UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

HELOÍSA VITÓRIA CELERINO SILVA

A AUDITORIA OPERACIONAL NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS AUDITORIAS REALIZADAS NO PROGRAMA NACIONAL DE IMUNIZAÇÕES (DECISÃO 404/2000 E O ACÓRDÃO 2.622/2022 – TCU)

RECIFE
2025

HELOÍSA VITÓRIA CELERINO SILVA

A AUDITORIA OPERACIONAL NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: uma análise comparativa entre as auditorias realizadas no Programa Nacional de Imunizações (Decisão 404/2000 e o Acórdão 2.622/2022 – TCU)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao programa de graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito Administrativo; Direito Constitucional; Controle da Administração Pública.

Orientadora: Prof.ª Larissa Medeiros Santos

RECIFE

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Silva, Heloísa Vitória Celerino .
A Auditoria Operacional no Tribunal de Contas da União e o princípio da eficiência na Administração Pública: uma análise comparativa entre as auditorias realizadas no Programa Nacional de Imunizações (Decisão 404/2000 e o Acórdão 2.622/2022 - TCU) / Heloísa Vitória Celerino Silva. - Recife, 2025.
45 p. : il.

Orientador(a): Larissa Medeiros Santos
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.
Inclui referências.

1. Direito Administrativo. 2. Tribunal de Contas da União . 3. Auditorias Operacionais. 4. Programa Nacional de Imunizações. I. Santos, Larissa Medeiros. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

HELOÍSA VITÓRIA CELERINO SILVA

A AUDITORIA OPERACIONAL NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: uma análise comparativa entre as auditorias realizadas no Programa Nacional de Imunizações (Decisão 404/2000 e o Acórdão 2.622/2022 – TCU)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao programa de graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em: 06/08/2025.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof.ª Larissa Medeiros Santos (Orientadora)

_____

Prof. Manoel de Oliveira Erhardt (Examinador Interno)

_____

Prof. Dr. Diógenes Teófilo de Jesus (Examinador Interno)

Dedico este trabalho ao primeiro grande amor de minha vida, minha avó Tita (in memoriam), que sempre acreditou em mim, incentivou-me e, sobretudo, amou-me.

RESUMO

O trabalho em tela analisou a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) por meio de uma análise comparativa entre as auditorias operacionais realizadas no Programa Nacional de Imunizações (PNI), especificamente aquelas tratadas na Decisão 404/2000 e no Acórdão 2.622/2022, ambos julgados no plenário do referido Tribunal. O estudo teve como objetivo verificar a relação entre essas auditorias e o princípio da eficiência na Administração Pública. A pesquisa adotou a metodologia de estudo de caso, em que utilizou como fontes a doutrina e a jurisprudência. Foi realizada uma análise qualitativa acerca das definições doutrinárias sobre o princípio da eficiência e o conceito de auditoria operacional. Também foram examinadas, sob a mesma perspectiva a Decisão 404/2000 e o Acórdão 2.622/2022, complementando-se o estudo com a observância quantitativa dos resultados dos Acórdãos 272/2003 e 622/2025, também do plenário do TCU. Os resultados da pesquisa demonstraram a persistência de entraves históricos no PNI, em contextos distintos, a exemplo das falhas nos sistemas de informação, da perda de vacinas e das dificuldades de governança entre os entes federativos. Também foi observado o surgimento de novos problemas que contribuíram para a manutenção dos índices de cobertura vacinal abaixo do desejado desde a metade da década passada, como o aumento da desinformação e o negacionismo científico por parcelas consideráveis da população. Conclui-se que a auditoria operacional, como ferramenta de controle externo, quando acolhida pelos gestores, é fundamental para garantir o aprimoramento da gestão, a efetivação de políticas públicas e o acesso aos direitos fundamentais, como o direito à saúde.

Palavras-chave: auditoria operacional; Tribunal de Contas da União; eficiência administrativa; Programa Nacional de Imunizações; controle externo.

ABSTRACT

The present work analyzes the role of the Federal Court of Accounts (TCU) through a comparative study of operational audits conducted on the National Immunization Program (PNI), particularly those addressed in Decision 404/2000 and Judgment 2.622/2022, both ruled by the Court's plenary. The study seeks to examine the relationship between these audits and the principle of efficiency in Public Administration. The research adopts a qualitative methodology, focusing on doctrinal definitions of the efficiency principle and the concept of operational auditing. Decision 404/2000 and Judgment 2.622/2022 are analyzed from this perspective, with the study further supported by a quantitative assessment of the results from Judgments 272/2003 and 622/2025, also issued by the TCU plenary. The findings highlight the persistence of long-standing challenges within the PNI across different contexts, such as failures in information systems, vaccine wastage, and difficulties in governance among federative entities. New issues have also emerged, including the rise of misinformation and scientific denialism among significant segments of the population, contributing to persistently low vaccination coverage since the mid-2010s. The study concludes that operational auditing, as a tool of external oversight, is essential, when embraced by public managers, for enhancing administrative performance, ensuring the effective implementation of public policies, and promoting access to fundamental rights such as healthcare.

Keywords: Performance Audit; Federal Court of Accounts; Administrative Efficiency; National Immunization Program; External Control.

LISTA DE SIGLAS

BCG	Meningite
CNV	Calendário Nacional de Imunizações
CV	Cobertura Vacinal
DTP	Difteria, Tétano e Coqueluche
EC	Emenda Constitucional
ESF	Estratégia de Saúde da Família
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MAO	Manual de Auditoria Operacional
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MS	Ministério da Saúde
OLACEFS	Organização Latino-Americana e do Caribe de Instituições Superiores de Controle
OMS	Organização Mundial da Saúde
OPV	Poliomelite
PNI	Programa Nacional de Imunizações
PSE	Programa Saúde na Escola
PSH	Programa Saúde na Hora
REPP	Relatórios de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo
SISNASC	Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
VSPO	Sarampo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO **09**

2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA **12**

3 CONTROLE EXTERNO E AUDITORIA OPERACIONAL **19**

3.1 Origem e Evolução Histórica 19

3.2 Auditoria Operacional no TCU 22

4 A DECISÃO 404/2000 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E SEUS RESULTADOS **26**

4.1 A Decisão 404/2000 do TCU 26

4.2 O acompanhamento das recomendações: o Acórdão 272/2003 29

5 O ACÓRDÃO 2.622/2022 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E SEUS RESULTADOS **31**

5.1 O Acórdão 2.622/2022 do TCU 31

5.2 O acompanhamento das recomendações: o Acórdão 622/2025 do TCU 36

6 A DECISÃO 404/2000 E O ACÓRDÃO 2.622/2022: UMA ANÁLISE COMPARATIVA **38**

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS **40**

REFERÊNCIAS **42**

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a relação existente entre o princípio da eficiência na Administração Pública e as Auditorias Operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), tendo por base a Decisão 404/2000, referente ao processo administrativo 010.823/1999-9, e o Acórdão 2.622/2022, processo 040.655/2021-0, ambos julgados pelo plenário acerca do Programa Nacional de Imunizações (PNI).

Nesse sentido, são objetos de estudo o relatório e o julgamento da auditoria realizada no início dos anos 2000, voltada à cobertura vacinal no Brasil, e o Acórdão 272/2003, relativo ao processo 010.823/1999-9, que trouxe o resultado dos impactos das recomendações sugeridas na Decisão 404/2000 do TCU. A análise inclui ainda o relatório da auditoria de 2022, o qual examinou como se organizam e se coordenam as intervenções públicas em apoio ao PNI, e o Acórdão 622/2025, que versou sobre as medidas adotadas após os apontamentos do Acórdão 2.622/2022, da Corte de Contas.

A monografia pretende verificar, a partir da comparação entre os relatórios das auditorias de 2000 e 2022, em que medida a auditoria operacional, ferramenta de controle externo da Administração Pública, pode orientar os gestores e contribuir para a efetivação de políticas públicas para a população, como as referentes à vacinação, sob a perspectiva do princípio da eficiência.

A Emenda Constitucional 19, de 1998, acrescentou ao artigo 37 da Constituição da República o princípio da eficiência, que passou a integrar o rol de princípios constitucionais norteadores da Administração. Seu objetivo é garantir que os agentes administrativos promovam serviços públicos de qualidade, executados de forma econômica e célere, respeitando os demais princípios previstos no artigo 37 da Constituição, a fim de alcançar o bem comum.

A Auditoria Operacional é definida pelo TCU como: “o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.”[1]. Com o propósito de aprimorar os serviços públicos e orientar tanto o Executivo Federal quanto o Congresso Nacional, para atender ao disposto na LDO (Lei de Diretrizes

[1]BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Manual de auditoria operacional*. 3. ed. Brasília: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. p.7.

Orçamentárias) de cada ano, o Tribunal publica desde 2017, os Relatórios de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP), que, por meio de Auditorias Operacionais, buscam identificar problemas e riscos de natureza sistêmica, assim como apontar soluções, no que tange à implementação de políticas públicas no âmbito federal.

Entre as auditorias apresentadas no RePP de 2023, está a que avaliou o Programa Nacional de Imunizações, resultante do processo 040.655/2021-0, Acórdão 2.622/2022 do TCU, cuja importância decorre do caráter preventivo desta política de saúde. Antes disso, o Tribunal de Contas da União, no ano 2000, apresentou um relatório na Decisão 404/2000, expondo dados, entraves e sugestões para o Ministério da Saúde sobre o PNI e a cobertura vacinal no território brasileiro.

Diante do exposto, o presente trabalho propõe analisar a relação prática entre as auditorias operacionais realizadas pelo TCU e o princípio da eficiência da Administração Pública, através da análise comparativa entre as auditorias apresentadas na Decisão 404/2000 e no processo 040.655/2021-0.

