



SENHOR CONSELHEIRO RELATOR E DEMAIS CONSELHEIROS DESTE EGRÉGIO PLENÁRIO,

“5. A atuação em prol do interesse público enseja a **responsabilidade dos Tribunais de Contas de demonstrar a sua importância para os cidadãos**, para o Legislativo e para os órgãos/entidades governamentais. Os Tribunais de Contas podem **demonstrar sua relevância respondendo apropriadamente às demandas e expectativas das partes interessadas** e mantendo uma boa comunicação no sentido de **demonstrar como as auditorias realizadas proporcionam o aperfeiçoamento da Administração Pública**.

7. **Os princípios e requisitos** em torno da expectativa fundamental dos Tribunais de Contas de demonstrarem o seu valor para a sociedade e de fazerem a diferença na vida dos cidadãos encontram-se divididos pelas seguintes ações: a) fortalecer a accountability, **a transparência** e a integridade dos órgãos/entidades governamentais; b) **demonstrar relevância contínua para os cidadãos**, para o Legislativo e para outras partes interessadas; c) **ser uma organização modelo, que lidera pelo exemplo**.

8. **Os Tribunais de Contas exercem ação independente, por meio de auditorias, de formulação de determinações e recomendações e de outras ações de controle externo, incluindo a aplicação de sanções**. A atuação dos Tribunais de Contas é instrumento da governança pública cujo objetivo é assegurar a accountability pública, **contribuindo para reduzir as incertezas sobre o que ocorre no interior da administração pública, fornecendo à sociedade e ao Poder Legislativo uma razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público, de modo transparente, em conformidade com os princípios de administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis**.

10. Além disso, **as ações de controle externo** apoiam os responsáveis pela governança do setor público no exercício de suas responsabilidades **ao monitorar e reportar sobre as medidas adotadas para sanar falhas, aperfeiçoar atividades e aproveitar oportunidades de melhoria, assim, completando o ciclo de accountability**.” ([NBASP 12](#) – *Valor e benefícios dos Tribunais de Contas – Fazendo a diferença na vida dos cidadãos*) (Destacou-se)

PEDIDO DE REEXAME com efeito suspensivo

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos art. 152, I¹, 157², 159³ e 164⁴ da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (LOTCEES), no art. 3º, III, da Lei Orgânica do Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (LOMPCES)⁵, bem como nos art. 405⁶ e 402, inciso I⁷, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (RITCEES), vem interpor **PEDIDO DE REEXAME** exprimindo irrisignação com os termos assentados no [Acórdão 00682/2023-5](#) — 1ª Câmara (Evento 788 do Processo TC [04263/2020-1](#)), complementado pelo [Acórdão 00832/2024-1](#) (evento 06 do Processo TC [05145/2024-3](#) — Embargos de Declaração) em vista das razões adiante aduzidas, requerendo, após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente feito submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, inciso XIII, RITCEES⁸.

¹ **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:

I – recurso de reconsideração;

² **Art. 157.** O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso.

³ **Art. 159.** Cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo.

⁴ **Art. 164.** De decisão definitiva 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, pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.

⁵ *Dispõe sobre a criação na estrutura orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo do Ministério Público Especial de Contas [...]*

Art. 3º. Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas: [...]

III – interpor os recursos e requerer as revisões previstas em lei;

⁶ **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.

§ 3º O recurso de reconsideração terá efeito suspensivo.

⁷ **Art. 402.** Interposto o recurso pelo Ministério Público junto ao Tribunal, serão notificados os demais interessados para se manifestarem, nos termos do art. 156 da Lei Orgânica do Tribunal, nos seguintes prazos:

I – Trinta dias, nos casos de pedido de reexame e recurso de reconsideração;

⁸ **Art. 9º** Ao Plenário, órgão máximo de deliberação, dirigido pelo Presidente do Tribunal e composto por sete Conselheiros, compete: [...]

XIII – deliberar sobre os recursos de reconsideração e os pedidos de reexame interpostos em processos do Tribunal;

SUMÁRIO

1. DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE.....	4
2. FATOS	5
3. MÉRITO	33
3.1 ERRO DE ATIVIDADE. NULIDADE DO 22 - ACÓRDÃO 00621/2024-7 EM RAZÃO DE TER SE OMITIDO ACERCA DA FUNDAMENTOS LANÇADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS CAPAZES, EM TESE, DE INFIRMAR A CONCLUSÃO ALCANÇADA	33
3.2 ERRO DE JULGAMENTO. POSSIBILIDADE DE, NO MÍNIMO, RECOMENDAR A ADOÇÃO DE AÇÕES DE CONTROLE QUANDO NO CURSO DO LEVANTAMENTO FOREM ENCONTRADOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES (ITENS 2.2 E 2.4 DO 21 - PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS 02279/2024-4).....	37
3.3 ERRO DE JULGAMENTO. DESCABIMENTO DA CLASSIFICAÇÃO DO 12 - APÊNDICE 00237/2023-9 DO 08 - RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO 00004/2023-9 COMO RESERVADO, PELO PRAZO DE CINCO ANOS (ITEM 2.6 DO 21 - PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS 02279/2024-4).....	56
3.4 ERRO DE JULGAMENTO. POSSIBILIDADE DE ELABORAR PROPOSTAS CONCRETAS DE REALIZAÇÃO DE QUALQUER FISCALIZAÇÃO EM 2024 OU DE INCLUSÃO NO PACE 2024 OU AINDA NO PACE 2025 (ITEM 2.3 DO 21 - PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS 02279/2024-4).....	63
3.5 ERRO DE JULGAMENTO. REFORMA DO 22 - ACÓRDÃO 00621/2024-7 PARA DETERMINAR QUE O LEVANTAMENTO TAMBÉM ANALISE OS ELEMENTOS DE CONTROLE INTERNO DOS HOSPITAIS PÚBLICOS (ITEM	

2.5 DO 21 - PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS 02279/2024-4).....	67
4 CONCLUSÃO	69

1. DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE

Segundo a LOTCEES, contra decisão definitiva ou terminativa proferida em processo de fiscalização cabe **Pedido de Reexame** (art. 166, caput⁹), para o qual o **MPC** tem legitimidade (art. 166, § 3^o¹⁰ c/c art. 164, caput¹¹) para interpor no prazo de 60 (sessenta) dias, pois o prazo comum de 30 (trinta) dias (art. 166, § 3^o¹², c/c art. 164, caput¹³) corridos (art. 67¹⁴) se conta em dobro para o *Parquet* (art. 157¹⁵), a partir do recebimento na sua Secretaria (art. 62, parágrafo único¹⁶).

A interposição de **Pedido de Reexame** contra o [22 - Acórdão 00621/2024-7](#) - Plenário (evento 22 do Processo TC [06349/2023-1](#)), complementado pelo [Acórdão 00832/2024-1](#) (evento 06 do Processo TC [05145/2024-3](#) — Embargos de

⁹ **Art. 166.** Cabe pedido de reexame, com efeito suspensivo, de decisão definitiva ou terminativa proferida em processo de fiscalização e de consulta.

¹⁰ **Art. 166.** [...].
[...]

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

¹¹ **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.

¹² **Art. 166.** [...].
[...]

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

¹³ **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.

¹⁴ **Art. 67.** Para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início ou o término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.

¹⁵ **Art. 157.** O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso.

¹⁶ **Art. 62.** [...]

Parágrafo único. A comunicação dos atos e decisões ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente mediante a entrega dos autos com vista, sob pena de nulidade.

Declaração), decisão definitiva proferida em Processo de Levantamento, espécie de instrumento de fiscalização (LOTCEES, art. 51, III¹⁷; RITCEES, art. 188, III¹⁸), preenche os pressupostos recursais do **cabimento** e da **legitimidade**.

Por fim, a oposição dos **Embargos de Declaração** interrompeu o prazo do **Pedido de Reexame** (LOTCEES, art. 167, § 2^o¹⁹) e do seu julgamento. Os autos foram recebidos na Secretaria do **MPC** em 12.08.2024 ([Evento: Prazo Recursal Informado](#)) e o prazo recursal teve como **termo inicial 13.08.2024** e como **termo final 11.08.2024**, de modo que a data de interposição faz atendido o pressuposto da **tempestividade**.

2. FATOS

Tratam os autos de fiscalização na modalidade **Levantamento**, com o objetivo de **conhecer a situação dos hospitais públicos capixabas**²⁰ relacionados aos

¹⁷ **Art. 51.** Constituem instrumentos de fiscalização:

[...]

III - levantamentos;

¹⁸ **Art. 188.** Constituem instrumentos utilizados para execução das atividades de fiscalização do Tribunal, dentre outros estabelecidos em atos normativos:

[...]

III - levantamentos;

¹⁹ **Art. 167.** Cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão ou parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.

[...]

§ 2º Os embargos de declaração interrompem os prazos para cumprimento do acórdão e parecer prévio embargados e para interposição dos demais recursos previstos nesta Lei Complementar.

²⁰ A Equipe Técnica do **NSAÚDE** apresentou detalhadamente a situação, em relação aos aspectos de governança, gestão organizacional e infraestrutura, dos seguintes hospitais públicos capixabas:

1. Hospital Alceu Melgaço Filho;
2. Hospital Dr. Nilton de Barros;
3. Hospital Infantil e Maternidade Alzir Bernardino Alves;
4. Hospital Municipal Nossa Senhora da Penha;
5. Hospital Pedro Fontes;
6. Centro de Atendimento Psiquiátrico Dr. Aristides A. Campos;
7. Hospital Estadual de Urgência e Emergência;
8. Hospital Estadual Dr. Jayme Santos Neves;
9. Hospital Municipal São Joao Batista;
10. Hospital Municipal Ida Ferreira Mageste;
11. Hospital Estadual Central;
12. Hospital Geral de Linhares;
13. Maternidade Municipal de Cariacica;
14. Hospital São João Batista;
15. Hospital Doutor Dório Silva;
16. Hospital e Maternidade Alfredo Pinto Santana;
17. Hospital Antonio Bezerra de Faria;
18. Hospital de Jeronimo Monteiro;
19. Hospital Municipal Dra. Andrea Canzian Lopes;
20. Hospital e Maternidade Silvio Avidos;
21. Hospital São Jose do Calçado;

aspectos de governança, gestão organizacional e infraestrutura, nos moldes preconizados pela [Resolução TCE/ES 279/2014](#)²¹.

O presente processo foi autuado visando dar cumprimento à disposição constante do **Plano Anual de Controle Externo de 2023** referente à seguinte linha de ação: “*identificar as principais fragilidades dos hospitais que impactam na eficiência hospitalar*”.

Além disso, buscou-se apresentar um **mapeamento qualiquantitativo dos riscos para a atuação dos hospitais** e, por conseguinte, **identificar e propiciar ações de controle mais qualificadas**, em consonância com o princípio da materialidade que orienta as auditorias do setor público, conforme preceituam as **Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público (NBASP) nº 100**²².

Os **objetos do Levantamento** são os **hospitais** e o **escopo** está associado aos **hospitais que compõem a administração pública direta e indireta dos municípios capixabas e do governo do estado do Espírito Santo**, bem como sua atuação na rede. O trabalho resultou no **08 - Relatório de Levantamento 00004/2023-9**, cuja proposta de encaminhamento segue abaixo transcrita:

5 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, a equipe de fiscalização apresenta as seguintes propostas de encaminhamento:

22. Hospital Maternidade Dr. Aluizio Filgueras;
23. Hospital Municipal de Castelo;
24. Hospital da Polícia Militar;
25. Hospital Dr. João dos Santos Neves;
26. Hospital Estadual de Atenção Clínica;
27. Hospital São Gabriel;
28. Hospital Dr. Roberto Arnizaut Silveiras;
29. Hospital Municipal de Cobilândia;
30. Hospital e Maternidade Nossa Senhora da Conceição;
31. Centro de Reabilitação Física do Estado do Espírito Santo;
32. Hospital Municipal Materno Infantil;
33. Hospital de Pinheiros;
34. Hospital Materno Infantil Menino Jesus; e
35. Unidade Mista de Jaguaré;

²¹ *Disciplina a realização de levantamentos, nos termos do Anexo desta Resolução, a serem utilizados pelo Tribunal na condução da fiscalização prevista no art. 191 do Regimento Interno.*

²² As Normas de Auditoria do Setor Público (NBASP) são uma iniciativa do Instituto Rui Barbosa (IRB) que tem por objetivo alinhar os trabalhos de fiscalização dos Tribunais de Contas brasileiros a um padrão metodológico internacionalmente aceito: os pronunciamentos profissionais da Organização Internacional das Entidades fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Nesta oportunidade, o IRB apresenta a NBASP 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, que consiste na tradução realizada pelo Tribunal de Contas da União – TCU para o português da ISSAI 100 – *Fundamental Principles of PublicSector Auditing*, incorporada à estrutura das NBASP em 2017.

- a) Com fundamento no art. 191 do RITCEES e art. 4º da Resolução 279/2014, **impor sigilo** sobre o **Apêndice C**, que contém a avaliação de riscos e as possíveis ações de controle;
- b) **Encaminhar aos gestores** municipais e gestores das unidades hospitalares listados no **Apêndice D** o presente relatório de levantamento, ressaltando-se ser **desnecessária a apresentação de razões de justificativa** quanto às situações identificadas e aqui relatadas; e
- c) **Arquivar os presentes autos**. (destacou-se)

A Equipe Técnica do Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas Saúde (NSAÚDE), por intermédio da **14 - Instrução Técnica Conclusiva 00021/2024-1**, malgrado tenha verificado falhas e vulnerabilidades graves (em verdade, de fato, “**irregularidades**”, conforme bem noticiou o próprio TCE/ES²³) nos hospitais públicos capixabas, optou por propor o **ARQUIVAMENTO do feito**, em detrimento da notória necessidade de imediato aprofundamento da fiscalização sobre as impropriedades constatadas, deixando, assim, de deflagrar imprescindíveis **ações de controle**, nos moldes preconizados pelo **itens 2.3 e 2.4²⁴** do documento intitulado **Padrões de**

²³ 08/05/2024 - RELATÓRIO DO TCE-ES APONTANDO **IRREGULARIDADES** EM HOSPITAIS É DESTAQUE NA IMPRENSA
<https://www.tcees.tc.br/intranet/relatorio-do-tce-es-apontando-irregularidades-em-hospitais-e-destaque-na-imprensa/?aiEnableCheckShortcode=true>



Relatório do TCE-ES apontando irregularidades em hospitais é destaque na imprensa

quarta-feira, 08 de maio de 2024

O relatório que apontou **irregularidades nos hospitais públicos do Espírito Santo** foi destaque na imprensa local. O tema foi o foco de uma reportagem de mais de cinco minutos exibidas no Gazeta Meio Dia da última sexta-feira (03).

Na matéria, a auditora Maytê Aguiar destacou que os dados são resultados de um levantamento feito pelo Tribunal em 35 hospitais e que este primeiro trabalho deverá dar origem a outras auditorias a serem feitas sobre o tema.

²⁴ 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**.

Levantamento, anexo à [Resolução TCE/ES nº 279/2014](#); bem como, nem sequer foram expedidas **Recomendações**²⁵ com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos hospitais fiscalizados. Confira a proposta de encaminhamento do **NSAÚDE**, *in verbis*:

3 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto no Relatório de Levantamento 04/2023, propõe-se ao Tribunal:

- d) Com fundamento no art. 191 do RITCEES e art. 4º da Resolução 279/2014, impor sigilo sobre o **Apêndice C**, que contém a avaliação de riscos e as possíveis ações de controle;
- e) Encaminhar aos gestores municipais e gestores das unidades hospitalares listados no **Apêndice D** o presente relatório de levantamento, ressaltando-se ser desnecessária a apresentação de razões de justificativa quanto às situações identificadas e aqui relatadas; e
- f) **Arquivar os presentes autos**. (destacou-se)

De posse dos autos, o **MPC**, em sede de **17 - Parecer do Ministério Público de Contas 00333/2024-1**, divergiu da sugestão de arquivamento do feito, diante da gravidade das falhas evidenciadas pelo Relatório e das constatações apresentadas, as quais revelam diversas fragilidades das unidades hospitalares do setor público, algumas com impacto direto na eficiência do serviço oferecido ao cidadão. Veja a síntese dos encaminhamentos propostos pelo **MPC**:

1. AVALIAÇÃO DAS IRREGULARIDADES E PROPOSIÇÃO DE AÇÕES CORRETIVAS: O retorno dos autos à área técnica para

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**. (destacou-se)

²⁵ **Recomenda-se** com objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados e **determina-se** visando o exato cumprimento da lei. Corroborar esta assertiva o Regimento Interno desta Corte (Resolução TC nº 261/13), ao reportar-se à etapa de apreciação e julgamento dos processos:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida na sua Lei Orgânica, compete: [...]

XXXV - expedir recomendações para a correção de impropriedades verificadas no exercício do controle externo; [...]

Art. 207. Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal: [...]

V - **recomendará ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de providências, quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho**, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das recomendações; [...]

Art. 329. A apreciação e o julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento e o disposto no ato normativo próprio a que se refere o § 1º do art. 60 deste Regimento. [...]

§ 7º **Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações**, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem com **determinações** para o **exato cumprimento da lei**, sem prejuízo de outras providências cabíveis. (grifou-se)

avaliação das irregularidades e proposição das correspondentes ações de controle corretivas, incluindo a possibilidade de expedição de Recomendação e de Determinação.

2. ENCAMINHAMENTO A ÓRGÃOS COMPETENTES: O envio de cópia dos autos ao Centro de Apoio Operacional de Implementação das Políticas de Saúde (CAOPS) do Ministério Público Estadual e à Comissão de Saúde e Saneamento da Assembleia Legislativa, objetivando o conhecimento e a adoção das providências pertinentes.

3. AMPLA PUBLICIDADE: A solicitação de ampla publicidade ao trabalho realizado pelo corpo de auditores do TCE/ES, permitindo que o cidadão exerça o controle social perante os órgãos administrativos e judiciais competentes.

Fácil é constatar que o **MPC**, por meio do **17 - Parecer do Ministério Público de Contas 00333/2024-1**, expressou sua inquietação ante o teor do **Levantamento** e das constatações apresentadas. As propostas do *Parquet* de Contas objetivam **conferir efetividade ao trabalho** realizado e, em última análise, assegurar sua própria razão de existir, e assim, **garantir a melhoria da qualidade dos serviços de saúde oferecidos aos cidadãos capixabas**. Confira:

SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

CONSIDERANDO o teor do trabalho técnico desenvolvido pelo Núcleo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Saúde – NSaúde, consubstanciado no **08 - Relatório de Levantamento 00004/2023-9**, fiscalização conduzida na forma da Resolução TC 279/2014 com o **objetivo de conhecer a situação dos hospitais públicos capixabas relacionados aos aspectos de governança, gestão organizacional e infraestrutura**, a partir de informações de natureza meramente declaratória fornecidas pelos gestores públicos, limitação considerada importante pela equipe de auditoria;

CONSIDERANDO que o corpo técnico do TCE-ES optou por propor o arquivamento do feito e não em aprofundar a fiscalização sobre as impropriedades e irregularidades constatadas, deixando de deflagrar as imediatas ações de controle nos moldes preconizados pelos itens 2.3 e 2.4 do documento intitulado Padrões de Levantamento, anexo à Resolução TC 279/2014:

2. O trabalho de levantamento tem como principais objetivos:

[...]

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.

