

SENADO FEDERAL  
COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS

PARECER Nº , DE 2000

Da Comissão de Assuntos Sociais sobre o Aviso nº 138 de 2000-SF, que encaminhou ao Senado Federal a Decisão nº 570/2000-TCU, referente à auditoria de desempenho no Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde – REFORSUS.

RELATOR: SENADOR SÉRGIO  
MACHADO

RELATOR “AD HOC”: SENADOR JONAS

PINHEIRO

## I – RELATÓRIO

O Tribunal de Contas da União encaminhou ao Senado Federal, mediante o Aviso nº 4583-SGS-TCU, em 28 de julho de 2000, cópia da Decisão nº 570/2000-TCU, bem como do relatório e voto que a fundamentou.

Nesta Casa, o Aviso nº 4583-SGS-TCU foi protocolado sob a denominação de Aviso nº 138/2000-SF e remetido à Comissão de Assuntos Sociais, onde fomos designados para relatar a matéria em 14 de setembro de 2000.

Trata a Decisão nº 570/2000-TCU da Auditoria de Desempenho realizada no Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde - REFORSUS, integrante do Plano Especial de Auditoria de Desempenho, aprovado pela Decisão nº 506/1999-TCU/Plenário, inscrevendo-se entre as seis auditorias-piloto realizadas na segunda etapa do Projeto de Cooperação Técnica celebrado entre o Tribunal de Contas da União e o Reino Unido. A auditoria proposta visou, ainda, cumprir o item 8.7.1 da Decisão nº <http://www.tcu.gov.br/cgi-bin/nph-brs.exe?SECT1=START&SECT2=THESON&SECT3=PLURON&SECT4=LINKON&SECT5=ADJ&u=consultas/juris/&p=1&r=1&f=G&s1=710/> - [h0http://www.tcu.gov.br/cgi-bin/nph-brs.exe?SECT1=START&SECT2=THESON&SECT3=PLURON&SECT4=LINKON&SECT5=ADJ&u=co](http://www.tcu.gov.br/cgi-bin/nph-brs.exe?SECT1=START&SECT2=THESON&SECT3=PLURON&SECT4=LINKON&SECT5=ADJ&u=co)

[nsultas/juris/&p=1&r=1&f=G&s1=710/ - h2710/1996-TCU/ Plenário](#), que deliberou no sentido de que se procedesse ao acompanhamento dos estágios de recebimento, controle e aplicação dos recursos alocados ao Projeto REFORSUS.

O REFORSUS consiste em uma iniciativa do Ministério da Saúde que objetiva implementar ações estratégicas com o fito de fortalecer o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde – SUS, mediante a recuperação física e tecnológica das unidades de saúde públicas e filantrópicas integrantes do sistema, bem como o desenvolvimento institucional do setor saúde.

O Projeto é financiado por acordos de empréstimos firmados pelo Governo Brasileiro com o Banco Mundial - BIRD (Contrato nº 4047-BR) e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (Contrato nº 951/OC-BR), no valor total de US\$ 650 milhões, e pela contrapartida nacional no montante de US\$ 100 milhões. Do total de contrapartida, a União responde por US\$ 10 milhões, enquanto o encargo referente aos 90% restantes recai sobre os beneficiários do Projeto (estados, municípios e entidades filantrópicas).

Com vistas à operacionalização, o REFORSUS foi estruturado em dois componentes, que correspondem a seu campo de atuação estratégica:

- Componente I - apoio à melhoria da capacidade e eficiência do SUS. Esse Componente visa à recuperação da rede física de saúde.

- Componente II - promoção de inovações na administração do setor saúde. Com o Componente II busca-se aperfeiçoar a atuação dos órgãos gestores do SUS, mediante a estruturação de uma rede nacional de informação em saúde e o desenvolvimento da capacidade de formulação de políticas e de gestão descentralizada do SUS.

O levantamento efetuado pelo Tribunal de Contas revelou que, até 31/08/1999, 86,3% dos 989 subprojetos do Componente I aprovados não tinham sido concluídos, após dois anos de vigência dos acordos de empréstimo firmados com o BIRD e o BID. No caso do Componente II, nenhum dos 32 subprojetos havia sido finalizado até aquela data.

