



Decisão Monocrática 00050/2025-5

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 08061/2024-5, 05145/2024-3, 06349/2023-1

Classificação: Pedido de Reexame

UGs: CAPAAC - Centro de Atendimento Psiquiátrico Doutor Aristides Alexandre Campos, CREFES - Centro de Reabilitação Física do Estado do Espírito Santo, DER-ES - Departamento de Edificações e de Rodovias do Estado do Espírito Santo, DSPM - Diretoria de Saúde da Polícia Militar do Espírito Santo, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Conceição da Barra, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Itapemirim, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Jaguaré, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Linhares, 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 São Gabriel da Palha, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Serra, FMS - Fundo Municipal de Saúde de Vila Velha, FMSA - Fundo Municipal de Saúde de Apicá, FMSAV - Fundo Municipal de Saúde de Atilio Vivácqua, FMSC - Fundo Municipal de Saúde de Cariacica, FMSC - Fundo Municipal de Saúde de Castelo, FMSCC - Fundo Municipal de Saúde de Conceição do Castelo, FMSF - Fundo Municipal de Saúde de Fundão, FMSLT - Fundo Municipal de Saúde de Laranja da Terra, FMSMUCU - Fundo Municipal de Saúde de Mucurici, FMSP - Fundo Municipal de Saúde de Pinheiros, FMSRB - Fundo Municipal de Saúde de Rio Bananal, HAB - Hospital Aduino Botelho, HABF - Hospital Antônio Bezerra de Farias, HDRC - Hospital Doutora Rita de Cássia, HDS - Hospital Doutor Dório Silva, HIMABA - Hospital Geral e Infantil Dr. Alzir Bernadino Alves, HJSN - Hospital Doutor João Dos Santos Neves, HMSA - Hospital e Maternidade Silvio Avidos, HRAS - Hospital Doutor Roberto Arnizaut Silveiras, HSJC - Hospital São José do Calçado, HSL - Hospital São Lucas, SESA - Secretaria de Estado da Saúde, UIJM - Unidade Integrada de Jerônimo Monteiro

Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Interessado: PEDRO TORRACA DAEMON, FABRICIO GUIMARAES DO PRADO, SORAIA SAICK OSORIO GIUBERTI, JOSE EDUARDO FERREIRA LEAL, LUIZ CÉSAR MARETTA COURA, JOEMAR BRUNO FRANCISCO ZAGOTO, DEPARTAMENTO DE EDIFICACOES E DE RODOVIAS DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO - DER-ES

Recorrente: Membros do Ministério Público de Contas (HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA)

Procurador: FELIPE NASCIMENTO BERNABE (OAB: 14776-ES)

PEDIDO DE REEXAME INTERPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS EM FACE DO ACÓRDÃO TC 00621/2024-7 – PLENÁRIO – ADMISSIBILIDADE – CONHECIMENTO PARCIAL – NÃO CABE EM PROCESSO DE LEVANTAMENTO EXPEDIR RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES – EXPRESSA PREVISÃO DA RESOLUÇÃO 361/2022 - ABERTURA DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL – ENCAMINHAMENTO AO NÚCLEO DE CONTROLE EXTERNO DE RECURSOS E CONSULTAS (NRC) E À SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO (SEGEX).

I RELATÓRIO

Trata-se de um Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público Especial de Contas (Petição de Recurso 00401/2024-4 – peça 2), em face do Acórdão TC 00621/2024-7-Plenário, proferido no bojo do Processo TC 06349/2023-1, complementado pelo Acórdão TC 00832/2024-1, nos Embargos de Declaração do Processo TC 05145/2024-3. Neste, o Plenário, divergindo do posicionamento do Ministério Público de Contas, classificou como reservado, com restrição de acesso por 5 (cinco) anos a partir de sua produção, o Apêndice 237/2023, que contém a classificação de riscos e as propostas de ações de controle resultantes do levantamento, cujo objetivo era “identificar as principais fragilidades dos hospitais que impactam na eficiência hospitalar”.

Adicionalmente, o Plenário decidiu pelo encaminhamento do Relatório de Levantamento 4/2023 e dos Apêndices 229/2023 e 230/2023 às unidades hospitalares fiscalizadas e às secretarias de saúde com hospitais filantrópicos em sua área, aos



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

cuidados de seus dirigentes ou sucessores. Após a Manifestação Técnica 03984/2024-6 (peça 08), a área técnica destacou a necessidade de desapensar o Pedido de Reexame do processo TC 4263/2020 e apensá-lo ao TC 6349/2023. Nesse sentido, foi proferida a Decisão Monocrática 00962/2024-4 (peça 12), que acompanhou o entendimento técnico, nos seguintes termos:

[...]