É fundamental destacar que a preocupação com a cobertura vacinal no Brasil remonta ao início do século XX, quando foi aprovado o projeto de lei que determinava a obrigatoriedade da vacinação contra a varíola, o que ocasionou a Revolta da Vacina no Rio de Janeiro, então capital nacional. Fundamentada na saúde coletiva e alicerçada no conhecimento científico, a vacinação é um meio seguro e eficaz para a proteção das doenças imunopreveníveis, com redução de sequelas e óbitos.

No contexto social e político vigente, este trabalho demonstra relevância, uma vez que, segundo dados do Ministério da Saúde, desde 2016 os índices de cobertura vacinal de vacinas destinadas às crianças de até um ano - VSPO (sarampo), BCG (tuberculose), OPV (poliomielite) e DTP (difteria, tétano e coqueluche) - alcançam níveis abaixo do recomendado pelas autoridades sanitárias.

O objetivo geral é examinar as auditorias operacionais realizadas pelo TCU, com base no Acórdão 2.622/2022 e na Decisão 404/2000. Para isso, os objetivos específicos são: identificar se há recorrência nos problemas apresentados no PNI durante as duas décadas entre uma auditoria e outra; investigar as ações realizadas pelo poder público como resposta às recomendações de cada relatório; mensurar a eficácia dos relatórios, com base em auditorias

posteriores e dados do Ministério da Saúde e apresentar as perspectivas futuras diante dos entraves vigentes.

A pesquisa adota como metodologia o estudo de caso e tem como fontes a busca doutrinária acerca das definições e conceitos relacionados ao princípio da eficiência, bem como a análise bibliográfica sobre a definição, conceito e evolução histórica da auditoria operacional. Outrossim, são analisados qualitativamente os relatórios divulgados pela Corte de Contas na Decisão 404/2000 e no Acórdão n° 2.622/2022, como é realizada a análise quantitativa dos resultados obtidos nos relatórios referentes aos Acórdãos n° 272/2003 e n° 622/2025, do TCU, sobre o Programa Nacional de Imunizações e a cobertura vacinal no Brasil.

2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição da República de 1988 enumera, em seu artigo 37, no capítulo destinado à Administração Pública, os princípios que regem a administração direta e indireta dos poderes da União, Estados e Municípios, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Este último, apesar de ser fundamental para o bom funcionamento da máquina pública e imprescindível à efetivação e à qualidade dos serviços públicos, foi adicionado ao texto constitucional apenas em 1998, com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98.

A priori, o princípio da eficiência da Administração Pública consiste em uma condição indispensável ao atendimento do interesse público, pois exige que os agentes políticos atuem de forma a buscar resultados práticos no menor tempo possível, considerando a economicidade financeira e orçamentária, a fim de que os usuários do serviço sejam, de fato, beneficiados por meio de determinada política pública. Além disso, o princípio da eficiência não se restringe à ação do agente público, mas também está presente na forma de organizar, estruturar e disciplinar a própria Administração.

A doutrina não se limita a tentar definir o conceito de eficiência na Administração Pública, mas traz exemplos de como o princípio é aplicado e as dificuldades que encontra para sua efetivação.

Hely Lopes Meirelles[2] assim definiu o princípio:

> (...)o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Para Maria Zanella Di Pietro[3], tem-se por eficiência:

> Vale dizer que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Desse modo, é notável que a jurista, ao definir como princípio, opta por não isolar sua atuação dos demais princípios da Administração Pública, ou seja, legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade, buscando que todos eles relacionem-se entre si de forma

---

[2]MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro.* 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.p.102.
[3]DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*.33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.193

harmônica, a fim de garantir que a exigência por celeridade e resultados não interfira na estabilidade jurídica e na preservação do Estado de Direito.

Moraes, por sua vez, na 16ª edição de seu Manual de Direito Constitucional[4] trouxe como características inerentes ao princípio da eficiência:

> O princípio da eficiência compõe-se, portanto, das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

Nesse sentido, o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum deve ser entendido como fulcral na aplicação das leis e dos atos normativos pelos agentes públicos, em conformidade com o inciso IV do artigo 3° da Constituição Federal, que elenca como um dos objetivos da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem discriminação.

Com relação à transparência, para Moraes, ela está diretamente ligada à manifestação da eficiência formal por parte da Administração Pública, pois é por meio da transparência das atividades dos órgãos e agentes públicos, a exemplo da publicação de indicações, nomeações e da manutenção de cargos e funções, que a observância dos critérios técnicos e de qualificação passa a ser verificada pelos órgãos de controle e pela população, afastando, portanto, possíveis ineficiências.

No que diz respeito à participação popular e à busca pela qualidade, o doutrinador destacou a gestão participativa como instrumento que, aliado à otimização dos recursos públicos, contribui na promoção de políticas públicas efetivas para todos.

Por fim, acerca da desburocratização, verifica-se que evitar a burocratização extrema do serviço público, que causa tanto atraso na resolução das questões dos cidadãos, é um dos objetivos da eficiência. Todavia, é necessário pontuar que o conceito de burocracia, segundo a teoria sociológica clássica de Max Weber[5], corresponde ao aparato técnico-administrativo da Administração Pública, o qual deve ser guiado por normas e atribuições delimitadas de seus funcionários, não se confundindo com o caráter pejorativo em que muitas vezes é atribuído ao termo.

---

[4]MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p.218.

[5]CANCIAN, Renato. *Burocracia - Max Weber e o significado de "burocracia".* Disponível:https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/burocracia-max-weber-e-o-significado-de-burocracia.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

Na mesma linha, Germana de Oliveira Moraes[6], ao conceituar o princípio, conclui que:

> Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta a seus agentes a persuasão do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. [...].

Finalmente, Fernanda Marinela[7] traz outra visão do que seria o princípio da eficiência:

> O princípio da eficiência é algo muito desejado. Contudo, é juridicamente tão fluido e tão difícil o seu controle que, apesar de todas as regras ditas, mais parece um simples adereço, um enfeite agregado ao art.37, ou até, como preferem alguns, trata-se de um mero extravasamento de uma aspiração dos membros do Poder Constituinte Reformador. Na verdade, de que valem a sua prescrição expressa e os instrumentos constitucionais para sua efetivação, se eles dependem de regulamentação, e até agora as regras não vieram; se dependem de ações práticas e de investimentos, e até agora pouco foi feito. Dessa forma, a eficiência não deixa de ser uma mera utopia, um sonho.

Diante do exposto, observa-se que a autora, ao definir o princípio, optou por trazer à tona as dificuldades encontradas para sua efetivação, classificando-o, desse modo, como mera utopia.

É evidente, portanto, que embora exista certo consenso entre os doutrinadores quanto à finalidade e às características do princípio da eficiência na Administração Pública, cada jurista tomou um caminho diferente para apresentação do tema e buscou dar ênfase àquilo que lhe chamou mais atenção, seja na relação do princípio da eficiência com os demais princípios constitucionais, seja nos entraves para a concretização do que se tem, realmente, por princípio da eficiência.

No âmbito do direito comparado, segundo Hely Lopes Meirelles[8], o dever da eficiência na prestação dos serviços públicos corresponde ao "dever de boa administração" da doutrina italiana, o qual tem origem na própria Carta Magna da Itália, de 1948. Nesse sentido, observa-se o artigo 97 do diploma legal estrangeiro[9] no que diz a respeito à Administração Pública:

> Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici

---

[6]MORAES, Germana Oliveira. *Controle jurisdicional da administração pública.* São Paulo: Dialética, 2004.p. 294.

[7]MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.p.54.

[8]MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.p.102.

[9]ITÁLIA. *Constituzione della Repubblica Italiana*, 22 dicembre 1947. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Roma, n. 298, 27 dic. 1947. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1947/12/27/047U0001/sg. Acesso em: 22 jul.2025.

> uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.[10]

De acordo com o professor Umberto Alegretti[11], ao versar sobre o "buon andamento", ou seja, o bom funcionamento da administração, o texto constitucional italiano aborda o princípio da eficiência. Ademais, Moraes[12], afirma que tanto a Constituição Espanhola, de 1978, quanto a Constituição da República das Filipinas, de 1986, ambas em vigor, preveem expressamente a eficiência como princípio para o alcance dos interesses gerais.

Depreende-se ao observar o direito estrangeiro, que outros países já haviam incorporado de forma expressa ou implícita o princípio da eficiência na Administração Pública aos seus ordenamentos jurídicos, antes mesmo da promulgação da Carta Magna brasileira de 1988.

No Brasil, a noção de eficiência na Administração Pública surgiu de forma mais visível com a Reforma Administrativa Federal, realizada durante o Regime Militar, através do Decreto-Lei nº 200[13], de fevereiro de 1967, que versou sobre a Organização da Administração Pública Federal e estabeleceu as diretrizes para a Reforma Administrativa. Conforme dispõe os artigos 26, inciso III, e 100 do referido diploma:

> Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:
> III - A eficiência administrativa.
>
> Art. 100. Instaurar-se-á processo administrativo para a demissão ou dispensa de servidor efetivo ou estável, comprovadamente ineficiente no desempenho dos encargos que lhe competem ou desidioso no cumprimento de seus deveres.

Logo, pode-se observar que embora cite expressamente a eficiência administrativa apenas no que diz respeito à supervisão ministerial na Administração Indireta, no artigo 100 do Decreto-Lei nº 200, ao prever a instauração de processo administrativo e consequente

---

[10] As administrações públicas, em conformidade com o ordenamento da União Europeia, garantem o equilíbrio dos orçamentos e a sustentabilidade da dívida pública. Os escritórios públicos são organizados de acordo com disposições legais, de modo a assegurar o bom funcionamento e a imparcialidade da administração. Na organização dos escritórios, são determinadas as áreas de competência, as atribuições e as responsabilidades próprias dos funcionários.