Ademais, constatou-se estar ocorrendo descompasso entre o planejamento de desembolso estabelecido à época da celebração dos acordos e a efetiva execução financeira do Projeto. Os saques efetivados dos recursos totais dos empréstimos somavam apenas 21,01% do planejado até aquela data, sendo 33,85% dos recursos do BIRD e 8,15% dos recursos do BID. Vale ressaltar que os Acordos de Empréstimos firmados com aquelas instituições financeiras findariam em 30.06.2000 e 16.03.2001.

Diante desse quadro, a Auditoria de Desempenho de que trata a Decisão 570/2000-TCU foi dirigida para verificar as causas do reduzido nível de

execução dos projetos integrantes do REFORSUS e do baixo desempenho financeiro observado.

Nesse sentido, foram identificadas como causas de tal situação a precária qualidade das propostas apresentadas pelos beneficiários, o desconhecimento das normas licitatórias utilizadas (indicadas pelos Bancos financiadores dos empréstimos), a exigência de apresentação de contrapartida pelos beneficiários e a deficiência na assistência técnica exercida junto aos executores dos projetos.

As principais consequências da baixa execução financeira e orçamentária do REFORSUS, indicadas pelo Tribunal de Contas, consistem na possibilidade remota de conclusão total do objeto dos acordos nos prazos fixados, no alto valor de pagamento de taxa de compromisso e no pagamento excessivo de juros sobre o saldo das contas especiais.

Nesse contexto, com o objetivo de aprimorar o REFORSUS, de forma a lhe conferir maior efetividade, a Corte de Contas, mediante a Decisão 570/2000-TCU, decidiu:

*“8.1. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que, no prazo de 30 dias, elabore estudo conclusivo sobre o REFORSUS, especificamente com respeito ao Acordo de Empréstimo firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, que vence em 16.03.2001, com o fito de avaliar a possibilidade de prorrogação de sua vigência, levando em consideração, entre outros, os seguintes aspectos: os efeitos financeiros em termos de pagamento de encargos por um período mais longo do que o previsto, as despesas administrativas adicionais, a capacidade técnico-financeira dos beneficiários executarem os subprojetos, o tempo que ainda será necessário para a execução completa dos subprojetos contratados e os efeitos da desvalorização cambial sobre o saldo financeiro do projeto;*

*8.2. recomendar à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, por intermédio da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, que:*

*8.2.1. elabore estudo, em articulação com a Unidade de Gerência do Projeto - UGP, objetivando analisar a possibilidade de adequar o valor das contas especiais do REFORSUS ao ritmo de execução do projeto e de alterar a sistemática de solicitação de realimentação das contas especiais de forma a evitar-se elevados saldos médios nessas contas e o pagamento desnecessário de juros sobre saldos não utilizados;*

*8.2.2. monitore o saldo médio das contas especiais do REFORSUS, emitindo mensalmente relatório que analise as expectativas de pagamento de juros sobre o saldo não utilizado e apresente alternativas para sua administração de modo a minimizar o pagamento de encargos, sem prejuízo da execução do projeto;*

*8.3. recomendar à Unidade de Gerência do Projeto REFORSUS - UGP/REFORSUS, por intermédio da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, que:*

*8.3.1. institua indicadores de desempenho que contemplem o tempo despendido pelos beneficiários do projeto na realização de licitações e o percentual de recursos desembolsados por subprojeto com o objetivo de monitorar sua execução;*

*8.3.2. realize um levantamento com vistas a aferir o nível de desempenho dos subprojetos do REFORSUS, identificando os executores mais bem sucedidos a fim de disseminar suas boas práticas, bem como aqueles cuja performance tem se mostrado insatisfatória, de forma a identificar e solucionar os entraves técnicos ao andamento do projeto;*

*8.4. alertar o Ministro de Estado da Saúde que o baixo índice de execução do Projeto Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde - REFORSUS requer, de imediato, a adoção de medidas objetivando corrigir o rumo das ações em curso, sendo conveniente, além da implementação das providências propostas nos itens 8.1, 8.2 e 8.3 desta Decisão, o desenvolvimento de outras ações, incluindo a avaliação da produtividade/desempenho do pessoal envolvido no Projeto no âmbito do Ministério, abrangendo os contratados, uma vez que a administração da Unidade Gestora do REFORSUS é custeada pela Organização Panamericana de Saúde - OPAS, questão não averiguada nesta auditoria mas que pode estar também influenciando na morosidade de execução do Projeto;*