2. DISPOSITIVOS:

Ante o exposto, acompanhando o entendimento da Área Técnica e do Parquet de Contas, reconheço que a deliberação recorrida é a constante no Acórdão 00621/2024-7 prolatado no Processo TC 06349/2023-1 e **DETERMINO:**

I. A remessa dos autos ao Gabinete da Presidência – GAP, para que promova a alteração da informação na “capa do processo” no e-TCEES, em razão do reconhecimento de que a deliberação recorrida é a constante no Acórdão 00621/2024-7 prolatado no Processo TC 06349/2023-1;

II. O encaminhamento dos autos ao Núcleo de Controle de Documentos – NCD, para que promova o desapensamento do Processo TC 04263/2020-1 desses autos, remetendo-o à Secretaria Geral das Sessões com seus apensos os Processos TC 01964/2021-6 (Agravo) e 06978/2023-3 (Pedido de Reexame) para prosseguimento dos atos e tramites processuais, na forma regimental;

III. Manter apensado aos presentes autos o Processo TC 06349/2023-1 (Levantamento) e seu apenso o Processo TC 05145/2024-3 (Embargos de Declaração);

IV. Remeter os autos ao Gabinete da Presidência – GAP, para que promova a redistribuição de relatoria desses autos, haja vista de que o Processo TC 06349/2023-1, relativo ao Acórdão 00621/2024-7 foi de relatoria de Conselheiro Substituto;

IV. Por fim, encaminhar os presentes autos ao Relator para as providências supervenientes.

O processo então foi redistribuído, passando para minha relatoria, conforme comprova o Termo de Atualização 00717/2024-3(peça 14). Em análise preliminar, considerando o potencial não conhecimento do recurso, sob o fundamento de que as deliberações expedidas nos processos de levantamento não podem conter determinações ou recomendações devido à sua natureza e finalidade, foi encaminhado o despacho 36046/2024-4 (peça 15) ao Ministério Público Especial de Contas para manifestação,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

em atendimento ao artigo 296, §1º da Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013¹ (Regimento Interno do Tribunal de Contas).

O Ministério Público Especial de Contas elaborou o Parecer 00123/2025-1 (peça 16), alegando que os pedidos não se limitam ao endereçamento de determinações e de recomendações aos gestores, manifestando, assim, divergência em relação ao despacho 36046/2024-4. Diante disso, reconhece-se que o Parquet tem razão em parte, pois os pedidos são mais amplos, abrangendo aspectos que merecem ser conhecidos. Portanto, o recurso deve ser conhecido parcialmente, assegurando que as questões levantadas sejam devidamente apreciadas, conforme se verá adiante.

II FUNDAMENTOS

II.1 ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, faz-se necessário avaliar o atendimento aos requisitos de admissibilidade para posterior processamento do presente recurso, notadamente os genéricos constantes dos artigos 153, 154 e 162 e os específicos impostos pelos artigos 164 a 166, da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado), a saber:

Art. 153. Não cabe recurso da decisão que:

I - converter processo em tomada de contas especial ou determinar a sua instauração;

II - determinar a realização de citação, diligência, inspeção ou auditoria.

Parágrafo único. Também não cabe recurso dos despachos de mero expediente.

Art. 154. O Recurso não será distribuído ao Relator, nem àquele que tenha proferido voto vencedor na decisão recorrida, salvo nas hipóteses de embargos de declaração e agravo.

[...]

¹ Art. 296. Autuado e distribuído, o processo será encaminhado diretamente à unidade técnica competente para manifestação preliminar, ressalvadas as hipóteses que comportem o juízo monocrático de admissibilidade, quando serão submetidos, conforme o caso, ao Presidente ou ao Relator. § 1º Na hipótese de não conhecimento, a decisão do Relator deverá ser submetida ao colegiado, após parecer do Ministério Público junto ao Tribunal. [...]



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Art. 162. O recurso, preliminarmente, não será conhecido pelo Relator, ad referendum da Câmara ou do Plenário, conforme a competência, quando a petição:

- I - não contiver os fundamentos de fato e de direito;
- II - encontrar-se insuficientemente instruída ou manifestamente inepta.

§ 1º Considerar-se-á inepta a petição quando:

- I - faltar-lhe pedido ou contiver pedidos incompatíveis entre si;
- II - o pedido for juridicamente impossível;
- III - da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão.

§ 2º Não será conhecido o recurso quando ausentes os pressupostos de legitimidade e tempestividade.

[...]

Art. 164. De decisão definitiva ou terminativa em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pelo responsável, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. Se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não sofrem o efeito suspensivo, caso em que deverá ser dado prosseguimento a execução das decisões.

Art. 165. O recurso de reconsideração, interposto por petição dirigida ao Tribunal de Contas, conterà:

- I - os nomes e a qualificação das partes;
- II - os fundamentos de fato e de direito;
- III - o pedido de nova decisão.

Art. 166. Cabe pedido de reexame, com efeito suspensivo, da decisão de mérito proferida em processos de fiscalização e de consulta.

[...]

§ 2º Nos processos de consulta, o pedido de reexame é cabível exclusivamente ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

§ 3º Ao pedido de reexame aplicam-se, no que couber, as disposições dos artigos 164 e 165 desta Lei Complementar.

