



EIXO 2 – COMPETÊNCIAS E HABILIDADES DO AUDITOR DO FUTURO

FISCALIZAÇÃO ORDENADA NO PROGRAMA NACIONAL DE IMUNIZAÇÕES (PNI): INOVAÇÃO METODOLÓGICA E MONITORAMENTO CONTÍNUO NA POLÍTICA DE VACINAÇÃO EM PERNAMBUCO

David Viana de Oliveira

Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) Lotado na Gerência de Controle Externo da Saúde (GSAU) desde 2021. Graduado em Engenharia de Teleinformática pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e pós-graduação em Direito Público com Ênfase em Direito Tributário pelo Instituto de Ensino Superior de Fortaleza (IESF), Capacitação em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Experiência em fiscalização de políticas públicas de saúde, com atuação em supervisão e operações coordenadas desde 2022. Participou da equipe de coordenação da Operação Coordenada do Programa Nacional de Imunização (PNI) em 2023, auditoria que fiscalizou os 184 municípios de Pernambuco, com 88 equipes de auditoria. Atuou também na operação de monitoramento de 2024, além da atuação na fiscalização conjunta com o TCU realizada nesse mesmo ano. Coautor do capítulo “Construção de Índices para Avaliação da Implementação da Política Nacional de Imunização: Uma Análise da Implementação dos Municípios de Pernambuco”, do Livro “OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS”, do Instituto Rui Barbosa (IRB); Coautor de capítulo do Livro “CIÊNCIA POLÍTICA - Vol. II”, da Universidade Estadual da Paraíba (eduepb).

Eliana Maria de Paula

Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) lotada na Gerência de Controle Externo da Saúde (GSAU) desde 2021. Graduada e pós-graduada em Odontologia pela Universidade de São Paulo (FORP-USP), Mestrado em Saúde Pública pela Universidad Europea del Atlántico, Capacitação em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Experiência na fiscalização de políticas públicas de saúde, atuando na coordenação e supervisão de operações ordenadas desde 2022, incluindo a Operação Ordenada do PNI, em 2023, auditoria que fiscalizou os 184 municípios de Pernambuco, a operação de acompanhamento do PNI em 2024, além da atuação na fiscalização conjunta com o TCU realizada nesse mesmo ano. Coautora do capítulo “Construção de Índices para Avaliação da Implementação da Política Nacional de Imunização: Uma Análise da Implementação dos Municípios de Pernambuco”, do Livro “OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS”, do Instituto Rui Barbosa (IRB); Coautora de capítulo do Livro “CIÊNCIA POLÍTICA - Vol. II”, da Universidade Estadual da Paraíba (eduepb). Palestrante em diversos eventos promovidos pelo TCE/PE e Escola de Contas Públicas Prof. Barreto Guimarães, destinados a gestores e cidadãos, divulgando e orientando quanto aos resultados das fiscalizações nas políticas públicas na área da saúde, Palestrante no III Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, do IRB, e lançamento do Livro; Participação no 1º Fórum de Saúde Digital: "Desafios e Oportunidades na Saúde Pública".



Mateus Mota Gentilini

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) lotado na Gerência de Controle Externo da Saúde (GSAU) desde o ano de 2023. Graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Especialização em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Experiência na fiscalização de políticas públicas voltadas à saúde, com atuação na supervisão e realização de operações ordenadas. Participação como palestrante no Congresso Internacional de Autismo, em São Paulo/SP, realizado nos dias 17 e 18 de novembro de 2023, apresentando painel de dados com informações da Estruturação da Política de Autismo nos Municípios Pernambucanos.

Rodrigo de Muta Pinto

Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) lotado na Gerência de Controle Externo da Saúde (GSAU) desde 2023. Graduado em Odontologia pela Faculdade de Odontologia da Universidade de Pernambuco (FOP/UPE). Possui pós-graduação em Auditoria nas Organizações do Setor Público, pela Faculdade UniBF. Professor do curso "Transparência Pública na Gestão Municipal", realizado na Escola de Contas do TCE/PE no ano de 2019. Atuou na equipe de coordenação da Operação Ordenada do Programa Nacional de Imunização (PNI), auditoria realizada em 2023, que envolveu a fiscalização de todos os 184 municípios pernambucanos e contou com a participação direta de 88 equipes de auditoria. Palestrante no IV Seminário de Novos Gestores Municipais, promovido pelo TCE/PE em 2025, convidado a apresentar, de forma virtual, o trabalho desenvolvido na temática da atenção materno-infantil na APS. Participação no 1º Fórum de Saúde Digital: "Desafios e Oportunidades na Saúde Pública", realizado em Cuiabá – MT.