CONSIDERANDO que a fiscalização realizada com o propósito de conhecer os aspectos de governança e gestão organizacional **não contemplou a análise dos sistemas de controle interno dos hospitais públicos**, ponto crítico no controle da legalidade e no combate à corrupção no âmbito dos hospitais públicos, a quem cabe fiscalizar o cumprimento das irregularidades ora detectadas;

CONSIDERANDO que o corpo técnico do TCE-ES constatou a existência de inúmeras irregularidades e desconformidades passíveis de correção, muitas das quais relacionadas à segurança dos pacientes e de todos que frequentam as dependências dos hospitais públicos, entre as quais destaca-se o fato de que:

- a) **74%** dos hospitais públicos não possuem licença de funcionamento expedida pela **Vigilância Sanitária**;
- b) **74%** dos hospitais públicos não possuem alvará de funcionamento expedido pelo **Corpo de Bombeiros**;
- c) **45%** dos hospitais públicos não monitoram **os tempos de espera do paciente** por atendimento ambulatorial e pela realização de exames;

CONSIDERANDO que tais irregularidades seriam consideradas inadmissíveis no âmbito dos serviços privados de saúde, cujos lucros são inversamente proporcionais à qualidade do Sistema Único de Saúde (SUS), circunstância que fomenta um desabrido lobby do desinteresse em corrigir as mazelas dos hospitais públicos, relegados pelo próprio poder público a atender - e vitimar - apenas a parte mais vulnerável da população; E

CONSIDERANDO, por fim, que as informações levantadas pela equipe técnica do TCE-ES foram fornecidas pelos próprios gestores públicos, constituindo **fato incontroverso** que preenche os requisitos de admissibilidade necessários à deflagração de processos de fiscalização autônomos com o objetivo de corrigir as irregularidades e inconformidades constatadas, o **Ministério Público de Contas**, por meio da 3.^a Procuradoria de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, **anui em parte** aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na **14 - Instrução Técnica Conclusiva 00021/2024-1**, cuja proposta de encaminhamento encontra-se abaixo transcrita, **dissentindo** no que tange à **sugestão de arquivamento** dos autos e ao **sigilo imposto à avaliação de riscos constante do Apêndice C**, considerando a relevância de se conferir ampla publicidade às informações nele contidas para o exercício do controle social por parte do cidadão e o fato de que esta Corte de Contas tem demonstrado ausência de interesse em apurar irregularidades em nome próprio, conforme demonstrado pela criação da análise de seletividade do objeto de controle, transferindo sua

missão institucional para os sistemas de controle interno dos órgãos fiscalizados (na maioria das vezes desprovidos de estrutura mínima de pessoal para a realização de fiscalizações):

3. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto no Relatório de Levantamento 04/2023, propõe-se ao Tribunal:

- a) Com fundamento no art. 191 do RITCEES e art. 4º da Resolução 279/2014, impor sigilo sobre o Apêndice C, que contém a avaliação de riscos e as possíveis ações de controle;
- b) Encaminhar aos gestores municipais e gestores das unidades hospitalares listados no Apêndice D o presente relatório de levantamento, ressaltando-se ser desnecessária a apresentação de razões de justificativa quanto às situações identificadas e aqui relatadas; e
- c) Arquivar os presentes autos.

Em complemento, pugna este Parquet de Contas:

- a) pelo retorno dos autos à área técnica, após o julgamento do feito, para que sejam avaliadas as irregularidades constatadas, passíveis de expedição de Recomendação e de Determinação, e propostas as correspondentes ações de controle corretivas;
- b) pelo encaminhamento de cópia dos autos ao Centro de Apoio Operacional de Implementação das Políticas de Saúde (CAOPS) do Ministério Público Estadual e à Comissão de Saúde e Saneamento da Assembleia Legislativa, para conhecimento e adoção das providências que entenderem pertinentes;
- c) para que seja dada ampla publicidade ao trabalho realizado pelo corpo de auditores do TCE-ES, de modo a permitir o conhecimento dos fatos pelo cidadão, oportunizando-lhe o exercício do controle social perante os órgãos administrativos e judiciais competentes, entre os quais se inclui esta Corte de Contas;

Por derradeiro, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei 8.625/93, bem como no parágrafo único do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12, este órgão ministerial reserva-se o direito de manifestar-se oralmente por ocasião da sessão de julgamento/apreciação em defesa da ordem jurídica.

O **Conselheiro Relator**, por sua turno, iniciou o julgamento proferindo o **19 - Voto do Relator 01487/2024-2**, no qual propôs o **sigilo do Apêndice C (12 - Apêndice 00237/2023-9)**, o **encaminhamento do 08 - Relatório de Levantamento 00004/2023-9** “às unidades hospitalares objeto desta fiscalização e às secretarias de saúde que possuem hospitais filantrópicos em sua área de atuação, nas pessoas de seus dirigentes, (...), com destaque para a **desnecessidade de apresentação de razões de justificativa quanto às situações neles**

identificadas e relatadas;”, bem como o **ARQUIVAMENTO** dos autos. A título corroborativo, confira:

[...]

Dessa maneira, como previsto no inciso II do art. 191 do RITCEES, mediante análise dos resultados dessa avaliação de risco, no próprio Apêndice 237/2023 (doc. 12), **a equipe identificou ações de controle viáveis que seriam relevantes e podem ser realizadas pelo Tribunal, mediante programação nos próximos PACE**. Ademais, em consonância com o art. 191, inciso IV, do RITCEES, ofereceu **um conjunto de informações aptas a subsidiar o planejamento dessas futuras fiscalizações na área de saúde, em geral, e nos hospitais**, em particular.

II.3 CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Pelo exposto nas seções **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, verifica-se que, em geral, o levantamento objeto dos autos cumpriu os seus objetivos, na medida em que reuniu relevante conhecimento sobre a organização e o funcionamento dos hospitais públicos capixabas, identificou e avaliou riscos à prestação dos serviços de saúde, **identificou ações de controle viáveis que seriam relevantes e podem ser realizadas pelo Tribunal, mediante programação nos próximos PACE**, e ofereceu um conjunto de informações **aptos a subsidiar o planejamento dessas futuras fiscalizações na área de saúde, em geral, e nos hospitais**, em particular.

Considerando que foram as principais fontes de informação utilizadas no trabalho, a equipe de fiscalização e a unidade técnica propuseram o **encaminhamento do relatório aos dirigentes das unidades hospitalares objeto do levantamento e aos secretários de saúde que possuem hospitais filantrópicos em suas áreas de atuação**, **ressaltando-se ser desnecessária a apresentação de razões de justificativa quanto às situações nele identificadas e relatadas**. Tal proposta é adequada, na medida em que aperfeiçoa a comunicação com as partes interessadas no trabalho, e promove, junto aos fiscalizados, a compreensão das funções do TCEES, com vistas à obtenção de informações espontâneas e fidedignas e à condução de discussões em uma atmosfera de respeito e compreensão mútuos, como preconiza o item 40 da Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) 12.

A equipe e a unidade técnica também propuseram a imposição de sigilo ao Apêndice 237/2023 (doc. 12), que contém a avaliação de riscos e a indicação das possíveis ações de controle. O MPC, por seu turno, dissentiu dessa proposta e pugnou para que seja dada ampla publicidade ao trabalho realizado e o “encaminhamento de cópia dos autos 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 [ALES]” e a “ampla publicidade ao trabalho realizado pelo corpo de auditores do TCE-ES”.

Ao efetuar a sua proposta de ampla disseminação do produto da fiscalização, o MPC parece desconsiderar que os levantamentos “Foram concebidos para subsidiar o planejamento das futuras fiscalizações [...], identificando fraquezas e riscos, indicando ações, fatos ou

objetos a serem fiscalizados e, inclusive, avaliando a viabilidade de realização de fiscalizações”²⁶.

As fiscalizações realizadas com o uso desse instrumento são concebidas e planejadas para funcionar como uma espécie de fase preparatória, inicial, para todo um conjunto de ações de controle. Eles não se voltam a identificar distorções, não conformidades ou desempenho insuficiente. Por tal razão, as normas de auditoria adotadas pelo TCEES são apenas parcialmente aplicáveis; notadamente, é limitada a incidência nesses trabalhos das disposições dos pronunciamentos profissionais aplicáveis às fases de execução, inclusive coleta e avaliação de evidências, e formulação de conclusões das auditorias.

Em consequência, neles são obtidas informações, mas a coleta de evidências é limitada. Não há, sequer, a definição de critérios de auditoria aplicáveis ao trabalho. Logo, conquanto sejam adequados para reunir e organizar conhecimento e identificar e avaliar riscos, **não são apropriados para formular conclusões acerca do objeto ou propostas de deliberações com medidas a serem adotadas pelos fiscalizados.** Por isso, inclusive, é vedada a formulação de determinações e recomendações em processos de fiscalização autuados sob o instrumento levantamento, conforme os arts. 7º, § 2º, e 13 da Resolução TC 361, de 19 de abril de 2022.

Assim, salvo nos casos específicos em que são concebidos e planejados com essa finalidade – por exemplo, quando esse instrumento é utilizado para a realização de grandes diagnósticos pelas cortes de controle externo, inclusive de âmbito nacional, com cooperação e coordenação entre as cortes de diversos entes federativos –, **a promoção de ampla divulgação, pelo TCEES, de resultados oriundos dos levantamentos pode causar mais confusão do que benefícios, na medida em que, tendo sido produzido por um órgão dotado de credibilidade, os usuários do relatório podem tomar as informações nele reunidas como se fossem conclusões formuladas sob o crivo das NBASP, o que não reflete a condição desses trabalhos.**

Da mesma maneira, considerando que não há subsunção às hipóteses constitucionais e legais de representação ao poder competente – irregularidades ou abusos –, previstas no inciso XI do art. 71 da CF/1988 e no inciso XX do art. 1º da LC 621/2012, **já que os levantamentos não se voltam a identificar distorções, não conformidades ou desempenho insuficiente;** e que os integrantes do CAOPS do MPES da Comissão de Saúde e Saneamento da (ALES) também estariam sujeitos à confusão aludida no parágrafo anterior, caso recebessem uma comunicação formal e específica desta Corte; conclui-se não ser adequado o encaminhamento específico do Relatório de Levantamento 4/2023 (doc. 8) a esses órgãos, como proposto pelo MPC, restando claro que tal documento ficará disponível para consulta de quaisquer interessados no Portal do TCEES.

Por outro lado, a proposta da equipe e da unidade técnica de classificar como reservado o Apêndice 237/2023 (doc. 12) atende ao parágrafo único do art. 4º da Resolução TC 279/2014, que visa preservar temporariamente de divulgação as partes dos trabalhos de levantamento que tratam dos riscos identificados e das sugestões de futuras ações de controle, para não comprometer as fiscalizações

²⁶ MOUTINHO, Donato Volkers. **Contas dos governantes:** apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil. São Paulo: Blucher, 2020. p. 155.

propostas, com fundamento no art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Por fim, considerando cumpridos os propósitos para os quais foi instaurado, a equipe de fiscalização e a unidade técnica propuseram o arquivamento do processo. Todavia, em divergência com tal proposta, o MPC propôs o “[...] retorno dos autos à área técnica, após o julgamento do feito, para que sejam avaliadas as irregularidades constatadas, passíveis de expedição de Recomendação e de Determinação, e propostas as correspondentes ações de controle corretivas”.

Conforme o Parecer MPC 333/2024 (doc. 17), o MPC entendeu que: (a) a unidade técnica, ao propor o arquivamento, teria optado por propor não aprofundar a fiscalização sobre as impropriedades e irregularidades constatadas, deixando de deflagrar as imediatas ações de controle, nos moldes que, a seu ver, seriam exigidos pelos itens 2.3 e 2.4 dos Padrões de Levantamento; (b) a fiscalização não teria contemplado a análise dos sistemas de controle interno dos hospitais públicos, ponto crítico no controle da legalidade e no combate à corrupção no âmbito dos hospitais públicos, a quem cabe fiscalizar o cumprimento das irregularidades detectadas; (c) o trabalho teria constatado a existência de inúmeras irregularidades e desconformidades passíveis de correção, muitas das quais relacionadas à segurança dos pacientes e de todos que frequentam as dependências dos hospitais públicos; e (d) como as informações foram fornecidas pelos próprios gestores, constituiriam fato incontroverso que preenche os requisitos de admissibilidade necessários à deflagração de processos de fiscalização autônomos com o objetivo de corrigir as irregularidades e inconformidades constatadas.

Neste ponto, o MPC parece confundir os resultados do trabalho.

Embora tenha reunido informações que, eventualmente, possam indicar a possibilidade de ocorrência de não conformidades – riscos –, **com não era a sua finalidade, a fiscalização, acertadamente em se tratando de levantamento, não efetuou a comparação da situação encontrada com critérios de auditoria, que sequer definiu, e, portanto, não efetuou procedimentos de coleta e avaliação de evidências de ilegalidades, irregularidades ou impropriedades.** Por conseguinte, sem tal comparação com critérios aplicáveis e sem evidências, não é correto dizer que a equipe constatou “irregularidade e desconformidades”. Na realidade, não ocorreu tal constatação, nem, muito menos, sua decorrente análise, de modo que não se aplicam ao caso os itens 2.3 e 2.4 dos Padrões de Levantamento do TCEES.

Salvo casos excepcionais, de manifesta gravidade e urgência, que exija o imediato direcionamento de recursos humanos necessários à elaboração e ao oferecimento de representação, identificados e avaliados os riscos e apresentadas propostas de possíveis ações de controle, **cabará a eventual futura ação de controle,** cuja realização seja determinada nos moldes previstos no art. 102 da LC 621/2012, nos arts. 104-A, 197 e 198 do RITCEES e na Resolução TC 349, de 8 de dezembro de 2020, a efetiva verificação da ocorrência de eventuais distorções, não conformidades ou insuficiências de desempenho relacionadas com os riscos identificados. Dessa forma, **divirjo do MPC e concludo assistir razão à unidade técnica quando propõe o arquivamento dos autos.**

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, acompanho o entendimento da unidade técnica, dirijo do Ministério Público junto ao TCEES e proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

DONATO VOLKERS MOUTINHO

Conselheiro Substituto

Relator

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, ACORDAM em:

III.1 **CLASSIFICAR COMO RESERVADO**, com restrição de acesso pelo prazo de 5 (cinco) anos a contar de sua produção, o Apêndice 237/2023 (doc. 12), que contém a classificação de riscos e as propostas de ações de controle resultantes do Levantamento objeto dos autos, com fundamento no art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527/2011 c/c o seu art. 24, § 1º, inciso III, e com o art. 4º, parágrafo único, da Resolução TC 279/2014;

III.2 Determinar o **ENCAMINHAMENTO** do Relatório de Levantamento 4/2023 e dos Apêndices 229/2023 e 230/2023 (docs. 8-10) às unidades hospitalares objeto desta fiscalização e às secretarias de saúde que possuem hospitais filantrópicos em sua área de atuação, nas pessoas de seus dirigentes, os senhores indicados no Apêndice 232/2023 (doc. 11) ou eventuais sucessores nos respectivos cargos, com destaque para a desnecessidade de apresentação de razões de justificativa quanto às situações neles identificadas e relatadas;

III.3 Dar **CIÊNCIA** ao Ministério Público junto ao Tribunal, na forma regimental; e

III.4 ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado. (destacou-se)

Na 19ª Sessão Ordinária do Plenário deste egrégio Tribunal de Contas, realizada em 25 de abril de 2024, o representante do **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **solicitou vista do presente processo**, com o fito de proceder à análise mais acurada do feito.

O **MPC** apresentou o **21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4**, alegando, em síntese, que: **(i)** à vista do art. 191, RITCEES²⁷, o

²⁷ **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.

Levantamento se presta à identificação de áreas que, por suas características de materialidade, relevância e risco, mereçam ser alvo de futuras ações de fiscalização mais direcionadas e profundas (por intermédio de uma auditoria, por exemplo), sem a finalidade de constatar impropriedades ou irregularidades, **salvo se durante a realização do trabalho tais ocorrências forem constatadas, hipótese em que o TCEES deverá empreender outra ação de controle (Representação) com vistas a concluir a análise dos fatos identificados**, conforme prescrevem, genericamente, o art. 37, II, LOTCEES²⁸, e o art. 200, RITCEES²⁹, e, especificamente, os **itens 2.3 e 2.4**³⁰ do documento intitulado **Padrões de Levantamento**, anexo à Resolução TCEES 279/2014, estes idênticos aos **itens 21, 21.1 e 21.2**³¹ da **Portaria SEGECEX nº 5/2021**, que disciplina o **Levantamento** no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), além de haver **precedente do Plenário do TCEES** que, em sede de **Levantamento**, endereçou **inúmeras recomendações (106 - Acórdão 00219/2024-9, no Processo TCE/ES 1447/2023)**. Desse modo, como **por meio de declarações prestadas pelos próprios gestores responsáveis pelos hospitais públicos foram**

²⁸ **Art. 37.** São obrigações do servidor que exerce funções específicas de controle externo no Tribunal de Contas: [...]

II - representar ao Tribunal contra os responsáveis pelos órgãos e entidades sob sua fiscalização, em casos de falhas e/ou irregularidades, na forma regulamentada no Regimento Interno;

²⁹ **Art. 200. No curso de fiscalização, se verificado procedimento de que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave**, a equipe representará, desde logo, com suporte em elementos concretos e convincentes, à chefia da unidade técnica, a qual a submeterá ao respectivo Relator, por meio da Secretaria Geral de Controle Externo.

§ 1º A representação de que trata o caput será protocolizada.

§ 2º O Relator, considerando a urgência requerida, fixará prazo de até cinco dias úteis para que o responsável pronuncie-se sobre os fatos apontados.

§ 3º A fixação de prazo para pronunciamento não impede que o Relator adote, desde logo, medida cautelar, de acordo com o disposto no art. 124 e seguintes da Lei Orgânica do Tribunal, independentemente do recebimento ou da análise prévia das justificativas da parte. (destacou-se)

³⁰ **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**. (destacou-se)

³¹ **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 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). (destacou-se)

encontradas distorções, não conformidades e desempenho insuficiente, inclusive robustos indícios de irregularidades — o próprio TCEES noticiou os fatos qualificando-os como “irregularidades”³² —, caberia à esta Corte de Contas, no exercício da função corretiva³³, ao menos **recomendar**³⁴ aos atuais gestores das instituições hospitalares as medidas imprescindíveis ao saneamento das irregularidades, tendo em vista que a **Recomendação** é um simples deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário **oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou**

³² 08/05/2024 - RELATÓRIO DO TCE-ES APONTANDO **IRREGULARIDADES** EM HOSPITAIS É DESTAQUE NA IMPRENSA

<https://www.tcees.tc.br/intranet/relatorio-do-tce-es-apontando-irregularidades-em-hospitais-e-destaque-na-imprensa/?aiEnableCheckShortcode=true>



Relatório do TCE-ES apontando irregularidades em hospitais é destaque na imprensa

quarta-feira, 08 de maio de 2024

O relatório que apontou **irregularidades nos hospitais públicos do Espírito Santo** foi destaque na imprensa local. O tema foi o foco de uma reportagem de mais de cinco minutos exibidas no Gazeta Meio Dia da última sexta-feira (03).

Na matéria, a auditora Maytê Aguiar destacou que os dados são resultados de um levantamento feito pelo Tribunal em 35 hospitais e que este primeiro trabalho deverá dar origem a outras auditorias a serem feitas sobre o tema.

³³ A **função corretiva** é exercida quando os Tribunais de Contas emitem deliberações com o objetivo de corrigir irregularidades ou impropriedades existentes na Administração Pública que foram constatadas nas atividades de controle.

³⁴ **Recomenda-se** com objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados e **determina-se** visando o exato cumprimento da lei. Corrobora esta assertiva o novel Regimento Interno desta Corte (Resolução TC nº 261/13), ao reportar-se à etapa de apreciação e julgamento dos processos:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida na sua Lei Orgânica, compete: [...]

XXXV - expedir recomendações para a correção de impropriedades verificadas no exercício do controle externo;

Art. 207. Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal: [...]

V - recomendará ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de providências, quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das recomendações;

Art. 329. A apreciação e o julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento e o disposto no ato normativo próprio a que se refere o § 1º do art. 60 deste Regimento. [...]

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem com **determinações** para o **exato cumprimento da lei**, sem prejuízo de outras providências cabíveis. (grifou-se)

dos programas e ações de governo (art. 2º, III, da [Resolução nº 361/2022](#)³⁵); **(ii)** após a repercussão do caso^{36 37 38}, o TCEES, por meio da **Secretaria de Comunicação**, em sua página oficial no **Instagram**, afirmou que seria “*equivocado dizer que a equipe do TCE-ES propôs que o processo fosse arquivado*”, pois tal providência seria um efeito inelutável do “*rito processual*”, e reforçou a **promessa** de utilização do **Levantamento** como base para uma **futura auditoria de desempenho** nos estabelecimentos estudados que apresentaram os maiores riscos. Entretanto, o [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#) — posteriormente ratificado pelo [22 - Acórdão 00621/2024-7](#) —, ordenava, sim, o arquivamento dos autos após o trânsito em julgado (**item 1.4** do acórdão), **e não continha qualquer encaminhamento com vistas à realização de fiscalização no exercício em curso, 2024** (o Plano Anual de Controle Externo — PACE — de 2024 está em vigor, mas o instrumento comporta alterações, conforme o art. 197, §§ 2º³⁹, 6º⁴⁰ e 6º-A⁴¹, RITCEES), **nem compromisso efetivo**, além das promessas

³⁵ **Art. 2º.** Para efeito desta Resolução, considera-se: [...]

III - recomendação: deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo.

