



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

PROCESSO Nº: 11977/2023
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE URUCARÁ
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO AVERIGUAÇÃO
REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
REPRESENTADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE URUCARÁ E ENRICO DE SOUZA FALABELLA
ADVOGADO(A): ISAAC LUIZ MIRANDA ALMAS - OAB/AM 12199, ANA CLÁUDIA SOARES VIANA - OAB/AM 17319 E MARIANA PEREIRA CARLOTTO - OAB/AM 17299
OBJETO: REPRESENTAÇÃO INTERPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PARA APURAÇÃO DE POSSÍVEIS DEFICIÊNCIAS NO PLANEJAMENTO E NA GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS NO MUNICÍPIO DE URUCARÁ.
ÓRGÃO TÉCNICO: DEAS
PROCURADORA: ELISSANDRA MONTEIRO FREIRE ALVARES
AUDITOR-RELATOR: LUIZ HENRIQUE PEREIRA MENDES

RELATÓRIO

- 1) Trata-se de representação interposta pelo Ministério Público de Contas em face do Sr. Enrico de Souza Falabella, Prefeito Municipal de Urucará, com o objetivo de apurar possíveis deficiências no planejamento e na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS no município naquela municipalidade.
- 2) A representação foi admitida pela Presidência desta Corte de contas, conforme Despacho às fls. 16/17, com a respectiva publicação às fls. 18/19.
- 3) Determinei o início da instrução processual às fls. 21/22.
- 4) Após notificação (fls. 28/29), o gestor compareceu aos autos (fls. 95-258).
- 5) O DEAS emitiu Laudo Técnico Conclusivo (fls. 259-274) se manifestando pela procedência e expedição de determinações ao referido ente.
- 6) O Ministério Público de Contas, se manifestou no mesmo sentido (fls. 613-617).



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

- 7) Após, vieram os autos conclusos para manifestação.
- 8) É o relatório sucinto do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

9) De início, ao tempo em que encampo o juízo de admissibilidade positivo exercido pela Presidência deste Tribunal, observo que o processo está maduro para julgamento, na medida em que, em respeito aos ditames regimentais e da lei orgânica, obedeceu ao princípio do devido processo legal, bem como respeitou o contraditório e a ampla defesa.

10) Conforme sucintamente exposto no relatório, o representante ventilou possíveis falhas na elaboração da política pública na área da saúde do município de Uruará, as quais podem refletir na qualidade dos seus gastos e prejudicar – ou mesmo impedir – o recebimento de recursos de outros entes pelo município.

11) Alegou, também, que existe o risco real de se reputarem ilegítimas todas as despesas com as ações e serviços públicos de saúde realizadas pelo município, por ofensa a vários dispositivos constitucionais, legais e normativos.

12) Ainda de acordo com o *Parquet* de Contas, diante da caracterização de grave falta de planejamento, com descumprimento dos princípios constitucionais da eficiência administrativa e da responsabilidade fiscal, e do elevado risco de dano à qualidade dos gastos em saúde e à legalidade administrativa, o Ministério Público de Contas entende que, além dos reflexos na prestação de contas de 2022, seja determinado prazo para que o gestor corrija os rumos do planejamento na área de saúde.

13) Nos termos delineados pelo representante, essa correção deve incluir a revisão do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o ano de 2023, assegurando a participação popular na elaboração do Plano de Saúde, por meio da realização da Conferência Municipal de Saúde, com atuação do respectivo Conselho Municipal de Saúde e observância às demais exigências legais pertinentes.

- 14) Em sua defesa, o interessado aduziu, em síntese, o seguinte:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

Conforme exposto no tópico acima, o Relatório de Auditoria de Levantamento-DEAS consta nos autos do Processo de Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Uruará, referente ao exercício de 2022, sendo, após inclusão, emitida Notificação nº 510/2023-DICAMI, devidamente respondida pelo gestor, em 06 de novembro de 2023.

Ocorre que, como justificativa da necessidade de correção imediata e controle concomitante da Corte de Contas a presente representação fora admitida, conforme Despacho nº 430/2023-GP, tendo por objeto apurar as possíveis deficiências no planejamento e na gestão do Sistema Único de Saúde no município de Uruará, considerando o Relatório de Auditoria de Levantamento. Nesse sentido, resta claro que o objeto da presente representação está sendo analisado nos autos da Prestação de Contas – 2022, sendo que no bojo da PCA encontra-se em fase instrutória adiantada.