1 MOTIVAÇÃO

A queda das coberturas vacinais no Brasil tem se configurado como um dos principais desafios de saúde pública na atualidade, colocando em risco conquistas históricas no controle e erradicação de doenças imunopreveníveis. Esse cenário, agravado pela pandemia de COVID-19 e pela disseminação de movimentos antivacina, demandou uma resposta efetiva dos órgãos de controle.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), reconhecendo a importância estratégica da imunização para a saúde da população pernambucana, aderiu ao Pacto Nacional pela Primeira Infância e à Carta de Fortaleza. Além disso, estabeleceu, como objetivo de controle no Plano de Controle Externo para os biênios 2021-2022 e 2023-2024, a contribuição para o alcance das metas de cobertura vacinal preconizadas pelo Ministério da Saúde.



A motivação para essa fiscalização fundamentou-se na necessidade de avaliar a execução do Programa Nacional de Imunizações (PNI) nos municípios pernambucanos, identificando fragilidades e contribuindo para o aprimoramento das ações de imunização em âmbito local. O trabalho buscou não apenas diagnosticar a situação em 2023, mas também implementar uma ferramenta de monitoramento para acompanhar o progresso dos municípios na execução dessa política pública ao longo dos anos, resultando em uma nova operação de acompanhamento em 2024.

2 METODOLOGIA

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) conduziu, em 2023, uma fiscalização exaustiva do PNI em todos os 184 municípios pernambucanos¹. Esta ação teve como propósito principal diagnosticar a situação da execução do PNI, prover informações para ajustes na gestão e fomentar a transparência, visando assim contribuir para o atingimento das metas de cobertura vacinal e o fortalecimento das ações de vigilância em saúde.

A metodologia adotada para esta fiscalização foi composta por diversas etapas. Inicialmente, realizou-se uma análise prévia da cobertura vacinal, utilizando relatórios de indicadores do DATASUS e um painel desenvolvido internamente pelo próprio TCE/PE (Painel TCE/PE - Cobertura Vacinal PNI²). Em seguida, foram promovidas reuniões com os coordenadores municipais do PNI, buscando uma compreensão aprofundada do contexto e dos desafios locais. A análise documental também foi uma etapa crucial, com a avaliação das respostas a ofícios enviados a todas as secretarias de saúde municipais, solicitando comprovação das ações e atividades do PNI.

Um pilar fundamental da metodologia foram as inspeções *in loco* em Unidades Básicas de Saúde (UBS) e análise documental comprobatória das ações realizadas pelos municípios. Foram visitadas 1.662 salas de vacinação, correspondendo a mais de 70% do total de UBS com Estratégia de Saúde da Família (ESF) em Pernambuco. A seleção da amostra foi definida por um algoritmo de simulação que considerou a

¹ https://lookerstudio.google.com/reporting/2f3f76c9-cd7f-4db8-9753-13b776ee1fcb/page/p_mzvzb9is8c

² https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/068aa6c8-2005-45b8-ad4e-4fbbc4af22bd/page/p_rocybsgyuc



heterogeneidade da população e a margem de erro desejada, assegurando a representatividade dos dados.

As inspeções realizadas e a documentação analisada avaliaram quatro dimensões essenciais: Estrutura Física (condições dos locais de vacinação, incluindo climatização, proteção solar, controle de acesso, itens obrigatórios, calendário vacinal visível, pisos e paredes laváveis); Equipamentos (tipo e estado de conservação dos equipamentos da rede de frio, manutenção periódica, uso exclusivo da tomada elétrica, suprimento emergencial de energia e equipamentos de controle de temperatura); Processos de Trabalho (controle de temperatura das vacinas, procedimentos acessórios como descarte de perfurocortantes, acondicionamento de insumos, monitoramento de caixas térmicas, registro de abertura de frascos, armazenamento de produtos e supervisão da sala de vacina); e Equipes de Saúde (existência de responsável técnico, completude das equipes de enfermagem, incluindo enfermeiro substituto, e capacitação dos profissionais sobre o PNI).

Paralelamente, foi realizada uma pesquisa com mais de 10.500 profissionais de saúde que atuam diretamente nas atividades de vacinação - coordenadores municipais de imunização, enfermeiros, técnicos de enfermagem e agentes comunitários de saúde - por meio de questionário eletrônico, visando coletar informações sobre a execução do programa e percepções acerca dos principais desafios.