³⁶ **17/04 - A GAZETA – COLUNA VILMARA FERNANDES**

CONSULTA: 45% DOS HOSPITAIS PÚBLICOS IGNORAM TEMPO DE ESPERA <https://www.agazeta.com.br/colunas/vilmara-fernandes/consulta-45-dos-hospitais-publicos-do-es-ignoram-tempo-de-espera-0424>

³⁷ **17/04 – Rádio CBN**

PESQUISA MOSTRA QUE 45% DOS HOSPITAIS NÃO TEM MONITORAMENTO DE TEMPO DE ESPERA <http://www.superacesso.info.com.br/supervisualizador/visualizador.aspx?idanalisesubcanal=30648453&ide-mail=9545&idempresa=1897>

³⁸ **18/04 – A GAZETA - Editorial**

TEMPO DE ESPERA EM HOSPITAIS PÚBLICOS DO ES: SÓ EXISTE UM REMÉDIO <https://www.agazeta.com.br/editorial/tempo-de-espera-em-hospitais-publicos-do-es-so-existe-um-remedio-0424>

³⁹ **Art. 197.** As fiscalizações constarão no plano anual de controle externo elaborado pela Presidência do Tribunal, mediante consolidação de informações prestadas pela Secretaria Geral de Controle Externo. [...]

§ 2º As fiscalizações aprovadas, inclusive aquelas decorrentes de denúncias ou representações, integrarão o plano anual de controle externo do exercício subsequente, **ressalvadas aquelas que por sua relevância ou urgência, por determinação do Plenário, devam ser realizadas no exercício em curso.**

⁴⁰ **§ 6º** O plano anual de controle externo poderá ser alterado em decorrência de fato superveniente, mediante iniciativa da Segex ou, após ouvida a área técnica, do Relator ou do Presidente que submeterá a proposta à deliberação do Plenário.

⁴¹ **§ 6º-A** A proposta de alteração do plano anual de controle externo deverá ser instruída de forma impessoal e objetiva, adotando-se a mesma metodologia da elaboração e priorização de ações do plano original, e levará em consideração os recursos disponíveis para a realização da ação de controle, **promovendo-se os ajustes necessários no plano aprovado.**

feitas à imprensa^{42 43 44}, **de inclusão no PACE de 2025**; **(iii)** consta do **08 - Relatório de Levantamento 00004/2023-9** que a situação dos hospitais públicos capixabas relacionados aos aspectos de governança, gestão organizacional e infraestrutura foi apurada a partir de questionário eletrônico respondido pelos gestores públicos dos 35 nosocômios estaduais e municipais, ou seja, as declarações possuem o *status* de **fato incontroverso** e, assim, preenchem os requisitos de admissibilidade necessários à deflagração de processos de fiscalização autônomos com o objetivo de corrigir as irregularidades e inconformidades constatadas. Por esse motivo, o **19 - Voto do Relator 01487/2024-2** — posteriormente ratificado pelo **22 - Acórdão 00621/2024-7** — mostrava-se **insólito** ao **propor** classificar os dados como reservados pelo prazo de cinco anos, e **insuficiente** ao encaminhar os achados aos hospitais fiscalizados sem qualquer necessidade de apresentação de razões de justificativa quanto às “situações” nele identificadas e relatadas, tampouco recomendar ou determinar ações saneadoras, corretivas. Inclusive porque, se, de um lado, o item 40 da Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) recomenda a salutar missão de buscar aperfeiçoar a comunicação com as partes interessadas no trabalho, e promover, junto aos fiscalizados, a compreensão das funções do TCEES, com vistas à obtenção de informações espontâneas e fidedignas e à condução de discussões em uma atmosfera de respeito e compreensão mútuos, de outro, o item 8, NBASP, aponta o exercício de ações independentes, por meio de Auditorias, de formulação de Determinações e Recomendações e de outras ações de controle externo, incluindo a aplicação de sanções. Ou seja, embora o **Levantamento** não se preste, ele mesmo, à apuração de irregularidades, exurgindo nele evidências de suas ocorrências as Cortes de Contas têm o dever de lançar mão dos instrumentos

-
- ⁴² 17/04 – A GAZETA – COLUNA VILMARA FERNANDES
HOSPITAIS DO ES QUE IGNORAM TEMPO PARA CONSULTA VÃO SER FISCALIZADOS
<https://www.agazeta.com.br/colunas/vilmara-fernandes/hospitais-do-es-que-ignoram-tempo-para-consulta-vao-ser-fiscalizados-0424>
- ⁴³ 18/04 – Rádio CBN
AUDITORIA SERÁ REALIZADA EM HOSPITAIS PÚBLICOS PARA AVALIAR O DESEMPENHO DAS UNIDADES
<http://www.superacessoinfo.com.br/supervisualizador/visualizador.aspx?idanalisesubcanal=30673176&idemail=9545&idempresa=1897>
- ⁴⁴ 18/04 – Rádio CBN
HOSPITAIS DO ES QUE IGNORAM TEMPO PARA CONSULTA VÃO SER FISCALIZADOS
<http://www.superacessoinfo.com.br/supervisualizador/visualizador.aspx?idanalisesubcanal=30666617&idemail=9545&idempresa=1897>

adequados para tanto, quais sejam, **Representação** ou **Auditoria** — aberra ao Interesse Público um expediente tão dispendioso para o erário não produzir qualquer impacto, mesmo indireto, de responsabilização por irregularidades nele vislumbradas⁴⁵; **(iv)** a fiscalização realizada **não contemplou a análise dos componentes do sistema de Controle Interno dos hospitais públicos**, ponto crítico no controle da legalidade e no combate à corrupção no âmbito dos hospitais públicos, a quem cabe assinalar os desvios à norma e o desrespeito aos princípios da legalidade, da eficiência, da eficácia e da economicidade da gestão das finanças públicas, para que se tome medidas corretivas, aponte responsabilidades, obtenha a reparação ou tome medidas para dificultar a repetição de infrações. Todavia, como a Resolução nº 249/2014 destaca a importância do **ambiente interno**, requereu-se a deflagração de ação de controle específica com vistas a levantar informações — escopo próprio do **Levantamento** — sobre o ambiente interno e as atividades de controle das instituições hospitalares; **(v)** a **classificação** do [12 - Apêndice 00237/2023-9](#) do [08 - Relatório de Levantamento 00004/2023-9](#) como **reservado**, pelo prazo de cinco anos, deferida pelo [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#) — e acolhida no [22 - Acórdão 00621/2024-7](#) — “*para não comprometer as fiscalizações propostas*” (fl. 10), **não se justifica**, pois (v.1) foram obtidas por meio de declarações dos gestores das unidades hospitalares e (v.2) o aludido documento, de modo geral, **descreve poucas propostas genéricas, sem detalhamento**, sobre possíveis atuações do TCEES, a partir dos riscos observados, as quais, *data venia*, pela reduzida quantidade e profundidade, **em nada comprometem as eventuais fiscalizações que podem ou não ser deflagradas**. Sobre o último aspecto, acrescentou-se: (v.2.a) a inexistência de fiscalização ou investigação em andamento — o próprio [19 - Voto do](#)

45

— Total	
4/2024	R\$ 9.472,43
3/2024	R\$ 15.195,51
2/2024	R\$ 6.445,58
1/2024	R\$ 1,44
12/2023	R\$ 3.840,93
11/2023	R\$ 66.317,86
10/2023	R\$ 69.351,01
9/2023	R\$ 1.967,48
Total:	R\$ 172.592,24

Relator 01487/2024-2 condiciona futuras ações de controle à “*programação nos próximos PACE*”; (v.2.b) a lição doutrina segundo a qual “*o inciso VIII (compro-meter atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações) preserva dados correlatos ao combate à criminalidade, ou seja, às funções institucionais da polícia federal, polícia judiciária dos Estados, Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), entre outras, promotoras de ações e investigações nacionais e internacionais.*”⁴⁶, situações que em nada se assemelham às atividades desempenhadas pelo Tribunal de Contas, mormente à luz do caso concreto; (v.2.c) os dados classificados como reservados são informações de interesses público que não colocam em risco a segurança da sociedade (à vida, segurança ou saúde da população) ou do Estado (soberania nacional, relações internacionais, atividades de inteligência), únicas exceções à publicidade, *ex vi* do art. 5º, XXXIII⁴⁷, CF — **pelo contrário, o que está colocando em risco a segurança da sociedade são as falhas e vulnerabilidades graves detectadas, encobertas pela classificação de reservado**; (v.2.d) o art. 4º, X, **Lei Estadual 9.871/2012**, consagra o princípio da **transparência ativa**, descrevendo-o como a “*disponibilização espontânea de informações de interesse geral e coletivo, independente de requerimento*”, cuja importância no âmbito da Administração Pública é enfatizada pela doutrina no sentido de “*empreendimento próprio, de forma natural, instintiva, a administração pública divulga as informações a toda a população. Já a transparência passiva é aquele tipo de divulgação da informação que é fornecida somente quando solicitada pelo requerente. A cultura da transparência precisa ser cada vez mais intensificada, sobretudo a transparência ativa, pois é esta a que mais facilita a obtenção de informações – e de*

⁴⁶ VIDOTTI, Alexandre Ferrari; FLORÊNCIO, Stella Villela. **Comentários à Lei de Acesso à Informação**. p. 66. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Livro%20-%20Co-ment%C3%A1rios%20C3%A0%20lei%20acesso.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2024.

⁴⁷ XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, **ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado**; (destacou-se).

forma ampla e ágil.⁴⁸ (destacou-se). A rigor, portanto, a medida torna opaca uma valiosa fonte de dados para os cidadãos, que custeiam os serviços públicos por meio do pagamento de toda sorte de tributos, verificarem os hospitais mais e menos sujeitos a riscos e poderem exercer o controle social perante os órgãos administrativos e judiciais competentes.

O [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#) formulou os seguintes pedidos:

3 PEDIDOS

Ante os fatos e fundamentos aduzidos, buscando que Vossa Excelência, Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho, possa conferir significação diversa da constante em seu judicioso Voto, à luz das considerações aqui delineadas, assim como os demais Conselheiros possam refletir sobre as considerações externadas neste Parecer, o **Ministério Público de Contas**, por meio da 3.ª Procuradoria de Contas, em complemento ao [17 - Parecer do Ministério Público de Contas 00333/2024-1](#), manifesta-se em sede de **Parecer-Vista**:

- a) pela **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 2.6** deste **Parecer-Vista**;
- b) 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 2.5** deste **Parecer-Vista**;

⁴⁸ ALMEIDA, Herivelto de; LEHFELD, Lucas de Souza; GUEDES, Marcio Bulgarelli. **Comentários à Lei de Acesso à Informação**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2014, p. 34. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Livro%20-%20Coment%C3%A1rios%20%C3%A0%20lei%20acesso.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

c) **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**⁴⁹ do documento intitulado **Padrões de Levantamento**, anexo à [Resolução TCE/ES 279/2014](#), no art. 200⁵⁰ do [Regimento Interno do TCE/ES](#) e no art. 37, II⁵¹, da Lei

⁴⁹ **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.

⁵⁰ **Art. 200.** No curso de fiscalização, se verificado procedimento de que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave, a equipe representará, desde logo, com suporte em elementos concretos e convincentes, à chefia da unidade técnica, a qual a submeterá ao respectivo Relator, por meio da Secretaria Geral de Controle Externo.

⁵¹ **Art. 37.** São obrigações do servidor que exerce funções específicas de controle externo no Tribunal de Contas: [...] **II** - representar ao Tribunal contra os responsáveis pelos órgãos e entidades sob sua fiscalização, em casos de falhas e/ou irregularidades, na forma regulamentada no Regimento Interno;

Orgânica do TCE/ES, em face dos diretores das instituições que responderam negativamente às questões 25 a 27 (Q25 a Q27);

- d) **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 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;
- e) 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;

No exercício da indeclinável **FUNÇÃO CORRETIVA**, com fundamento nos artigos 207, IV⁵², V e 329, §7⁵³, ambos do [Regimento Interno do TCE/ES](#), artigos 1º, XXXVI⁵⁴, e 57, III⁵⁵, da Lei Orgânica do TCE/ES e art. 71, X⁵⁶, da Constituição Estadual:

- f) **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**;
- g) **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;
- h) **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;
- i) **RECOMENDAR** aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente à questão 9 (Q9) a implementação de

⁵² **Art. 207.** Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal: [...]

IV - determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido, no prazo de até trinta dias, quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa ou que não configurem indícios de débito, decidindo pelo arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo das demais providências; **V** - recomendará ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de providências, quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das recomendações;

⁵³ **Art. 329.** A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento. [...]

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.

⁵⁴ **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da [Constituição Federal](#) e [Estadual](#) e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete: [...] **XXXVI** - expedir recomendações para a correção de impropriedades verificadas no exercício do controle externo;

⁵⁵ **Art. 57.** Na fase de instrução, havendo indícios de irregularidade, cabe ao Tribunal de Contas ou ao Relator: [...] **II** - determinar a adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

⁵⁶ **Art. 71** O controle externo, a cargo da **Assembléia Legislativa** ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete: [...]

X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

instâncias internas de apoio à governança (Auditoria Interna, Ouvidoria, Corregedoria, Assessoria Jurídica e Comitê de Ética);

- j) **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**;
- k) **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 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**;
- l) **DETERMINAR** aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente à questão 17 (Q17) a imediata instituição de **Núcleo de Acesso e Qualidade Hospitalar (NAQH)**;
- m) **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)**;
- n) **DETERMINAR** aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente à questão 21 (Q21) a imediata instituição de **Escritório de Gestão de Altas (EGA)**;
- o) **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 (CCH), Comissão de Óbitos e Comissão de Ética Médica**;

- p) **RECOMENDAR** aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente à questão 24 (Q24) a **obtenção de certificado de acreditação ou qualidade hospitalar**;
- q) **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 3.410/2013](#)⁵⁷;
- r) **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**;
- s) **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**;
- t) **DETERMINAR** aos diretores das unidades hospitalares que responderam negativamente à questão 36 (Q36) que estabeleçam **indicadores de desempenho** e passem a monitorá-los rotineiramente;
- u) **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;
- v) **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 normas**

⁵⁷ **Estabelece as diretrizes para a contratualização de hospitais no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) em consonância com a Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP).**

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

- w) **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;
- x) **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 Externo, **determine** a implementação de tais serviços;
- y) **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**;
- z) **RECOMENDAR** aos hospitais fiscalizados que responderam negativamente à questão 56 (Q56), passem a monitorar o **tempo de espera para a realização dos exames**;
- aa) **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**.

Por fim, o julgamento foi retomado e concluído na 29ª Sessão Ordinária do Plenário por meio do [22 - Acórdão 00621/2024-7](#). A conclusão se deu nos exatos termos dos provimentos até então proferidos, com os demais Conselheiros aderindo, sem mais, ao [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#), em total desconsideração do [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#), com exceção apenas do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que acompanhara o Parecer Ministerial.

O MPC opôs **Embargos de Declaração** (Processo TC [05145/2024-3](#)), demonstrando a existência de inúmeras omissões no [22 - Acórdão 00621/2024-7](#), conforme a síntese abaixo:

Nos termos do art. 167, LOTCEES⁵⁸, do art. 411, RITCEES⁵⁹, e do arts. 1.022, II, parágrafo único, II, CPC⁶⁰, aplicáveis subsidiariamente aos processos no âmbito do TCEES, conforme o art. 70, LOTCEES⁶¹, o Ministério Público de Contas, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, vem opor **Embargos de Declaração** ao [22 - Acórdão 00621/2024-7](#), eivado que está de **omissões**.

Para o conhecimento dos EDcl, o recorrente deve **indicar** – não só alegar – a existência dos defeitos típicos (**omissão**, obscuridade ou **contradição**). A **efetiva existência** de tais defeitos integra o juízo de mérito dessa espécie recursal.

Indica-se a existência de omissão. Há omissão quando o órgão julgador não se pronuncia sobre questão que deva examinar de ofício ou a requerimento. Considera-se, ainda, omissa a decisão quando o julgador não examina os argumentos ventilados pelas partes capazes, em tese, de infirmar a conclusão alcançada (art. 1.022, II, parágrafo único, c/c art. 489, § 1º, IV⁶², ambos do CPC).

No caso concreto, o **MPC** pediu vistas após a prolação do [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#), da lavra do Conselheiro Substituto Donato Wolkers Moutinho.

O objetivo do **MPC** com o [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#) foi enaltecer aspectos relevantes à guisa de desdobramentos dos dados amealhados por meio do **Levantamento**, conferindo efetividade à atuação do TCEES.

Lamentavelmente, o esforço argumentativo foi em vão. O [22 - Acórdão 00621/2024-7](#) apenas confirmou, sem mais, o [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#), perpetrando omissões acerca dos argumentos deduzidos no [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#).

O [22 - Acórdão 00621/2024-7](#) não se manifestou sobre os seguintes argumentos do [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#):

⁵⁸ **Art. 167.** Cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão ou parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.

⁵⁹ **Art. 411.** Caberão embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão ou parecer prévio emitido pelo Tribunal.

⁶⁰ **Art. 1.022.** Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para: [...]

II - suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento;

Parágrafo único. Considera-se omissa a decisão que: [...]

II - incorra em qualquer das condutas descritas no art. 489, § 1º.

⁶¹ **Art. 70.** Aplicam-se aos processos no âmbito do Tribunal de Contas, subsidiariamente, as disposições do Código de Processo Civil.

⁶² **Art. 489.** São elementos essenciais da sentença:

[...]

II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

[...]

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

[...]

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

- **Sobre a possibilidade de o TCEES realizar ações de controle para apurar os indícios de irregularidades detectados incidentalmente no curso do Levantamento e de ser insuficiente o mero encaminhamento dos achados aos hospitais fiscalizados, sem qualquer necessidade de apresentação de razões de justificativa quanto às “situações” encontradas:** acolheu-se a posição do relator, segundo a qual o **Levantamento** não se presta à apuração de irregularidades e responsabilização dos respectivos responsáveis, mas não se considerou que o **MPC** jamais afirmou o contrário, apenas requereu fossem os indícios investigados em sede própria, como **Representações** e **Auditorias**, pretensão lastreada, genericamente, no art. 37, II, LOTCEES, e no art. 200, RITCEES, e, especificamente, nos itens **2.3** e **2.4** do documento intitulado **Padrões de Levantamento**, anexo à Resolução TCEES 279/2014, estas idênticas aos itens 21, 21.1 e 21.2 da **Portaria SEGECEX nº 5/2021**, que disciplina o **Levantamento** no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), bem como em **precedente do 106 - Acórdão 00219/2024-9, Processo TCE/ES 1447/2023, no qual o Plenário do TCEES**, em sede de **Levantamento**, endereçou **inúmeras recomendações**, ou seja, que em linha com a interpretação sistemática **dos itens 8 e 40, NBASP**, exurgindo, no curso do **Levantamento**, indícios de irregularidades as Cortes de Contas têm o dever de lançar mão dos instrumentos adequados para confirmar irregularidades e sancionar os responsáveis, mostrando-se contrário ao Interesse Público um procedimento tão dispendioso para o erário não produza, mesmo indiretamente, qualquer impacto de responsabilização por irregularidades nele vislumbradas (itens 2.2 e 2.4 do **21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4**);
- **Sobre a ausência de qualquer encaminhamento para fiscalizar os indícios de irregularidade ainda no exercício em curso, 2024, nem compromisso de sua inclusão no PACE 2025:** malgrado a repercussão midiática negativa da providência sugerida pela Área Técnica (arquivamento do **Levantamento**) e da manifestação do TCEES, por meio de sua **Secretaria de Comunicação**, de que não teria havido arquivamento, mas mero prosseguimento regular do rito processual, e de ter prometido utilizar o **Levantamento** como base para uma **futura auditoria de desempenho** nos estabelecimentos hospitalares que apresentaram os maiores riscos, apontou-se que o **19 - Voto do Relator 01487/2024-2** — posteriormente ratificado pelo **22 - Acórdão 00621/2024-7** —, **ordenava, sim, o arquivamento** dos autos após o trânsito em julgado (item 1.4 do acórdão), **e não continha qualquer encaminhamento efetivo de fiscalização no exercício em curso, 2024** (o Plano Anual de Controle Externo — PACE — de 2024 está em vigor, mas o instrumento comporta alterações, conforme prescrições do RITCEES), **nem compromisso efetivo**, além das promessas feitas à imprensa, **de inclusão no PACE de 2025** (item 2.3 do **21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4**);
- **Sobre a inexistência de análise de componentes do sistema de controle interno dos hospitais públicos:** embora se trate de providência inerente ao instituto do **Levantamento** e

constitua ponto crítico no controle da legalidade e no combate à corrupção no âmbito dos hospitais públicos, a quem cabe assinalar os desvios à norma e o desrespeito aos princípios da legalidade, da eficiência, da eficácia e da economicidade da gestão das finanças públicas, para que se tome medidas corretivas, aponte responsabilidades, obtenha a reparação ou tome medidas para dificultar a repetição de infrações, sendo o **ambiente interno** merecedor de destacada importância na Resolução nº 249/2014, nenhum motivo foi apresentado no acórdão impugnado para justificar a ausência de investigações acerca do ponto (item 2.5 do [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#));

- **Sobre o equívoco de classificar o 12 - Apêndice 00237/2023-9 do 08 - Relatório de Levantamento 00004/2023-9 como reservado, por cinco anos:** nenhum pronunciamento foi dirigido aos argumentos contrários apontados pelo **MPC**, quais sejam, (a) as informações foram obtidas por meio de declarações dos próprios gestores das unidades e (b) o aludido documento, de modo geral, descreve **poucas propostas genéricas, sem detalhamento**, sobre possíveis atuações do TCEES, a partir dos riscos observados, as quais, pela reduzida quantidade e profundidade, **em nada comprometem as eventuais fiscalizações que podem ou não ser deflagradas**, além de (b.1) não existir qualquer fiscalização ou investigação em andamento — o próprio [22 - Acórdão 00621/2024-7](#) condiciona futuras ações de controle à “*programação nos próximos PACE*”; (b.2) a regra é que os documentos públicos sejam acessíveis, inclusive por iniciativa da própria Administração Pública (transparência ativa), conforme resulta dos arts. 5º, XXXIII, e 37, caput, ambos da CF, do art. 4º, X, Lei Estadual n. 9.871/2012, e da doutrina, ressalvados os casos de risco à segurança da sociedade (à vida, segurança ou saúde da população) ou do Estado (soberania nacional, relações internacionais, atividades de inteligência), sempre quando puderem ser utilizados no combate à criminalidade, ou seja, às funções institucionais da polícia federal, polícia judiciária dos Estados, Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), entre outras, promotoras de ações e investigações nacionais e internacionais, o que além de não ser o caso dos autos ainda demonstra o contrário, ou seja, o que está colocando em risco a segurança da sociedade são as falhas e vulnerabilidades graves detectadas, encobertas pela classificação de reservado, de modo que a medida torna opaca uma valiosa fonte de dados para os cidadãos, que custeiam os serviços públicos por meio do pagamento de toda sorte de tributos, verificarem os hospitais mais e menos sujeitos a riscos e poderem exercerem o controle social perante os órgãos administrativos e judiciais competentes.