Da mesma forma, a Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas) também cuida dos pressupostos recursais genéricos – artigos 395



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

a 398 – e específicos – art. 408, *caput* e parágrafos 4º e 5º e, ainda, o art. 405, *caput* e parágrafos 1º e 2º c/c 410, §3º, senão vejamos:

Art. 395. O recurso deverá revestir-se das seguintes formalidades:

- I - ser interposto por escrito;
- II - ser apresentado dentro do respectivo prazo;
- III - conter a qualificação indispensável à identificação do recorrente;
- IV - ser firmado por quem tenha legitimidade e seja parte interessada;
- V - conter o pedido, a causa de pedir e fundamento jurídico;
- VI - conter os documentos que o instruirão, quando for o caso.

Parágrafo único. Os recursos serão encaminhados à Presidência do Tribunal, que realizará sua autuação e distribuição ao Relator para manifestação quanto ao seu conhecimento.

Art. 396. Poderão interpor recurso:

- I – os responsáveis pelos atos impugnados;
- II – os interessados, desde que alcançados pela decisão ou que demonstrem razão legítima para intervir no processo, observado o disposto no art. 159 da Lei Orgânica do Tribunal.
- III – o Ministério Público junto ao Tribunal.

Art. 397. O recurso, liminarmente, não será conhecido pelo Relator, ad referendum da Câmara ou do Plenário, conforme a competência, quando:

- I – não se achar devidamente formalizado;
- II – for manifestamente impróprio ou inepto;
- III – for interposto ou assinado por parte ilegítima;
- IV – for intempestivo;
- V – não contiver os fundamentos de fato e de direito.

Parágrafo único. Considera-se inepto o recurso quando:

- I – faltar-lhe pedido ou contiver pedidos incompatíveis entre si;
- II – o pedido for juridicamente impossível;
- III – da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão.

Art. 398. Não cabe recurso da decisão preliminar que:

- I – converter processo em tomada de contas especial ou determinar a sua instauração;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

II – determinar a realização de citação, notificação, diligência, inspeção ou auditoria;

III – rejeitar as alegações de defesa na fase prévia.

Parágrafo único. Também não cabe recurso dos despachos de mero expediente.

[...]

Art. 405. Da decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, caberá recurso de reconsideração ao Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito.

§ 1º Além das hipóteses previstas no caput, caberá recurso de reconsideração das deliberações tomadas nos pareceres prévios dos chefes do Poder Executivo.

§ 2º O recurso de reconsideração poderá ser interposto pelo responsável, pelo interessado, pelo sucessor ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, no prazo de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.

[...]

Art. 408. Caberá pedido de reexame, com efeito suspensivo, em face de decisão definitiva ou terminativa proferida em processos de fiscalização e de consulta.

[...]

§ 4º Nos processos de consulta, o pedido de reexame será interposto exclusivamente pelo Ministério Público junto ao Tribunal.

§ 5º O prazo para interposição do pedido de reexame é de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.

Art. 410. [...]

§ 3º Ao pedido de reexame aplicam-se, no que couber, as disposições dos artigos 164 e 165 da Lei Complementar nº. 621/12.

Como se sabe, o exame de admissibilidade é uma etapa preliminar da apreciação dos recursos em que são verificados, em síntese, cinco aspectos, são eles: a) a legitimidade do recorrente, isto é, se o autor do recurso possui competência legal e regimental para fazê-lo; b) a adequação do recurso, isto é, se a peça recursal foi apresentada em conformidade com a previsão legal e regimental; c) a tempestividade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

do recurso; d) a singularidade do recurso, isto é, se não há outro de teor semelhante relacionado ao processo; e e) a recorribilidade da decisão.²

Em relação à tempestividade, considerando o prazo de 60 (sessenta) dias concedido ao Ministério Público de Contas e que o prazo recursal venceu em 14/10/2024, o recurso é tempestivo, uma vez que interposto em 10/10/24, conforme certificado pela Secretaria Geral das Sessões (SGS), no despacho 31718/2024-2.³

Não há que se discutir quanto à legitimidade do recorrente ou quanto à tempestividade da interposição do recurso. Porém, quanto ao pleito recursal, faz-se necessário tecer algumas observações. Como se vê, o Pedido de Reexame pleiteia o seguinte:

4 CONCLUSÃO

Ante os fatos e fundamentos aduzidos, o **Ministério Público de Contas**, por meio da 3.^a Procuradoria de Contas, **pugna pelo conhecimento e provimento do Pedido de Reexame** para:

4.1 reconhecer o erro de atividade para anular o 22 - Acórdão 00621/2024-7, proferindo em seu lugar outro provimento que examine, integral e completamente, os argumentos ministeriais lançados no 21 – Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4;

4.2 subsidiariamente, acolhendo as razões lançadas nos itens 3.2, 3.3, 3.4 e 3.5, acima, reformar o 22 - Acórdão 00621/2024-7 com vistas a:

4.2.1 dar AMPLA PUBLICIDADE de todas as peças deste **Levantamento**, inclusive sobre o **Apêndice C** (12 - Apêndice 00237/2023-9), que contém a **Matriz de Avaliação de Risco** e as possíveis ações de controle, de modo a oportunizar ao cidadão o exercício do controle social perante os órgãos administrativos e judiciais competentes, inclusive nesta Corte de Contas, de acordo com os fundamentos do **item 3.3** deste **Pedido de Reexame**;

² De acordo com a doutrina de Luiz Henrique Lima, o exame de admissibilidade é uma etapa preliminar da apreciação dos recursos em que são verificados, em síntese os aspectos referenciados. In: LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: Teoria e Jurisprudência. 9^a ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021, página 392.

