



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC

## PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 175, DE 2018

*Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre a Política Nacional de Atenção Básica - PNAB.*

**Autores:** Deputados ROBERTO DE LUCENA e JORGE SOLLÁ

**Relator:** Deputado HILDO ROCHA

### RELATÓRIO PRÉVIO

#### I. RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), com fundamento no art. 71, inciso VI da Constituição Federal, e no art. 100, § 1º, c/c os arts. 60, incisos I e II, e art. 61 e 61-A do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a presente proposta de fiscalização e controle (PFC), apresentada pelos Deputados Roberto de Lucena e Jorge Solla, que ora relato por designação do Presidente da Comissão.

#### 1. DA PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Esta PFC tem o objetivo de que, ouvido o Plenário desta Comissão, adote as medidas necessárias para realizar, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ato de fiscalização e controle com a finalidade de apurar a baixa qualidade dos serviços de saúde oferecidos, no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), pelo Estado brasileiro à população.

Conforme justificado na proposição, o Plano Anual de Fiscalização e Controle (PAFC) de 2018, previsto no art. 61-A do RICD, prevê a avaliação da PNAB sob os aspectos conceituais (diagnóstico das necessidades, definição de objetivos e modelo de intervenção) e nos aspectos de gestão (implementação, execução e monitoramento), incluindo o plano de ação determinado pelo TCU ao Ministério da Saúde, no âmbito da União, estados e municípios.

Ainda segundo os autores, a atenção básica é a principal porta de entrada da população ao Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto, pesquisas informam que a percepção é que os serviços de saúde no Brasil são péssimos, ruins ou regulares para 93% dos brasileiros, sendo que, entre os usuários do SUS, 87% dos entrevistados avaliam



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC

negativamente os serviços oferecidos. Além disso, estudos técnicos indicam que o bom funcionamento da atenção básica poderia atender, com qualidade, a grande maioria dos problemas de saúde da população.

O Acórdão 1714/2015-TCU-Plenário apontou alguns achados relacionados à PNAB. Citam-se fragilidades no diagnóstico das necessidades de saúde da população, falta de capacitação dos profissionais, carência de infraestrutura de tecnologia da informação, insuficiência de recursos transferidos aos municípios pelos estados e União, frente às atribuições municipais na área e elevada perda de efetividade dos recursos financeiros, humanos e materiais, notadamente devido à atuação insatisfatória da União no apoio prestado a estados e municípios.

Como resultado desses achados, o TCU determinou que o Ministério da Saúde elaborasse plano de ação com as medidas destinadas a resolver os problemas encontrados.

Desse modo, segundo seus autores, espera-se, com esta proposição, que o Ministério da Saúde elenque suas ações dentro da PNAB para melhorar o atendimento médico básico à população e que estados, Distrito Federal e municípios manifestem-se sobre a situação da saúde na atenção básica, fortalecendo a *accountability* e a transparência das ações do governo no âmbito da PNAB.

## 2. DA COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

A referida proposta tem amparo no art. 71 da CF/88, que dispõe sobre o exercício do controle externo pelo Congresso Nacional. *In verbis*:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II (...);

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

Da mesma forma, assim dispõe o RICD acerca da fiscalização e controle no âmbito desta Casa Legislativa:

Art. 60. Constituem atos ou fatos sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas Casas e Comissões:

I – os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição Federal;

II – os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado (...).



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC

Art. 61. A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas Comissões, sobre a matéria de competência destas, obedecerão às regras seguintes:

I – a proposta da fiscalização e controle poderá ser apresentada por qualquer membro ou Deputado, à Comissão, com específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada (...).

Art. 61-A. A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle implementará, em cada sessão legislativa, o Plano Anual de Fiscalização Financeira e Controle (PAFC), a ser aprovado em até cinco sessões contadas a partir da reinstalação da Comissão.

(...)

Art. 100. Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara.

§ 1º As proposições poderão consistir em (...) proposta de fiscalização e controle.

Sobre a competência desta CFFC para apreciar objetos sujeitos a fiscalização e controle, assim dispõe o art. 32, inciso XI, alínea b, do RICD:

Art. 32 (...)