Em suma, o [22 - Acórdão 00621/2024-7](#) decidiu, por maioria, vencido o Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que os indícios de irregularidade levantados incidentalmente no curso do **Levantamento** podem ser simplesmente ignorados, desprezando completamente os argumentos contrários, capazes, em tese, de infirmar a conclusão alcançada, lançados pelo **MPC** no [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#).

Portanto, forte no art. 167, LOTCEES, no art. 411, RITCEES, e nos

arts. 1.022, II, parágrafo único, II, e 489, § 1º, IV, ambos do CPC, está **indicada a existência de omissão**

Foram formulados os seguintes **pedidos** no recurso:

3 CONCLUSÃO

Posto isso, o Ministério Público de Contas vem, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, requerer:

- 4.1 **Sejam os Embargos de Declaração conhecidos**, pois tempestivos e cabíveis;
- 4.2 **Sejam os Embargos de Declaração providos** para, nos termos do art. 167, § 1º, **LOTCEES**, do art. 411, **RITCEES**, e dos arts. 1.022, II, parágrafo único, II, e art. 489, § 1º, IV, todos do CPC, **suprir as omissões do 22 - Acórdão 00621/2024-7** para que sejam examinados todos os argumentos desenvolvidos pelo **MPC** nos itens **2.2, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6** do **21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4**, capazes, em tese, de infirmar a conclusão alcançada.
- 4.3 A remessa dos autos à Área Técnica, para a elaboração de instrução técnica (art. 411, § 5º, **RITCEES**).

Sem remeter os autos à Área Técnica para fins de instrução processual, o Relator, Conselheiro Substituto Donato Wolkers Moutinho, proferiu o **05 - Voto do Relator 03259/2024-9**, no qual sustentou que os Embargos de Declaração não deveriam ser conhecidos pelos seguintes motivos: **(1)** a seu juízo, o **21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4**, apesar do *nomen iuris* recebido, possuiria “*feições típicas de ‘memoriais’, análogos aos previstos no art. 322, § 1º, do RITCEES*”, e “*a falta de pronunciamento expresse sobre questões supostamente aduzidas exclusivamente em memoriais não enseja omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração*” (p. 4); **(2)** o Relator não poderia ter se omitido sobre os argumentos posteriormente suscitados pelo **MPC** em sede de Parecer-Vista (“*a própria lógica processual desautoriza alegações de uma eventual omissão no voto do relator, e no conseqüente acórdão que o sucedeu, já que o segundo ‘parecer’ foi emitido após tal voto, sendo impossível que o voto fosse omissivo ante alegação naquele momento ainda desconhecida*”, p. 5); **(3)** inexistente omissão quando o órgão julgador não se pronuncia sobre os argumentos apresentados pelo MPC como *custos legis*, dado o seu caráter opinativo (“*ainda que a peça pudesse ser entendida como um parecer do MPC – stricto sensu –*,”

a não abordagem de teses ali estampadas não configuraria omissão do acórdão guerreado, já que os pareceres ministeriais, emitidos quando atuam como custos legis, possuem caráter opinativo”, p. 5); e, por fim, (4) por ser “desnecessária a avaliação na decisão de todos os argumentos expostos, desde que demonstrados os fundamentos e os motivos justificadores das razões de decidir” (p. 6). O alvitre foi acolhido, por unanimidade, pelo Plenário, por meio do [06 - Acórdão 00832/2024-1](#). Observe:

1. ACÓRDÃO TC- 832/2024

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

- 1.1. **NÃO CONHECER** dos presentes embargos de declaração;
 - 1.2. Dar **CIÊNCIA** ao Ministério Público junto ao Tribunal, na forma regimental; e
 - 1.3. **ARQUIVAR** os autos após o trânsito em julgado.
2. Unânime.
3. Data da Sessão: 1/8/2024 - 38ª Sessão Ordinária do Plenário.
4. Especificação do quórum:
- 4.1. Conselheiros: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (vice-presidente no exercício da presidência), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo e Davi Diniz de Carvalho.
 - 4.2. Conselheiro substituto: Donato Volkers Moutinho (relator).

É o que cumpre relatar.

3. MÉRITO

3.1 ERRO DE ATIVIDADE. NULIDADE DO 22 - ACÓRDÃO 00621/2024-7 EM RAZÃO DE TER SE OMITIDO ACERCA DA FUNDAMENTOS LANÇADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS CAPAZES, EM TESE, DE INFIRMAR A CONCLUSÃO ALCANÇADA

Conforme exposto no **item 2**, acima, o [22 - Acórdão 00621/2024-7](#) incorreu em omissão acerca de inúmeros argumentos ministeriais capazes, em tese, de infirmar a conclusão alcançada, de modo a **(1)** reconhecer a possibilidade de, no mínimo, recomendar a adoção de ações de controle quando no curso do Levantamento forem encontrados indícios de irregularidades (**itens 2.2 e 2.4** do [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#)), **(2)** afastar a classificação do [12 - Apêndice 00237/2023-9](#) do [08 - Relatório de Levantamento 00004/2023-9](#) como reservado, pelo prazo de cinco anos (**item 2.6** do [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#)), **(3)** reconhecer a possibilidade e necessidade de elaborar propostas concretas de realização de qualquer fiscalização em 2024 ou de inclusão no Pace 2024 ou ainda no Pace 2025 (**item 2.3** do [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#)) e **(4)** determinar que o Levantamento também analise os elementos de controle interno dos hospitais públicos (**item 2.5** do [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#)).

O quadro se manteve mesmo com a oposição dos **Embargos de Declaração**. Conforme exposto no **item 2**, acima, o [06 - Acórdão 00832/2024-1](#) não se manifestou sobre o assunto, lançando evasivas para manter o silêncio acerca dos argumentos ministeriais (inexistiria omissão, pois: **(1)** o [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#), constituiria mero memorial e, como tal, seu exame não seria obrigatório; **(2)** mesmo os Pareceres não seriam de apreciação obrigatória quando expendidos na atuação como *custos iuris*, dado o seu caráter opinativo; **(3)** os argumentos foram apresentados em sede de Parecer-Vista, após a prolação do Voto; e **(4)** teriam sido expostas as razões de decidir).

Ocorre que o art. 93, IX, CF, exige que todas as decisões sejam fundamentadas, sob pena de nulidade.

Um dos requisitos da fundamentação válida é a **completude**, exigência de exame de todas as circunstâncias fáticas e jurídicas que envolvem o pedido. A decisão só estará completamente fundamentada quando forem oferecidas respostas ao vencido (vencido o autor, todos os seus argumentos devem ser

rechaçados; vencido o réu, idem). Veja a doutrina:

As decisões devem necessariamente tratar de todas as alegações jurídicas feitas pela parte vencida e explicitar quais são, e por quê, as razões jurídicas do dispositivo.

[...]

Seguindo a mesma sistemática da motivação fática, o juiz não precisa alongar-se na descaracterização da configuração jurídica dada aos fatos pela parte vencedora. **O foco da motivação dever, repete-se, na (a) indicação das razões jurídicas que justificam o dispositivo e no (b) afastamento de todas as alegações jurídicas da parte desfavorecida na decisão.**

[...]

Em sentido diametralmente oposto ao que vem sendo defendido, **desenvolveu-se no Poder Judiciário brasileiro a concepção de que o juiz não precisa se manifestar a respeito de todas as alegações das partes; basta que apresente as razões do seu convencimento.** Dito de outro modo, imagina-se que motivar uma decisão é escolher argumentos que beneficiem a parte vencedora, pouco importante o que foi alegado e produzido pela parte vencida.

[...]

Tal postura decorre de uma **má compreensão da função do dever de motivação** das decisões judiciais e do significado de “questões relevantes ao processo”. Há uma crença jurisprudencial generalizada de que o juiz é quem deve escolher quais alegações das partes são dignas de apreciação, filtrando aquilo que não considerar pertinente. Como consequência, **a motivação acaba se tornando uma exaltação das razões que fundamental o dispositivo, ignorando completamente tudo que foi produzido pela parte sucumbente.** A decisão diz por que o vencedor venceu, mas não diz por que o sucumbente perdeu.

Trata-se, repete-se, de uma deturpação lógica insustentável. De um lado, a omissão na motivação fática é tão grave quanto aomissão na parte dispositiva, pois cada causa de pedir não analisada implica uma demanda não julgada. De outro, **omissões relativas a alegações jurídicas e provas produzidas pelas partes são gravíssimas ofensas aos princípios do contraditório e da ampla defesa, além de evidenciarem parcialidade do julgador, o qual deixa de enfrentar elementos que poderiam prejudicar a decisão que resolveu arbitrariamente tomar.**

[...]

As únicas alegações que podem ser omitidas pelo juiz na motivação são as do vencedor, jamais do sucumbente. Se o autor formula um pedido a partir de três causas de pedir distintas (três demandas cumuladas, portanto), e o juiz julga que a primeira delas é apta para legitimar o pedido, não precisará analisar as demais. Mas **de nenhuma forma poderá julgar procedente o pedido do autor sem apreciar todas as razões de defesa do réu, sejam fáticas ou jurídicas**⁶³.

⁶³ LUCCA, Rodrigo Ramina de. **O Dever de Motivação das Decisões Judiciais**. Salvador: JusPodivm, 2015, págs. 226-231.

Calha ressaltar que o **Ministério Público também tem o dever de fundamentar escrupulosamente todas as suas promoções**, seja como parte ou *custos iuris*:

O disposto no artigo 489, §1º, do novo CPC se aplica igualmente às manifestações do Ministério Público, já que se trata apenas de uma espécie de receituário de como deve ser exercido o dever de fundamentação que lhe é imposto. Essa ideia possui relevância inclusive para o desenvolvimento da ideia de “disponibilidade motivada”, como bem notou Hermes Zaneti Junior em texto ainda inédito, gentilmente por ele cedido (o texto integrará uma obra coletiva destinada a comentar o novo CPC e o trecho a seguir transcrito insere-se nas considerações sobre o artigo 178): “a possibilidade de determinar graus de interesse público e de indisponibilidade do direito, ao mesmo tempo que caberia ao MP a decisão de intervir ou não nos processos, conforme fundamentação adequada, quando a norma que determina a intervenção assentar-se em um conceito jurídico indeterminado (ex.: interesse social e interesse público). Trata-se de estabelecer, como premissa técnica de controle da atuação, o ‘princípio da disponibilidade motivada’, demonstrando o membro as razões de sua atuação, toda vez que, no exercício de suas funções constitucionais, ao extrair o conteúdo normativo dos textos legais, resolver pela intervenção ou não intervenção na esfera cível, em concreto. **O dever de fundamentação adequada decorre de mandamento constitucional (art. 93, IX) e é um dos pilares nos quais se assenta a estrutura de controle dos deveres-poderes do juiz no novo Código de Processo (art. 489, § 1º), nada mais natural que ele se estenda igualmente ao MP**”⁶⁴

Por esses motivos, **os argumentos do Ministério Público de Contas também devem ser examinados pelo órgão julgador, independentemente de serem lançados na atuação como parte ou *custos iuris*.**

Reflitamos: se os magistrados pudessem simplesmente ignorar os argumentos ministeriais, seria injustificável a exigência de que o **MPC** fundamentasse escrupulosamente suas promoções. Ademais, não se compreenderia que os decisores tivessem de examinar todos os argumentos das partes, preponderantemente voltados ao seu interesse privado, mas estivessem autorizados a ignorar as promoções ministeriais lançadas na defesa do Interesse Público.

Daí recebermos com perplexidade o argumento do **06 - Acórdão 00832/2024-1**, no sentido de que não há dever de examinar as promoções ministeriais lançadas

⁶⁴ GODINHO, Robson Renault. **O Ministério Público no Novo Código de Processo Civil: alguns tópicos**. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1278014/Robson_Renault_Godinho.pdf. Acesso em 09.10.2024.

na atuação como *custos iuris*.

O raciocínio enreda uma contradição que reduz a atuação de Fiscal da Ordem Jurídica a um reles aparato burocrático. Embora se exija que o **MPC** seja intimado para apresentar Parecer, sob pena de nulidade do processo (LOTCEES, art. 62, parágrafo único; RITCEES, art. 370), permite-se que o órgão julgador possa simplesmente desprezar seus argumentos, sem que tal atitude constitua omissão corrigível por qualquer remédio processual. Ou seja, importa que o **Ministério Público de Contas** possa se manifestar, não que sua manifestação influa nos rumos do processo. Lamenta-se que uma visão tão reduzida do **Parquet de Contas** seja explicitada sem rebuços pelo TCEES.

Há oportunidade de corrigir o equívoco e **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**.

3.2 ERRO DE JULGAMENTO. POSSIBILIDADE DE, NO MÍNIMO, RECOMENDAR A ADOÇÃO DE AÇÕES DE CONTROLE QUANDO NO CURSO DO LEVANTAMENTO FOREM ENCONTRADOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES (ITENS 2.2 E 2.4 DO 21 - PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS 02279/2024-4)

No **item c)** da **14 - Instrução Técnica Conclusiva 00021/2024-1**, o **NSAÚDE** propôs o arquivamento dos autos. Note:

3. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto no Relatório de Levantamento 04/2023, propõe-se ao Tribunal:

- a) Com fundamento no art. 191 do RITCEES e art. 4º da Resolução 279/2014, impor sigilo sobre o **Apêndice C**, que contém a avaliação de riscos e as possíveis ações de controle;
- b) Encaminhar aos gestores municipais e gestores das unidades hospitalares listados no **Apêndice D** o presente relatório de levantamento, ressaltando-se ser desnecessária a apresentação de razões de justificativa quanto às situações identificadas e aqui relatadas; e
- c) Arquivar os presentes autos.

O **MPC** divergiu da sugestão, contrapondo no [17 - Parecer do Ministério Público de Contas 00333/2024-1](#) o retorno dos autos à Unidade Técnica, **após o julgamento do feito**, para avaliação das irregularidades constatadas, passíveis de expedição de Recomendação e de Determinação, e propostas as correspondentes ações de controle interno. Veja:

Em complemento, pugna este *Parquet* de Contas:

- a) pelo retorno dos autos à área técnica, após o julgamento do feito, para que sejam avaliadas as irregularidades constatadas, passíveis de expedição de Recomendação e de Determinação, e propostas as correspondentes ações de controle corretivas;
- b) pelo encaminhamento de cópia dos autos ao Centro de Apoio Operacional de Implementação das Políticas de Saúde (CAOPS) do Ministério Público Estadual e à Comissão de Saúde e Saneamento da Assembleia Legislativa, para conhecimento e adoção das providências que entenderem pertinentes;
- c) para que seja dada ampla publicidade ao trabalho realizado pelo corpo de auditores do TCE-ES, de modo a permitir o conhecimento dos fatos pelo cidadão, oportunizando-lhe o exercício do controle social perante os órgãos administrativos e judiciais competentes, entre os quais se inclui esta Corte de Contas;

Por meio do [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#), o Relator, Conselheiro

Substituto Donato Wolkers Moutinho, dissentiu do **MPC**.

Contra-argumentou que a medida é cabível apenas em casos excepcionais e de manifesta urgência, **mas o fez genericamente, sem explicar por que esse não seria o caso dos autos**. Veja:

Salvo casos excepcionais, de manifesta gravidade e urgência, que exija o imediato direcionamento de recursos humanos necessários à elaboração e ao oferecimento de representação, identificados e avaliados os riscos e apresentadas propostas de possíveis ações de controle, caberá a eventual futura ação de controle, cuja realização seja determinada nos moldes previstos no art. 102 da LC 621/2012, nos arts. 104-A, 197 e 198 do RITCEES e na Resolução TC 349, de 8 de dezembro de 2020, a efetiva verificação da ocorrência de eventuais distorções, não conformidades ou insuficiências de desempenho relacionadas com os riscos identificados. Dessa forma, divirjo do MPC e **concluo assistir razão à unidade técnica quando propõe o arquivamento dos autos**.

O **MPC**, então, pediu vistas e apresentou o [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#), no qual demonstrou que tem plena consciência da finalidade e dos limites inerentes ao **Levantamento** (art. 191, RITCEES) e evidenciou a obviedade sonegada pelo Relator — e, *a fortiori*, pela maioria que o acompanhou — de que se forem **incidentalmente constatados indícios de irregularidades** o TCEES deverá empreender outra ação de controle (Representação ou Auditoria) com vistas a concluir a análise dos fatos identificados, tudo nos termos do art. 37, II, LOTCEES, do art. 200, RITCEES, dos **itens 2.3 e 2.4** do documento intitulado **Padrões de Levantamento**, anexo à Resolução TCEES 279/2014, estas idênticas aos **itens 21, 21.1 e 21.2** da [Portaria SEGECEX nº 5/2021](#), que disciplina o **Levantamento** no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), além de haver **precedente do Plenário do TCEES** que, em sede de **Levantamento**, endereçou **inúmeras recomendações** ([106 - Acórdão 00219/2024-9, no Processo TCE/ES 1447/2023](#)).

Assim, como no caso concreto sobejam indícios de irregularidades — colhidos, de resto, por declarações dos próprios gestores responsáveis pelos hospitais públicos estudados e aos quais o próprio TCEES se referiu publicamente como

“irregularidades”⁶⁵ —, caberia à esta Corte de Contas, no exercício da função corretiva, ao menos **recomendar** aos atuais gestores das instituições hospitalares as medidas imprescindíveis ao saneamento das irregularidades, tendo em vista que a **Recomendação** é um simples deliberação de **natureza colaborativa** que apresenta ao destinatário **oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo** (art. 2º, III, da [Resolução nº 361/2022](#)).

Convém transcrever a íntegra dos respectivos trechos:

2.2 NATUREZA DO INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO DENOMINADO “LEVANTAMENTO” E POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO TCE/ES

Conforme mencionado, o caso em comento versa sobre **Levantamento** com o objetivo de **conhecer a situação dos hospitais públicos capixabas** relacionados aos **aspectos de governança, gestão organizacional e infraestrutura**, nos termos da [Resolução TCE/ES 279/2014](#) (*Disciplina a realização de levantamentos, nos termos do Anexo desta Resolução, a serem utilizados pelo Tribunal na condução da fiscalização prevista no art. 191 do Regimento Interno*).