● Achado nº 1: A administração municipal supostamente não observou os procedimentos normativos para a realização da Conferência Municipal de Saúde;

Nesse sentido, no primeiro ano da gestão (2021) não foi possível realizar a Conferência Municipal de Saúde em razão da crise sanitária provocada pelo Sars Cov – 2 (novo coronavírus). A situação foi tão grave que em 30 de janeiro de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – com o mais alto nível de alerta, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional.

(...)

Apenas em 05 de maio de 2023 a OMS declarou o fim da Emergência de Saúde Pública ocasionada pela pandemia de Covid-19.

Logo, a Conferência Municipal de Saúde, que seria realizada em 2021, já no primeiro ano da gestão, coincidiu com o período que segue marcado por um grave cenário pandêmico. Considerando as medidas adotadas para enfrentamento da pandemia, dentre elas a exigência do distanciamento social, não fora possível a realização do evento, base para o PMS 2022-2025.

(...)

Destaca-se que, a gestão municipal cumpriu todos os ritos estabelecidos e realizou a juntada de todos os atos praticados na Conferência Municipal de Saúde, desde a publicação do decreto de convocação até a aprovação do Relatório Final pelo Conselho de Saúde, conforme documentos constantes no anexo I.

(...)

Portanto as ações de educação em saúde ocorrem de forma dinâmica e em tempo integral em todos os espaços de diálogo com a população, corroborando com as diretrizes e os regimentos das Conferências Municipais de Saúde, conforme documentos constantes no anexo II.

Consta ainda no Relatório de Auditoria que o Plano de Governo para a Saúde, protocolado junto à justiça eleitoral por ocasião das eleições, não teria sido colocado em debate na Conferência de Saúde. Com relação a isso, é importante esclarecer que o Plano de Governo para a Saúde foi submetido, apresentado e votado, de modo que foi sugerido a retirada das propostas que já haviam sido contempladas e já constavam no Plano de Governo, conforme Plano Municipal de Saúde constante no anexo III.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

Fora apontado ainda que a administração municipal não teria apresentado evidências do processo de escolha dos membros da comissão organizadora. Com relação a isso, informa-se que a escolha dos membros ocorreu na 1ª Reunião do Conselho Municipal de Saúde, tendo como pauta a realização da Conferência de Saúde, oportunidade na qual fora discutido e aprovado o regulamento e o regimento, conforme documentação constante no anexo IV.

Com relação às ações de mobilização, já fora exposto acima todas as medidas adotadas pela gestão municipal para incentivo e informação à população. No entanto, destaca-se ainda que fora produzido material educativo (folders), distribuído e divulgado pelas equipes de saúde. Porém, tratava-se de uma conferência com restrições em razão da pandemia de Covid-19, devendo respeitar as recomendações contidas no Regimento da conferência em razão da pandemia, conforme documentação constante no Anexo V.

Consta no Relatório de Auditoria que a administração municipal não teria apresentado a regulamentação e a formalização dos procedimentos para a escolha dos delegados segundo os critérios legais. Com relação a isso, os espaços utilizados para as escolhas dos Delegados se deram a partir de Conferências Locais nos territórios das Unidades Básicas de Saúde que realizaram suas escolhas observando a capilaridade do território e a importância da contribuição das demandas nesse nível de atenção à saúde. Os registros constam em atas, além de documentação fotográfica da escolha dos delegados eleitos, conforme constante no anexo VI.

Com relação a elaboração dos documentos, informa-se que a Comissão Organizadora elaborou a minuta do decreto de convocação, as portarias para publicar as decisões do Conselho Municipal de Saúde, bem como a minuta do regulamento e do regimento ao gestor municipal. Toda a documentação foi devidamente protocolada no gabinete da prefeitura, conforme consta no anexo VII.

(...)

Com relação a apresentação de evidências de ampla publicidade ao Relatório Final da Conferência, destaca-se que o resultado da Conferência Municipal de Saúde e o Plano de Saúde foram submetidos a aprovação pelo Conselho de Saúde, de modo que as cópias dos relatórios foram entregues aos respectivos conselheiros para ampla divulgação em suas entidades representativas, conforme anexo VIII.