XI – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle: (...)

b) acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, sem prejuízo do exame por parte das demais Comissões nas áreas das respectivas competências e em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal.

O auxílio do Tribunal de Contas para a execução dos atos de fiscalização desenvolvidos pela Comissão tem amparo não só no já citado art. 71, caput, da CF/88, como também no art. 24, incisos X e XI, do RICD. *In verbis*:

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe: (...)

IX – exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal;

X – determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal;

XI – exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (...).



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC**

#### **3. DA OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA**

Conforme justificativa constante da proposição ora em análise, os autores pretendem que esta Comissão promova a fiscalização da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), avaliando questões conceituais e de gestão. Pesquisas junto à população e usuários, bem como fiscalização anterior realizada pelo TCU, evidenciam deficiências nessa que é a principal porta de entrada ao SUS.

Desse modo, considerando ser a saúde, nos termos da Constituição Federal, direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas públicas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196) e, principalmente, tendo em vista a competência da União na direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) e como seu principal financiador, evidencia-se a oportunidade e conveniência da ação de fiscalização proposta, com a finalidade de apurar a situação da PNAB e as medidas que vêm sendo tomadas para o seu aprimoramento.

#### **4. ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL OU ORÇAMENTÁRIO**

A natureza deste Relatório Prévio e os procedimentos para a execução do ato de fiscalização e controle ora proposto estão estabelecidos pelo art. 61, incisos II e III do RICD:

Art. 61. A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas Comissões, sobre matéria de competência destas, obedecerão às regras seguintes: (...)

II – a proposta será relatada previamente quanto à oportunidade e conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação;

III – aprovado pela Comissão o relatório prévio, o mesmo Relator ficará encarregado de sua implementação, sendo aplicável à hipótese o disposto no § 6º do art. 35;

Sob os aspectos jurídico, administrativo, político, econômico e orçamentário, cabe verificar a atuação do poder público no tocante à implementação da Política Nacional de Atenção Básica, sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

No que concerne ao aspecto social, vislumbram-se benefícios à sociedade como um todo em decorrência da atuação deste Poder Legislativo relativamente ao seu papel de titular do controle externo na esfera federal, com vistas a aprimorar e garantir a adequada prestação dos serviços públicos de saúde pelo Governo Federal.



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC**

#### **5. PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO**

Considerando aspectos de eficiência e efetividade, a execução do ato de fiscalização e controle proposto pela presente PFC dar-se-á por intermédio do TCU e terá o propósito de avaliar a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), no tocante a questões gerenciais (diagnóstico das necessidades, definição de objetivos e modelo de intervenção) e de gestão (implementação, execução e monitoramento), tendo como critério, entre outros, o plano de ação elaborado pelo Ministério da Saúde em atendimento ao item 9.2 do Acórdão 1714/2015-TCU-Plenário.

O TCU também poderá propor, além do tópico acima, outros que considerar relevantes para maior eficácia e efetividade da ação de fiscalização, a qual deverá considerar, entre outros, os seguintes elementos metodológicos:

- a) identificação dos atores envolvidos e parecer sobre sua atuação;
- b) identificação de legislação e normas específicas relacionadas ao presente objeto e parecer sobre sua observância e/ou necessidade de alteração.

#### **II. VOTO DO RELATOR**

Em função do exposto, VOTO no sentido de que esta Comissão de Fiscalização e Controle acolha a proposição na forma descrita no Plano de Execução e na Metodologia de Avaliação acima apresentados e, que os municípios maranhenses de Jenipapo dos Vieiras e Presidente Dutra sejam avaliados dentro dessa PFC, que, mesmo tendo tido aumento de mais de 100% de receita para a atenção básica nos dois últimos anos, diminuiu a oferta de serviços básicos, demonstrando irregularidade grave no uso dos recursos federais do Fundo Nacional de Saúde.

Sala da Comissão, em 13 de novembro de 2018.

**Deputado HILDO ROCHA**

**Relator**