[11] ALEGRETTI, Humberto. A Constituição e a Administração Pública na Itália. Brasília, jan./mar. 1988.

[12] MORAES, Alexandre. *Direito constitucional.* 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p.217.

[13] BRASIL, *Decreto n° 200, de 25 de fevereiro de 1967.* Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm.

demissão de servidor comprovadamente ineficiente, o legislador privilegia, mais uma vez, o princípio da eficiência no serviço público.

Posteriormente, esse princípio passou a influenciar outros dispositivos, a exemplo das Leis Federais 8.112/1990[14], que instituiu o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e Lei n° 8.987/1995[15], que dispõe sobre as concessões e permissões de serviços e obras públicas, além do Decreto Federal 1.171/1994[16], que aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, bem como no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado[17], elaborado pelo Governo Federal em 1995, o qual buscou melhorar a organização e o pessoal do Estado e suas finanças, com o fito de permitir uma relação harmoniosa entre poder público e sociedade civil.

Assim, diante de tudo que foi trazido, é notório que embora não houvesse uma previsão expressa na redação original da Constituição da República de 1988 acerca da eficiência, o Estado brasileiro procurou reger-se por esse princípio, a fim de promover uma maior organização da máquina pública e, consequentemente, fornecer, em tese, os melhores resultados de sua atuação para a população.

Com relação à incorporação do princípio da eficiência à Constituição da República pela Emenda Constitucional (EC) 19/98, é imprescindível pontuar que em 1998 o Brasil encontrava-se em uma crise econômica que se estendia há 15 anos, a qual impactou diretamente o aparelho estatal, já que havia uma fragilidade fiscal decorrente da má utilização dos recursos públicos, bem como uma fragilidade política, uma vez que o país havia saído recentemente de um regime autoritário.

---

[14]BRASIL. *Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990.* Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Texto consolidado disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

[15]BRASIL. *Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, p. 1917, 14 fev. 1995. Texto atualizado consolidado disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

[16]BRASIL. *Decreto n.º 1.171, de 22 de junho de 1994.* Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. *Diário Oficial da União*, 23 jun. 1994. Texto consolidado disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1171.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

[17]BRASIL, 1995. P*lano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Disponívelem:http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf.

Então, como forma de revigorar a capacidade de gestão, a formulação e a implementação de políticas nos aparatos estatais, viu-se a necessidade de aumentar a eficiência da máquina pública e, de modo a impulsionar essa mudança, o legislador optou, por meio da Emenda Constitucional 19 de 1998[18], tornar expressamente a eficiência como um dos princípios norteadores da Administração Pública, incorporando-o ao texto constituinte, no caput de seu artigo 37. A ver:

> 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Dessa forma, nota-se que ao figurar na Carta Magna ao lado de princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, do ponto de vista legal, a eficiência ganhou prestígio, na busca por melhores resultados no que tange ao equilíbrio fiscal, à economicidade e à promoção de políticas públicas.

Nos últimos anos o Governo Federal, a fim de proporcionar uma maior desburocratização, modernização e fortalecimento da relação entre poder público e sociedade regulamentou o que se denomina "Governo Digital", por meio da Lei n°14.129/2021[19], a qual dispôs sobre a disponibilização em plataforma única do acesso às informações e aos serviços públicos, bem como sobre o apoio técnico aos entes federados para implantação e adoção de ações que visem à transformação digital da administração pública, promovendo, assim, a participação social no controle da administração. Em 2024, através do Decreto n°12.198, foi instituída a estratégia que pretende até 2027 ampliar a transformação digital e melhorar a qualidade dos serviços públicos na administração federal direta e indireta, contribuindo para sua eficiência.

Com a modernização do poder público e a maior disponibilidade de informações para a sociedade e para os órgãos de fiscalização, o serviço público tende a se tornar melhor e mais eficiente. Nesse sentido, é imprescindível analisar o papel exercido pelo Tribunal de Contas

---

[18]BRASIL. *Emenda Constitucional n° 19, de 04 de junho de 1998.* Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm.

[19]BRASIL. *Lei n.º 14.129, de 29 de março de 2021*. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência da administração pública. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14129.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

da União, por meio do controle externo, na garantia da adequada prestação dos serviços estatais.

3 CONTROLE EXTERNO E AUDITORIA OPERACIONAL

3.1 Origem e Evolução Histórica

Na ciência da Administração, Chiavenato[20] classifica o controle como a função administrativa que monitora e avalia os resultados obtidos, com o fito de assegurar que o planejamento, a organização e a direção sejam bem-sucedidos.

Partindo-se do órgão que irá exercer a atividade controladora, as formas de controle são divididas em dois tipos: externo e interno. No primeiro, o controle é exercido por agentes que fazem parte do próprio órgão objeto da supervisão. Por sua vez, o controle externo é aquele realizado por um ente autônomo ao alvo do monitoramento.

Quanto à exterioridade da forma de controle, esta se subdivide em três: jurisdicional, política e técnica. Enquanto o Poder Judiciário realiza o controle jurisdicional da Administração, o Poder Legislativo é competente para fiscalizar politicamente o Executivo em todas as suas esferas, por outro lado, caberá aos órgãos específicos de controle externo, a exemplo dos Tribunais de Contas, exercer o controle técnico em auxílio aos órgãos legislativos.

No Brasil, foi com a criação do Erário Régio, em 1808, por Dom João VI que se ouviu falar pela primeira vez em um órgão fiscalizador das contas públicas do país. Segundo Cretella[21], logo após a Independência, mais precisamente em 1826, os senadores do Império Visconde de Barbacena e José Inácio Borges apresentaram um projeto que pretendia criar uma Corte de Contas no Brasil, o qual não vingou.

Todavia, em 07 de novembro de 1890, a fim de acompanhar, fiscalizar e julgar os atos administrativos relacionados à receita e à despesa da República, o Decreto 966-A[22], assinado pelo então Ministro da Fazenda Ruy Barbosa, criou o Tribunal de Contas. Com o advento da

---

[20]CHIAVENATO, Idalberto. *Administração geral e pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p. 447.

[21]CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 112.

[22]BRASIL. *Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890.* Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos relativos à receita e despesa da República. *Diário Oficial da União*, 8 nov. 1890. Texto consolidado disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html. Acesso em: 30 jun. 2025.

primeira Constituição Republicana em 1891[23], por meio de seu artigo 89, houve a institucionalização do órgão, que só veio a ser instalado em 1893.

Ocorre que tanto a Carta Magna de 1891, como a de 1934[24], não atribuíram ao Tribunal de Contas vínculo com qualquer dos poderes da República, sendo ele enquadrado como um órgão de cooperação do Estado, a exemplo do Ministério Público e dos Conselhos Técnicos. Entretanto, a Constituição de 1934 expandiu os papéis da Corte de Contas ao estabelecer o controle prévio sobre qualquer ato da Administração Pública que trouxesse ônus ao Tesouro Nacional e ao dispor sobre a exigência de emissão de um parecer prévio do Tribunal sobre as contas anuais do chefe do Executivo do Brasil.

A Constituição de 1937[25], por sua vez, aproximou o Tribunal de Contas do Poder Judiciário, ainda, atribuiu ao órgão a competência para julgar os contratos celebrados pela União, porém limitou suas incumbências e retirou a atribuição para elaboração do parecer prévio.

Na Carta de 1946[26], o Tribunal apareceu, pela primeira vez, no capítulo que tratava do Poder Legislativo, na seção que versava sobre o orçamento, no que diz respeito à sua elaboração e fiscalização da execução. Outra atividade atribuída ao tribunal nesse contexto foi o julgamento acerca da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões.

Por seu turno, a Constituição de 1967[27] imputou ao Tribunal de Contas o auxílio ao Congresso Nacional no exercício do controle externo. O constituinte também estabeleceu que as auditorias fossem realizadas nas unidades administrativas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os quais deveriam repassar à Corte os balanços contábeis para que ela

---

[23]BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Diário Oficial da União*, 25 fev. 1891. Texto histórico disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

[24]BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.* Promulgada em 16 jul. 1934; publicada no *Diário Oficial da União*: Seção 1 – Suplemento, 16 jul. 1934. Versão histórica disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

[25]BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Diário Oficial da União*: Seção 1, p. 22359, 10 nov. 1937. Texto integral disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

[26]BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Diário Oficial da União*: Seção 1, p. 22359, 19 set. 1946. Texto integral disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

[27]BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da União*: Seção 1, p. 953, 24 jan. 1967. Texto integral disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

realizasse as medidas necessárias. Além disso, com a nova redação constitucional, surgiu a possibilidade de sustação do ato administrativo pelo Tribunal, quando verificadas ilegalidades na despesa, embora o texto tenha atribuído ao Presidente da República o poder de ordenar a execução do ato sustado, desde que referendado pelo Congresso.

Dessarte, foi apenas com a entrada em vigor da Carta Magna Cidadã, de 1988, que o Tribunal de Contas da União passou a ter protagonismo no que concerne ao controle dos atos da Administração Pública, uma vez que, além da administração direta e indireta, passou a ser fiscalizada toda pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, gerencie ou administre dinheiro, bens ou valores que correspondam à União. Ademais, é necessário pontuar que a Constituição de 1988 também englobou o Tribunal de Contas como órgão de auxílio ao Poder Legislativo, desse modo, nota-se que a fiscalização, mediante controle externo, é exercida pelo Congresso Nacional por meio do TCU, um órgão independente, não subordinado ao Legislativo, que possui autonomia técnica e operacional para intervir e tomar decisões administrativas.