³ Informamos que o Pedido de Reexame foi protocolizado em **10/10/2024** e que a disponibilização dos autos ao Ministério Público de Contas junto ao Tribunal para ciência do **Acórdão TC-682/2023**, prolatado no processo TC nº 4263/2020, ocorreu no dia **08/08/2023**. Portanto, considerando o disposto no art. 157 [1] da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 e art. 408, § 5º [2] do Regimento Interno do TCEES, o prazo para interposição de Pedido de Reexame pelo MPC em face do mencionado Acórdão venceu em **09/10/2023**. Convém por fim ressaltar que a peça recursal do Ministério Público de Contas aponta como deliberações recorridas tanto o Acórdão TC-682/2023 (p. 2) quanto o Acórdão TC621/2024 (p. 4). Caso seja reconhecido o expediente recursal em face do Acórdão TC621/2024, prolatado no processo TC nº 6349/2023, informamos que o prazo para interposição de Pedido de Reexame pelo MPC em face deste Acórdão venceu em **14/10/2024**, tendo em vista a devolução do prazo com a interposição dos Embargos de Declaração, processo TC nº 5145/2024.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

4.2.2 pela deflagração de ação de controle específica com vistas a levantar informações sobre o ambiente interno e as atividades de controle das instituições hospitalares, conforme detalhado no item 3.5 deste Pedido de Reexame;

4.2.3 CONSIDERANDO que **APENAS** 12 (34%) dos 35 hospitais fiscalizados possuem **instrumentos formais de contratualização** (contratos de gestão ou de resultados, convênio, termo de parceria, termo de colaboração), com **metas quali quantitativas e fontes de custeio**; **CONSIDERANDO** que a contratualização é utilizada como uma maneira de atingir metas previamente estabelecidas junto ao núcleo estratégico de governo; **CONSIDERANDO** que **as ausências em comento colocam os hospitais num nível exacerbado de informalidade, prejudicando a prestação de contas e interferindo na prestação dos serviços públicos**; **CONSIDERANDO**, conforme explanado pela Equipe Técnica do **NSAÚDE** no 09 - Apêndice 00229/2023-4, "(...) se a Secretaria de Saúde e o hospital não tiverem metas claras e alinhadas, pode haver uma falta de direção e foco comum. Isso pode levar a decisões e prioridades conflitantes, o que prejudica a eficiência operacional. (...) a falta de controle de metas pode resultar em uma falta de transparência sobre o desempenho do hospital"; **CONSIDERANDO** que, sem um instrumento formal, apresenta-se extremamente complexo qualquer acompanhamento, monitoramento e avaliação das metas e dos compromissos assumidos pela entidade que se incumbiu de gerir a instituição hospitalar, é inevitável o prejuízo à transparência; **CONSIDERANDO** a **presença de indicativo de irregularidade grave (hospitais podem estar sendo geridos na informalidade), que demanda atuação imediata da Corte de Contas, mormente em face dos hospitais públicos gerenciados por Organizações Sociais de Saúde (OSS). PUGNA-SE** pela instauração imediata de **Representação**, com fundamento nos **itens 2.3 e 2.4** do documento intitulado **Padrões de Levantamento**, anexo à Resolução TCE/ES 279/2014, no art. 200102 do Regimento Interno do TCE/ES e no art. 37, II103, da Lei Orgânica do TCE/ES, em face dos diretores das instituições que responderam negativamente às questões 25 a 27 (Q25 a Q27);

4.2.4 CONSIDERANDO que, nos 35 hospitais pesquisados, evidenciou-se **140.706** internações de acordo com o **sistema interno** (sistema próprio do hospital) e **101.728** conforme o **Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH-SUS)**; **CONSIDERANDO**, portanto, que os dados demonstram um possível **subfaturamento de 38.798 internações no Sistema de Informações Hospitalares (SIH-SUS)** para o conjunto dos 35 hospitais pesquisados, para as internações ocorridas em 2022, sendo a **maior divergência verificada junto ao Hospital Antônio Bezerra de Farias, pertencente à rede estadual**; **CONSIDERANDO**, consoante evidenciou o **NSAÚDE**, "Essa discrepância impacta a análise dos dados de internação para planejamento e avaliação de desempenho. Os dados do SIH-SUS são públicos e são utilizados por gestores e pela sociedade para realizar, respectivamente, a supervisão e o controle social. Além disso, o **subfaturamento pode causar impactos financeiros negativos para o gestor estadual e para os gestores municipais.**"; **CONSIDERANDO**, segundo o 09 - Apêndice 00229/2023-4, a irregularidade em comento envolve o **risco** de "Utilização de **informações conflitantes** pelos diversos atores de planejamento atuantes na [Rede de Atenção Básica] RAS, propiciando uma **avaliação inadequada sobre a capacidade operacional** diante da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

demanda existente e conforme a previsão do instrumento formal de contratualização” (destacou-se). **APRESENTA-SE URGENTE PESQUISAR AS CAUSAS DESSA DISCREPÂNCIA E SEUS EFEITOS NEGATIVOS, INCLUSIVE EFEITOS FINANCEIROS**, por intermédio de outra ação de controle distinta. Posto isso, diante do que fora revelado pela questão 60 (Q60), **PUGNA-SE pela realização de fiscalização do tipo AUDITORIA, ainda no exercício 2024;**