*8.5. recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde a observância das seguintes diretrizes na formulação de futuros projetos financiados por recursos externos:*

*8.5.1. realização de estudo de viabilidade que avalie de forma objetiva o custo de administração do projeto, os requisitos de participação (apresentação de contrapartida, capacidade técnica para elaborar subprojetos, adimplência para com a Fazenda Federal, etc) e a capacidade dos beneficiários em preenchê-los, bem como o tempo necessário para a execução dos subprojetos (conclusão do processo licitatório, execução de obras, etc);*

*8.5.2. elaboração de uma previsão de desembolso e estabelecimento de cronograma de avaliação de propostas de subprojetos com término anterior à entrada em vigor dos financiamentos, com o objetivo de se dimensionar mais precisamente a necessidade e o fluxo financeiro do empréstimo e de se evitar a incidência de encargos durante a fase preparatória dos projetos;*

*8.5.3. planejamento detalhado da estrutura de acompanhamento e assistência técnica na elaboração de propostas e na execução de subprojetos nas demais esferas de governo, contemplando mecanismos de incentivo ao envolvimento de estados e municípios na tarefa;*

*8.6. encaminhar o presente processo à 4ª Secex para que seja realizado o monitoramento da implementação das recomendações retro nos termos propostos;*

*8.7. determinar à Coordenação de Fiscalização e Auditoria que, em conjunto com a 4ª SECEX, inclua no Plano de Auditoria para o 1º Semestre de 2.001 trabalhos a serem realizados, inclusive pelas SECEXs regionais, na execução dos subprojetos aprovados no âmbito do REFORSUS, por meio de amostragem, devendo a coordenação dos trabalhos ficar a cargo da 4ª SECEX;*

*...”*

## 1.2 – ANÁLISE

Juntamente com a função legislativa, o exercício do controle externo é função típica do Poder Legislativo. Conforme determina os arts. 70 e 71 de nossa Carta Magna, o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

O Exercício da fiscalização vem, nos últimos anos, sendo gradualmente aperfeiçoado, somando-se ao enfoque puramente formal o aspecto finalístico do controle. Assim, os Órgãos encarregados do controle voltam suas ações para a verificação da eficácia, eficiência e economicidade das ações governamentais.

Nesse contexto, a Decisão em tela, referente à auditoria de desempenho no REFORSUS, vem corroborar essa linha de pensamento. Pretendeu-se com a referida auditoria avaliar o impacto da atividade governamental, entendido como o resultado líquido produzido pelo REFORSUS, ou seja, as modificações verificadas na saúde atribuídas única e exclusivamente a esse Projeto. Em outras palavras, buscou-se apurar em que medida as ações implementadas lograram produzir os efeitos pretendidos pela administração.

Assim, a auditoria procurou identificar as causas da baixa execução do REFORSUS, quais sejam, a precária qualidade das propostas apresentadas pelos beneficiários, o desconhecimento das normas licitatórias utilizadas (indicadas pelos Bancos financiadores dos empréstimos), a exigência de apresentação de contrapartida pelos beneficiários e a deficiência na assistência técnica exercida junto aos executores dos projetos.

Ademais, a auditoria apontou as principais conseqüências da baixa execução financeira e orçamentária do REFORSUS que são: a possibilidade remota de conclusão total do objeto dos acordos nos prazos fixados, o alto valor de pagamento de taxa de compromisso e o pagamento excessivo de juros sobre o saldo das contas especiais.

Por fim, a Decisão em exame determinou a adoção de medidas com o fim de dirimir os problemas levantados pela auditoria e aprimorar o REFORSUS.

Dessa forma, parece clara a utilidade das auditorias de desempenho. Por isso revela-se importante o Senado Federal e suas Comissões incentivarem a realização dessa forma de exercício de controle. Sem dúvida, o custo social de um projeto com deficiência em seu planejamento e execução pode ser minimizado por meio da implementação de ações propostas pelas auditorias de desempenho.

## II – VOTO

Diante da análise acima exposta, sugere-se a esta Comissão de Assuntos Sociais que tome conhecimento da Decisão nº 570/2000-TCU, acerca da auditoria de desempenho no Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde – REFORSUS e delibere sobre o arquivamento da matéria.

Sala das Reuniões, em 06 de junho de 2001.

Senadora MARINA SILVA, Presidenta em exercício

Senador JONAS PINHEIRO, Relator “Ad Hoc”