Dessa forma, a Corte de Contas exerce papel fundamental na realização do Controle Externo, possuindo competência, conforme a Constituição da República e a Lei Orgânica do TCU, para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis pelos bens da administração direta e indireta, para 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.

Além disso, presta as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas, para aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei nos casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas e, por fim, possui competência para decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

Com relação às auditorias realizadas pelo TCU, elas dividem-se em duas categorias: Auditoria de Regularidade e Auditoria Operacional.

A primeira espécie, historicamente mais comum, tem como fim o exame dos atos de gestão sob a jurisdição do Tribunal, no que diz respeito à sua legalidade e legitimidade, são exemplos de auditorias de regularidade as auditorias de conformidade e as auditorias contábeis.

Por outro lado, as Auditorias Operacionais têm como objetivo averiguar a eficácia, eficiência, economia e efetividade das atividades e programas governamentais, com o fito de que seu desempenho seja avaliado e que haja o aprimoramento de sua execução.

Nesse sentido, na obra "Introdução à Auditoria Operacional" [28], o professor Inaldo Araújo definiu a Auditoria Operacional como o exame objetivo e sistemático da gestão operativa de uma organização, programa, atividade ou função, a qual está voltada para a identificação das oportunidades com o fim de alcançar maior economia, eficiência e eficácia. Para ele, esta última seria a capacidade de fazer as coisas certas, ou seja, alcançar os objetivos e metas. Além disso, para o autor, eficiência seria a capacidade de apresentar um bom resultado sem desperdícios. Ao final, economia ou economicidade seria a possibilidade de realizar uma obra com o mínimo de gastos possível.

Tendo como finalidade uma maior qualidade na execução das auditorias operacionais e, consequentemente, mais eficiência na promoção dos serviços públicos, o TCU, em 1998, criou um documento que continha critérios objetivos para a realização dessas auditorias, o qual passou por quatro atualizações até o momento hodierno. Assim, em 2020 foi publicada a quarta edição do Manual de Auditoria Operacional (MAO)[29].

3.2 Auditoria Operacional no TCU

O Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União corresponde a um guia normativo editado pela Corte de Contas para promover a padronização dos procedimentos adotados nas auditorias operacionais no setor público brasileiro, ele deve ser encaminhado a todos os auditores responsáveis pela realização destes trabalhos. Desse modo, o MAO possui como objetivo aprimorar o controle externo realizado pelo órgão, a partir da definição dos requisitos e orientações para a execução desse tipo de auditoria e parte da junção de normas internacionais sobre auditoria operacional com as normas internas do próprio TCU.

---

[28] ARAÚJO, I. da P. S. *Introdução à auditoria operacional.* Rio de Janeiro: FGV, 2001.
[29] BRASIL, Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional.* ed.4.,2020.

No próprio manual há o indicativo de que as auditorias operacionais poderão avaliar mais de uma dimensão de desempenho. Assim, serão avaliadas as necessidades da sociedade ou de determinado grupo destinatário de bens e serviços públicos, os objetivos, os insumos, as atividades, os produtos, os resultados ou efeitos imediatos, bem como seus impactos e as consequências socioeconômicas alcançadas a longo prazo, e os efeitos permanentes.

Ainda, de acordo com o MAO, as dimensões de desempenho que poderão ser analisadas pela auditoria são: a economicidade (capacidade de uma organização gerir corretamente os recursos financeiros colocados à sua disposição), cujo exame poderá abranger as práticas gerenciais e *benchmarking* de processos de compra; a eficiência (relação entre os produtos gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los), a qual deve ser analisada em caráter comparativo no curso dos processos; a eficácia (grau de alcance das metas programadas em um determinado período), em que devem ser observados os critérios adotados para a fixação da meta, levando em consideração fatores externos como limitações orçamentárias; a efetividade (relação entre os resultados de um programa e seus efeitos sobre a população-alvo), onde será analisado o vínculo entre os impactos observados e os pretendidos e; a equidade, cujo exame observa a diferença entre os indivíduos e a aplicação de políticas que busquem mitigar esses desníveis.

Toda auditoria operacional possui um ciclo para realização de suas atividades, que terá suas fases elencadas a partir da seleção do tema específico que se deseja trabalhar, ensejando no planejamento para definição da estratégia geral e do plano de auditoria, que visa detalhar os objetivos do trabalho, as questões a serem investigadas, os procedimentos a serem desenvolvidos e os resultados esperados. Posteriormente, na fase de execução, os dados e as informações são coletados e analisados. Nesse sentido, o gestor responsável pela auditoria deverá analisá-la a fim de que a equipe promova modificações que serão encaminhadas no relatório final para apreciação do Ministro Relator.

Após a apreciação, o relatório é divulgado para que as partes interessadas possam seguir as recomendações do TCU. Em seguida, inicia-se a etapa de monitoramento, na qual deverá haver o acompanhamento das providências adotadas pelo auditado em resposta às deliberações proferidas, de modo que os efeitos pretendidos possam ser alcançados, assim como a aferir os benefícios decorrentes de sua implementação.

O MAO também irá definir alguns elementos de uma auditoria operacional. Desse modo, o auditor é aquele que, na esfera dos tribunais de contas, conduz a auditoria, supervisionando-a. O segundo elemento trazido diz respeito aos usuários previstos, pessoas ou organizações para quem o auditor elabora o relatório da auditoria, a exemplo do Poder Legislativo e Executivo. A parte responsável, também citada, inclui as pessoas responsáveis pelo objeto auditado ou por implementar as deliberações proferidas pelo Tribunal e efetuar as mudanças requeridas. O quarto elemento é o objeto, ou seja, o que é auditado, como programas específicos, empreendimentos, sistemas, entidades ou fundos. Os critérios de auditoria também compõem os elementos apresentados no MAO e são referências usadas para avaliar o objeto em questão.

Segundo o manual aqui estudado, a primeira fase para análise de uma política pública é a seleção do tema que deverá possibilitar a realização da auditoria, posteriormente, há a fase de planejamento, que precede a execução da auditoria, a qual se configura pela obtenção de evidências apropriadas e suficientes para respaldar os achados e conclusões da auditoria. Nessa fase, a equipe de auditoria tem a oportunidade de aprofundar o conhecimento sobre o objeto auditado e as principais atividades realizadas são o desenvolvimento dos trabalhos de campo, a coleta e análise de dados (que poderá ser realizada por análise documental, entrevistas e observação direta), além da elaboração e validação da matriz de achados (esses são o resultado da comparação entre o que foi encontrado e o critério da auditoria).

Finalmente, a fase da publicação do relatório possui fundamental importância, uma vez que serão comunicados os objetivos e as questões de auditoria, o escopo e suas limitações, o método usado, os achados de auditoria, as conclusões e a proposta de encaminhamento[30]. Dessa maneira, o relatório é o principal produto da auditoria, por meio do qual o governo, o Congresso Nacional e a sociedade irão avaliar o desempenho do objeto auditado. Logo, a divulgação dos resultados da auditoria é de extrema importância, pois servirá como base de informação à sociedade sobre o desempenho da administração pública, contribuindo para a cobrança política por parte da população, bem como para a responsabilização dos agentes públicos, diante dos resultados apresentados, pela via de controle parlamentar.

É imprescindível pontuar que a publicação do relatório da auditoria operacional não corresponde ao fim do processo de trabalho realizado. Isso ocorre porque o que irá garantir a

[30]BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União – Revisão junho 2011 (NAT).* Brasília, 2011b. Disponível em: https://portal. tcu.gov.br/biblioteca-digital/normas-de-auditoria-do-tribunal-de-contas-da-uniao-nat-FF8080816364D7980163CA90603F214D.htm. Acesso em: 20 nov. 2018.

efetiva implementação das propostas apresentadas não é apenas o apontamento dos problemas e soluções, mas sim o monitoramento, ou seja, o acompanhamento das ações corretivas pela entidade auditada, a partir das deliberações do Tribunal de Contas da União. Diante disso, de acordo com o manual de auditoria operacional, os auditores deverão seguir as orientações contidas nos Padrões de Monitoramento[31] e a Resolução 315/2020 do próprio TCU.

Assim, o monitoramento tem como finalidade a identificação da implementação do que foi proposto pelo Tribunal, a determinação dos impactos decorrentes da auditoria e a avaliação da responsabilização social e política pelo desempenho da ação pública.

Diante do que foi exposto, observa-se que as auditorias operacionais, realizadas pelo Tribunal de Contas da União, e que têm como fio condutor o Manual são fulcrais na fiscalização de programas nacionais e contribuem para sua efetividade, a exemplo do Programa Nacional de Imunizações, que será abordado no próximo capítulo.

[31]BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Padrões de Monitoramento.* Brasília, 2009b. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/padroes-de--monitoramento.htm. Acesso em: 19 mar. 2025.

4 A DECISÃO 404/2000 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E SEUS RESULTADOS

4.1 A Decisão 404/2000 do TCU

Com o objetivo de implementar melhorias na eficiência, eficácia e economicidade no Programa Nacional de Imunizações (PNI), em maio de 2000, o plenário do Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão 404/2000, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues, referente ao processo 010.823/1999-9, o qual tratou de uma auditoria operacional, também denominada auditoria de desempenho realizada em cumprimento à decisão plenária 506/99, que integrava um plano de cooperação entre o Tribunal e o Reino Unido no aprimoramento dessas políticas públicas.