• Achado nº 2: A administração municipal supostamente não observou os procedimentos normativos para elaboração do Plano Municipal de Saúde; O PPA foi encaminhado por meio do Ofício Nº 63/2022 - GAPRE/SEMSA em 16 de abril de 2022 ao TCE, constando previsão orçamentária destinados à Secretaria Municipal de Saúde e ao Conselho Municipal de Saúde para gastos com conferências de saúde, conforme documentação constante no anexo IX.

(...)

Nesse sentido, destaca-se que o município de Uruará observou todos os procedimentos normativos atinentes à elaboração do Plano Municipal de Saúde, de modo que apenas não foi realizado em 2021 em razão da pandemia de Covid-19.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

Ademais, a participação popular é comprovada por meio dos registros em atas das conferências locais, que incluíram as zonas rurais, proporcionando ampla divulgação e participação, conforme já esclarecido no anexo V.

Conforme consta no Anexo VIII, o Plano de Saúde Municipal foi submetido à aprovação do Conselho Municipal, tendo em vista que é requisito básico para anexar ao instrumento de gestão do Ministério da Saúde DIGISUS.

● Achado nº 3: A administração municipal supostamente não observou os procedimentos normativos para a elaboração do Plano Plurianual na área da saúde;

Com relação a isso, destaca-se que o Plano Plurianual de Saúde é construído com informações técnicas e não é um plano definitivo. Em razão das dificuldades ocasionadas pela pandemia de COVID-19, ocorreu o atraso que gerou a falta de cumprimento de algumas metas. Logo, optou-se por encaminhar o projeto de lei com as ressalvas da necessidade de revisitar o plano, bem como incluir metas a partir da conferência de saúde

● Achado nº 4: A administração municipal supostamente não conferiu transparência ao planejamento e saúde do município;

Com relação a esse achado, observa-se que consta no orçamento programado para o período 2022-2025 a situação de “não informado ao TCE”. Acerca deste apontamento, destaca-se que o encaminhamento da documentação referente a todo o planejamento na área da saúde - desde a Conferência Municipal de Saúde até o PPA na área da saúde, foi realizado por upload dos arquivos na pasta compartilhada criada pelo município. Além disso, por meio do Ofício Nº 63/2022 -GAPRE/SEMSA, fora encaminhado ao TCE/AM, 16 de abril de 2022.

V. DOS PEDIDOS Ante o exposto, requer:

a) O recebimento das presentes razões de defesa, nos termos do art. 82 e 85, ambos do RITCE;

b) Que seja determinado o arquivamento da presente representação em detrimento da duplicidade de matéria com objeto do Proc. nº 11909/2023, evitando decisões contraditórias ou até bis in idem, deixando que esta Corte aprecie a matéria somente nos autos do Processo nº 11909/2023, o qual já se encontra em estágio mais avançado de instrução;

c) Caso não entenda pelo arquivamento da presente representação, que, ao final, no mérito, após a oitiva do órgão técnico e do parquet de Contas junto a esse Tribunal, seja a presente representação julgada improcedente, considerando a ausência de deficiências no planejamento e na gestão do Sistema Único de Saúde no município de Uruará.

15) O DEAS, em sua manifestação, assim asseverou:

Quanto a possível existência de bis in idem entre processos.

37. No caso em questão, a princípio não se configura "bis in idem". A inclusão do Relatório de Auditoria de Levantamento no Processo de Prestação de Contas de 2022 do município de Uruará visa subsidiar a emissão do Parecer Prévio, uma medida de controle e fiscalização. Por outro lado, a fixação de prazo para o Prefeito comprovar a revisão dos planos busca corrigir falhas e garantir a transparência no planejamento da saúde municipal.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

38. Embora ambas as medidas se relacionem à gestão da saúde, seus objetivos são distintos e não representam dupla punição. A inclusão do relatório visa avaliar a prestação de contas, enquanto a fixação de prazo busca aprimorar os instrumentos de planejamento, promovendo a eficiência e a qualidade dos serviços de saúde oferecidos à população.

Da análise do mérito

(...)

51. A análise comparativa do PPA e do PMS revela uma desconexão entre suas metas de saúde, evidenciando a falta de alinhamento entre esses instrumentos de planejamento. Conforme a norma, o PMS deveria direcionar a elaboração do PPA, porém, não foi possível estabelecer essa relação. As descrições e metas para a área da saúde são divergentes entre os documentos evidenciam essa falta de sintonia.

(...)