O presente processo, então, foi autuado visando dar cumprimento à disposição constante do **Plano Anual de Controle Externo de 2023** referente à linha de ação “*identificar as principais fragilidades dos hospitais que impactam na eficiência hospitalar*”.

Além disso, buscou-se apresentar um **mapeamento qualiquantitativo dos riscos para a atuação dos hospitais** e, por conseguinte, **identificar e propiciar ações de controle mais qualificadas**, em consonância com o **Princípio da Materialidade** que orienta as auditorias do setor público, conforme preceituam as [Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público \(NBASP\) nº 100](#)⁶⁶.

Os **objetos do Levantamento** são os hospitais e o **escopo** está associado aos **hospitais que compõem a administração pública direta e indireta dos municípios capixabas e do governo do estado do Espírito Santo**, bem como sua atuação na rede. O trabalho resultou no [08 - Relatório de Levantamento 00004/2023-9](#).

De acordo com o art. 191 do [Regimento Interno do TCE/ES](#), o **Levantamento** é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

1. **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

⁶⁵ **08/05/2024 - RELATÓRIO DO TCE-ES APONTANDO IRREGULARIDADES EM HOSPITAIS É DESTAQUE NA IMPRENSA**. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/intranet/relatorio-do-tce-es-apontando-irregularidades-em-hospitais-e-destaque-na-imprensa/?aiEnableCheckShortcode=true>

⁶⁶ As Normas de Auditoria do Setor Público (NBASP) são uma iniciativa do Instituto Rui Barbosa (IRB) que tem por objetivo alinhar os trabalhos de fiscalização dos Tribunais de Contas brasileiros a um padrão metodológico internacionalmente aceito: os pronunciamentos profissionais da Organização Internacional das Entidades fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Nesta oportunidade, o IRB apresenta a NBASP 100 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, que corresponde à tradução realizada pelo Tribunal de Contas da União para o português da ISSAI 100 - *Fundamental Principles of PublicSector Auditing*, que foi incorporada à estrutura das NBASP em 2017.

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;

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

Nem sempre o Tribunal de Contas dispõe de informações confiáveis e atualizadas sobre a estrutura e as atividades de seus jurisdicionados. Diante da pouquidão de dados, o planejamento de ações de controle apresenta-se impraticável. Isso pode acontecer, por exemplo, em virtude da complexidade do órgão ou programa, da ausência de trabalhos anteriores do Tribunal, de alterações significativas promovidas pelo Governo ou mesmo em função da própria falta de transparência do órgão.

Posta assim a questão, é de se dizer que o **Levantamento** é o instrumento utilizado pelo Tribunal de Contas para conhecer as características específicas de determinado órgão, entidade ou mesmo de sistemas, programas e outras atividades governamentais sujeitas a sua jurisdição. Isso é feito por meio de visitas ao órgão, entrevistas com os gestores, questionários, pesquisa na legislação, mapeamento de processos e outras técnicas de diagnóstico.

Com a realização do **Levantamento**, espera-se identificar áreas que, por suas características de **materialidade, relevância e risco, mereçam ser alvo de futuras ações de fiscalização mais direcionadas e profundas (por intermédio de uma auditoria, por exemplo).**

O **Levantamento** não tem por finalidade constatar impropriedades ou irregularidades. **Entretanto, se durante a realização do trabalho, tais constatações ocorrerem, o Tribunal deverá (constitui obrigação da Corte de Contas) adotar as medidas cabíveis, a exemplo da realização de outra ação de controle com vistas a concluir a análise dos fatos identificados.**

Dessarte, inequívoco concluir que, ao propor o **arquivamento** do feito, o **NSAÚDE** e o **Conselheiro Relator** abriram mão de aprofundar a fiscalização sobre as impropriedades e irregularidades constatadas, **deixando, assim, de deflagrar as imediatas ações de controle**, nos moldes preconizados pelo **itens 2.3 e 2.4** do documento intitulado **Padrões de Levantamento**, anexo à [Resolução TCE/ES 279/2014](#)⁶⁷, *in verbis*:

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.** (destacou-se)

⁶⁷ *Disciplina a realização de levantamentos, nos termos do Anexo desta Resolução, a serem utilizados pelo Tribunal na condução da fiscalização prevista no art. 191 do Regimento Interno.*

Assim sendo, o **MPC** em momento algum desconsiderou que o **Levantamento** não tem por **finalidade principal** constatar impropriedades ou irregularidades. Contudo, deflui da [Resolução TCE/ES 279/2014](#)⁶⁸ **que** nada impede (é totalmente possível, inclusive) que, durante a realização do trabalho, se tais constatações despontarem, suceda o aprofundamento dos exames acerca das impropriedades ou irregularidades **dentro do próprio Levantamento** ou **por meio da realização de outra ação de controle subsequente (Auditoria, por exemplo) com vistas a concluir a análise dos achados, os quais não podem simplesmente ser detectados e ignorados.**

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.**

Nesse raciocínio a [Portaria SEGECEX nº 5/2021](#), a qual aprovou o novo [Roteiro de Levantamento](#), documento que contém orientações sobre métodos e procedimentos necessários à realização desse instrumento de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU):

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 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). (destacou-se)

Dessa forma, **o encaminhamento do trabalho poderia, sim, incluir propostas de ações de controle, de modo a aprofundar os exames do Levantamento, o que torna o posicionamento do MPC em sede de [17 - Parecer do Ministério Público de Contas 00333/2024-1](#) totalmente viável e coerente:**

Em complemento, pugna este *Parquet* de Contas:

a) pelo retorno dos autos à área técnica, após o julgamento do feito, para que sejam avaliadas as irregularidades constatadas, passíveis de expedição de Recomendação e de Determinação, e propostas as correspondentes ações de controle corretivas;

Além disso, **de acordo com o art. 200 do [Regimento Interno do TCE/ES](#)**, à semelhança do expresso no art. 246 do Regimento Interno do TCU⁶⁹, **no curso de fiscalização (qualquer fiscalização)**, se verificado procedimento de que possa resultar **dano ao erário** ou **irregularidade grave**, **a equipe representará, desde logo, com suporte em**

⁶⁸ *Disciplina a realização de levantamentos, nos termos do Anexo desta Resolução, a serem utilizados pelo Tribunal na condução da fiscalização prevista no art. 191 do Regimento Interno.*

⁶⁹ **Art. 246.** No curso de fiscalização, se verificado procedimento de que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave, a equipe representará, desde logo, com suporte em elementos concretos e convincentes, ao dirigente da unidade técnica, o qual submeterá a matéria ao respectivo relator, com parecer conclusivo.

elementos concretos e convincentes, à Chefia da Unidade Técnica, a qual a submeterá ao respectivo Relator, por meio da Secretaria Geral de Controle Externo. **Como o Levantamento é uma modalidade de fiscalização** (vide art. 188 do Regimento Interno do TCE/ES⁷⁰), **essa regra a ele se aplicaria.**

Art. 200. No curso de fiscalização, se verificado procedimento de que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave, a equipe representará, desde logo, com suporte em elementos concretos e convincentes, à chefia da unidade técnica, a qual a submeterá ao respectivo Relator, por meio da Secretaria Geral de Controle Externo.

§ 1º A representação de que trata o caput será protocolizada.

§ 2º O Relator, considerando a urgência requerida, fixará prazo de até cinco dias úteis para que o responsável pronuncie-se sobre os fatos apontados.

§ 3º A fixação de prazo para pronunciamento não impede que o Relator adote, desde logo, medida cautelar, de acordo com o disposto no art. 124 e seguintes da Lei Orgânica do Tribunal, independentemente do recebimento ou da análise prévia das justificativas da parte. (destacou-se)

A deflagração de **Representação** é, portanto, não só legal como também constitui um dever em caso de indícios de dano ao erário ou de ocorrência de irregularidade grave. Nessa trilha o art. 37, II, da [Lei Orgânica do TCE/ES](#):

Art. 37. São obrigações do servidor que exerce funções específicas de controle externo no Tribunal de Contas:

II - representar ao Tribunal contra os responsáveis pelos órgãos e entidades sob sua fiscalização, em casos de falhas e/ou irregularidades, na forma regulamentada no Regimento Interno;

A respeito da aventada impossibilidade de formulação de **Determinações e Recomendações** em processos de fiscalização autuados sob o instrumento **Levantamento**, argumentação sustentada no [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#)⁷¹, importante trazer à colação que as decisões de natureza corretiva prolatadas pelos Tribunais de Contas, de um modo geral, têm grande potencial de contribuição para a melhoria da gestão pública, assim como para, até mesmo, evitar danos ao erário.

Aliás, a este propósito, no exercício da função corretiva, no bojo do [Processo TCE/ES 1447/2023](#), que trata justamente de **Levantamento** com o objetivo de avaliar a ausência de condições adequadas de oferta educacional das redes públicas de ensino municipais e estadual do estado do Espírito Santo tomando por base a infraestrutura das unidades escolares, o **Plenário desta Corte de Contas, por intermédio do 106**

⁷⁰ **Art. 188.** Constituem instrumentos utilizados para execução das atividades de fiscalização do Tribunal, dentre outros estabelecidos em atos normativos:

- I – auditorias;
- II – inspeções;
- III – levantamentos;**
- IV – acompanhamentos;
- V – monitoramentos.

⁷¹ “Em consequência, neles são obtidas informações, mas a coleta de evidências é limitada. Não há, sequer, a definição de critérios de auditoria aplicáveis ao trabalho. Logo, conquanto sejam adequados para reunir e organizar conhecimento e identificar e avaliar riscos, não são apropriados para formular conclusões acerca do objeto ou propostas de deliberações com medidas a serem adotadas pelos fiscalizados. Por isso, inclusive, é vedada a formulação de determinações e recomendações em processos de fiscalização autuados sob o instrumento levantamento, conforme os arts. 7º, § 2º, e 13 da Resolução TC 361, de 19 de abril de 2022”. (Trecho do [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#))

- Acórdão 00219/2024-9, à unanimidade, **RECOMENDOU uma série de medidas**. Confira-as:

1.4 RECOMENDAR:

1.4.1 Aos municípios partícipes do Termo de Ajustamento de Gestão:

1.4.1.1 Que eventuais adequações, reformas e/ou obras na infraestrutura nas escolas sejam realizadas com base no Plano de Reordenamento convencionado no Termo, ou seja, considerar: **i)** se a escola será mantida conforme oferta atual ou terá suas atividades encerradas; **ii)** se mantida, qual etapa do ensino será ofertada; **iii)** se serão ofertados apenas os **anos iniciais especializados** do Ensino Fundamental, ou apenas os **anos finais especializados** do Ensino Fundamental.

1.4.1.2 Que após as definições acima recomendadas, as eventuais intervenções de infraestrutura sejam realizadas levando em consideração os parâmetros do Custo Aluno Qualidade (CAQ), previsto no art. 211, §7º³⁸ da Constituição da República e os parâmetros de infraestrutura vigentes no sistema de ensino da sua rede, facultando a utilização subsidiária e no que couber, das diretrizes e dos critérios de Padrão Mínimo de Qualidade estabelecidos no **Parecer CNE/CEB nº 08/2010** no que se refere à **infraestrutura física**, especialmente o **perfil escolar das redes**, em consonância previsto no § 7º do artigo 2º da Constituição Federal e no inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB).

1.4.2 Aos municípios que não são signatários do TAG:

ACÓRDÃO TC-219/2024
wgs/fbc

1.4.2.1 Que as intervenções de infraestrutura necessárias sejam feitas de imediato, com base no Custo Aluno Qualidade, como positivado no art. 211, §7º³⁹ da Constituição da República e que promovam, caso inexistente, a necessária regulamentação da matéria, considerando que não possuem nenhum acordo relativo às respectivas redes de ensino em curso que esteja sob a alçada deste Tribunal.

1.5 Conforme solicitado pelo Ministério Público do Espírito Santo, por meio do OF/SGER/nº1160626 – SEI 19.11.0069.0014185/2023-71 (documento 48 – Requerimento 00186/2023-1), **encaminhar cópia do presente Relatório e de seus anexos e apêndice** ao Centro de Apoio Operacional de Implementação das Políticas de Educação – **MPES/CAOPE**;

1.6 Arquivar os presentes autos, após trânsito em julgado.

2 Unânime, nos termos do voto vista do conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, anuído pelo relator, conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, e pelo conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que havia proferido voto vista. Sem divergência, absteve-se de votar, por impedimento, o conselheiro substituto Donato Volkens Moutinho.

3. Data da Sessão: 05/03/2024 - 9ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

É a prova iniludível que a Corte de Contas não só pode – como, aliás, deve –, expedir medidas corretivas em sede de **Levantamento**, tanto que já o fez quando necessário. Fica, portanto, cristalino que falece razão aos argumentos assim aduzidos no **19 - Voto do Relator 01487/2024-2**⁷².

Ademais, em sede de **Acompanhamento** (**Processo TCE/ES 1092/2023**), a Equipe Técnica, por intermédio **16 - Relatório de**

⁷² “Em consequência, neles são obtidas informações, mas a coleta de evidências é limitada. Não há, sequer, a definição de critérios de auditoria aplicáveis ao trabalho. Logo, conquanto sejam adequados para reunir e organizar

Acompanhamento 00014/2023-2, mesmo também **considerando que a fiscalização não tinha por objetivo a responsabilização de agentes**, propôs relevantes **Determinações** (sem a abertura formal do contraditório e da ampla defesa, isto é, ainda que não tenha ocorrido a citação dos eventuais responsáveis, diga-se de passagem) e **cientificações**. Veja, *in verbis*:

6 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto neste relatório;

Considerando que a presente fiscalização, na modalidade acompanhamento, não tem por objetivo a responsabilização dos agentes responsáveis, mas tão somente propor determinações para a correção de eventuais impropriedades observadas;

A equipe de fiscalização propõe ao eminente conselheiro relator que submeta ao Egrégio Plenário a seguinte proposta de encaminhamento:

Determinar ao DER-ES, com base nos art. 207, IV, c/c 329, § 7ª do Regimento Interno do TCEES, sugerindo o estabelecimento de prazo de 90 (noventa) dias para encaminhamento de comprovação das seguintes providências em relação ao contrato 18/2020, nos termos art. 2º da Resolução TC 261/2022:

- que a empresa contratada para a fiscalização verifique TODOS os serviços já executados quanto à qualidade e quantidades, e se os valores pagos nas medições representam o quantitativo de serviços e os materiais utilizados, e estão coerentes com o anteprojeto, projeto básico e com as normas técnicas, elaborando relatório técnico (Achado A1);
- que os pagamentos das próximas medições levem em consideração a área da construção e a quantidade de serviços executados em cada etapa da construção, inclusive considerados os valores que já foram pagos indevidamente que devem ser estornados nas medições futuras (Achado A2);
- que se abstenha de realizar qualquer tipo de antecipação de pagamento relativo a materiais e/ou equipamentos, anterior a execução do serviço correspondente, ao consórcio contratado, que não disponha de previsão contratual ou editalícia, além de efetivas garantias em caso de não execução posterior do serviço, bem como providenciar o estorno de eventuais valores pagos a título de antecipação (Achado A3);
- que exija a apresentação do Projeto Básico pela empresa contratada, acompanhado da respectiva planilha orçamentária, bem como efetue a sua avaliação e aprovação, como condição de realização de novos pagamentos a empresa contratada para a execução da obra (Achado A4).

Dar ciência ao gestor do DER-ES, nos termos art. 2º da Resolução TC 261/2022, dos achados de auditoria consubstanciados no presente relatório, com a finalidade de prevenir situações análogas nas futuras contratação de obras e serviços de engenharia, de forma que:

- ao contratar obras e serviços de engenharia na modalidade de licitação RDC exija antes do início dos serviços que a empresa contratada apresente o projeto básico completo conforme está previsto na Lei 12462/2011 art. 17º, que regulamenta as contratações pelo RDC;

conhecimento e identificar e avaliar riscos, não são apropriados para formular conclusões acerca do objeto ou propostas de deliberações com medidas a serem adotadas pelos fiscalizados. Por isso, inclusive, é vedada a formulação de determinações e recomendações em processos de fiscalização autuados sob o instrumento levantamento, conforme os arts. 7º, § 2º, e 13 da Resolução TC 361, de 19 de abril de 2022". (Trecho do [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#))

- ao executar obras e serviços de engenharia principalmente em obras de grande porte, fiscalize todas as etapas da construção de modo a garantir que todos os serviços realizados atendam as condicionantes do projeto aprovado, às especificações técnicas e as normas brasileiras;
- por ocasião das medições mensais a equipe de fiscalização do contrato se assegure que os valores pagos em cada medição correspondem aos valores dos serviços executados no período através da planilha de pagamentos do contrato e da planilha orçamentária; (destacou-se)

Assim, embora este tipo de fiscalização não tenha sido concebido primordialmente para identificar **distorções, não conformidades** ou **desempenho insuficiente** (conforme bem assinalado pelo [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#) no excerto “já que os levantamentos não se voltam a identificar distorções, não conformidades ou desempenho insuficiente”⁷³), entretanto, **tudo fora encontrado: distorções, não conformidades e desempenho insuficiente**, inclusive robustos indícios de irregularidades. E ainda que não seja possível responsabilizar A ou B, principalmente pela ausência de contraditório e ampla defesa, caberia à esta Corte de Contas, no exercício da função corretiva⁷⁴, ao menos **recomendar**⁷⁵ aos atuais gestores das instituições hospitalares as medidas imprescindíveis ao saneamento das irregularidades, tendo em vista que a **Recomendação** é um simples deliberação de **natureza colaborativa** que apresenta ao destinatário **oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo** (art. 2º, III, da [Resolução nº 361/2022](#)⁷⁶).

As **Recomendações** são espécie de medida corretiva e, caso sejam expedidas, **contribuirão para as boas práticas administrativas**⁷⁷

⁷³ Fl. 10 do [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#).

⁷⁴ A **função corretiva** é exercida quando os Tribunais de Contas emitem deliberações com o objetivo de corrigir irregularidades ou impropriedades existentes na Administração Pública que foram constatadas nas atividades de controle.

⁷⁵ **Recomenda-se** com objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados e **determina-se** visando o exato cumprimento da lei. Corrobora esta assertiva o novel Regimento Interno desta Corte (Resolução TC nº 261/13), ao reportar-se à etapa de apreciação e julgamento dos processos:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida na sua Lei Orgânica, compete: [...]

XXXV - expedir recomendações para a correção de impropriedades verificadas no exercício do controle externo;

Art. 207. Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal: [...]

V - recomendará ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de providências, quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das recomendações;

Art. 329. A apreciação e o julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento e o disposto no ato normativo próprio a que se refere o § 1º do art. 60 deste Regimento. [...]

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem com **determinações** para o **exato cumprimento da lei**, sem prejuízo de outras providências cabíveis. (grifou-se)

⁷⁶ **Art. 2º.** Para efeito desta Resolução, considera-se: [...]

III - recomendação: deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo.

⁷⁷ **Recomenda-se** com objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados e **determina-se** visando o exato cumprimento da lei. Corrobora esta assertiva o novel Regimento Interno desta Corte (Resolução TC nº 261/13), ao reportar-se à etapa de apreciação e julgamento dos processos:

dos hospitais fiscalizados. Não há limitação, e podem ser utilizadas em **qualquer hipótese**⁷⁸, inclusive numa fiscalização do tipo **Levanta-mento**, dado que se configuram como conselhos do órgão de Controle Externo, desprovidos de caráter impositivo. O § 7º, do art. 329 do [Regimento Interno do TCE/ES](#)⁷⁹, apresenta-se hialino ao prescrever que, **“EM TODAS AS HIPÓTESES, o Tribunal poderá expedir Recomendações”**.

Diante da teleologia do instituto **Recomendação** (cujas lições são extraídas da doutrina e da jurisprudência) e tendo em vista a abertura oferecida pelos artigos 207, V e 329, §7º, ambos do Regimento Interno do TCE/ES, não se verifica qualquer impedimento à expedição de **Recomendação** no caso em comento.

Art. 207. Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal:

V - recomendará ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de providências, quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das recomendações.

Art. 329. A apreciação e o julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento e o disposto no ato normativo próprio a que se refere o § 1º do art. 60 deste Regimento.

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis. (destacou-se)

A respeito da medida corretiva do tipo **Determinação**, inadequado seria olvidar que, na trilha do art. 7º, §3º, da [Resolução nº 361/2022](#)⁸⁰ e do art. 7º, §2º da [Resolução TCU 315/2020](#)⁸¹, excepcionalmente, no

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida na sua Lei Orgânica, compete: [...]

XXXV - expedir recomendações para a correção de impropriedades verificadas no exercício do controle externo;

Art. 207. Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal: [...]