O PNI surgiu em 1973, porém apenas em 1975, por meio da Lei 6.259/1975[32], foi institucionalizado, precedendo a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) em 1988. O programa é pautado em princípios como a universalidade de acesso, a integralidade da assistência, a descentralização político-administrativa e a equidade. Nesse sentido, sua gestão é compartilhada com as secretarias estaduais e municipais de saúde e a sua execução se dá nas três esferas de gestão do SUS, em rede articulada, hierarquizada e integrada. Suas principais metas estão relacionadas ao controle e erradicação de doenças imunopreveníveis, as quais podem ser controladas ou erradicadas através de campanhas de vacinação, que serão rotineiras ou anuais, hierarquizadas ou descentralizadas.

No relatório do Acórdão, afirmou-se que uma das metas do Programa Nacional de Imunizações, naquela época, era vacinar 100% das crianças contra as doenças incluídas no esquema básico de vacinação, a exemplo do sarampo, coqueluche, febre amarela e hepatite B.

Assim, a auditoria realizada pelo TCU teve como finalidade contribuir para o aumento dos índices de cobertura vacinal (CV) no país, identificando as causas de heterogeneidade entre os sistemas de vacinação nos estados da federação. No estudo em questão, foram analisadas crianças menores de um ano e as vacinas VSPO (sarampo), BCG (tuberculose), OPV (poliomielite) e DTP (difteria, tétano e coqueluche). Além disso, a equipe da auditoria visitou o Distrito Federal, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Ceará, Pará e Alagoas.

---

[32] BRASIL. *Lei n.º 6.259, de 30 de outubro de 1975.* Dispõe sobre o financiamento das ações e serviços públicos de saúde e dá outras providências, e atribui ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações (PNI). *Diário Oficial da União*, 31 out. 1975. Texto consolidado disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6259.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

Diante dessas visitas realizadas pelos auditores, foram constatadas deficiências de recursos humanos, ausência de vacinação de rotina, encontraram-se inconsistências com relação aos dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em algumas localidades, sub-registro de vacinas, falta de supervisão e treinamento nas equipes de saúde, assim como alta rotatividade de pessoas treinadas. Por outro lado, notou-se que havia quantidade suficiente de vacinas e insumos e que quando existia uma boa integração entre o PNI e os Programas de Saúde da Família e dos Agentes Comunitários de Saúde, ocorria uma melhoria nos resultados gerais.

Outrossim, com o fito de auxiliar o monitoramento e a avaliação de desempenho do Programa, a longo prazo, o TCU propôs a criação de alguns indicadores ou, na sua existência, seu acompanhamento, sendo eles: cobertura vacinal em crianças menores de um ano, número de salas de vacinas por população ou área, número de pessoas treinadas em cada sala de vacina, porcentagem da população-alvo com vacinação em dia, a relação entre doses aplicadas e a cobertura vacinal obtida, porcentagem de municípios com cobertura menor que o padrão do Ministério da Saúde, número de supervisões por estado, município e unidade de saúde, respectivamente, e índices de perdas de vacinas por tipo de vacinas.

Ademais, foram apresentadas recomendações a fim de contribuir para melhorar a efetividade do Programa Nacional de Imunizações, entre as quais, pode-se destacar: a realização de ações que possibilitem a divulgação e o estímulo à vacinação de rotina nos estados e municípios, a promoção de estudos para avaliar o impacto da publicidade nacional unificada nas campanhas de vacinação, o desenvolvimento de indicadores de desempenho que permitiam monitorar o PNI, intensificação de treinamentos para os técnicos da área de imunização e também para os gestores do SUS, potencialização das parcerias com o Ministério da Educação, elaboração de normas quanto ao controle do transporte e distribuição e, enfim, a criação de plano anual de supervisão aos municípios.

Essas propostas foram encaminhadas ao Ministério da Saúde, à Coordenação Nacional do Programa Nacional de Imunizações, às Coordenações Estaduais do Programa Nacional de Imunizações, aos Secretários Estaduais de Saúde, aos Presidentes de Conselhos de Secretários Municipais de Saúde, à Presidência da Fundação Nacional de Saúde.

Nesse contexto, é basilar analisar o voto do Ministro Relator, Walton Alencar Rodrigues, na decisão plenária 505/99, que trata da auditoria operacional estudada.

A princípio, o Ministro Relator reforçou como objetivo da auditoria a melhora nos índices de cobertura vacinal do país, bem como a identificação do que causava discrepâncias nestes índices nas esferas estaduais e municipais.

Ao aprofundar-se nas distorções entre os níveis de vacinação nos estados, o ministro Walton Alencar Rodrigues pontuou que, a nível nacional, desde 1998 a cobertura vacinal alcançava números satisfatórios, que de acordo com o Ministério da Saúde, seriam de 95% para o sarampo e 90% para as demais doenças. Todavia, ao observar os índices por estado, ele afirmou:

> Distorções dos índices nacionais são verificadas quando confrontados entre si os índices de cobertura vacinal dos estados e dos municípios. Com relação aos estados, cito os extremos de Pernambuco e Alagoas, cujos índices de cobertura vacinal de poliomielite, assim como de DPT, discrepam entre 130% e 60%, respectivamente; Distrito Federal e Pará, com índices de cobertura de BCG de 159% e 85%; e São Paulo e Pará, índices de cobertura de sarampo, 125% e 60%.

No decorrer do seu voto, o Ministro Walton Alencar Rodrigues ainda trouxe o dado alarmante de que, em 1998, 58% dos municípios brasileiros apresentaram cobertura vacinal do sarampo abaixo do padrão, de DTP 50%, de BCG 44% e de poliomielite 49% não conseguiram alcançar a cobertura ideal.

Nesse ponto, o Ministro afirmou que, segundo o relatório da auditoria, alguns fatores podem explicar essa diferença entre os números, a exemplo da falha nos dados populacionais do IBGE, que muitas vezes superestimavam ou subestimavam o número de habitantes de algumas localidades. Outra questão foi a migração populacional por ocasião de vacinas, em que um habitante de determinada cidade acabava tomando a dose de vacina em cidade distinta, o que prejudicava os índices de seu município de origem, já que a vacinação era computada no município em que ocorreu.

Contudo, outros fatores estruturais também foram determinantes para que essas localidades não atingissem suas metas, a exemplo do que expõe o relator:

> No capítulo do Relatório de Auditoria denominado "Constatações", apontaram-se diversos fatores que se traduzem em óbices ao atingimento das metas do PNI. Tais constatações relacionam-se a falhas de estrutura física e organizacional do PNI em níveis estadual e municipal, à falta de treinamento das equipes de salas de vacinação, à insuficiência de estratégias de divulgação, à ausência de padronização no pertinente à mensuração das necessidades de imunobiológicos, à deficiência no

> gerenciamento dos recursos disponíveis como conseqüência de falta de comprometimento de responsáveis pela formulação e condução das políticas de saúde, em especial prefeitos e secretários de saúde, dentre outras.

Por outro lado, foi observado que o desempenho do PNI local depende da iniciativa dos gestores e coordenadores daquela localidade, assim como do envolvimento dos diversos órgãos governamentais e de toda comunidade, ou seja, sociedade civil, igrejas, escolas e programas de rádio.

Ao final de seu voto, o ministro trouxe as seguintes recomendações a serem seguidas pelas esferas nacional, estadual e municipal:

> a) manutenção da erradicação da poliomielite e do sarampo e do controle das formas graves de tuberculose, difteria, tétano e coqueluche; b) nivelamento da cobertura vacinal de estados e municípios, de modo a que todos atinjam a meta ótima; c) maior comprometimento dos gestores com o programa; d) diminuição das perdas de imunobiológicos; e) disseminação, entre estados e municípios, de boas práticas na área de imunização.

Por fim, o relator pontuou também que um grande aspecto das auditorias operacionais e de desempenho é o monitoramento da execução das recomendações encaminhadas aos órgãos responsáveis.

4.2 O acompanhamento das recomendações: o Acórdão 272/2003

Em sessão realizada no Tribunal de Contas da União no dia 26 de março de 2003, foi proferido o Acórdão 272/2003, referente ao processo 010.823/1999-9, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues, que trouxe o relatório de auditoria de desempenho sobre o impacto da implementação das recomendações sugeridas no Acórdão 404/2000, no âmbito do Programa Nacional de Imunizações.

Segundo o voto do Ministro Relator, constatou-se que, até o mês de maio de 2002, cerca de 85% das recomendações feitas através da auditoria operacional aqui estudada, foram implementadas, seja total ou parcialmente, 7,5% das recomendações não puderam ser aplicadas devido às alterações administrativas no Ministério da Saúde e na Fundação Nacional de Saúde (Funasa), enquanto apenas os outros 7,5% não foram, de fato, cumpridas.

Em seguida, o ministro Walton Alencar Rodrigues afirmou em seu voto que um dos objetivos dessa auditoria de desempenho era analisar em que medida as auditorias

operacionais são relevantes do ponto de vista de custo-benefício. Todavia, o relator esclareceu que, embora não se possa analisar quantitativamente esse custo-benefício, muitos foram os ganhos qualitativos. Confira-se:

> Segundo a gerente e coordenadora nacional do Programa Nacional de Imunizações, Dra. Maria de Lourdes Souza Maia, "o trabalho de auditoria operacional foi fator decisivo para o aprimoramento dos critérios de controle de perdas de doses de vacinas, o que veio contribuir para a economia de recursos do programa e para a aquisição de maior quantidade de imunobiológicos". [...] Cite-se também o aumento dos índices de cobertura vacinal no país (sarampo, tríplice, poliomielite e BCG) e a tão desejada homogeneidade entre os estados, resultado da maior conscientização das equipes de vacinação e do aprimoramento do controle de perda de doses de vacina.