4.2.5 pelo **encaminhamento de cópia** deste processo ao **Centro de Apoio Operacional de Implementação das Políticas de Saúde (CAOPS)** do Ministério Público Estadual (MPES) e à **Comissão de Saúde e Saneamento da Assembleia Legislativa do Espírito Santo**, para conhecimento e adoção das providências que entenderem pertinentes;

4.2.6 No exercício da indeclinável **FUNÇÃO CORRETIVA**, com fundamento nos artigos 207, IV104, V e 329, §7º105, ambos do Regimento Interno do TCE/ES, artigos 1º, XXXVI106, e 57, III107, da Lei Orgânica do TCE/ES e art. 71, X108, da Constituição Estadual:

4.2.6.1 RECOMENDAR aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente às questões 2 e 3 (Q2 e Q3) para, no prazo de 60 dias, promovam a elaboração de **Plano Estratégico**, disponibilizando-o ao público, em **página da rede mundial de computadores – internet;**

4.2.6.2 RECOMENDAR aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente às questões 5 e 6 (Q5 e Q6) para, no prazo de 60 dias, promovam a elaboração e divulgação oficial de seus respectivos **Regimentos Internos**, garantindo que todos os trabalhadores tenham acesso ao documento e estejam cientes de suas diretrizes;

4.2.6.3 RECOMENDAR aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente às questões 7 e 8 (Q7 e Q8) que promovam a definição formal dos perfis profissionais para o exercício de **cargos e funções de direção e chefia** dos hospitais;

4.2.6.4 RECOMENDAR aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente à questão 9 (Q9) a implementação de **instâncias internas de apoio à governança** (Auditoria Interna, Ouvidoria, Corregedoria, Assessoria Jurídica e Comitê de Ética);

4.2.6.5 DETERMINAR aos gestores dos hospitais públicos capixabas que responderam negativamente às questões 10 e 11 (Q10 e Q11), que providenciem imediatamente a nomeação de agentes qualificados aos cargos de **Diretor Clínico e Diretor Técnico;**

4.2.6.6 DETERMINAR aos gestores dos hospitais públicos capixabas que responderam negativamente às questões 12 a 16 (Q12 a Q16) a **instituição de Núcleo de Segurança do Paciente (NSP)**, conferindo aos seus membros a autoridade, a responsabilidade e o poder para executar as ações do **Plano de Segurança do Paciente em Serviços de Saúde**, na forma do art. 4º da Resolução RDC nº 36/2013. Por derradeiro, considerando que, em respeito ao art. 7º da Resolução RDC nº 36/2013, o **NSP** é responsável por elaborar, implementar, divulgar e manter atualizado o **Plano de Segurança do Paciente**, estabelecer protocolos básicos de segurança e monitorar, analisar e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

notificar incidentes e eventos adversos à prestação de serviços de saúde, revela-se igualmente importante não só determinar a constituição formal do **Núcleo de Segurança do Paciente (NSP)** como também a **criação, a execução e a publicização do Plano de Segurança do Paciente;**

4.2.6.7 DETERMINAR aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente à questão 17 (Q17) a imediata instituição de **Núcleo de Acesso e Qualidade Hospitalar (NAQH);**

4.2.6.8 DETERMINAR aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente às questões 18 a 20 (Q18 a Q20) a imediata instituição de **Núcleo Interno de Regulação (NIR);**

4.2.6.9 DETERMINAR aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente à questão 21 (Q21) a imediata instituição de **Escritório de Gestão de Altas (EGA);**

4.2.6.10 DETERMINAR aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente às questões 22 e 23 (Q22 e Q23) a imediata instituição de **Comissão de Infecção Hospitalar (CCIH), Comissão de Óbitos e Comissão de Ética Médica;**

4.2.6.11 RECOMENDAR aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente à questão 24 (Q24) a obtenção de **certificado de acreditação ou qualidade hospitalar;**

4.2.6.12 DETERMINAR ao Governo do Estado do Espírito Santo e aos **administradores das instituições de saúde** denominadas “Hospital Jayme dos Santos Neves”, “Hospital Municipal de Castelo”, “Hospital São Gabriel” e “Hospital Materno Infantil Menino Jesus”, as quais responderam negativamente à questão 28 (Q28), a **imediata constituição e operação de Comissão de Acompanhamento da Contratualização**, conforme definido na Portaria GM/MS 3.410/2013109;

4.2.6.13 RECOMENDAR aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente às questões 29 e 30 (Q29 e Q30) a **criação de Plano de Cargos ou Carreiras;**