V - recomendará ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de providências, quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das recomendações;

⁷⁸ **Art. 329.** A apreciação e o julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento e o disposto no ato normativo próprio a que se refere o § 1º do art. 60 deste Regimento. [...]

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como **determinações** para o **exato cumprimento da lei**, sem prejuízo de outras providências cabíveis. (grifou-se)

⁷⁹ **Art. 329.** A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento. [...]

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.

⁸⁰ **§ 3º.** Excepcionalmente, no caso de situações em que a implementação das providências imediatas necessárias para prevenir ou corrigir irregularidade ou ilegalidade, ou remover seus efeitos, não seja factível, a unidade técnica poderá propor determinação, desde que devidamente fundamentadas as razões que justifiquem a necessidade da adoção da medida e consideradas as razões apresentadas pelo gestor (...).

⁸¹ **Art. 7º** Não devem ser formuladas determinações para: [...]

§ 2º As deliberações proferidas em processos de fiscalização autuados sob o instrumento levantamento não conterão determinações, **salvo nos casos em que forem detectados irregularidades graves e urgentes que ensejem a expedição de determinações corretivas imediatas.**

caso de detecção de irregularidade ou ilegalidade grave e urgente, que demande imediata atuação corretiva, a **Unidade Técnica poderá propor Determinação**.

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).

Em verdade, apresenta-se inimaginável que, ante distorções e desconformidades gravíssimas (“irregularidades”, conforme noticiou o próprio TCE/ES⁸²) nos hospitais públicos capixabas – que não apenas comprometem a qualidade dos serviços prestados à população, senão ainda colocam em risco a vida e a segurança dos pacientes e profissionais de saúde – o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo não possa, por meio de **Determinação**, impor ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir ou corrigir irregularidade ou ilegalidade, remover seus efeitos ou ainda abster-se de executar atos irregulares ou ilegais. Deveras, não só pode como deve! Aliás, por força constitucional:

Art. 71 O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete: [...]

X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

Nestes moldes, colide frontalmente com os fatos apurados a argumentação lançada no **19 - Voto do Relator 01487/2024-2** no sentido de que “*não é correto dizer que a equipe constatou irregularidade e desconformidades*”⁸³. Em verdade, um grande número de “achados” escancara o contrário e não deixa dúvida acerca da inadmissibilidade da inércia e da passividade⁸⁴, cujos efeitos causam mortes. Portanto,

§ 3º Excepcionalmente, no caso de situações em que a implementação das providências imediatas necessárias para prevenir ou corrigir irregularidade, ou remover seus efeitos, não seja factível, **a unidade técnica instrutiva poderá propor determinação**, desde que devidamente fundamentadas as razões que justifiquem a necessidade da adoção da medida e consideradas as razões apresentadas pelo gestor, nos termos do art. 14 desta Resolução, visando:

I - elaboração de plano de ação;

II - elaboração ou apresentação de estudos técnicos, indicadores, métricas, desenvolvimento de ações ou programas;

III - elaboração de normas visando a aspectos de aperfeiçoamento da gestão;

IV - análise de viabilidade de alternativas de gestão;

V - envidamento de esforços da unidade jurisdicionada com vistas ao aperfeiçoamento dos resultados de ações ou programas de governo, ainda que se almeje observância ou maior concretização dos princípios constitucionais que regem os atos da administração pública;

VI - requisição de informações;

⁸² **08/05/2024 - RELATÓRIO DO TCE-ES APONTANDO IRREGULARIDADES EM HOSPITAIS É DESTAQUE NA IMPRENSA**

<https://www.tcees.tc.br/intranet/relatorio-do-tce-es-apontando-irregularidades-em-hospitais-e-destaque-na-imprensa/?aiEnableCheckShortcode=true> [...]

⁸³ “Neste ponto, o MPC parece confundir os resultados do trabalho. Embora tenha reunido informações que, eventualmente, possam indicar a possibilidade de ocorrência de não conformidades – riscos –, com não era a sua finalidade, a fiscalização, acertadamente em se tratando de levantamento, não efetuou a comparação da situação encontrada com critérios de auditoria, que sequer definiu, e, portanto, não efetuou procedimentos de coleta e avaliação de evidências de ilegalidades, irregularidades ou impropriedades. Por conseguinte, sem tal comparação com critérios aplicáveis e sem evidências, **não é correto dizer que a equipe constatou irregularidade e desconformidades**”. Na realidade, não ocorreu tal constatação, nem, muito menos, sua decorrente análise, de modo que não se aplicam ao caso os itens 2.3 e 2.4 dos Padrões de Levantamento do TCEES.” (destacou-se) (Trecho do **19 - Voto do Relator 01487/2024-2**)

⁸⁴ Tendo em vista a gravidade de algumas “situações” encontradas, soluções imediatas são necessárias. Logo, a decisão de arquivamento do processo, neste momento, detém a aptidão de ser condescendente com algum acontecimento grave que possa vir a ocorrer com os usuários e frequentadores das unidades de saúde.

deve-se ir além de simplesmente ver; há que se vencer as resistências para que alcancemos também enxergar⁸⁵:

- **13 (54%) DOS 24 DOS HOSPITAIS QUE POSSUEM AMBULATÓRIO NÃO MONITORAM O TEMPO DE ESPERA DAS PRIMEIRAS CONSULTAS; 15 (62,5%) NÃO MONITORAM O TEMPO DE ESPERA DAS CONSULTAS DE RETORNO;**
- **APENAS 16 (46%) DOS 35 HOSPITAIS PESQUISADOS MONITORAM OS TEMPOS DE ESPERA PARA A REALIZAÇÃO DOS EXAMES, OU SEJA, A MAIOR PARTE (54%) NÃO MONITORA O TEMPO DE ESPERA PARA A REALIZAÇÃO DE EXAMES;**
- **60% DAS INSTITUIÇÕES HOSPITALARES ESTÃO FUNCIONANDO SEM ESTRATÉGIAS E OBJETIVOS DEFINIDOS PARA O FUTURO, SEM PLANEJAMENTO A LONGO PRAZO;**
- **72% DOS HOSPITAIS PÚBLICOS CAPIXABAS NÃO POSSUEM REGIMENTO INTERNO;**
- **29% DOS HOSPITAIS NÃO POSSUEM PERFIS PROFISSIONAIS PARA O EXERCÍCIO DE CARGOS E FUNÇÕES DE DIREÇÃO E CHEFIA;**
- **GRANDE PARTE DOS HOSPITAIS NÃO POSSUI INSTÂNCIAS INTERNAS DE APOIO À GOVERNAÇA;**
- **46% DOS HOSPITAIS NÃO POSSUEM DIRETORES CLÍNICOS NOMEADOS; 26% DOS HOSPITAIS NÃO POSSUEM DIRETORES TÉCNICOS NOMEADOS;**
- **9 (26%) DOS 35 HOSPITAIS PESQUISADOS NÃO POSSUEM NÚCLEO DE SEGURANÇA DO PACIENTE (NSP): SEGURANÇA DO PACIENTE EM RISCO NESSAS INSTITUIÇÕES;**
- **A MAIOR PARTE DOS HOSPITAIS PESQUISADOS NÃO POSSUI NÚCLEO DE ACESSO E QUALIDADE HOSPITALAR (NAQH): RISCO DE COMPROMETIMENTO DA QUALIDADE DOS HOSPITAIS DETENTORES DE PRONTO SOCORRO;**
- **11 (31%) DOS 35 HOSPITAIS PESQUISADOS NÃO POSSUEM NÚCLEO INTERNO DE REGULAÇÃO (NIR) EM FUNCIONAMENTO;**
- **APENAS 11 (31%) DOS 35 HOSPITAIS FISCALIZADOS POSSUEM ESCRITÓRIO DE GESTÃO DE ALTAS (EGA);**
- **3 (TRÊS) HOSPITAIS NÃO POSSUEM QUALQUER DAS COMISSÕES HOSPITALARES OBJETO DE QUESTIONAMENTO PELO TCE/ES;**
- **94% DOS HOSPITAIS FISCALIZADOS NÃO POSSUEM CERTIFICADO DE ACREDITAÇÃO OU QUALIDADE HOSPITALAR;**
- **66% DOS HOSPITAIS FISCALIZADOS NÃO POSSUEM INSTRUMENTOS FORMAIS DE CONTRATUALIZAÇÃO, COM METAS QUALITATIVAS E FONTES DE CUSTEIO;**
- **63% DOS HOSPITAIS FISCALIZADOS NÃO POSSUEM PLANO DE CARGOS OU CARREIRAS;**
- **14 (40%) DOS HOSPITAIS FISCALIZADOS NÃO POSSUEM SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO HOSPITALAR;**
- **5 (14%) DOS HOSPITAIS FISCALIZADOS NÃO UTILIZAM QUALQUER INDICADOR DE DESEMPENHO;**
- **74% DOS HOSPITAIS FISCALIZADOS NUNCA CHEGARAM A TER ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO DO CORPO DE BOMBEIROS;**

⁸⁵ A expressão "viu, mas não enxergou" é uma metáfora que ilustra a diferença entre percepção superficial e compreensão profunda. Ela destaca a importância de não apenas observar algo, mas também de entender seu significado e implicações.

- 74% DOS HOSPITAIS FISCALIZADOS **NUNCA** CHEGARAM A TER ALVARÁ DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA;
- CONDIÇÕES DE SEGURANÇA E INFRAESTRUTURA HOSPITAL EM XEQUE: 66% DOS HOSPITAIS **NÃO POSSUEM** CONTRATO DE MANUTENÇÃO PREDIAL;
- ATENDIMENTO INEFICIENTE: **APENAS** 12 (34%) DOS 35 HOSPITAIS CLASSIFICAM O RISCO CONFORME O PROTOCOLO DE MANCHESTER;
- A ASSISTÊNCIA CLÍNICA ENDOCRINOLÓGICA **NÃO ESTÁ DISPONÍVEL** EM NENHUMA DAS 11 MATERNIDADES; EM **APENAS** 1 ESTÁ DISPONÍVEL A UNIDADE DE TERAPIA INTENSIVA NEONATAL (UTIN) E **APENAS** 2 CONTAM COM ASSISTÊNCIA CLÍNICA CARDIOLÓGICA, NEFROLÓGICA E NEUROLÓGICA E BANCO DE LEITE HUMANO;
- **SUBFATURAMENTO DE 38.798 INTERNAÇÕES** NO SISTEMA DE INFORMAÇÕES HOSPITALARES DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SIH-SUS);

Ora, apresenta-se inquestionável a existência de um “Elefante na Sala”⁸⁶, ou seja, de um problema óbvio ou significativo (associado a um risco), mas que é ignorado ou evitado deliberadamente porque abordá-lo seria desconfortável ou inconveniente. O “elefante” simboliza a questão evidente, e a “sala” representa o contexto ou ambiente onde todos estão cientes do problema, mas escolhem não falar sobre ele. Ignorar um “Elefante na Sala”, mesmo sabendo de sua existência e de seu impacto, pode ter consequências graves. Problemas não abordados podem piorar com o tempo e levar a situações de crise.

Assim sendo, independentemente do nome ou outra denominação linguística que se queira dar ao problema – irregularidade, impropriedade, distorção, situação⁸⁷, achado, ocorrência, não conformidade, entre outras possíveis –, esta Corte de Contas precisa agir, e agir logo. **A discussão terminológica pode ficar para depois, a ação não.** A essência de qualquer questão não reside na terminologia usada para descrevê-la, mas na sua substância, sua essência e no seu impacto real. Em situações críticas, como as enfrentadas por uma Corte de Contas ao lidar com irregularidades ou impropriedades, o foco deve ser na ação corretiva, na solução prática dos problemas e na garantia de conformidade com as normas e leis aplicáveis.

A insistência em debates terminológicos, neste momento, apenas serve como forma de procrastinação ou de distração que desvia a atenção dos problemas urgentes que requerem intervenção imediata. Quando uma entidade enfrenta irregularidades, a prioridade deve ser identificar, investigar e corrigir essas questões de maneira eficiente e eficaz. A demora em agir pode resultar em consequências negativas significativas, como a perpetuação de práticas inadequadas, prejuízos financeiros ou legais e a perda de confiança pública.

Além disso, a importância de agir rapidamente é sublinhada pela necessidade de preservar a integridade e a credibilidade do TCE/ES, instituição responsável pela fiscalização e controle. A Corte de Contas, por exemplo, tem a responsabilidade de assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e transparente. Qualquer

⁸⁶ Acredita-se que uma das possíveis origens da frase “o elefante na sala”, que geralmente se refere a um problema que é flagrantemente óbvio, mas deliberadamente ignorado, seja a alegoria do escritor russo Ivan Andreevich Krylov, intitulada [The Inquisitive Man](#) (1814). Na história, um homem visita um museu e lembra-se de ter visto uma infinidade de pequenos animais e peças, mas não o elefante no meio do salão.

⁸⁷ Termo utilizado no [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#): “(...) com destaque para a desnecessidade de apresentação de razões de justificativa quanto às situações neles identificadas e relatadas;”

hesitação ou demora em tratar de irregularidades pode comprometer essa responsabilidade e, por consequência, a confiança do público na instituição.

Portanto, a discussão terminológica, por mais que tenha seu valor em outros contextos, deve ser relegada a um segundo plano quando o foco está em resolver problemas práticos e urgentes. A ação efetiva e a solução são prioridades que não podem ser adiadas em nome de debates sobre nomenclatura.

É sobretudo importante assinalar, por derradeiro, que as informações levantadas pela Equipe Técnica do TCE-ES – das quais, na avaliação ministerial, afloram impropriedades e irregularidades – possuem origem nas **DECLARAÇÕES FORNECIDAS pelos próprios gestores responsáveis pelos hospitais públicos**. As constatações da Equipe Técnica, então, surgiram a partir das respostas encaminhadas pelos gestores públicos via questionário eletrônico, constituindo **fato incontroverso** que preenchem os requisitos de admissibilidade necessários à **deflagração de processos de fiscalização autônomos** com o objetivo de corrigir as irregularidades e inconformidades observadas.

[...]

2.4 AUSÊNCIA DE EFETIVIDADE: DETERMINAÇÃO DE ENCAMINHAMENTO DO LEVANTAMENTO AOS GESTORES DAS UNIDADES HOSPITALARES FISCALIZADAS (SEM NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS QUANTO ÀS “SITUAÇÕES” NELE IDENTIFICADAS E RELATADAS)

Conforme nos informa o [08 - Relatório de Levantamento 00004/2023-9](#), “a matriz de avaliação de riscos foi elaborada a partir dos dados declarados pelos gestores por meio do questionário eletrônico, podendo, assim, conter erros e viés.”, ou seja, o **Apêndice C**, que contém a avaliação de riscos e as possíveis ações de controle, foi elaborado a partir de **informações de natureza meramente declaratória** fornecidas pelos próprios gestores públicos.

Ainda na trilha do [08 - Relatório de Levantamento 00004/2023-9](#), consta que a **situação dos hospitais públicos capixabas relacionados aos aspectos de governança, gestão organizacional e infraestrutura** foi apurada a partir de **questionário eletrônico** enviado aos 35 hospitais públicos estaduais e municipais selecionados.

3.7 Situação dos hospitais públicos capixabas relacionados aos aspectos de governança, gestão organizacional, e infraestrutura.

Por meio do aplicativo *LIME* foi encaminhado questionário eletrônico para os 35 hospitais públicos estaduais e municipais selecionados (vide **Erro! Fonte de referência não encontrada.**). Na sequência estão relatadas e comentadas as respostas recebidas de todos os 35 hospitais que responderam à pesquisa. Ressalta-se que as respostas não foram validadas pela equipe de fiscalização, podendo ser verificadas oportunamente em futuras ações de controle.

Assim sendo, verifica-se que as informações levantadas pela Equipe Técnica do TCE-ES possuem origem nas **DECLARAÇÕES FORNECIDAS pelos próprios gestores responsáveis pelos hospitais públicos**. As constatações da Equipe Técnica, então, surgiram a partir das respostas encaminhadas pelos gestores públicos, via questionário eletrônico, constituindo **fato incontroverso** que preenche os requisitos de

admissibilidade necessários à deflagração de processos de fiscalização autônomos com o objetivo de corrigir as irregularidades e inconformidades constatadas.

Apresenta-se, então, insólita não só a proposta de sigilo do Apêndice C – que nada mais é do que o tratamento de dados⁸⁸ sobre as respostas encaminhadas – **como também o encaminhamento do 08 - Relatório de Levantamento 00004/2023-9 (ressalvado o Apêndice C, classificado como reservado, com restrição de acesso por 5 anos)** aos hospitais fiscalizados **sem qualquer necessidade de apresentação de razões de justificativa quanto às “situações” nele identificadas e relatadas.** Esses, aliás, são os **únicos encaminhamentos** produzidos pela Equipe Técnica e pelo Conselheiro Relator. Confira trecho final do **19 - Voto do Relator 01487/2024-2**, *ad litteram*:

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, ACORDAM em:

III.1. **CLASSIFICAR COMO RESERVADO**, com restrição de acesso pelo prazo de **5 (cinco) anos** a contar de sua produção, o Apêndice 237/2023 (doc. 12), que contém a classificação de riscos e as propostas de ações de controle resultantes do levantamento objeto dos autos, com fundamento no art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527/2011 c/c o seu art. 24, § 1º, inciso III, e com o art. 4º, parágrafo único, da Resolução TC 279/2014;

III.2. Determinar o **ENCAMINHAMENTO** do Relatório de Levantamento 4/2023 e dos Apêndices 229/2023 e 230/2023 (docs. 8-10) às unidades hospitalares objeto desta fiscalização e às secretarias de saúde que possuem hospitais filantrópicos em sua área de atuação, nas pessoas de seus dirigentes, os senhores indicados no Apêndice 232/2023 (doc. 11) ou eventuais sucessores nos respectivos cargos, **com destaque para a desnecessidade de apresentação de razões de justificativa quanto às situações neles identificadas e relatadas;**

III.3. Dar **CIÊNCIA** ao Ministério Público junto ao Tribunal, na forma regimental; e

III.4. **ARQUIVAR** os autos após o trânsito em julgado.

Diante disso, questiona-se a efetividade do trabalho realizado, pois, a rigor, nada mais se fez do que simplesmente **“tratar os dados”** trazidos pelas entidades hospitalares, algo similar a uma simples consultoria. Não se buscou ouvir eventuais justificativas sobre as “situações” encontradas, tampouco se propôs concretamente a realização de outra ação de controle com vistas a concluir a análise dos “achados”.

É significativo perceber também que, ao fim do **Levantamento**, a Corte de Contas se propõe **devolver as próprias respostas “tratadas” aos**

⁸⁸ A corroborar o acima exposto, confira trecho do Voto do Conselheiro Relator que trata do **Apêndice C (12 - Apêndice 00237/2023-9)**: “*Em seguida, como exposto no Apêndice 237/2023 (doc. 12), a equipe efetuou um tratamento dos dados derivados das respostas oferecidas pelos dirigentes dos hospitais, aplicou as referidas matrizes ao conjunto de dados decorrente e, como resultado, calculou o nível de risco para a prestação dos serviços de saúde por hospital, por eixo de avaliação – governança geral, governança hospitalar, gestão organizacional, apoio técnico e logístico e macroprocessos hospitalares – e por componente de avaliação.*”

gestores dos hospitais públicos capixabas – numa espécie de compilado de confissões, pois, ao responder o questionário, os gestores confessam diversas impropriedades na gestão hospitalar; o Tribunal, por sua vez, simplesmente as restitui ao próprio confidente – e, **mais uma vez, ressalta-se, não exige qualquer explicação sobre as “situações”⁸⁹ identificadas** (“ressaltando-se ser desnecessária a apresentação de razões de justificativa quanto às situações nele identificadas e relatadas”), **nem sequer se propõe a recomendar ou determinar ações saneadoras, corretivas.** A título corroborativo, confira, *ipsis litteris*:

Considerando que foram as principais fontes de informação utilizadas no trabalho, a equipe de fiscalização e a unidade técnica propuseram o **encaminhamento do relatório aos dirigentes das unidades hospitalares objeto do levantamento e aos secretários de saúde que possuem hospitais filantrópicos em suas áreas de atuação, ressaltando-se ser desnecessária a apresentação de razões de justificativa quanto às situações nele identificadas e relatadas.** Tal proposta é adequada, na medida em que aperfeiçoa a comunicação com as partes interessadas no trabalho, e promove, junto aos fiscalizados, a compreensão das funções do TCEES, com vistas à obtenção de informações espontâneas e fidedignas e à condução de discussões em uma atmosfera de respeito e compreensão mútuos, como preconiza o item 40 da Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) 12. (destacou-se) (Trecho do [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#))

Definitivamente, as propostas da Unidade Técnica (NSAÚDE) e do Relator não resolvem as irregularidades.

