



EIXO 2 – COMPETÊNCIAS E HABILIDADES DO AUDITOR DO FUTURO

FISCALIZAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE SAÚDE (PES) 2024-2027 E DA PROGRAMAÇÃO ANUAL DA SAÚDE (PAS) 2024 DO ESTADO DE GOIÁS: UMA ANÁLISE DA VINCULAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DE SAÚDE E AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS.

Leonardo Mateus Negreiros Barbosa

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (2019) Especialista em Controladoria e Auditoria do Setor Público pelo UniCV (2023) Advogado - OAB/CE n.º 44.362

Marcos Thadeu Fonseca Ferreira Azevedo

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (2017/2). Especialista em Direito Público – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC-MG (2020). Advogado - OAB/MG nº 185.975.

Aléxia Grassuri Barreto de Oliveira Demori

Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Goiás (2018) Especialista em Controladoria Pública pelo Gran Centro Universitário (2024).

Raphael Marcos de Lima Bedran

Auditor de Controle Externo pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), é graduado Bacharel em Ciências da Computação pelo Centro Universitário do Pará, com MBA em Gestão de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas e com 20 anos de experiência em Gestão de Projetos de Tecnologia, em Engenharia de Sistemas e em Gestão de Produtos. Possui diversas certificações na área de Tecnologia da Informação e atua na fiscalização da saúde pela referida Corte de Contas de Goiás. Participou da comissão fiscalizadora de diversos trabalhos, como a Auditoria Operacional no Complexo Regulador do Estado; a Auditoria Operacional no Programa Nacional de Imunizações, em conjunto com a Rede Integrar e o Tribunal de Contas da União e o Acompanhamento do Plano Estadual de Saúde de 2024 a 2027 e da Programação Anual de Saúde de 2027.

MOTIVAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DO TRABALHO

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) editou a Portaria nº



74/2024 – SEC-CEXTERNO, por intermédio da qual foram designados auditores de controle externo para promoverem uma avaliação contínua do Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027, desdobrado na Programação Anual de Saúde (PAS) 2024, a fim de, inicialmente, verificar-se o cumprimento de metas estabelecidas em ambos instrumentos.

Por intermédio do referido trabalho, pretendeu-se colaborar com o aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos direcionados às ações da PAS 2024, fomentando sua correlação com os instrumentos orçamentários estaduais, no caso, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). No mais, buscou-se promover um incremento na qualidade do gasto público, considerando que o PES 2024-2027 subsidia a destinação dos recursos públicos que serão dispendidos na execução das políticas públicas de saúde, de modo a culminar em resultados positivos aos usuários.

Portanto, para a consecução dos objetivos supracitados, a fiscalização sob exame foi orientada para a análise da seguinte questão: há correlação clara e funcional entre os instrumentos de planejamento das políticas públicas de saúde (PES e PAS) e as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA)?

METODOLOGIA OU A FORMA COMO FOI OU SERÁ CONDUZIDO

O presente Acompanhamento (instrumento fiscalizatório previsto no art. 92, IV, da Lei Orgânica do TCE/GO e adotado para a realização dessa fiscalização) foi conduzido com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCE/GO e em conformidade com as Normas de Auditoria do Setor Público (NBASPs), adotadas por meio da Resolução Normativa nº 10/2023 – TCE/GO. O referido arcabouço normativo foi consolidado convergindo com as Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAIs, emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI.



Durante a fase de planejamento, foram realizadas pesquisas bibliográficas, consulta à legislação pertinente e a normativos correlatos, além do envio, à Secretaria de Estado da Saúde de Goiás (SES/GO), de requisições formais de informações e documentos. Ainda, para subsidiar a fase preliminar e nortear o trabalho, os auditores de controle externo designados para a fiscalização elaboraram a Matriz de Planejamento e Procedimentos, na qual foram detalhados os procedimentos de análise e de coleta das informações.

Feitas essas considerações, haja vista o PES 2024-2027 e a PAS 2024 do Estado de Goiás apresentavam 66 metas, os auditores adotaram critérios específicos para delimitar, de forma mais profícua, o escopo de análise do Acompanhamento em questão.

Assim, pautando-se por um crivo de materialidade, de relevância, de oportunidade e de risco, os referidos instrumentos de planejamento foram submetidos a um rol de filtros, como: progresso do cumprimento das metas, conteúdo da meta (efetivação direta de serviços de saúde ou atividade de apoio), impacto coletivo, possibilidade de quantificação em percentuais ou números, relação com eventos cíclicos e históricos mensuráveis, relação com crises recentes, entre outros. Tais critérios resultaram, inicialmente, na seleção de 13 metas, sendo estas consideradas as mais relevantes para fins de verificação dos seus respectivos cumprimentos.

Em busca de delimitar ainda mais o escopo do objeto a ser acompanhado, os auditores de controle externo que compõem a equipe pautaram-se pelo julgamento crítico inerente às suas atribuições e selecionaram, dentro do panorama das referidas 13 metas, aquelas consideradas como mais relevantes, tempestivas, significativas e pertinentes com o trabalho realizado.

Como resultado do referido procedimento, chegou-se às seguintes metas:

- a) meta 1.4.2 (Ampliar em 10% a realização de cirurgias eletivas até 2027);
- b) meta 1.7.1 (Ampliar em 10% o número de transplantes de órgãos e tecidos até 2027; e
- c) meta 2.4.2 (Realizar 100% das transferências dos recursos de cofinanciamentos aprovados).



