saúde da Família, pela Estratégia de Saúde Bucal e pelas Vigilâncias em Saúde.

f) Comunicar o encerramento da fiscalização, ofertando às unidades gestoras e respectivas secretarias municipais de saúde, uma apresentação de respostas do Levantamento, que foi intitulada “Mapa de Apresentação de Respostas do Levantamento – MAR-Lev”, em perseverança às boas práticas de comunicação recomendáveis no contexto dos trabalhos junto aos jurisdicionados.

Propostas de encaminhamento externas (Jurisdicionados):

a) Dar ciência, nos termos do artigo 2º, II, c/c artigo 9º, do RITCEES, ao Governo do Estado do Espírito Santo, ensejando o compartilhamento com o Secretário de Estado da Saúde e com o Conselho Estadual de Saúde, quanto aos riscos inerentes e de controles, identificados pela fiscalização 030/2022 - Levantamento - Organizações sociais, que sinalizam para fragilidades relacionadas às estruturas de monitoramento, controle e avaliação, das secretarias municipais de saúde.

b) Dar ciência, com base nas competências previstas no artigo 2º, II, c/c artigo 9º, do RITCEES, aos Prefeitos dos 78 Municípios do Estado do Espírito Santo, ensejando

compartilhamento com as respectivas Secretarias Municipais de Saúde e Conselhos Municipais de Saúde, sem prejuízos aos demais órgãos da Administração Pública Municipal interessados no objeto do levantamento, quanto aos riscos inerentes e de controles, identificados pela fiscalização 030/2022 - Levantamento – Organizações sociais, que sinalizam para fragilidades relacionadas às estruturas de monitoramento, controle e avaliação, das secretarias municipais de saúde.

A íntegra da análise dos resultados obtidos nesta fiscalização e os principais riscos identificados pode ser consultada no item 2 do Relatório de Levantamento 005/2022(evento eletrônico 221).

4. CONCLUSÃO

Como é possível observar da leitura do relatório de levantamento 005/2022(evento eletrônico 221), em que pese as orientações da supervisão dos trabalhos, o relatório foi elaborado em formato de “achados”, o que colide com os objetivos do Levantamento conforme disposto no Art. 2º da Resolução 279/2014 do TCEES:

“Art. 2º Ficam aprovados os Padrões de Levantamento, nos termos do Anexo desta Resolução, a serem utilizados na condução da fiscalização prevista no art. 191 do Regimento Interno cuja finalidade seja:

I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades dos Poderes do Estado e dos Municípios, incluindo Administração direta, indireta, fundacional, fundos, empresas, consórcios públicos e demais instituições jurisdicionadas deste Tribunal, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;

- II – identificar ações, fatos ou atos a serem fiscalizados;*
- III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações;*
- IV – subsidiar o planejamento de fiscalização a ser realizada pelas unidades técnicas, bem como a formação de cadastro dos órgãos e entidades jurisdicionados.”*

No que tange a estrutura do relatório de levantamento, pode-se observar que, diferentemente da estrutura do relatório de uma Auditoria que é estruturado em formato de achados, a Resolução 278/2014 em seu art. 37 dispõe que o relatório de levantamento deve estar estruturado nos seguintes padrões:

- “37.1.Folha de rosto;*
- 37.2.Apresentação, se houver necessidade;*
- 37.3.Introdução;*
- 37.4.Visão geral do órgão/entidade;*
- 37.5.Principais processos;*
- 37.6.Principais riscos e possíveis ações de controle;*
- 37.7.Proposta de encaminhamento;*
- 37.8.Anexos do relatório, se houver”*

Ante o exposto, sugerimos nesta Instrução Técnica Conclusiva, que o relatório seja apreciado em seu conteúdo, entretanto desconsiderando-se a forma de “achado”, bem como às referências à matriz de achados que são realizadas no texto. Desta forma, sugere-se que, o item 2 do relatório, seja apreciado, na forma prevista no art. 37 da Resolução 278/2014 como “Principais riscos e possíveis ações de controle”.

No que tange às **propostas de encaminhamento internas**, sugerimos à desconsideração da proposta de letra “c” e “d”, qual seja:

- “c) Promover o resgate da determinação expressa no Acórdão 1416/2015 Processo 2811/2014 – Auditoria Operacional Coordenada na Atenção Básica, quanto às 39 recomendações proferidas, ensejando a avaliação da situação

em que se encontram os monitoramentos no âmbito do Estado e dos 13 municípios partícipes, e a determinação de elaboração de planos de ação aos demais municípios, bem como a atualização dos planos existentes em face de situações não monitoradas ou de condições ensejadoras de continuidade das ações, com priorização as que estejam alinhadas aos riscos indicados pelo presente Levantamento.

d) Propor estabelecimento de mecanismo eletrônico que possa recepcionar e tratar as prestações de contas relacionadas à IN42/2017, incluindo, para os casos oriundos das ações e serviços de saúde, a apresentação de manifestação dos respectivos Conselhos de Saúde, como requisito de conformidade.”