53. Pode-se supor que este descompasso entre as metas do Plano Plurianual (PPA) e do Plano Municipal de Saúde (PMS) seja um caso isolado. No entanto, essa falta de sincronia é observada também nas demais metas, onde sequer é possível estabelecer alguma relação. Essa desconexão revela uma significativa falta de alinhamento do PPA com o planejamento estabelecido no PMS do município. Os documentos parecem funcionar de forma independente, o que pode comprometer a eficácia das políticas públicas implementadas.

54. Ao aprofundar a análise da relação entre os instrumentos de planejamento PAS, LDO e LOA elaborados para o ano de 2023, a mesma problemática persiste. O PAS não se materializa de forma efetiva nas diretrizes e metas da LDO, tampouco nos detalhes da LOA. Essa falta de alinhamento é resultado direto da estruturação inadequada do Plano Plurianual (PPA), que não estabelece um vínculo claro com o Plano Municipal de Saúde (PMS), comprometendo a elaboração dos demais instrumentos de planejamento.

55. Em relação a esses desalinhamentos, o representante legal esclareceu que as dificuldades impostas pela pandemia de Covid-19 causaram atrasos que comprometeram o cumprimento de algumas metas. Diante desse cenário, optou-se por encaminhar o projeto de lei com a ressalva de que o plano seria revisado e as metas ajustadas a partir da conferência de saúde.

56. A justificativa apresentada é plausível, porém, não se confirmou na prática. Em consulta aos instrumentos de planejamento municipal (orçamentário e de saúde) para o período ora analisado não ficou constatado alterações nesse período que alinhassem as metas do PMS ao PPA, nem que estabelecessem a coerência entre o PAS e a LDO/LOA.

57. É fato que os instrumentos de planejamento são flexíveis e podem ser ajustados ao longo do tempo. Um exemplo notável é o caso da pandemia de Covid-19, que exigiu a adequação dos planos de saúde e orçamentários da União para o enfrentamento desta crise, algo não previsto inicialmente. No entanto, essa dinâmica de adaptação não foi observada na questão específica do desalinhamento entre as metas do PMS e do PPA para o Município de Uruará.

60. Portanto, considerando descoordenação entre os instrumentos de Planejamento Municipal de Saúde (PMS e PAS) e o Plano Plurianual (PPA, LDO e LOA); considerando também a proximidade do início de um novo ciclo



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

de planejamento em saúde municipal e também que as alterações que visam a harmonização entre os instrumentos requerem mobilização não somente o executivo, mas também do legislativo, sugere-se DETERMINAR que, no novo ciclo de planejamento municipal na saúde a iniciar em 2025, a Prefeitura de Uruará, em conjunto com a Secretaria de Saúde, representada pelo prefeito e pelo gestor municipal de saúde, inclua as diretrizes, metas e indicadores que serão aprovadas no PMS nas propostas dos novos instrumentos orçamentários (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e Lei Orçamentária Anual - LOA) a serem encaminhados à Câmara Municipal. Além disso, observar durante a elaboração do PPA as orientações da Nota Técnica Nº 03/2022-DEAS/SECEX, emitida por este Tribunal de Contas.

Quanto à suposta falta de publicidade relativa aos planos e demais atos da saúde no portal de transparência municipal com página especial e link para a pasta da saúde, inclusive os instrumentos de gestão fiscal.

65. Todavia, apesar dessas orientações normativas e legislativas vigentes, ao realizar pesquisa no Portal Oficial da Prefeitura do Município de Uruará selecionando as opções Transparência > Saúde > Plano Municipal de Saúde e Relatório de Gestão Municipal de Saúde, com o intuito de obter informações e publicização dos instrumentos de planejamento e gestão da saúde do município, esta Unidade Técnica constatou a ausência de disponibilidade atualizada de tais instrumentos. Essa omissão inclui a falta de publicação de planos importantes como o Plano Municipal de Saúde (PMS) 2022-2025, Programação Anual de Saúde (PAS) – 2023 e 2024 e o Relatório de Gestão Municipal de Saúde (RGMS) 2021, 2022 e 2023, que são orientadores do planejamento da saúde municipal e, por consequência, direcionam a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) para a área da saúde do município. Isso contraria os princípios da publicidade e do acesso à informação, comprometendo a capacidade dos cidadãos de acessar informações cruciais para o acompanhamento e fiscalização das políticas de saúde locais, essenciais para garantir que as ações governamentais estejam alinhadas às necessidades da comunidade e aos padrões legais estabelecidos. 66. Dessa maneira, sugere-se DETERMINAR à Prefeitura de Uruará que, no prazo razoável de 90 (noventa) dias, publique de forma clara, acessível e em conformidade com a legislação vigente, a atualização de todos os instrumentos relacionados ao Planejamento Municipal da Saúde. Esses documentos incluem o Plano Municipal de Saúde (PMS), o Plano Anual de Saúde (PAS), Relatório de Gestão Municipal de Saúde (RGMS), entre outros documentos relevantes da área da saúde, os quais são cruciais para garantir a transparência e permitir o acompanhamento adequado por parte dos cidadãos. Esta ação deve ser acompanhada de medidas que assegurem a permanente atualização e manutenção da acessibilidade dessas informações no portal oficial da prefeitura.