De acordo com dados obtidos pelo Ministério da Saúde[33], notou-se no caso do Sarampo, por exemplo, que o número de casos confirmados no Brasil saiu de 908 em 1999 para 02 casos em 2003, o que condiz com o período em que houve um maior incentivo às campanhas de vacinação.

A partir do que foi exposto, é evidente que a auditoria operacional realizada no Programa Nacional de Imunizações no final dos anos 90 e início dos anos 2000 foi fundamental na solidificação do programa e na concretização de uma política pública para a saúde, bem como cumpriu o seu papel de promover eficácia, efetividade e economicidade no serviço público.

[33]BRASIL, Ministério da Saúde. Disponível em: Situação Epidemiológica. Disponível em:https://www.gov.br/saúde/pt-br/assuntos/saúde-de-a-a-z/s/sarampo/situação-epidemiologica. Acesso em:20/03/2025.

5 O ACÓRDÃO 2.622/2022 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E SEUS RESULTADOS

5.1 O Acórdão 2.622/2022 do TCU

O TCU, após quase duas décadas da última auditoria operacional realizada no Programa Nacional de Imunizações, a fim de examinar como se organizam e se coordenam as intervenções públicas para garantir a cobertura vacinal da população e para apoiar o PNI, por meio do Acórdão 2.622/2022, analisou o relatório de uma nova auditoria, cujo foco foi direcionado à qualidade dos dados vacinais, à governança das ações de comunicação sobre imunização e à coordenação do financiamento de pesquisa, desenvolvimento e inovação em vacinas.

Esta auditoria foi autorizada mediante despacho, em 24 de setembro de 2021, do Ministro Vital do Rêgo, no TC 038.173/2021-2, e integrou o esforço coordenado pela Organização Latino-Americana e do Caribe de Instituições Superiores de Controle (Olacefs) para atingir o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 3 das Nações Unidas, o qual visa a promoção da saúde e bem-estar de todos, especialmente das crianças menores de cinco anos.

Vale destacar que a auditoria baseou-se em uma análise documental e de dados fornecidos pelo Ministério da Saúde (MS), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e suas agências de fomento e teve como escopo as ações de vacinação de rotina incluídas no Calendário Nacional de Vacinação (CNV) de cinco imunizantes aplicados em crianças de até um ano: pentavalente, tríplice viral, pneumocócica, meningocócica C e poliomielite.

Para a sua realização, foram analisados gráficos, com o objetivo de entender a tendência e a correlação entre a cobertura vacinal das vacinas priorizadas e de programas que concorrem para o alcance dos objetivos do PNI. Além disso, houve entrevistas com técnicos dos ministérios já citados, especialistas e gestores estaduais e municipais. Ainda, foram conduzidas pesquisas eletrônicas com coordenadores estaduais e municipais de imunização cujas respostas foram analisadas por meio de tabulações e gráficos.

Em um primeiro momento, o Acórdão 2.622/2022 versou sobre o Programa Nacional de Imunizações, seus princípios, metas, estrutura organizacional e questões orçamentárias, nas quais observou a complexidade no mapeamento orçamentário dos dispêndios, como também abordou a importância do Calendário Nacional de Vacinação.

Uma nova perspectiva trazida por essa auditoria, em relação à auditoria anterior, refere-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os quais fazem parte da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, visando assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar de todos, que nesta auditoria concentrou-se na avaliação da maturidade da governança horizontal dos programas que concorrem para o alcance dos objetivos do PNI.

Ademais, sobre a cobertura vacinal no país, constatou-se que no período de 2000 até 2015 as metas traçadas pelo Ministério da Saúde foram alcançadas. Todavia, a partir de 2016, passou a existir uma trajetória de queda na CV, atingindo níveis inferiores aos desejados, sobretudo, nas vacinas que compõem o CNV.

Observou-se ainda que, no Brasil, antes da pandemia de Covid-19, as taxas globais de vacinação infantil contra difteria, tétano, coqueluche, sarampo e poliomielite estagnaram por anos em cerca de 86%, indicador abaixo dos 95% recomendados pela OMS (Organização Mundial da Saúde) para proteção contra o sarampo. Ocorre que, até o período em que foi publicado o relatório da auditoria (novembro de 2022), especialmente devido à pandemia de covid-19, a cobertura vacinal apresentou tendência de queda.

Um exemplo preocupante trazido no relatório da Auditoria Especial instaurada e apreciada pelo TCU no processo administrativo 040.655/2021-0, acerca da diminuição dos índices de cobertura vacinal no país, referiu-se à perda do selo de certificação de eliminação do sarampo no Brasil, o país havia recebido esse título da Organização Pan-Americana de Saúde em 2016, mas a ocorrência de surtos virais em 2018 fez a nação brasileira retroceder neste ponto.

Desta feita, em conformidade com os dados disponibilizados nos sistemas do Ministério da Saúde, entre 2018 e 2021 nenhum estado conseguiu alcançar as metas de cobertura em todos os cinco imunizantes selecionados na auditoria realizada. A título de informação, em 2018, Alagoas, Ceará, Minas Gerais e Rondônia conseguiram atingir a meta em quatro dos cinco imunizantes, embora todos os estados tenham ficado abaixo da meta fixada para a Tríplice Viral D2.

Os auditores do tribunal realizaram, com base em entrevistas a profissionais da área e em trabalhos acadêmicos, uma tabela que elencou as principais causas para a queda das coberturas vacinais, sendo elas: falsa percepção de risco de não se vacinar, descrença na segurança e eficácia das vacinas, concepções políticas e religiosas, falta de confiança no

serviço de vacinação, dificuldade de acesso, imprecisão de dados e deficiências na gestão das ações de saúde.

Na auditoria em questão foram apontadas deficiências no acompanhamento da situação vacinal e no acesso aos serviços de vacinação, a necessidade de melhoria na comunicação para esclarecimento de crenças e percepções equivocadas sobre as vacinas, bem como as limitações da qualidade dos sistemas de informação do PNI, os quais apresentam atraso da alimentação e migração dos dados vacinais, além de desatualização das bases populacionais utilizadas.

Ainda sobre este ponto, em seu voto, o Ministro relator do Acórdão 2.622/2022 indicou como possíveis causas para a redução significativa ocorrida nos índices de cobertura, sobretudo, posteriormente à pandemia, a recalcitrância de alguns gestores federais em demonstrar plena confiança na ciência, tanto no combate à Covid-19 quanto nas vacinas desenvolvidas naquele período.

Outra questão trazida diz respeito à vacinação tardia. Isso porque as regras para registro de cobertura vacinal são restritivas no sentido de que doses aplicadas fora da idade são registradas no sistema e são usadas para o acompanhamento de situação vacinal e outras análises, porém não entram no cálculo da cobertura. Assim, um ponto de irresignação seria se um dos fatores para a queda CV não poderia ser o adiamento da vacinação pelas famílias para além da idade preconizada no CNV, especialmente no contexto da pandemia de Covid-19.

Quanto à conjuntura pandêmica vivida entre os anos de 2020 e 2022, a partir de entrevistas eletrônicas realizadas pela equipe de auditoria, verificou-se que 43% dos coordenadores municipais de imunização consideraram o impacto da pandemia como negativo (38,4%) ou muito negativo (4,6%), enquanto, para 88,9% dos coordenadores estaduais o impacto foi muito negativo ou negativo.

Nesse sentido, os impactos mais citados pelos coordenadores municipais foram: famílias que teriam deixado de comparecer para a vacinação de rotina em razão de influência de notícias falsas ou por medo de contaminação (60% dos respondentes) e redução da atividade de busca ativa de não vacinados pelos profissionais de saúde. Por outro lado, na esfera estadual, os coordenadores indicaram: falta de funcionamento das salas de vacinação em horários estendidos (59,3%), carência de integração entre a área de imunização e os demais programas da Atenção Primária à Saúde (37%) e carência de ações de comunicação

sobre a eficácia e segurança das vacinas e de recursos para a realização de vacinação extramuros (33,3%).

No âmbito desta auditoria, três programas federais e as suas correlações com as CV's foram analisadas, sendo eles: Programa Saúde na Escola (PSE), Programa Saúde na Hora (PSH) e Estratégia de Saúde da Família (ESF). Depreende-se da análise dos dados que as coberturas vacinais e a aplicação desses programas movem-se na mesma direção, ou seja, quando aumenta a presença de um deles em determinada área, aumentam as CV.

Assim, a auditoria constatou que o PSE foi o programa que apresentou as maiores correspondências entre sua incidência nas comunidades e o aumento dos índices de vacinação, o que poderia ser um indicativo para a recuperação das coberturas vacinais nas metas estabelecidas pelo Ministério da Saúde.

No relatório de auditoria consta que os dispêndios com aquisição de vacinas de rotina pelo Ministério da Saúde e Fiocruz, de 2018 a 2021, variaram entre R$ 3,2 bilhões e R$ 3,9 bilhões de reais, sendo observada queda na despesa de 10,3% de 2019 a 2020, com recuperação em 2021 (aumento de 21,7% em relação a 2020). Conforme o relator, essas variações são justificáveis pela própria dinâmica do planejamento, que considera entre outros aspectos o consumo médio e a situação epidemiológica para ajustes nos quantitativos de aquisição, de forma que não se evidencia tendência de queda em relação às aquisições de vacinas de 2018 a 2021.

Outro entrave recorrente no planejamento nacional de imunizações constatado refere-se ao desabastecimento de vacinas, segundo o relator, a partir de abril de 2022 houve uma diminuição na quantidade de doses de BCG distribuídas aos estados, que passaram de 01 milhão para 500 mil por mês, o que ainda seria suficiente para atingir os níveis ideais de cobertura vacinal, já que no Brasil, conforme consta na auditoria, nascem cerca de 2,7 milhões de crianças por ano e a cota de 06 milhões de doses anuais seria suficiente.