Em relação a proposta “c”, as deliberações contidas no Acórdão 1416/2015, Processo 2811/2014, já foram monitoradas por meio de 13 processos de monitoramento (13 municípios), tendo o Relator fixado entendimento em cada acórdão do que deveria ou não passar a ser monitorado conforme a determinação contida em cada um dos acórdãos. Todos esses processos já foram julgados e transitados em julgado encontrando-se arquivados, sendo concluído o ciclo de monitoramento. Por esta razão, considerando que os monitoramentos decorrentes do referido acórdão já foram realizados e que o ciclo encontra-se encerrado conforme determinação do Relator dos referidos processos, sugere-se a desconsideração da proposta de encaminhamento “c” das “propostas de encaminhamento internas”.

No que tange a proposta “d”, tendo em vista que as Instruções Normativas no ordenamento jurídico brasileiro possuem a função de complementar Leis e Decretos, e que a IN42 do TCEES, adscrive a Lei Complementar Estadual 489/2009 que foi totalmente revogada pela Lei complementar 993/2021, sugere-se, a exclusão da referida recomendação, até que seja definido pelo Plenário se haverá a manutenção ou a revogação da referida Instrução Normativa.

Em relação a proposta de encaminhamento de letra “e”, considerando que o PACE de 2023 já se encontra aprovado, sugerimos que ao invés de ser recebida como descrita no Relatório:

“e) Apreciar a viabilidade de propor inclusão, no PACE/2023, de fiscalização específica dirigida aos municípios que sinalizaram para risco de terceirização de estruturas estratégicas da gestão de saúde municipal, tais como: as ações realizadas pela Estratégia de Saúde da Família, pela Estratégia de Saúde Bucal e pelas Vigilâncias em Saúde.”

Seja recebida com a seguinte redação:

e) Cientificar o Plenário que os riscos identificados neste levantamento poderão subsidiar futuras ações de controle externo, a depender da oportunidade, conveniência e disponibilidade de recursos humanos, salvo melhor juízo;

Quanto as propostas de **propostas de encaminhamento externas**, e a interna de letra “f”, dirigidas ao Governo do Estado e aos 78 municípios, sugerimos que seja conferido **sigilo** ao Relatório 05/2022. Tal sugestão fundamenta-se em razão da existência de proposta de fiscalização no PACE 2023 (proposta 0139/2023 do Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF) para a “realização de fiscalização em contratos de prestação de serviços na área de saúde, verificando sua legalidade, bem como a existência de sobrepreço e a execução dos mesmos”.

Desta forma, considerando que a disponibilização das informações poderá comprometer atividades de fiscalização relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações, que as informações contidas no referido relatório também poderão ser utilizadas (além das fiscalizações previstas no PACE de 2023) em futuras fiscalizações, e ainda, a existência da previsão legal contida

no art. 23, VIII da Lei 12.527/2011, sugerimos seja conferido sigilo ao Relatório 005/2022.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto nesta Instrução Técnica Conclusiva, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

a) Empreender esforços de controle externo de cunho pedagógico, mediante oferta de curso/treinamento aos gestores, aos servidores e aos membros dos Conselhos de Saúde, que atuam nos espaços de controles substantivo, financeiro, administrativo e social, em relação aos riscos de fragilidades apontados pelo Levantamento, buscando para tanto o alinhamento às estruturas de formação do SUS;

b) Promover, mediante apoio da Escola de Contas Públicas – ECP, espaço contínuo de capacitação de membros dos Conselhos de Saúde, para que possam recepcionar e se manifestar sobre prestações de contas emanadas das respectivas secretarias de saúde, visando à redução de demandas geradas ao controle externo, conforme foi demonstrado na visão geral do objeto (PT04-VGO) e, em especial, em face dos riscos sinalizados pelo presente Levantamento que sugerem ausência de manifestação dos Conselhos de Saúde nas decisões quanto às contratações com organizações sociais e nas respectivas prestações de contas.

c) Cientificar o Plenário que os riscos identificados neste levantamento poderão subsidiar futuras ações de controle externo, a depender da oportunidade, conveniência e disponibilidade de recursos humanos, salvo melhor juízo;

d) Conferir sigilo ao Relatório de Levantamento 005/2022 e seus apêndices, na forma do disposto no ARt.23, VIII, da Lei 12.527/2011;

e) Arquivar os presentes autos, após vista do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em atendimento ao art. 330, I, c/c arts. 303 e 38, inciso II, do RITCEES.

Vitória – ES, 3 de fevereiro de 2022

(assinado digitalmente)

Maytê Cardoso Aguiar

Auditora de Controle Externo – Mat. 203667
Coordenadora do Núcleo de Avaliação Políticas Públicas de
Saúde - NSaúde

(assinado digitalmente)

Claudia Cristina Mattiello

Auditora de Controle Externo – Mat. 203581
Secretaria de Controle Externo de Políticas
Públicas Sociais - SEGEX/SecexSocial