V. CONCLUSÃO 67. Ante o exposto, no que tange à Representação formulada pelo Ministério Público de Contas (MPC), esta Unidade Técnica, com estrito fundamento nos autos processuais, propõe ao Excelentíssimo Relator, após manifestação prévia do Ministério Público de Contas (MPC): 68. Que seja CONHECIDA a presente Representação, com amparo jurídico no art. 288 da



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

Resolução nº 04/2002-RITCE/AM, uma vez que restaram preenchidos os pressupostos processuais intrínsecos e extrínsecos aplicáveis à espécie. 69. Que seja CONSIDERADA, NO MÉRITO, PROCEDENTE, pela notável falta de conexão entre os instrumentos de planejamentos da área da saúde (PMS e PAS) com os instrumentos de planejamentos orçamentários (PPA, LDO e LOA) do Município, bem como pela falta de publicidade relativa aos planos e demais atos da saúde no portal de transparência municipal, contrariando o disposto no art. 15, inciso X, da Lei nº 8.080/1990; art. 94, inciso V, da Portaria de Consolidação nº 1/2017; art. 30, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, art. 31 e o art. 36, § 2º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 37 da Constituição Federal; e art. 5º da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI). 70. Que seja EXPEDIDA DETERMINAÇÃO para que, no novo ciclo de planejamento municipal na saúde a iniciar em 2025, a Prefeitura de Uruará, em conjunto com a Secretaria de Saúde, representada pelo prefeito e pelo gestor municipal de saúde, inclua as diretrizes, metas e indicadores que estarão presentes no PMS nas propostas dos novos instrumentos orçamentários (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e Lei Orçamentária Anual - LOA) a serem encaminhados à Câmara Municipal. Além disso, observar durante a elaboração do PPA as orientações da Nota Técnica Nº 03/2022-DEAS/SECEX, emitida por este Tribunal de Contas. 71. Que seja EXPEDIDA DETERMINAÇÃO para que à Prefeitura de Uruará que, dentro do prazo razoável de 90 dias, publique de forma clara, acessível e em conformidade com a legislação vigente, a atualização de todos os instrumentos relacionados ao Planejamento Municipal da Saúde. Esses documentos incluem o Plano Municipal de Saúde (PMS), o Plano Anual de Saúde (PAS), Relatório de Gestão Municipal de Saúde (RGMS), entre outros documentos relevantes da área da saúde, os quais são cruciais para garantir a transparência e permitir o acompanhamento adequado por parte dos cidadãos. Esta ação deve ser acompanhada de medidas que assegurem a permanente atualização e manutenção da acessibilidade dessas informações no portal oficial da prefeitura. 72. Que sejam CUMPRIDAS as determinações advindas do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, sob pena de aplicação de multa, nos termos do art. 54, inciso IV, da Lei nº 2.423/1996 c/c art. 308, IV, "b", da Resolução nº 04/2002-RITCE/AM. 73. Que sejam OFICIADAS AS PARTES INTERESSADAS acerca das decisões advindas deste processo.

16) O Ministério Público reiterou a manifestação do DEAS.

17) Isto posto, passo à análise ponto a ponto da representação, já deixando registrado desde logo que comungo integralmente tanto dos fundamentos lançados na manifestação técnica do DEAS quanto do Parecer do Ministério Público de Contas constantes destes autos. Por este motivo, suas manifestações passam a compor as razões de decidir desta proposta de voto, naquilo que não a contrarie.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**

Tribunal Pleno

DO SUPOSTO *BIS IN IDEM*

18) Inicialmente, o representado alegou suposta duplicidade de objeto em razão do objeto focal desta demanda ter sido abordada no processo de auditoria nº 10.572/2023, de minha relatoria.