Algumas causas foram apontadas para a ocorrência do desabastecimento: falhas no processo de planejamento de aquisição, problemas relacionados ao mercado de vacinas, achados na análise de qualidade das vacinas, imprecisões na solicitação de vacinas por parte dos estados e municípios, problemas de distribuição pelo MS, falhas de controle e monitoramento de estoques, e perdas de vacinas.

Das entrevistas com os coordenadores municipais e estaduais de imunização, nota-se que alguns dos problemas relatados na auditoria da decisão 404/2000 do Tribunal de Contas da União ainda permanecem, a exemplo das dificuldades com super ou subestimação das doses aplicadas e deficiências no denominador para cálculo da cobertura vacinal, com baixa captação dos nascidos vivos pelo Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc) ou superestimação da população-alvo pelo IBGE.

À época da auditoria em comento, também foram relatadas incongruências nos sistemas de informação do Ministério da Saúde que apresentavam dificuldades de operacionalização e até falta de credibilidade nos dados apresentados, apesar dos avanços ocorridos ao longo dos anos nos sistemas de informação utilizados na gestão do PNI.

Outro eixo trazido na auditoria referiu-se ao financiamento em pesquisa, desenvolvimento e inovação na esfera vacinal. Do relatório é possível extrair que diversas intervenções públicas na área têm o potencial de possibilitar a cooperação e a complementaridade entre planos e projetos. No entanto, a falta de uma entidade centralizadora que coordene esses projetos permite que sejam financiadas linhas de pesquisas idênticas em programas diferentes, sem mecanismos institucionais que garantam um diálogo entre elas. Logo, chega-se à conclusão que há ausência de uma avaliação abrangente das intervenções como um todo, não garantindo o seu cumprimento, no conjunto, das prioridades nacionais de pesquisa em vacina.

Diante dessas informações, o Ministro Vital do Rêgo afirmou que, a fim de que a gestão do programa de governo seja mais eficiente e aproveite o reforço de outras intervenções públicas, é indispensável que os atores conheçam adequadamente esse fenômeno: quais são os principais fatores que afetam as CV e em qual medida.

Finalmente, o relator pontuou a relevância da auditoria apresentada, a fim de aprimorar a gestão tripartite do SUS e a participação das diversas esferas no PNI, com entrega da vacinação propriamente dita, bem como alimentação dos sistemas pelos municípios, verificando-se necessária a realização de fiscalização coordenada com os tribunais de contas dos estados e municípios para avaliar, no Programa Nacional de Imunizações, a adesão dos estados e municípios aos sistemas de informações relacionados ao PNI, assim como verificar o estoque e as perdas de vacinas localmente.

No Acórdão nº 2.622/2022, os ministros do Tribunal de Contas da União sugeriram a utilização mais adequada da tecnologia da informação, a fim de alimentar os sistemas do Ministério da Saúde e intensificar o acompanhamento da situação vacinal, a instituição de um processo estruturado e transparente de planejamento de aquisição e de distribuição de vacinas, bem como uma maior coordenação no financiamento de pesquisa, desenvolvimento e inovação na área da saúde.

5.2 O acompanhamento das recomendações: o Acórdão 622/2025 do TCU

Como decorrência do item 9.8 do Acórdão 2.622/2022, já discutido no presente trabalho, nos anos de 2022 e 2023 foi realizada uma nova auditoria operacional no âmbito do Programa Nacional de Imunizações (PNI) com o fito de avaliar os aspectos estruturantes da política pública de vacinação no Brasil, ou seja, a adesão dos estados e municípios aos sistemas de informação relacionados ao programa, à conservação, à gestão de estoques, à distribuição e ao acompanhamento das ações de imunização.

O Acórdão 622/2025, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, tratou desta auditoria, realizada no âmbito da Rede Integrar de Políticas Públicas Descentralizadas[34], sob a coordenação do Tribunal de Contas da União, e contou com a participação de 21 equipes de auditoria em todo o Brasil. Desse modo, foram inspecionadas 222 salas de vacinação, 87 centrais municipais e 32 centrais estaduais de armazenamento de imunobiológicos. Ademais, houve prioridade para as ações relacionadas ao Calendário Nacional de Vacinação (CNV) da Criança, com foco especial nos imunizantes Pentavalente, Tríplice Viral, Pneumocócica, Meningococo C e Poliomielite, todos destinados a crianças até um ano.

No concernente ao monitoramento das recomendações realizadas pelo TCU na auditoria anterior, observou-se que 80% das deliberações estavam sendo cumpridas ou estão em execução, enquanto 20% foram implementadas parcialmente, com pouca probabilidade de serem totalizadas.

[34] A Rede Integrar de Políticas Públicas Descentralizadas, ou somente Rede Integrar, é uma rede colaborativa, formada pelos Tribunais de Contas do Brasil, por meio do Acordo de Cooperação Técnica entabulado entre IRB, ATRICON, TCU e Tribunais de Contas aderentes, com o objetivo de estabelecer cooperação técnica para fiscalização e aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no Brasil.

Alguns desafios foram apresentados, no eixo da pesquisa, inovação e desenvolvimento em vacinação: as medidas concretizadas, embora representem avanços, ainda não garantem participação efetiva dos entes federativos, o que limita sua capacidade de articulação nacional.

No que tange à qualidade dos sistemas de informação acerca dos dados vacinais, concluiu-se que carecem de maior qualidade. Ainda, sobre a governança das ações de comunicação, a auditoria notou que permanece a ausência de articulação estruturada entre os entes federados, o que compromete a efetividade das campanhas de vacinação, ainda que o relatório tenha reconhecido o esforço do Ministério da Saúde na implementação das recomendações do Acórdão 2.622/2022, a partir de iniciativas como o Movimento Nacional pela Vacinação e eventos sobre desinformação.

Em conclusão, o Ministro Relator afirmou ser necessário o acompanhamento do TCU em ações futuras para que as deliberações ainda pendentes sejam cumpridas, de modo a contribuir para o fortalecimento da política pública de imunizações e a proteção da saúde coletiva.

Ao examinar os Acórdãos 2.622/2022 e 622/2025, é possível inferir que o negacionismo científico e a disseminação de notícias falsas se mostram como novos e relevantes obstáculos ao alcance das metas do Programa Nacional de Imunizações. A esses fatores, somam-se os problemas decorrentes da logística de dados do programa e da fragilidade na organização e articulação intefederativa para o enfrentamento da desinformação, o que evidencia a dificuldade da Administração Pública de fazer valer o princípio constitucional da eficiência.

Esses desafios assumem grande relevância quando comparados aos verificados em auditorias anteriores, o que será objeto de análise no próximo capítulo, por meio de um estudo comparativo entre a Decisão 404/2000 e o Acórdão 2.622/2022.

6 A DECISÃO 404/2000 E O ACÓRDÃO 2.622/2022: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

Embora separadas por duas décadas, as auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas da União no Programa Nacional de Imunizações oferecem um panorama essencial para o exame da evolução e dos desafios dessa fundamental política pública brasileira.

Para que se realize uma análise comparativa entre as duas auditorias, é imprescindível pontuar o contexto histórico em que ambas foram realizadas. A primeira, em 1999, foi realizada em uma conjuntura de consolidação do PNI, em que as autoridades sanitárias possuíam autonomia e a sociedade, de modo geral, já nutria a cultura vacinal. Em razão disso, os índices de cobertura vacinal eram satisfatórios e ascendentes. Por outro lado, a auditoria de 2022 foi realizada em um contexto completamente diferente, no qual a cobertura vacinal já passava por um decréscimo desde a metade da década anterior e a eficácia das vacinas e os estudos da comunidade científica passaram a ser desacreditados por gestores públicos e por uma considerável fração da população, além de todo o cenário pandêmico a partir de 2020.

Apesar de buscarem melhorar a efetividade, eficiência e economicidade do programa, cada auditoria enfrentou seus desafios, ainda que alguns tenham permanecido no decorrer de vinte anos. Enquanto na Decisão 404/2000 houve sugestões para melhorar a operacionalização do programa e atingir a meta de 100% de crianças vacinadas contra o sarampo, a coqueluche, a febre amarela e a hepatite b, no Acórdão 2.622/2022 o estudo se aprofundou nas causas da recusa vacinal e na qualidade dos sistemas de informação do Ministério da Saúde, a fim de que a cobertura vacinal atingisse novamente os índices mínimos de segurança.

Da análise dos relatórios, observa-se que problemas como a imprecisão estatística (especialmente nos dados populacionais e na alimentação dos sistemas de informação), a gestão das ações de saúde e os entraves na distribuição e perda de vacinas persistiram, o que evidencia a morosidade dos agentes públicos para sanar questões que ocorrem há mais de duas décadas e trazem prejuízos não apenas sanitários, mas também orçamentários.

Com relação à receptividade de ambas as auditorias, ao verificar os acórdãos 272/2003 e 622/2025 do TCU, é notável que as sugestões foram aceitas e, em certa medida implementadas (85% e 80%, respectivamente), ainda que de forma parcial, o que demonstra a capacidade dos tribunais de contas em contribuir para a efetivação dos serviços públicos.

Outra similaridade entre os relatórios é que tanto em 2000 quanto em 2022, foi constatado que a melhoria nos índices vacinais está diretamente ligada à incidência participativa em programas como Saúde da Família.

Assim, depreende-se que a decisão 404/2000 teve sua importância na solidificação e no aprimoramento do PNI, com resultados subsequentes significativos como o aumento da cobertura vacinal, a melhoria na área de recursos humanos, a diminuição de mortes por sarampo e posterior certificado de eliminação da doença no país.