Finalmente, para parametrizar os resultados e permitir um acompanhamento efetivo, foi construído o Índice de Fiscalização do PNI (IFPNI). Este indicador de controle externo foi desenvolvido a partir da compilação de 9 questões de auditoria, cada uma ponderada com 1 ponto. A pontuação de cada município foi calculada com base na frequência das irregularidades observadas nas UBS vistoriadas, com o resultado normalizado para uma escala de 0 a 100. O IFPNI possibilitou a estratificação dos municípios em 5 níveis de adequação: Desejável, Satisfatório, Moderado, Grave e Crítico.

Essa metodologia abrangente e detalhada permitiu um diagnóstico profundo e multifacetado da execução do PNI em Pernambuco, não só identificando deficiências,



mas também boas práticas, e fornecendo dados cruciais para o aprimoramento contínuo da política de imunização no estado.

Em 2024, foi realizada uma segunda fase, sendo um acompanhamento focado no retorno aos 20 municípios classificados como "Críticos" em 2023. Esta etapa envolveu a verificação das providências adotadas para correção das irregularidades identificadas, reavaliação das condições de execução do PNI e comparação evolutiva entre os resultados de 2023 e 2024.

3. RESULTADOS OBTIDOS

A estratificação dos municípios de acordo com o IFPNI permitiu visualizar, de forma objetiva, o nível de adequação das ações do programa. Elaborado a partir da análise técnica da conformidade com os múltiplos itens de verificação, organizados em quatro dimensões de avaliação, o índice possibilitou categorizar os municípios em diferentes níveis de adequação, revelando as localidades que requerem maior atenção e intervenção.

Os achados de auditoria apontaram importantes lacunas na execução dessa política pública. Dentre as principais fragilidades encontradas destacam-se:

- **Supervisão e gestão** - deficiência na supervisão das salas de vacinação pela gestão municipal de saúde, comprometendo a qualidade dos serviços prestados.
- **Recursos humanos** - inadequação das equipes da ESF para as atividades do PNI, com ausência de enfermeiros substitutos e falhas na capacitação dos profissionais.
- **Registros e informações** - inexistência ou incorreção no preenchimento dos dados sobre doses aplicadas, comprometendo a confiabilidade dos indicadores de cobertura vacinal.
- **Estrutura física** - salas de vacinação sem climatização, ausência de suprimento emergencial de energia elétrica e falta de itens obrigatórios.



- **Equipamentos** - uso de geladeiras domésticas para o armazenamento de vacinas, falta de manutenção periódica dos equipamentos da rede de frio e ausência de termômetros funcionais.
- **Processos técnicos** - irregularidades no monitoramento contínuo de temperatura e acondicionamento inadequado de seringas e agulhas.
- **Suprimento e estoque** - ausência de vacinas essenciais do calendário de rotina (Pentavalente, Poliomielite, Pneumocócica e Tríplice Viral) em algumas UBS, falhas no controle de perdas vacinais e na comunicação de falta de insumos, incluindo perdas por validade expirada.
- **Insuficiência de medidas para mitigar a baixa cobertura vacinal** - carência de campanhas de vacinação, inexistência de ações em creches e escolas para atualização dos cartões de vacinação, busca ativa insuficiente da população com esquema vacinal atrasado.

A classificação dos municípios pernambucanos, em 2023, pelo IFPNI, revelou que nenhum deles atingiu o nível “desejável”, 23 foram classificados como “satisfatórios”, 70 como “moderados”, 71 como “graves” e 20 municípios foram classificados como “críticos”, demandando atenção prioritária.

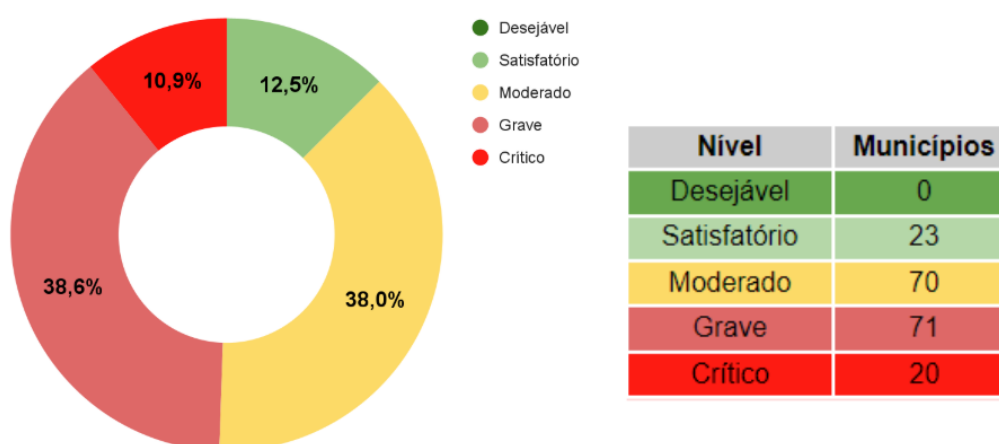


Figura 1: Estratificação dos 184 municípios fiscalizados em 2023, de acordo com os níveis do IFPNI, em números relativos (%) e absolutos, respectivamente.