19) Naqueles autos, acompanhando à unanimidade a minha proposta de voto, o Tribunal Pleno desta Corte de Contas decidiu que a matéria lá tratada deveria ser analisada na prestação de contas anual do executivo daquela municipalidade, exercício 2022 (processo nº 11.909/2023).

20) Ocorre que a matéria destes autos não é a mesma nem do referido processo auditoria nem do processo de prestação de contas anual, principalmente em relação ao seu enfoque. Explico. No processo de prestação de contas, a matéria será vista somente para fins de emissão de parecer prévio, não podendo, no meu entendimento, o gestor sofrer qualquer tipo de sanção, diferentemente de um processo de representação, como é este caso.

21) Assim, afasto o alegado *bis in idem*.

DA SUPOSTA FALTA DE HARMONIZAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO EM SAÚDE E OS INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS MUNICIPAIS

22) O *Parquet*, em sua inicial, atacou a falta de harmonização entre os instrumentos de Planejamento Municipal de Saúde (Plano Municipal de Saúde - PMS e Plano Anual de Saúde - PAS) e os demais instrumentos orçamentários (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) do município de Uruará.

23) A confecção do Plano de Saúde de forma aderente aos instrumentos orçamentários é crucial para assegurar a efetividade das políticas públicas de saúde, a alocação eficiente de recursos e o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos para o setor. A falta ou inadequação desse planejamento pode prejudicar a qualidade dos serviços de saúde oferecidos à população e resultar em irregularidades na gestão dos recursos públicos.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

24) O DEAS, departamento especializado de auditoria em saúde desta Corte de Contas, após minuciosa análise tanto do Plano Plurianual (PPA) quanto do Plano Municipal de Saúde (PMS) que *há desconexão entre suas metas de saúde, evidenciando a falta de alinhamento entre esses instrumentos de planejamento. Conforme a norma, o PMS deveria direcionar a elaboração do PPA, porém, não foi possível estabelecer essa relação. As descrições e metas para a área da saúde são divergentes entre os documentos evidenciam essa falta de sintonia.*

25) A título de exemplo, trouxe que a meta relacionada ao Conselho Municipal de Saúde está definida a ser atingida como 1 no PMS, ao passo que o Plano Plurianual (PPA) a estabelece como 4, vejamos:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

Figura 1: Plano Municipal de Saúde – Urucará

DIRETRIZ Nº 2 - FORTALECIMENTO DA REDE DE ATENÇÃO BÁSICA							
OBJETIVO Nº 2 – Aumento de desempenho da Atenção Básica							
Nº	Descrição de Metas	Indicador para Monitoramento e avaliação da meta	Meta Plano (2022-2025)	Meta Prevista			
				2022	2023	2024	2025
01	Capacitar os profissionais para melhorar o acolhimento aos usuários	Número de cursos de atualização por ano	09	03	02	02	02
18	Manter a cobertura das ações obrigatórias do Programa Saúde na Escola (PSE) em 100% das escolas pactuadas	Percentual de Cobertura das ações obrigatórias do PSE nas escolas pactuadas	100%	100%	100%	100%	100%
19	Investigar 100% dos óbitos maternos e infantis, com proposta de intervenções nas unidades de saúde e nos hospitais onde ocorreram os óbitos	Proporção de óbitos maternos e infantis investigados em determinado local e período	100%	100%	100%	100%	100%
20	Fazer aquisições de materiais como: escova de dente, creme dental, fio dental e demais matérias;	Percentual de Materiais adquiridos	100%	25%	25%	25%	25%
21	Elaborar e implementar Protocolos de atendimentos às urgências básicas nas UBS	Elaborar um Protocolo de atendimentos de urgências básicas	01	01			
22	Manter e estruturar o funcionamento do Conselho Municipal de Saúde (CMS).	Manter a estrutura do CMS.	01	01	01	01	01
23	Apoiar a realização das Conferências de Saúde.	Percentual Conferências de Saúde a serem realizadas	100%	100%	100%	100%	100%
24	Manter o enfrentamento à situação de emergência em saúde pública em decorrência	Pilaro de Contingência para resposta às emergências em saúde	01	01	01	01	01