Em verdade, **simplesmente** “Encaminhar aos gestores municipais e gestores das unidades hospitalares listados no Apêndice D o presente relatório de levantamento, ressaltando-se ser desnecessária a apresentação de razões de justificativa quanto às situações identificadas e aqui relatadas”⁹⁰, conforme pleiteia a Equipe Técnica e o Conselheiro Relator, **não é suficiente**, porquanto consubstancia medida desprovida de qualquer efetividade – mormente quando se considera que a efetividade está diretamente ligada à capacidade de os Tribunais de Contas influenciarem positivamente a administração pública para que os recursos sejam utilizados de forma a gerar os melhores resultados possíveis para a sociedade.

Para além de buscar aperfeiçoar a comunicação com as partes interessadas no trabalho, e promover, junto aos fiscalizados, a compreensão das funções do TCEES, com vistas à obtenção de informações espontâneas e fidedignas e à condução de discussões em uma atmosfera de respeito e compreensão mútuos, tal como preconiza o **item 40 da Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) 12, esta Corte de Contas não pode se eximir de exercer ações independentes, por meio de Auditorias, de formulação de Determinações e Recomendações e de outras ações de controle externo, incluindo a aplicação de sanções**, consoante **item 8 da NBASP.**

Ademais, nas ações de controle externo revela-se extremamente importante não só cientificar os gestores sobre as situações encontradas, **senão ainda apontar as medidas cabíveis ao saneamento de**

⁸⁹ Terminologia utilizada no [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#).

⁹⁰ Item 3, “b”, da proposta de encaminhamento da [14 - Instrução Técnica Conclusiva 00021/2024-1](#).

falhas, ao aperfeiçoamento de atividades e à realização de oportunidades de melhoria.

Mister se faz ressaltar que todo processo, todo trabalho desenvolvido pelo TCE/ES custa algo para sociedade. A identificação das principais fragilidades dos hospitais publicou não ocorreu sem custos (até o momento, o custo estimado com este **Levanteamento** é de **R\$ 172.592,24**⁹¹, segundo nos informa o sistema de gestão interna do Tribunal de Contas – e-TCEES), e junto com ela foram descortinadas irregularidades graves.

Mas não basta “identificar”, prometendo a esmo fazer isso ou aquilo, no futuro, quem sabe “mediante programação nos próximos PACE”, porque o **Levanteamento** não foi concebido para “identificar distorções, não conformidades ou desempenho insuficiente”. *Data venia*, o Ministério Público de Contas discorda veementemente dessa argumentação limitante que fora construída ao redor da fiscalização do tipo **Levanteamento**. A responsabilização dos gestores públicos por falhas ou irregularidades constitui etapa de qualquer trabalho dinâmico de controle que visa melhorar a gestão dos recursos públicos e gerar confiança nos cidadãos. E ainda que se considere inviável atribuir responsabilidade neste processo, a legislação nos oferece a solução: **Representação** ou **Auditoria**.

O [22 - Acórdão 00621/2024-7](#) não ofereceu qualquer resposta a tais argumentos ministeriais lançados nos **itens 2.2 e 2.4 do 21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4**, os quais são distintos daqueles lançados no [17 - Parecer do Ministério Público de Contas 00333/2024-1](#) e apreciados no [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#).

Enfatize-se que no 19 - Voto do Relator 01487/2024-2 o próprio Relator, Conselheiro Substituto Donato Wolkers Moutinho, reconhece que, excepcionalmente, **é possível recomendar a adoção de ações de controle em relação a indícios de irregularidade detectados incidentalmente no curso do Levanteamento, embora não explicita por que essa não seria a hipótese dos autos, nem mesmo após a minudenciosa argumentação ministerial acima transcrita.**

91

- Total	
4/2024	R\$ 9.472,43
3/2024	R\$ 15.195,51
2/2024	R\$ 6.445,58
1/2024	R\$ 1,44
12/2023	R\$ 3.840,93
11/2023	R\$ 66.317,86
10/2023	R\$ 69.351,01
9/2023	R\$ 1.967,48
Total:	R\$ 172.592,24

Quedaram-se silentes a respeito o Relator, Conselheiro Donato Wolkers Moutinho, e a maioria que o acompanhou.

O quadro se manteve mesmo com a oposição dos **Embargos de Declaração**. Conforme exposto no **item 2**, acima, o **06 - Acórdão 00832/2024-1** não se manifestou sobre o assunto, lançando evasivas para manter o silêncio acerca dos argumentos ministeriais (inexistiria omissão, pois: (1) o **21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4**, constituiria mero memorial e, como tal, seu exame não seria obrigatório; (2) mesmo os Pareceres não seriam de apreciação obrigatória quando expendidos na atuação como *custos iuris*, dado o seu caráter opinativo; (3) os argumentos foram apresentados em sede de Parecer-Vista, após a prolação do Voto; e (4) teriam sido expostas as razões de decidir).

Portanto, o **22 - Acórdão 00621/2024-7** deve ser reformado para que se determine a adoção de ações de controle relativamente aos inúmeros indícios de irregularidade detectados, acima explicitados e abaixo repisados:

- 13 (54%) DOS 24 DOS HOSPITAIS QUE POSSUEM AMBULATÓRIO **NÃO MONITORAM** O TEMPO DE ESPERA DAS PRIMEIRAS CONSULTAS; 15 (62,5%) **NÃO MONITORAM** O TEMPO DE ESPERA DAS CONSULTAS DE RETORNO;
- **APENAS** 16 (46%) DOS 35 HOSPITAIS PESQUISADOS MONITORAM OS TEMPOS DE ESPERA PARA A REALIZAÇÃO DOS EXAMES, OU SEJA, A MAIOR PARTE (54%) **NÃO MONITORA** O TEMPO DE ESPERA PARA A REALIZAÇÃO DE EXAMES;
- 60% DAS INSTITUIÇÕES HOSPITALARES ESTÃO FUNCIONANDO **SEM ESTRATÉGIAS E OBJETIVOS** DEFINIDOS PARA O FUTURO, SEM PLANEJAMENTO A LONGO PRAZO;
- 72% DOS HOSPITAIS PÚBLICOS CAPIXABAS **NÃO POSSUEM** REGIMENTO INTERNO;
- 29% DOS HOSPITAIS **NÃO POSSUEM** PERFIS PROFISSIONAIS PARA O EXERCÍCIO DE CARGOS E FUNÇÕES DE DIREÇÃO E CHEFIA;
- GRANDE PARTE DOS HOSPITAIS **NÃO POSSUI** INSTÂNCIAS INTERNAS DE APOIO À GOVERNAÇA;
- 46% DOS HOSPITAIS **NÃO POSSUEM** DIRETORES CLÍNICOS NOMEADOS; 26% DOS HOSPITAIS **NÃO POSSUEM** DIRETORES TÉCNICOS NOMEADOS;
- 9 (26%) DOS 35 HOSPITAIS PESQUISADOS **NÃO POSSUEM** NÚCLEO DE SEGURANÇA DO PACIENTE (NSP): SEGURANÇA DO PACIENTE EM RISCO NESSAS INSTITUIÇÕES;
- A MAIOR PARTE DOS HOSPITAIS PESQUISADOS **NÃO POSSUI** NÚCLEO DE ACESSO E QUALIDADE HOSPITALAR (NAQH):



- RISCO DE COMPROMETIMENTO DA QUALIDADE DOS HOSPITAIS DETENTORES DE PRONTO SOCORRO;
- 11 (31%) DOS 35 HOSPITAIS PESQUISADOS **NÃO POSSUEM** NÚCLEO INTERNO DE REGULAÇÃO (NIR) EM FUNCIONAMENTO;
 - **APENAS** 11 (31%) DOS 35 HOSPITAIS FISCALIZADOS POSSUEM ESCRITÓRIO DE GESTÃO DE ALTAS (EGA);
 - 3 (TRÊS) HOSPITAIS **NÃO POSSUEM** QUALQUER DAS COMISSÕES HOSPITALARES OBJETO DE QUESTIONAMENTO PELO TCE/ES;
 - 94% DOS HOSPITAIS FISCALIZADOS **NÃO POSSUEM** CERTIFICADO DE ACREDITAÇÃO OU QUALIDADE HOSPITALAR;
 - 66% DOS HOSPITAIS FISCALIZADOS **NÃO POSSUEM** INSTRUMENTOS FORMAIS DE CONTRATUALIZAÇÃO, COM METAS QUANTITATIVAS E FONTES DE CUSTEIO;
 - 63% DOS HOSPITAIS FISCALIZADOS **NÃO POSSUEM** PLANO DE CARGOS OU CARREIRAS;
 - 14 (40%) DOS HOSPITAIS FISCALIZADOS **NÃO POSSUEM** SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO HOSPITALAR;
 - 5 (14%) DOS HOSPITAIS FISCALIZADOS **NÃO UTILIZAM** QUALQUER INDICADOR DE DESEMPENHO;
 - 74% DOS HOSPITAIS FISCALIZADOS **NUNCA** CHEGARAM A TER ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO DO CORPO DE BOMBEIROS;
 - 74% DOS HOSPITAIS FISCALIZADOS **NUNCA** CHEGARAM A TER ALVARÁ DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA;
 - CONDIÇÕES DE SEGURANÇA E INFRAESTRUTURA HOSPITAL EM XEQUE: 66% DOS HOSPITAIS **NÃO POSSUEM** CONTRATO DE MANUTENÇÃO PREDIAL;
 - ATENDIMENTO INEFICIENTE: **APENAS** 12 (34%) DOS 35 HOSPITAIS CLASSIFICAM O RISCO CONFORME O PROTOCOLO DE MANCHESTER;
 - A ASSISTÊNCIA CLÍNICA ENDOCRINOLÓGICA **NÃO ESTÁ DISPONÍVEL** EM NENHUMA DAS 11 MATERNIDADES; EM **APENAS** 1 ESTÁ DISPONÍVEL A UNIDADE DE TERAPIA INTENSIVA NEONATAL (UTIN) E **APENAS** 2 CONTAM COM ASSISTÊNCIA CLÍNICA CARDIOLÓGICA, NEFROLÓGICA E NEUROLÓGICA E BANCO DE LEITE HUMANO;
 - **SUBFATURAMENTO DE 38.798 INTERNAÇÕES** NO SISTEMA DE INFORMAÇÕES HOSPITALARES DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SIH-SUS);

3.3 ERRO DE JULGAMENTO. DESCABIMENTO DA CLASSIFICAÇÃO DO 12 - APÊNDICE 00237/2023-9 DO 08 - RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO 00004/2023-9 COMO RESERVADO, PELO PRAZO DE CINCO ANOS (ITEM 2.6 DO 21 - PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS 02279/2024-4)

No item a) da 14 - Instrução Técnica Conclusiva 00021/2024-1, o NSAÚDE propôs a classificação do 12 - Apêndice 00237/2023-9 e do 08 - Relatório de

Levantamento 00004/2023-9 como reservado. Note:

3. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto no Relatório de Levantamento 04/2023, propõe-se ao Tribunal:

- a) Com fundamento no art. 191 do RITCEES e art. 4º da Resolução 279/2014, impor sigilo sobre o **Apêndice C**, que contém a avaliação de riscos e as possíveis ações de controle;
- b) Encaminhar aos gestores municipais e gestores das unidades hospitalares listados no **Apêndice D** o presente relatório de levantamento, ressaltando-se ser desnecessária a apresentação de razões de justificativa quanto às situações identificadas e aqui relatadas; e
- c) Arquivar os presentes autos.

O **MPC** divergiu da sugestão, e contrapropôs no [17 - Parecer do Ministério Público de Contas 00333/2024-1](#) fosse dada ampla publicidade ao referido documento, para permitir aos cidadãos identificar os hospitais com maior e menor risco e, a partir daí, exercerem o controle social perante os órgãos administrativos e judiciais competentes, inclusive o TCEES. Veja:

Em complemento, pugna este *Parquet* de Contas:

- a) pelo retorno dos autos à área técnica, após o julgamento do feito, para que sejam avaliadas as irregularidades constatadas, passíveis de expedição de Recomendação e de Determinação, e propostas as correspondentes ações de controle corretivas;
- b) pelo encaminhamento de cópia dos autos ao Centro de Apoio Operacional de Implementação das Políticas de Saúde (CAOPS) do Ministério Público Estadual e à Comissão de Saúde e Saneamento da Assembleia Legislativa, para conhecimento e adoção das providências que entenderem pertinentes;
- c) para que seja dada ampla publicidade ao trabalho realizado pelo corpo de auditores do TCE-ES, de modo a permitir o conhecimento dos fatos pelo cidadão, oportunizando-lhe o exercício do controle social perante os órgãos administrativos e judiciais competentes, entre os quais se inclui esta Corte de Contas;

Por meio do [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#), o Relator, Conselheiro Substituto Donato Wolkers Moutinho, dissentiu do **MPC**.

Sustentou que o *Parquet* de Contas desconsideraria a razão de ser do instituto do **Levantamento**; em regra, a publicação dos achados de um **Levantamento** tenderia a gerar mais confusão do que esclarecimento; e, por fim, a classificação como reservado visaria preservar temporariamente as partes dos trabalhos de Levantamento que tratam dos riscos identificados e das sugestões de futuras ações de controle, para não comprometer as fiscalizações propostas. Observe:

Ao efetuar a sua proposta de ampla disseminação do produto da fiscalização, o MPC parece desconsiderar que os levantamentos “Foram concebidos para subsidiar o planejamento das futuras fiscalizações [...], identificando fraquezas e riscos, indicando ações, fatos ou objetos a serem fiscalizados e, inclusive, avaliando a viabilidade de realização de fiscalizações”.

As fiscalizações realizadas com o uso desse instrumento são concebidas e planejadas para funcionar como uma espécie de fase preparatória, inicial, para todo um conjunto de ações de controle. Eles não se voltam a identificar distorções, não conformidades ou desempenho insuficiente. Por tal razão, as normas de auditoria adotadas pelo TCEES são apenas parcialmente aplicáveis; notadamente, é limitada a incidência nesses trabalhos das disposições dos pronunciamentos profissionais aplicáveis às fases de execução, inclusive coleta e avaliação de evidências, e formulação de conclusões das auditorias.

Em consequência, neles são obtidas informações, mas a coleta de evidências é limitada. Não há, sequer, a definição de critérios de auditoria aplicáveis ao trabalho. Logo, conquanto sejam adequados para reunir e organizar conhecimento e identificar e avaliar riscos, não são apropriados para formular conclusões acerca do objeto ou propostas de deliberações com medidas a serem adotadas pelos fiscalizados. Por isso, inclusive, é vedada a formulação de determinações e recomendações em processos de fiscalização autuados sob o instrumento levantamento, conforme os arts. 7º, § 2º, e 13 da Resolução TC 361, de 19 de abril de 2022.

Assim, salvo nos casos específicos em que são concebidos e planejados com essa finalidade – por exemplo, quando esse instrumento é utilizado para a realização de grandes diagnósticos pelas cortes de controle externo, inclusive de âmbito nacional, com cooperação e coordenação entre as cortes de diversos entes federativos –, a promoção de ampla divulgação, pelo TCEES, de resultados oriundos dos levantamentos pode causar mais confusão do que benefícios, na medida em que, tendo sido produzido por um órgão dotado de credibilidade, os usuários do relatório podem tomar as informações nele reunidas como se fossem conclusões formuladas sob o crivo das NBASP, o que não reflete a condição desses trabalhos.

Da mesma maneira, considerando que não há subsunção às hipóteses constitucionais e legais de representação ao poder competente –

irregularidades ou abusos –, previstas no inciso XI do art. 71 da CF/1988 e no inciso XX do art. 1º da LC 621/2012, já que os levantamentos não se voltam a identificar distorções, não conformidades ou desempenho insuficiente; e que os integrantes do CAOPS do MPES da Comissão de Saúde e Saneamento da (ALES) também estariam sujeitos à confusão aludida no parágrafo anterior, caso recebessem uma comunicação formal e específica desta Corte; conclui-se não ser adequado o encaminhamento específico do Relatório de Levantamento 4/2023 (doc. 8) a esses órgãos, como proposto pelo MPC, restando claro que tal documento ficará disponível para consulta de quaisquer interessados no Portal do TCEES.

O MPC, então, pediu vistas e apresentou o [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#), em cujo **item 2.6** relatou que o [08 - Relatório de Levantamento 00004/2023-9](#) expõe a situação dos hospitais públicos capixabas relacionados aos aspectos de governança, gestão organizacional e infraestrutura com base em questionário eletrônico respondido pelos gestores públicos dos 35 municípios estaduais e municipais, ou seja, as declarações possuem o *status* de **fato incontroverso** e, assim, preenchem os requisitos de admissibilidade necessários à deflagração de processos de fiscalização autônomos com o objetivo de corrigir as irregularidades e inconformidades constatadas. Por esse motivo, o [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#) mostrava-se **insólito** ao **propor** classificar os dados como reservados pelo prazo de cinco anos, e **insuficiente** ao se limitar a encaminhar os achados aos hospitais fiscalizados sem qualquer necessidade de apresentação de razões de justificativa quanto às “situações” nele identificadas e relatadas, tampouco recomendar ou determinar ações saneadoras, corretivas.

Obtemperou-se que **embora o item 40 da Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) recomende a salutar missão de buscar aperfeiçoar a comunicação** com as partes interessadas no trabalho e promover, junto aos fiscalizados, a compreensão das funções do TCEES, para obtenção de informações espontâneas e fidedignas e conduzir discussões em uma atmosfera de respeito e compreensão mútuos, **o item 8, NBASP, aponta o exercício de ações independentes, por meio de Auditorias, de formulação de Determinações e Recomendações e de outras ações de controle externo, incluindo a aplicação de sanções**. Ou seja, conquanto o **Levantamento** não tenha a finalidade precípua de apurar irregularidades, exurgindo na sua realização indícios de

malfeitos, as Cortes de Contas devem lançar mão das ações de controle adequadas para dirimi-los, quais sejam, a **Representação** e/ou a **Auditoria**. De modo que aberrar ao Interesse Público um expediente tão dispendioso para o erário não produzir qualquer impacto, mesmo indireto, de responsabilização por irregularidades vislumbradas.

Argumentou, ainda, o **MPC** que **classificar** o [12 - Apêndice 00237/2023-9](#) do [08 - Relatório de Levantamento 00004/2023-9](#) como **reservado**, por cinco anos, “*para não comprometer as fiscalizações propostas*” (fl. 10), **não se justifica**. Afinal, além de as informações terem sido obtidas por meio de declarações dos gestores públicos das unidades hospitalares (equivalem a confissões), o aludido documento, de modo geral, descreve **poucas propostas genéricas, sem detalhamento**, sobre possíveis atuações do TCEES, a partir dos riscos observados, as quais, *data venia*, pela reduzida quantidade e profundidade, **em nada comprometem as eventuais fiscalizações que podem ou não ser deflagradas**.

Sobre o último aspecto, o *Parquet* de Contas aduziu as seguintes razões contra a classificação do [12 - Apêndice 00237/2023-9](#) do [08 - Relatório de Levantamento 00004/2023-9](#) como reservado por cinco anos:

- (i) a inexistência de fiscalização ou investigação em andamento — o próprio [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#) condiciona futuras ações de controle à “*programação nos próximos PACE*”;
- (ii) a doutrina especializada atrela a classificação como **reservado** a documentos hábeis à deflagração de ações de combate à criminalidade [“*o inciso VIII (comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações) preserva dados correlatos ao combate à criminalidade, ou seja, às funções institucionais da polícia federal, polícia judiciária dos Estados, Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), entre outras, promotoras de ações e*”

investigações nacionais e internacionais^{92]}, situações que em nada se assemelham às atividades desempenhadas pelo Tribunal de Contas, mormente à luz do caso concreto

- (iii) os dados classificados como reservados são informações de Interesse Público que não colocam em risco a segurança da sociedade (à vida, segurança ou saúde da população) ou do Estado (soberania nacional, relações internacionais, atividades de inteligência), únicas exceções à publicidade (art. 5º, XXXIII, CF). Pelo contrário, o que está colocando em risco a segurança da sociedade são as falhas e vulnerabilidades graves detectadas, encobertas pela classificação de reservado;
- (iv) o art. 4º, X, [Lei Estadual 9.871/2012](#), consagra o princípio da **transparência ativa**, descrevendo-o como a “*disponibilização espontânea de informações de interesse geral e coletivo, independente de requerimento*”, cuja importância no âmbito da Administração Pública é enfatizada pela doutrina como “*empreendimento próprio, de forma natural, instintiva, a administração pública divulga as informações a toda a população*” em contraste à **transparência passiva**, “*aquele tipo de divulgação da informação que é fornecida somente quando solicitada pelo requerente*”. Em linha com o art. 37, *caput*, CF, “**A cultura da transparência precisa ser cada vez mais intensificada, sobretudo a transparência ativa, pois é esta a que mais facilita a obtenção de informações – e de forma ampla e ágil.**⁹³” (destacou-se).