4.2.6.14 RECOMENDAR aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente às questões 32 e 35 (Q32 e Q35) a **implementação de Sistema Informatizado de Gestão Hospitalar;**

4.2.6.15 DETERMINAR aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente à questão 36 (Q36) que estabeleçam **indicadores de desempenho** e passem a monitorá-los rotineiramente;

4.2.6.16 DETERMINAR aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente às questões 37 e 37 (Q37 e Q38), no prazo de 90 dias, que providenciem o **Alvará de Funcionamento junto ao Corpo de Bombeiros**, diante do risco à integridade física e à segurança dos cidadãos;

4.2.6.17 DETERMINAR aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente à questão 40 (Q40), **mormente aos detentores de UTI**, no prazo de 90 dias, que **busquem se adequar às**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

normas sanitárias e comprovem tal situação de regularidade junto ao órgão de vigilância sanitária;

4.2.6.18 RECOMENDAR aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente às questões 42 a 44 (Q42 a Q44) a contratação do **serviço de manutenção predial** para todas as áreas do hospital;

4.2.6.19 RECOMENDAR aos 4 hospitais que possuem **Pronto-Socorro** e não realizam qualquer tipo de classificação de risco (Q49), que adotem prioritariamente o **Protocolo de Manchester**. Ademais, cumpre pôr em relevo que, dos 28 hospitais que possuem **Pronto-Socorro**, 1 admitiu que não conta com os serviços de apoio diagnóstico, minimamente, análises clínicas, radiologia simples e eletrocardiograma. Sobre esse hospital específico, não identificado no **Levantamento**, revela-se imprescindível e urgente que a Corte de Contas, no exercício do Controle Ex-terno, **determine** a implementação de tais serviços;

4.2.6.20 RECOMENDAR aos hospitais detentores de ambulatório que responderam negativamente às questões 54 e 55 (Q54 e Q55), passem a monitorar o **tempo de espera das primeiras consultas** assim como o **tempo de espera das consultas de retorno**;

4.2.6.21 RECOMENDAR aos hospitais fiscalizados que responderam negativamente à questão 56 (Q56), passem a monitorar o **tempo de espera para a realização dos exames**;

4.2.6.22 recomendar aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente à questão 58 (Q58), a **implementação dos recursos assistenciais, diagnósticos e terapêuticos** objeto de questionamento no **Levantamento**.

Assim, a admissibilidade será feita em dois tópicos, primeiro em **relação ao pleito 4.2.6 a 4.2.6.22** que trata de pedido de expedição de Recomendações e Determinações. Entendo que esse tipo de fiscalização – levantamento – não comporta tais comandos, conforme a expressa previsão da Resolução 361, de 19 de abril de 2022⁴. Essa resolução dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo:

Art. 7º. Não devem ser formuladas determinações para:

[...]

§ 2º. **As deliberações proferidas em processos de fiscalização autuados sob o instrumento levantamento não conterão determinações.**

⁴ Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/biblioteca/ato-normativo/detalhes-ato-normativo/?id=5315>
Acesso: 27 de janeiro de 2025.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

[...]

Art. 13. As deliberações proferidas em processos de fiscalização autuados sob o instrumento levantamento não conterão recomendações.

(grifou-se!)

Dessa forma, as deliberações expedidas nos processos de levantamento não podem conter determinações ou recomendações devido à sua natureza e finalidade. O levantamento é um instrumento que visa conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e não endereçar irregularidades diretamente.

Com efeito, o motivo pelo qual se veda a emissão desses encaminhamentos (determinação e recomendação) nos processos de levantamento, se relaciona justamente à natureza e finalidade desses instrumentos de fiscalização. Vejamos, para tanto, a literalidade do artigo 191 do RITCEES, que trata do levantamento:

Dos Levantamentos

Art. 191. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

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 que lhe sejam jurisdicionadas, 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 TCE-ES, a Resolução TC Nº 279, de 04 de novembro de 2014 disciplina a realização de levantamento e prevê em seu anexo alguns padrões de trabalho a serem observados. Destaco os seguintes trechos do anexo da normativa:

I – PADRÕES GERAIS

1. Os levantamentos do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES obedecerão aos padrões estabelecidos neste documento e observarão, no que couber, as Normas de Auditoria Governamental – NAG, adotadas como norma geral de auditoria deste Tribunal pela Resolução TCEES 233, de 6 de março de 2012, e, subsidiariamente, as Normas de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Auditoria do Tribunal de Contas da União – NAT, aprovadas pela Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010.

2. O trabalho de levantamento tem como principais objetivos:

2.1. Propiciar que as unidades técnicas obtenham e mantenham conhecimento acerca das unidades jurisdicionadas sob sua responsabilidade. Dessa forma, seus resultados devem servir de subsídio para a criação e a manutenção de pastas permanentes, com informações atualizadas e catalogadas sobre as unidades jurisdicionadas ou outros objetos de fiscalização.

2.2. Identificar carências de atuação do TCEES em relação a algum tema ou potenciais áreas de fiscalização. Dessa forma, o encaminhamento do trabalho poderá incluir propostas de ações de controle.