Figura 2: Anexo II do Plano Plurianual do município de Urucará

ESTADO DO AMAZONAS PREFEITURA MUNICIPAL DE URUCARÁ PPA 2022-2025		PPA GERAL POR TIPO DE PROGRAMA PROGRAMA FINANCEIRO		PPA - PLANO PLURIANUAL	
PROGRAMA: ATENÇÃO A SAÚDE DA POPULAÇÃO				Página 4	
OBJETIVO: Promover o acesso universal da população aos serviços ambulatoriais, emergenciais e hospitalares nos postos de saúde e hospitais localizados no Município.					
PUBLICO ALVO: População do Município					
MULTISETORIAL: Não		HORIZONTE TEMPORAL: Contínuo		MÊS/ANO DE INÍCIO: 00/0000	
				MÊS/ANO DE TÉRMINO: 00/0000	
DADOS FÍSICOS E FINANCEIROS DAS AÇÕES					
ORÇAMENTÁRIA					
ATIVIDADE					
Encargos com Assistência a Saúde de Carentes	Unidade		Meta Física	Meta Financeira	
Produto Pessoa Atendida	Unidade		16.140	1.701.833	
Encargos com o Conselho Municipal de Saúde	Unidade		Meta Física	Meta Financeira	
Produto Conselho Mantido	Unidade		4	87.274	
Estruturação da Rede de Serviços da Atenção Básica de Saúde	Unidade		Meta Física	Meta Financeira	
Produto Rede Mantida	Unidade		4	261.821	
Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	Unidade		Meta Física	Meta Financeira	
Produto Unidade Mantida	Unidade		4	130.910	
Manutenção da Secretaria Municipal de Saúde	Unidade		Meta Física	Meta Financeira	
Produto Unidade Mantida	Unidade		4	17.293.242	
Manutenção do Programa de Atenção a Saúde da População Para Procedimentos do MAC	Unidade		Meta Física	Meta Financeira	
Produto Pessoa Atendida	Unidade		2.000	9.453.901	
Manutenção do Programa de Atenção Básica a Saúde	Unidade		Meta Física	Meta Financeira	
Produto Pessoa Atendida	Unidade		4.000	20.063.304	
Manutenção do Programa de Vigilância em Saúde/Sanitária	Unidade		Meta Física	Meta Financeira	
Produto Pessoa Beneficiada	Unidade		4	802.917	
Saúde - Encargos com Ações e Serviços para Enfrentamento a Pandemias	Unidade		Meta Física	Meta Financeira	
Produto Pessoa Atendida	Unidade		400	218.184	
Total por Tipo de Ação				50.013.386	
PROJETO					
Construção de Unidade Básica de Saúde	Unidade		Meta Física	Meta Financeira	
Produto Unidade Construída	Unidade		8	523.641	
Total por Tipo de Ação				523.641	
Total por Programa				50.537.027	

26) O DEAS também faz questão de afirmar que isto se trata somente um exemplo, pois não é um caso isolado, tendo sido observado este descompasso nas demais metas, onde sequer é possível se estabelecer alguma relação.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

27) Essa desconexão evidencia uma falta considerável de alinhamento entre o PPA e o planejamento definido no PMS do município. Os documentos parecem funcionar de maneira isolada, o que pode comprometer a eficácia das políticas públicas implementadas.

28) Taxativamente o DEAS também assevera que ao aprofundar a análise da relação entre os instrumentos de planejamento PAS, LDO e LOA elaborados para o ano de 2023, a mesma problemática persiste. O PAS não se materializa de forma efetiva nas diretrizes e metas da LDO, tampouco nos detalhes da LOA. Essa falta de alinhamento é resultado direto da estruturação inadequada do Plano Plurianual (PPA), que não estabelece um vínculo claro com o Plano Municipal de Saúde (PMS), comprometendo a elaboração dos demais instrumentos de planejamento.

29) Sobre esses desalinhamentos, o representante legal explicou que as dificuldades geradas pela pandemia de Covid-19 provocaram atrasos que afetaram o cumprimento de algumas metas. Diante dessa situação, decidiu-se encaminhar o projeto de lei com a ressalva de que o plano seria revisado e as metas ajustadas após a conferência de saúde.

30) O DEAS afirmou categoricamente que a justificativa apresentada é plausível, porém, não se confirmou na prática. Em consulta aos instrumentos de planejamento municipal (orçamentário e de saúde) para o período ora analisado não ficou constatado alterações nesse período que alinhassem as metas do PMS ao PPA, nem que estabelecessem a coerência entre o PAS e a LDO/LOA.