Em síntese, a medida de classificar o [12 - Apêndice 00237/2023-9](#) do [08 - Relatório de Levantamento 00004/2023-9](#) como reservado, por cinco anos, torna

⁹² VIDOTTI, Alexandre Ferrari; FLORÊNCIO, Stella Villela. **Comentários à Lei de Acesso à Informação**. p. 66. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Livro%20-%20Coment%C3%A1rios%20-%20C3%A0%20lei%20acesso.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2024.

⁹³ ALMEIDA, Herivelto de; LEHFELD, Lucas de Souza; GUEDES, Marcio Bulgarelli. **Comentários à Lei de Acesso à Informação**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2014, p. 34. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Livro%20-%20Coment%C3%A1rios%20-%20C3%A0%20lei%20acesso.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

opaca uma valiosa fonte de dados para os cidadãos, que custeiam os serviços públicos por meio do pagamento de toda sorte de tributos, verificarem os hospitais mais e menos sujeitos a riscos e poderem exercer o controle social perante os órgãos administrativos e judiciais competentes, inclusive o TCEES.

Pois bem.

O [22 - Acórdão 00621/2024-7](#) não ofereceu respostas aos argumentos ministeriais lançados no **item 2.6** do [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#), os quais são distintos daqueles lançados no [17 - Parecer do Ministério Público de Contas 00333/2024-1](#) e apreciados no [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#). Quedaram-se silentes a respeito o Relator, Conselheiro Donato Wolkers Moutinho, e a maioria que o acompanhou. Inexistem razões expressas explicitando os porquês de não terem sido persuadidos por tal labor argumentativo.

O quadro lamentavelmente se manteve após os **Embargos de Declaração**. Conforme exposto no **item 2**, acima, o [06 - Acórdão 00832/2024-1](#) não se manifestou sobre o assunto, lançando evasivas para manter o silêncio acerca dos argumentos ministeriais (inexistiria omissão, pois: **(1)** o [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#), constituiria mero memorial e, como tal, seu exame não seria obrigatório; **(2)** mesmo os Pareceres não seriam de apreciação obrigatória quando expendidos na atuação como *custos iuris*, dado o seu caráter opinativo; **(3)** os argumentos foram apresentados em sede de Parecer-Vista, após a prolação do Voto; e **(4)** teriam sido expostas as razões de decidir).

O MPC mantém o entendimento de que nada justifica a classificação do [12 - Apêndice 00237/2023-9](#) do [08 - Relatório de Levantamento 00004/2023-9](#) como reservado, pelo prazo de cinco anos. Seus achados devem ser oferecidos ao crivo do público, para que exerça seu controle político e jurídico, seja no âmbito administrativo, jurisdicional ou mesmo do TCEES, por meio de **Representação** ou **Auditoria**. A publicação do documento é incapaz de comprometer uma eventual atuação vindoura desta Corte de Contas, haja vista o caráter

confessório do seu teor e a pouquidade e superficialidade de propostas formuladas. A submissão dos achados à sociedade civil e outras instituições de controle, como o Ministério Público Estadual e Federal, ainda poderá contribuir significativamente para o aprofundamento das apurações e adoção das medidas necessárias ao aperfeiçoamento dos serviços públicos de saúde no âmbito do Estado do Espírito Santo. Decididamente, o império da transparência, corolário do Princípio da Publicidade⁹⁴, não se compraz com um segredo que, por todos os ângulos de análise, é insustentável em tese e injustificável em concreto.

Portanto, o **MPC** pugna pela **reforma do o 22 - Acórdão 00621/2024-7 para que seja dada imediata e irrestrita publicidade ao 12 - Apêndice 00237/2023-9 do 08 - Relatório de Levantamento 00004/2023-9**, inclusive por meio de ofício endereçado 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.

3.4 ERRO DE JULGAMENTO. POSSIBILIDADE DE ELABORAR PROPOSTAS CONCRETAS DE REALIZAÇÃO DE QUALQUER FISCALIZAÇÃO EM 2024 OU DE INCLUSÃO NO PACE 2024 OU AINDA NO PACE 2025 (ITEM 2.3 DO 21 - PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS 02279/2024-4)

No **item b)** da **14 - Instrução Técnica Conclusiva 00021/2024-1**, o **NSAÚDE** propôs o encaminhamento aos gestores municipais do **Apêndice D do Levantamento**, ressaltando-se a desnecessidade de apresentação de razões de justificativa quanto às situações identificadas e nele relatadas. Note:

⁹⁴ **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

3. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto no Relatório de Levantamento 04/2023, propõe-se ao Tribunal:

- a) Com fundamento no art. 191 do RITCEES e art. 4º da Resolução 279/2014, impor sigilo sobre o **Apêndice C**, que contém a avaliação de riscos e as possíveis ações de controle;
- b) Encaminhar aos gestores municipais e gestores das unidades hospitalares listados no **Apêndice D** o presente relatório de levantamento, ressaltando-se ser desnecessária a apresentação de razões de justificativa quanto às situações identificadas e aqui relatadas; e
- c) Arquivar os presentes autos.

O **MPC** divergiu da sugestão e contrapropôs à [14 - Instrução Técnica Conclusiva 00021/2024-1](#) o retorno dos autos à Área Técnica, **após o julgamento do feito**, para avaliação das irregularidades constatadas, passíveis de expedição de **Recomendação** e de **Determinação**, e propostas as correspondentes ações de controle interno. Veja:

Em complemento, pugna este *Parquet* de Contas:

- a) pelo retorno dos autos à área técnica, após o julgamento do feito, para que sejam avaliadas as irregularidades constatadas, passíveis de expedição de Recomendação e de Determinação, e propostas as correspondentes ações de controle corretivas;
- b) pelo encaminhamento de cópia dos autos ao Centro de Apoio Operacional de Implementação das Políticas de Saúde (CAOPS) do Ministério Público Estadual e à Comissão de Saúde e Saneamento da Assembleia Legislativa, para conhecimento e adoção das providências que entenderem pertinentes;
- c) para que seja dada ampla publicidade ao trabalho realizado pelo corpo de auditores do TCE-ES, de modo a permitir o conhecimento dos fatos pelo cidadão, oportunizando-lhe o exercício do controle social perante os órgãos administrativos e judiciais competentes, entre os quais se inclui esta Corte de Contas;

Por meio do [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#), o Relator, Conselheiro

Substituto Donato Wolkers Moutinho, dissentiu do **MPC**.

Contra-argumentou que a medida é cabível apenas em casos excepcionais e de manifesta urgência, **mas o fez genericamente, sem explicar por que esse não seria o caso dos autos**. Veja:

Salvo casos excepcionais, de manifesta gravidade e urgência, que exija o imediato direcionamento de recursos humanos necessários à elaboração e ao oferecimento de representação, identificados e avaliados os riscos e apresentadas propostas de possíveis ações de controle, caberá a eventual futura ação de controle, cuja realização seja determinada nos moldes previstos no art. 102 da LC 621/2012, nos arts. 104-A, 197 e 198 do RITCEES e na Resolução TC 349, de 8 de dezembro de 2020, a efetiva verificação da ocorrência de eventuais distorções, não conformidades ou insuficiências de desempenho relacionadas com os riscos identificados. Dessa forma, dirijo do MPC e **concluo assistir razão à unidade técnica quando propõe o arquivamento dos autos**.

Por meio do [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#), o **MPC** apontou duas inconsistências no [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#).

Em primeiro lugar, demonstrou que era simplesmente falsa negação de que fora determinado o **arquivamento** do **Levantamento**. Após tenaz repercussão midiática negativa^{95 96 97}, até mesmo o TCEES, por meio da **Secretaria de Comunicação**, em sua página oficial no **Instagram**, afirmou que seria “*equivocado dizer que a equipe do TCE-ES propôs que o processo fosse arquivado*”, pois tal providência seria um efeito inelutável do “*rito processual*”, e reforçou o juramento de utilização do **Levantamento** como base para uma **futura auditoria de desempenho** nos estabelecimentos estudados que apresentaram os maiores riscos. Sem razão. O **item III.4** do [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#), ordenava

⁹⁵ 17/04 - A GAZETA – COLUNA VILMARA FERNANDES
CONSULTA: 45% DOS HOSPITAIS PÚBLICOS IGNORAM TEMPO DE ESPERA <https://www.agazeta.com.br/colunas/vilmara-fernandes/consulta-45-dos-hospitais-publicos-do-es-ignoram-tempo-de-espera-0424>

⁹⁶ 17/04 – Rádio CBN
PESQUISA MOSTRA QUE 45% DOS HOSPITAIS NÃO TEM MONITORAMENTO DE TEMPO DE ESPERA
<http://www.superacessoinfo.com.br/supervisualizador/visualizador.aspx?idanalisesubcanal=30648453&idemail=9545&idempresa=1897>

⁹⁷ 18/04 – A GAZETA - Editorial
TEMPO DE ESPERA EM HOSPITAIS PÚBLICOS DO ES: SÓ EXISTE UM REMÉDIO <https://www.agazeta.com.br/editorial/tempo-de-espera-em-hospitais-publicos-do-es-so-existe-um-remedio-0424>

textualmente o arquivamento dos autos após o trânsito em julgado – e assim foi lançado no **item 1.4** do [22 - Acórdão 00621/2024-7](#).

Em segundo lugar, o **19 - Voto do Relator 01487/2024-2** não continha qualquer encaminhamento com vistas à realização de fiscalização no exercício em curso, 2024, seja por meio de **Representação, Auditoria** ou, ainda, alteração do **PACE 2024**, *ex vi* do art. 197, §§ 2º, 6º e 6º-A, RITCEES, tampouco **compromisso efetivo**, além das juras feitas à imprensa^{98 99 100}, **de inclusão no PACE de 2025**.

Nada obstante, o [22 - Acórdão 00621/2024-7](#) não ofereceu qualquer resposta aos argumentos lançados no **item 2.3** do [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#), os quais são distintos e mais elaborados que os lançados no [17 - Parecer do Ministério Público de Contas 00333/2024-1](#) e apreciados no [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#). Quedaram-se silentes a respeito o Relator, Conselheiro Donato Wolkers Moutinho, e a maioria que o acompanhou. Inexistem razões expressas explicitando os porquês de não terem sido persuadidos por tal labor argumentativo.

O panorama persistiu mesmo com a oposição de **Embargos de Declaração**. Conforme exposto no **item 2**, acima, o [06 - Acórdão 00832/2024-1](#) não se manifestou sobre o assunto, lançando evasivas para manter o silêncio acerca dos argumentos ministeriais (inexistiria omissão, pois: (1) o [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#), constituiria mero memorial e, como tal, seu exame não seria obrigatório; (2) mesmo os Pareceres não seriam de apreciação obrigatória quando expendidos na atuação como *custos iuris*, dado o seu caráter

⁹⁸ 17/04 – A GAZETA – COLUNA VILMARA FERNANDES
HOSPITAIS DO ES QUE IGNORAM TEMPO PARA CONSULTA VÃO SER FISCALIZADOS
<https://www.agazeta.com.br/colunas/vilmara-fernandes/hospitais-do-es-que-ignoram-tempo-para-consulta-va-ser-fiscalizados-0424>

⁹⁹ 18/04 – Rádio CBN
AUDITORIA SERÁ REALIZADA EM HOSPITAIS PÚBLICOS PARA AVALIAR O DESEMPENHO DAS UNIDADES
<http://www.superacessoinfo.com.br/supervisualizador/visualizador.aspx?idanalisesubcanal=30673176&idemail=9545&idempresa=1897>

¹⁰⁰ 18/04 – Rádio CBN
HOSPITAIS DO ES QUE IGNORAM TEMPO PARA CONSULTA VÃO SER FISCALIZADOS
<http://www.superacessoinfo.com.br/supervisualizador/visualizador.aspx?idanalisesubcanal=3066617&idemail=9545&idempresa=1897>

opinativo; (3) os argumentos foram apresentados em sede de Parecer-Vista, após a prolação do Voto; e (4) teriam sido expostas as razões de decidir).

Nada obstante, como foram detectados inúmeros indícios de irregularidade (**item 3.1**, acima), mostra-se forçoso **reformular o 22 - Acórdão 00621/2024-7 pelo menos para registrar a elaboração de propostas concretas de realização de qualquer fiscalização ainda em 2024 ou de inclusão no PACE 2024 ou ainda no PACE 2025.**

3.5 ERRO DE JULGAMENTO. REFORMA DO 22 - ACÓRDÃO 00621/2024-7 PARA DETERMINAR QUE O LEVANTAMENTO TAMBÉM ANALISE OS ELEMENTOS DE CONTROLE INTERNO DOS HOSPITAIS PÚBLICOS (ITEM 2.5 DO 21 - PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS 02279/2024-4)

Nos considerandos do **17 - Parecer do Ministério Público de Contas 00333/2024-1**, o **MPC** já advertia para a omissão do **Levantamento** em contemplar a análise dos **sistemas de controle interno dos hospitais públicos**, ponto crítico no controle da legalidade e no combate à corrupção naquela seara. Veja:

CONSIDERANDO que a fiscalização realizada com o propósito de conhecer os aspectos de governança e gestão organizacional **não contemplou a análise dos sistemas de controle interno dos hospitais públicos**, ponto crítico no controle da legalidade e no combate à corrupção no âmbito dos hospitais públicos, a quem cabe fiscalizar o cumprimento das irregularidades ora detectadas;

O **19 - Voto do Relator 01487/2024-2** detectou esse apontamento do **MPC** no trecho da fundamentação que descreveu os argumentos Ministeriais. Contudo, não apresentou razões específicas e expressas para justificar o ponto cego do **Levantamento** relativamente à análise dos sistemas de **controle interno** dos estabelecimentos hospitalares analisados.

Apenas com indevida liberalidade se pode dizer que valem para esse assunto os argumentos nos quais o Relator, Conselheiro Substituto Donato Wolkers Moutinho, sugere desconhecimento do *Parquet* de Contas acerca do objeto e finalidade do instituto do **Levantamento**. Observe:

Conforme o Parecer MPC 333/2024 (doc. 17), o MPC entendeu que: (a) a unidade técnica, ao propor o arquivamento, teria optado por propor não aprofundar a fiscalização sobre as impropriedades e irregularidades constatadas, deixando de deflagrar as imediatas ações de controle, nos moldes que, a seu ver, seriam exigidos pelos itens 2.3 e 2.4 dos Padrões de Levantamento; (b) a fiscalização não teria contemplado a análise dos sistemas de controle interno dos hospitais públicos, ponto crítico no controle da legalidade e no combate à corrupção no âmbito dos hospitais públicos, a quem cabe fiscalizar o cumprimento das irregularidades detectadas; (c) o trabalho teria constatado a existência de inúmeras irregularidades e desconformidades passíveis de correção, muitas das quais relacionadas à segurança dos pacientes e de todos que frequentam as dependências dos hospitais públicos; e (d) como as informações foram fornecidas pelos próprios gestores, constituiriam fato incontroverso que preenche os requisitos de admissibilidade necessários à deflagração de processos de fiscalização autônomos com o objetivo de corrigir as irregularidades e inconformidades constatadas.

Neste ponto, o MPC parece confundir os resultados do trabalho. Embora tenha reunido informações que, eventualmente, possam indicar a possibilidade de ocorrência de não conformidades – riscos –, com não era a sua finalidade, a fiscalização, acertadamente em se tratando de levantamento, não efetuou a comparação da situação encontrada com critérios de auditoria, que sequer definiu, e, portanto, não efetuou procedimentos de coleta e avaliação de evidências de ilegalidades, irregularidades ou impropriedades. Por conseguinte, sem tal comparação com critérios aplicáveis e sem evidências, não é correto dizer que a equipe constatou “irregularidade e desconformidades”. Na realidade, não ocorreu tal constatação, nem, muito menos, sua decorrente análise, de modo que não se aplicam ao caso os itens 2.3 e 2.4 dos Padrões de Levantamento do TCEES.

Por meio do [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#), especificamente seu **item 2.5**, o **MPC** reiterou que o **Levantamento não contemplou a análise dos componentes do sistema de Controle Interno dos hospitais públicos**, ponto crítico no controle da legalidade e no combate à corrupção no âmbito dos hospitais públicos, a quem cabe assinalar os desvios à norma e o desrespeito aos Princípios da Legalidade, da Eficiência, da Eficácia e da Economicidade da gestão das finanças públicas, para que se tome medidas corretivas, aponte responsabilidades, obtenha a reparação ou tome medidas para dificultar a repetição de infrações. E requereu, forte na destacada importância conferida ao **controle interno** pela Resolução nº 249/2014, a deflagração de ação de controle específica com vistas a levantar informações — **inegavelmente escopo do instituto do Levantamento** — sobre o ambiente interno e as atividades de controle das instituições hospitalares.

Nada obstante, o [22 - Acórdão 00621/2024-7](#) não ofereceu qualquer resposta aos argumentos lançados no **item 2.5** do [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#), os quais são distintos e mais elaborados que os lançados no [17 - Parecer do Ministério Público de Contas 00333/2024-1](#) e apreciados no [19 - Voto do Relator 01487/2024-2](#). Quedaram-se silentes a respeito o Relator, Conselheiro Donato Wolkers Moutinho, e a maioria que o acompanhou. Inexistem razões expressas explicitando os porquês de não terem sido persuadidos por tal labor argumentativo.

Uma vez mais, o panorama persistiu mesmo com a oposição de **Embargos de Declaração**. Conforme exposto no **item 2**, acima, o [06 - Acórdão 00832/2024-1](#) não se manifestou sobre o assunto, lançando evasivas para manter o silêncio acerca dos argumentos ministeriais (inexistiria omissão, pois: **(1)** o [21 - Parecer do Ministério Público de Contas 02279/2024-4](#), constituiria mero memorial e, como tal, seu exame não seria obrigatório; **(2)** mesmo os Pareceres não seriam de apreciação obrigatória quando expendidos na atuação como *custos iuris*, dado o seu caráter opinativo; **(3)** os argumentos foram apresentados em sede de Parecer-Vista, após a prolação do Voto; e **(4)** teriam sido expostas as razões de decidir).

Diante do exposto, mostra-se forçoso **reformular o [22 - Acórdão 00621/2024-7](#) para determinar a deflagração de ação de controle específica com vistas a levantar informações — inegavelmente escopo do instituto do Levantamento — sobre o ambiente interno e as atividades de controle das instituições hospitalares.**

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 **Levanta-mento**, 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**;
- 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**¹⁰¹ 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

¹⁰¹ **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.

¹⁰² **Art. 200.** No curso de fiscalização, se verificado procedimento de que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave, a equipe representará, desde logo, com suporte em elementos concretos e convincentes, à chefia da unidade técnica, a qual a submeterá ao respectivo Relator, por meio da Secretaria Geral de Controle Externo.

¹⁰³ **Art. 37.** São obrigações do servidor que exerce funções específicas de controle externo no Tribunal de Contas: [...] **II** - representar ao Tribunal contra os responsáveis pelos órgãos e entidades sob sua fiscalização, em casos de falhas e/ou irregularidades, na forma regulamentada no Regimento Interno;



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 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, §7^{o105}, 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;

¹⁰⁴ **Art. 207.** Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal: [...]

IV - determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido, no prazo de até trinta dias, quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa ou que não configurem indícios de débito, decidindo pelo arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo das demais providências; **V** - recomendará ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de providências, quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das recomendações;

¹⁰⁵ **Art. 329.** A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento. [...]

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.

¹⁰⁶ **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da [Constituição Federal](#) e [Estadual](#) e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete: [...] **XXXVI** - expedir recomendações para a correção de impropriedades verificadas no exercício do controle externo;

¹⁰⁷ **Art. 57.** Na fase de instrução, havendo indícios de irregularidade, cabe ao Tribunal de Contas ou ao Relator: [...] **II** - determinar a adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

¹⁰⁸ **Art. 71** O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete: [...] **X** - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

- 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 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 3.410/2013](#)¹⁰⁹;

- 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 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)

¹⁰⁹ *Estabelece as diretrizes para a contratualização de hospitais no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) em consonância com a Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP).*

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 Externo, **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**.

Vitória, 10 de outubro de 2024.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
— ESTADO DO —
ESPÍRITO SANTO

3ª Procuradoria de Contas

Procurador Especial de Contas