Durante a fase de execução, a equipe de fiscalização concentrou-se principalmente na análise da documentação técnica encaminhada pela SES-GO acerca da construção da meta 2.4.2 (cofinanciamentos e contrapartidas), da vinculação entre as metas do PES 2024-2027 e as peças orçamentárias, dos planos de fortalecimento relativos à meta 1.4.2 (eletivas), da atualização das metas e das ações do PES 2024-2027, das emendas parlamentares e dos resultados atingidos quanto à meta 1.4.2 (eletivas), do público-alvo da meta 1.7.1 (transplantes) e das ações planejadas para atingi-la. Por fim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pelas superintendências da SES/GO.

RESULTADOS OBTIDOS

Com base nos procedimentos aplicados, os auditores de controle externo designados emitiram o Relatório de Acompanhamento nº 1/2025, no qual constatou-se que **há carência de vinculação entre os instrumentos de planejamento de saúde (PES 2024-2027 e PAS 2024) e as leis orçamentárias (PPA 2024-2027, LDO 2024, LOA 2024 e suas emendas).**

Em suma, foi verificado que as ações descritas na PAS 2024 para o alcance das metas do PES 2024/2027 do Estado de Goiás não possuem correlação direta com as ações e as dotações orçamentárias da LOA 2024, salvo no tocante à meta 2.4.2, **o que impediria a verificação dos gastos públicos incorridos para o alcance dos marcos previstos no PES.**

Outrossim, atestou-se que não há, nos instrumentos de planejamento de saúde do Estado de Goiás, identificação clara das fontes de custeio e dos valores envolvidos nas políticas públicas voltadas ao atingimento das suas metas, nem formas objetivas de identificá-los, pois **os instrumentos detalham o aspecto financeiro somente até o nível de subfunção do PPA 2024-2027, sem especificar as ações orçamentárias e os produtos a ela vinculados.**

Por fim, no que se refere especificamente à meta 1.4.2, verificou-se uma **falta de clareza na metodologia e no critério utilizados para considerar os**



recursos oriundos de emendas parlamentares estaduais à LOA, na modalidade transferências especiais com finalidade definida, no alcance dos resultados numéricos de cirurgias eletivas, o que denota uma deficiência na apuração da destinação dada aos recursos dessa natureza, bem como um eventual descumprimento do art. 111-A, §7º, I, da Constituição do Estado de Goiás¹.

Em virtude disso, os auditores designados propuseram que **fosse determinada à SES/GO, nas próximas Programações Anuais de Saúde (PAS), a inclusão, em cada ação das metas, de identificador que permitisse correlacionar, de forma clara e detalhada, as dotações da Lei Orçamentária Anual (LOA) destinadas ao custeio de cada ação prevista para o atingimento das metas do PES 2024-2027.** Dito isso, o Pleno do TCE/GO expediu o Acórdão nº 2191/2025, publicado no Diário Eletrônico de Contas em 30 de julho de 2025, o qual conheceu o Relatório de Acompanhamento nº 1/2025 e expediu a determinação retromencionada.

O caráter de inovação da proposta em questão reside na sugestão da adoção de um indicador que correlacione as dotações orçamentárias às ações previstas na Programação Anual de Saúde para o alcance das metas do Plano Estadual de Saúde, a fim de promover maior concretude ao pressuposto de compatibilização entre os instrumentos de planejamento da saúde e os instrumentos de planejamento e orçamento de governo, nos termos do art. 94, parágrafo único, V, da Portaria de Consolidação nº 1/2017 do Ministério da Saúde (MS).

A título comparativo, no âmbito federal, a relação entre o Plano Nacional de Saúde (PNS) e o Plano Plurianual ocorre a nível de objetivos. Já **a proposta em tela objetiva que a compatibilização entre o planejamento da saúde e o planejamento orçamentário alcance as entregas (produtos) e as**

¹ Art. 111-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Municípios por meio de:

I – transferência especial; ou
II – transferência com finalidade definida. (...)

§ 7o Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão: I – vinculados à programação estabelecida na emenda individual impositiva; e (...).



respectivas ações/dotações orçamentárias que a custeiam, de modo a possibilitar a verificação dos recursos públicos que estão sendo dispendidos para o alcance das metas previstas no Plano Estadual de Saúde.

BREVE CONCLUSÃO

Por conseguinte, a fiscalização executada pelos auditores de controle externo designados pela Portaria nº 74/2024 – SEC-CEXTERNO do TCE/GO permitiu concluir que **não há correlação clara e funcional entre os instrumentos de planejamento das políticas públicas de saúde (PES e PAS) e as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) no âmbito do Estado de Goiás.**

Por intermédio dessa conclusão, a Corte de Contas de Goiás determinou que a jurisdição, nas próximas Programações Anuais de Saúde (PAS), incluísse, em cada ação das metas, identificador que permitisse correlacionar as dotações orçamentárias destinadas ao custeio de cada iniciativa prevista para o atingimento das metas do PES 2024-2027.

Assim, **espera-se um maior controle social e institucional sobre as políticas públicas de saúde, bem como uma ampliação da clareza e da transparência na aplicação dos recursos públicos destinados ao seu custeio e ao atingimento das metas dos instrumentos de planejamento governamental**, incluindo o aumento da rastreabilidade da destinação dada aos valores utilizados que sejam decorrentes de emendas parlamentares individuais e o incremento da mensuração do custo orçamentário real de procedimentos e serviços de saúde prestados de forma global.