2.3. O levantamento não tem por finalidade constatar impropriedades ou irregularidades. Entretanto, se durante a realização do trabalho, tais constatações ocorrerem, o fato deve ser comunicado ao titular da unidade técnica, que avaliará a conveniência e a oportunidade de aprofundar os exames acerca das impropriedades ou irregularidades durante o levantamento ou proporá a realização de outra ação de controle com vistas a concluir a análise dos fatos identificados.

2.4. Na hipótese de análise dos fatos durante o trabalho de levantamento, **o relato e a proposição de encaminhamento para essas constatações devem ser feitos em processo apartado**, do tipo Representação. **(grifos nossos)**

Como se depreende das normas, o levantamento, especificamente, é um instrumento de fiscalização que não tem como objetivo precípuo identificar irregularidades e endereçar responsáveis. É um processo com uma faceta mais endógena, - no sentido de o TCEES conhecer a realidade dos órgãos a ele jurisdicionados e assim planejar novas ações, - do que exógena, não visando emitir comandos para serem observados pelas unidades gestoras.

O levantamento é um dos instrumentos dispostos ao Controle Externo para o exercício de sua atividade fiscal, sendo sua visão prospectiva⁵. Possui funcionalidade para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e Entidade sob sua jurisdição, identificar ações, fatos ou atos a serem fiscalizados, avaliar a viabilidade da fiscalização, bem como subsidiar o planejamento da fiscalização a ser realizada e a formação do cadastro de órgãos e entidades jurisdicionados.

O doutrinador LIMA (2023), apresenta que:

⁵ Ou seja, possui uma visão à atos futuros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Trata-se de um instrumento empregado para uma primeira aproximação com o órgão/entidade ou com o programa de fiscalização. Possibilita o acúmulo de conhecimento pelo Tribunal, a ser utilizado quando do planejamento ou da execução de trabalhos de maior fôlego.⁶

A natureza jurídica dos processos de levantamento, portanto, refere-se a um procedimento de fiscalização realizado pelo Tribunais de Contas, com o objetivo de avaliar a transparência e a conformidade das entidades públicas em relação a normas e diretrizes estabelecidas. Ou seja, ele tem o condão de subsidiar a instauração ou processos de fiscalização já em andamento.

Esses processos são caracterizados por não preverem, de forma expressa, a oportunidade de manifestação das partes envolvidas, o que implica em um procedimento instrutório que não se propõe à submissão de achados e contraditório, tanto que sequer se admite realização de sustentação oral nos processos de levantamento, conforme dispõe o art. 327, §8º⁷, do Regimento Interno dessa Corte de Contas.

À título de complementação da argumentação, faço constar trechos do documento denominado “Roteiro de Levantamento⁸”, de abril de 2021, do Tribunal de Contas da União, no que tange ao conceito de levantamento:

20. Cabe enfatizar, que o **levantamento não deve ser utilizado para avaliar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão**, nem o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, nem a exatidão de demonstrativos financeiros. Esses são os objetivos das auditorias de conformidade, operacional e financeira, respectivamente.

21. **O levantamento não é planejado para se obter evidências suficientes e apropriadas que subsidiarão achados e a proposição de determinações.** Contudo, se durante a realização de um levantamento forem identificadas impropriedades ou irregularidades graves e urgentes, o fato deve ser comunicado ao supervisor da fiscalização que, juntamente com o

⁶ LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas - 10 ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2023. Pg. 307.

⁷ Art. 327. No julgamento ou apreciação de processo, ressalvada a hipótese prevista no §8º deste artigo, as partes poderão produzir sustentação oral, após a apresentação do relatório, desde que a tenham requerido, pessoalmente ou por procurador devidamente constituído, até quinze minutos antes da sessão, na Secretaria do Colegiado, nos casos das sessões presenciais realizadas na sede do Tribunal.

(...)

§ 8º Não se admitirá sustentação oral no julgamento ou apreciação de ato normativo, levantamento, incidente de conflito de competência, súmula, uniformização de jurisprudência, consulta, prejudgado, embargos de declaração, questão de ordem e da oitiva de que trata o art. 238-A deste Regimento.

⁸ Disponível em: file:///C:/Users/t204067/Downloads/BTCU_10_de_13_04_2021_Especial%20-%20Aprova%20a%20revisao%20do%20Roteiro%20de%20Levantamento.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

titular da unidade técnica, avaliará a conveniência e a oportunidade de aprofundar os exames no próprio levantamento, ou a realização de outra ação de controle para essa finalidade.

21.1. Em regra, determinações não podem ser expedidas em processos de levantamento. Há apenas uma exceção, quando a equipe se depara com irregularidade grave e urgente. Neste caso, é possível propor determinação para a expedição de medida corretiva imediata (parágrafo 2º do artigo 7 da Resolução-TCU 315, de 22/4/2020).

21.2. Quando a análise das impropriedades ou irregularidades comprometerem o alcance dos objetivos do levantamento, o relato e a proposição de determinações para essas constatações devem ser feitos por meio de representação (artigo 246 do RI/TCU).