Em contrapartida, o Acórdão 2.622/2022 traz a perspectiva de um PNI que, após sua consolidação nacional, enfrenta desafios um tanto diferentes dos enfrentados no início do século, sobretudo devido a fatores sociais e políticos que extrapolam a gestão operacional do programa, os quais influenciam na disseminação de desinformação e ataques à ciência. Dessa maneira, a governança interfederativa que compõe o caráter tripartite do SUS é fundamental para o enfrentamento dos desafios que são colocados nesta década.

Ademais, é importante destacar que, diferentemente do período em que foi realizada a auditoria operacional relativa ao processo administrativo 040.655/2021-0, atualmente o Governo Federal tem mantido o diálogo com a comunidade científica, ao fomentar a cultura vacinal, a exemplo do sancionamento da Lei nº 14.886, de 2024[35], pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que instituiu o Programa Nacional de Vacinação em Escolas Públicas, o qual busca ampliar os índices de vacinação em todo o território nacional, tendo como público-alvo os estudantes.

Logo, a fiscalização por parte dos órgãos de controle, a exemplo do TCU, torna-se fulcral para que o Programa Nacional de Imunizações consiga apresentar melhorias operacionais, como também para que as entidades governamentais elaborem estratégias de comunicação que busquem confrontar a desinformação e, assim, melhorar os indicadores sanitários do país.

[35]BRASIL. *Lei n.º 14.886, de 11 de junho de 2024.* Institui o Programa Nacional de Vacinação em Escolas Públicas. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Seção 1, ano 161, n.º 111, p. 1, 12 jun. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14886.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi estudado, compreende-se que, com o advento da Emenda Constitucional n° 19 de 1998, a qual incorporou expressamente o princípio da eficiência à Constituição da República de 1988, houve uma mudança de paradigma na condução da Administração Pública do país. Nesse sentido, os gestores passaram a ter a responsabilidade de entregar o serviço público com qualidade, no menor tempo possível, economizando o máximo de recursos.

Nesse teor, a Carta Magna Cidadã também elevou o protagonismo dado ao Tribunal de Contas da União, quando o órgão passou de mero fiscalizador a agente de governança pública, tendo como uma de suas atribuições a realização de auditorias de conformidade e operacionais, as quais são utilizadas como instrumento de indução de melhorias na gestão. Quanto às últimas, notou-se que são imprescindíveis na avaliação e proposição de políticas eficientes.

Na contemporaneidade, o TCU contribui para o fortalecimento de uma cultura institucional que valoriza o diálogo, a colaboração e o consenso entre os diversos atores públicos, portando-se não apenas como um órgão de punição aos gestores, mas como um ente comprometido com a melhoria da qualidade de vida da população.

Nessa lógica, o presente trabalho teve como objeto de estudo a atuação do TCU por meio das auditorias operacionais, especificamente, no Programa Nacional de Imunizações, a fim de analisar e verificar em que medida o controle externo tem contribuído para a efetividade das políticas vacinais no Brasil.

Da análise da Decisão 404/2000 e do Acórdão 2.622/2022, ambos do Tribunal de Contas da União, a partir de seus relatórios e votos em plenário, observou-se a persistência de problemas estruturais no programa, mesmo em épocas e conjunturas distintas, a exemplo da perda de vacinas, dificuldades de comunicação com a população, problemas na governança interfederativa e entraves nos sistemas de informações do Ministério da Saúde.

Desse modo, a Administração Pública Brasileira demonstrou falta de interesse para solucionar questões burocráticas e estruturais no período de duas décadas, como também não se atentou aos novos desafios surgidos com a mudança no contexto histórico, político e social.

Por outra via, a partir dos relatórios dos Acórdãos n° 272/2003 e n° 622/2025, notou-se que cerca de 80% das sugestões proferidas pelo TCU foram acatadas, evidenciando a eficácia e o prestígio da auditoria operacional como meio de controle externo. Contudo, a implementação parcial transcrita nas auditorias também revela limitações na capacidade estatal de promover mudanças precisas e duradouras no âmbito do PNI.

Assim, embora alguns doutrinadores tratem a eficiência administrativa como uma utopia, neste trabalho foi observado que as instituições de controle são essenciais não apenas para fiscalizar e punir os gestores, mas também para garantir a execução de políticas que melhorem a vida das pessoas.

Entretanto, os apontamentos realizados nas auditorias operacionais só trazem mudanças significativas para a população quando os gestores, legitimados democraticamente pelo voto popular, se comprometem a executá-los, permitindo uma administração eficiente.

Sem que haja um esforço mútuo e colaborativo entre os órgãos de controle e os administradores públicos, as auditorias operacionais não passarão de documentos sugestivos, perpetuando a noção de eficiência administrativa como utopia. Logo, é notável o papel fundamental dos órgãos de controle externo na proporção de uma administração eficaz, econômica e solidária.

No âmbito do Programa Nacional de Imunizações, para que, de fato, os resultados desejados sejam alcançados e as doenças imunopreveníveis sejam superadas, é necessário o comprometimento e a colaboração harmônica entre Executivo, Legislativo, Judiciário e sociedade civil, no combate à desinformação, na melhoria dos sistemas informacionais e na garantia de desenvolvimento estrutural para promoção da qualidade de vida coletiva.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União atua, por meio das auditorias operacionais no PNI, como parceiro estratégico, fomentando um ambiente de consensualidade e corresponsabilidade, a fim de que as políticas públicas vacinais alcancem seus objetivos sociais e sanitários no menor período de tempo possível, com a maior economicidade para os cofres públicos, fazendo-se valer o princípio constitucional da eficiência administrativa e assegurando o direito à vida e à saúde de todos os brasileiros.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. **A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União.** 2022. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022. p. 54–62.

ALEGRETTI, Humberto. A Constituição e a Administração Pública na Itália. Brasília, jan./mar. 1988.

ARAÚJO, I. da P. S. **Introdução à auditoria operacional.** Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ARAÚJO, I. P. S. Auditoria operacional: o sonho em realidade. **Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba,** João Pessoa, ano V, n. 9, p. 67–89, 2011.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Diário Oficial da União,** 25 fev. 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Diário Oficial da União,** Seção 1 – Suplemento, 16 jul. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Diário Oficial da União,** Seção 1, p. 22 359, 10 nov. 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. C**onstituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Diário Oficial da União,** Seção 1, p. 22 359, 19 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da União,** Seção 1, p. 953, 24 jan. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 1.171, de 22 de junho de 1994.** Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União,** 23 jun. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1171.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras

providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del020A0.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890.** Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos relativos à receita e despesa da República. **Diário Oficial da União,** 8 nov. 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.129, de 29 de março de 2021.** Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital... **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14129.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.886, de 11 de junho de 2024.** Institui o Programa Nacional de Vacinação em Escolas Públicas. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Seção 1, ano 161, n.º 111, p. 1, 12 jun. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14886.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 6.259, de 30 de outubro de 1975.** Dispõe sobre o financiamento das ações e serviços públicos de saúde... **Diário Oficial da União,** 31 out. 1975. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6259.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União... **Diário Oficial da União,** Seção 1, 12 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos... **Diário Oficial da União,** Seção 1, p. 1 917, 14 fev. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Situação Epidemiológica. Disponível em: https://www.gov.br/saude/.../sarampo/situacao-epidemiologica. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de auditoria operacional.** 3. ed. Brasília: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.p.7.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. ed.4.,2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 2.622/2022,** TC 040.655/2021-0. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo, 30 nov. 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/2622/2022. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 622/2025**, TC 030.721/2022-9. Plenário. Relator Ministro Bruno Dantas, 26 mar. 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/622/2025. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal.** 8. ed. Brasília, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão n.º 272/2003,** TC 010.823/1999-9. Plenário. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 26 mar. 2003. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/272/2003. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão n.º 404/2000,** TC 010.823/1999-9. Plenário. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 17 maio 2000. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/404/2000. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União – Revisão junho 2011 (NAT).** Brasília, 2011. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/.../normas-de-auditoria-do-tcu-nat.htm. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Padrões de Monitoramento.** Brasília, 2009. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/.../padroes-de-monitoramento.htm. Acesso em: 19 mar. 2025.

CANCIAN, Renato. **Burocracia - Max Weber e o significado de "burocracia"**. Disponível:https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/burocracia-max-weber-e-o-significado-de-burocracia.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p. 447.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo.** 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 112.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 193.

DUTRA, Pedro; REIS, Thiago. **O soberano da regulação: o TCU e a infraestrutura.** São Paulo: Singular, 2020.

FILHO, Ubirajara. A Emenda Constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na administração pública. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos (org.). **Direito administrativo: fundamentos e princípios do direito administrativo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-administrativo-fundamentos-e-principios. Acesso em: 22 set. 2024.FLEISCHMANN, Roberto Silveira. Auditoria operacional: uma nova classificação para os resultados dos seus monitoramentos. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 53, p. 23–44, jan./fev. 2019.

ITÁLIA. **Constituzione della Repubblica Italiana,** 22 dicembre 1947. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Roma, n. 298, 27 dic. 1947. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1947/12/27/047U0001/sg. Acesso em: 22 jul. 2025.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas.** 7. ed. São Paulo: Método, 2017.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 10. ed. Niterói: Saraiva, 2016. p. 43.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 217–218.

MORAES, Germana Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública.** São Paulo: Dialética, 2004. p. 294.

OLIVEIRA, Roberto Vasconcelos de. **Auditoria operacional: uma nova ótica dos tribunais de contas auditarem a gestão pública, sob o prisma da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, e o desafio de sua consolidação no TCE/RJ.** 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração Pública e de Empresa, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro. p. 43–63.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.