Em 2024, a fiscalização concentrou-se nos 20 municípios classificados no nível “crítico” do IFPNI de 2023, apresentando um panorama de evolução na execução dessa política pública. Em razão da correção de diversas irregularidades, 16 dos 20 municípios melhoraram sua classificação no IFPNI, demonstrando o impacto positivo da fiscalização. Contudo, algumas das irregularidades apontadas não foram sanadas e novas falhas surgiram, evidenciando a necessidade de acompanhamento contínuo e de ações específicas para garantir melhorias sustentáveis.

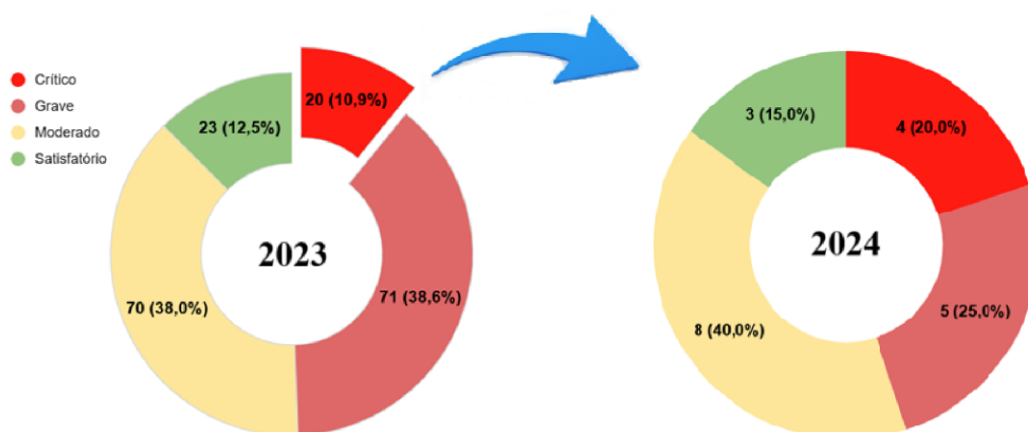


Figura 2: Evolução dos 20 municípios classificados como “Críticos” em 2023, após fiscalização de acompanhamento realizada em 2024.

4 CONCLUSÃO

O ciclo de fiscalização do PNI 2023-2024 representou um marco na atuação do TCE-PE no controle da política de imunização em Pernambuco. A utilização do IFPNI como indicador de controle externo e ferramenta comparativa permitiu mensurar, de forma objetiva, a evolução dos municípios, fornecendo dados concretos sobre a efetividade das medidas corretivas implementadas. O trabalho estabeleceu uma metodologia padronizada para avaliação do PNI em âmbito municipal, desenvolveu uma ferramenta inovadora para monitoramento contínuo, estimulou a correção de



irregularidades pelos gestores municipais e contribuiu para o fortalecimento das ações de imunização no estado.

Os resultados demonstram que a atuação sistemática e o monitoramento contínuo realizado pelo controle externo geram efeitos positivos na gestão municipal, impulsionando a melhoria dos serviços e a correção de falhas. O retorno, em 2024, aos municípios classificados como “críticos” no ano de 2023, comprovou a efetividade dessa abordagem, evidenciando melhorias concretas em diversos aspectos avaliados.

A experiência projetou o TCE-PE como referência nacional na fiscalização de políticas de imunização, demonstrando que é possível aliar rigor técnico, inovação metodológica e impacto social. O IFPNI consolidou-se como ferramenta estratégica, capaz não apenas de diagnosticar problemas, mas, também, de acompanhar sua resolução ao longo do tempo.

Para o futuro, este trabalho estabelece as bases para um monitoramento contínuo e sistemático do PNI em Pernambuco, contribuindo decisivamente para o fortalecimento da imunização e, consequentemente, para a proteção da saúde da população pernambucana. A metodologia desenvolvida apresenta potencial de replicação em outros estados, ampliando o alcance e o impacto dessa iniciativa no controle externo brasileiro.