21.3 Levantamentos não podem conter recomendações (artigo 13 da Resolução-TCU 315, de 22/4/2020).

21.4 Se a unidade técnica propor determinação, será necessário encaminhar o relatório preliminar para apresentação de comentários dos gestores, que terão prazo compatível e razoável para se manifestarem sobre as propostas apresentadas e/ou apresentarem eventuais alternativas de implementação (artigo 14 da Resolução-TCU 315, de 22/4/2020).

[...]

22. As representações que forem autuadas podem, quando encerradas, ser apensadas ao processo principal de levantamento (art. 36 da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014).
(grifos nossos)

Dessa forma, incluir recomendações e determinações em processos que não têm por objetivo principal verificar irregularidades e saneá-las de imediato, no mesmo procedimento, é incompatível com a própria natureza do instrumento de fiscalização. Portanto, entende-se pela inépcia da inicial em relação a estes pedidos, devido à impossibilidade jurídica do pedido feito pelo Ministério Público de Contas para expedir determinações e recomendações em processo de levantamento, já que a norma regulamentadora proíbe tal prática.

Além disso, no processo TC 5554/2024, já me manifestei pelo conhecimento do pedido de reexame interposto pelo Ministério Público de Contas, negando provimento e retirando a possibilidade de expedição de recomendações. Após reflexão, concluo que recursos nesses casos sequer devem ser conhecidos para evitar prosseguimento desnecessário.

Portanto, esse é o ponto de não conhecimento, pois, o pedido de expedição de determinações e de recomendações em processos de levantamento não é juridicamente possível, conforme Resolução TC 361/2022. Assim, não conheço o



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

pedido relativo à expedição de determinações e de recomendações em processos de levantamento, por impossibilidade jurídica, conforme destacado no despacho 36046/2024-1 e em conformidade com a Resolução TC 361/2022.

No entanto, após análise do Parecer do Ministério Público de Contas 00123/2025-1 (peça 16), constato que o pedido do Ministério Público de Contas, **constante no item 4.1 a 4.2.5**, apresenta fundamentos relevantes e está dentro dos critérios de admissibilidade. Quantos a esses pleitos, os fundamentos de fato e de direito estão devidamente apresentados, e a conclusão é compatível com a narrativa dos fatos. Ademais, a petição está suficientemente instruída, cumprindo, portanto, os pressupostos recursais. Assim, esses pontos merecem ser conhecidos.

Estando satisfeitas as exigências legais e as regulamentares para que seja admitido, **conheço parcialmente o presente pedido de reexame**, no exercício da competência monocrática, assegurada pelo art. 161, da LC 621/2012⁹ e art. 395, parágrafo único¹⁰, do RITCEES, e determino a abertura da instrução processual com o regular prosseguimento do feito.

Ademais, é necessário registrar que, embora o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC) seja responsável pela análise do presente recurso, considero oportuna a análise adicional do caderno processual pela Secretaria Geral de Controle Externo (SEGEX). A SEGEX possui a competência específica para analisar pedidos de auditoria¹¹, o que é vital para assegurar uma avaliação abrangente e técnica. Essa dupla análise é especialmente relevante dada a complexidade e a importância do processo recorrido. A inclusão da SEGEX no exame do caso garantirá

⁹ Art. 161. Compete ao Relator o juízo de admissibilidade como condição para o processamento do recurso

¹⁰ ¹⁰ Art. 395. O recurso deverá revestir-se das seguintes formalidades: [...] Parágrafo único. Os recursos serão encaminhados à Presidência do Tribunal, que realizará sua autuação e distribuição ao Relator para manifestação quanto ao seu conhecimento (Parágrafo acrescido pela Emenda Regimental nº 007, de 29.11.2016).

¹¹ Art. 47. A Secretaria Geral de Controle Externo - SEGEX tem por finalidade atuar, em alinhamento com o planejamento institucional, como liderança executiva da gestão das atividades de controle externo no âmbito do Tribunal, competindo-lhe: I - planejar, organizar, coordenar, orientar, gerenciar, dirigir, supervisionar e avaliar, por intermédio das suas unidades subordinadas, todas as atividades, projetos e resultados relativos à área técnica de controle externo; [...]



que todos os aspectos pertinentes, incluindo o pedido de auditoria interposto pelo Ministério Público Especial de Contas, sejam devidamente considerados.

III DECISÃO

Considerando o disposto no art. 161, da I da LC 621/2012 e art. 395, parágrafo único, do RITCEES, decido **CONHECER PARCIALMENTE** do Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público de Contas, conforme segue:

III.1 **NÃO CONHECER** do pedido relativo à expedição de determinações e recomendações em sede de levantamento, por impossibilidade jurídica (pedido 4.2.6 a 4.2.6.22);

III.2 **CONHECER** do pedido em relação aos itens 4.1 a 4.2.5, uma vez que atendem aos pressupostos de admissibilidade.

Além disso, determino o encaminhamento do processo ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC) e à Secretaria Geral de Controle Externo (SEGEX) para a devida instrução, considerando a divisão de competências internas da área técnica.

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro relator