31) É certo que os instrumentos de planejamento são flexíveis e podem ser ajustados ao longo do tempo. Um exemplo claro disso foi a pandemia de Covid-19, que demandou a adaptação dos planos de saúde e orçamento da União para enfrentar essa crise inesperada. Entretanto, essa capacidade de adaptação não foi observada no caso específico do desalinhamento entre as metas do PMS e do PPA no Município de Uruará.

32) As normas de regência sobre o caso impõem uma estrita correlação entre os planos orçamentário (PPA e LDO) e de saúde (PMS). A Lei Federal nº 8.080/1990, também conhecida como Lei Orgânica da Saúde, estabelece as diretrizes para o Sistema Único de Saúde (SUS). Entre suas disposições, a lei determina que a proposta orçamentária do SUS deve ser elaborada em conformidade com o plano de saúde, garantindo a coerência entre o planejamento e a execução das ações e serviços de saúde, vejamos:

Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

(...)

X- elaboração da proposta orçamentária do Sistema Único de Saúde (SUS), de conformidade com o plano de saúde;

33) A Portaria de Consolidação nº 1/2017, expedida pelo Ministério da Saúde reforça essa tese, estabelecendo a compatibilização entre os instrumentos de planejamento da saúde e os de planejamento e orçamento do governo:

Art. 94. Este Capítulo estabelece diretrizes para o processo de planejamento no âmbito do SUS. (Origem: PRT MS/GM 2135/2013, Art. 1º).

Parágrafo Único. O planejamento no âmbito do SUS terá como base os seguintes pressupostos: (Origem: PRT MS/GM 2135/2013, Art. 1º, Parágrafo Único). (...)

V - compatibilização entre os instrumentos de planejamento da saúde (Plano de Saúde e respectivas Programações Anuais, Relatório de Gestão) e os instrumentos de planejamento e orçamento de governo, quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), em cada esfera de gestão; (Origem: PRT MS/GM 2135/2013, Art. 1º, Parágrafo Único, V).

34) Além disso, o art. 30 da Lei Complementar nº 141/2012 estabelece que os planos plurianuais (PPA), as leis de diretrizes orçamentárias (LDO), as leis orçamentárias anuais (LOA) e os planos de aplicação dos fundos de saúde devem ser elaborados em conformidade com as disposições da lei, garantindo a alocação de recursos suficientes para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde, em consonância com as metas e prioridades estabelecidas no Plano Municipal de Saúde:

Art. 30. Os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias, as leis orçamentárias e os planos de aplicação dos recursos dos fundos de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar cumprimento ao disposto nesta Lei Complementar.

§ 1º O processo de planejamento e orçamento será ascendente e deverá partir das necessidades de saúde da população em cada região, com base no perfil epidemiológico, demográfico e socioeconômico, para definir as metas anuais de atenção integral à saúde e estimar os respectivos custos

§ 2º Os planos e metas regionais resultantes das pactuações intermunicipais constituirão a base para os planos e metas estaduais, que promoverão a equidade interregional.

§ 3º Os planos e metas estaduais constituirão a base para o plano e metas nacionais, que promoverão a equidade interestadual. § 4º Caberá aos Conselhos de Saúde deliberar sobre as diretrizes para o estabelecimento de prioridades.

35) Ainda nesse bojo, o § 2º do art. 36 da Lei Complementar nº 141/2012 estabelece que, antes do encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício correspondente, os entes federativos devem submeter a Programação Anual de Saúde (PAS) à aprovação do respectivo



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

Conselho de Saúde. Essa etapa reforça a importância do planejamento na gestão da saúde pública, pois garante que o orçamento seja elaborado com base nas prioridades e necessidades definidas no Plano de Saúde, assegurando a alocação de recursos de forma estratégica e transparente:

Art. 36. O gestor do SUS em cada ente da Federação elaborará Relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, o qual conterá, no mínimo, as seguintes informações: (...) § 2º Os entes da Federação deverão encaminhar a programação anual do Plano de Saúde ao respectivo Conselho de Saúde, para aprovação antes da data de encaminhamento da lei de diretrizes orçamentárias do exercício correspondente, à qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

36) Assim, a impropriedade permanece.

DA SUPOSTA FALTA DE TRANSPARÊNCIA RELATIVA AOS PLANOS E DEMAIS ATOS DA SAÚDE

37) A exordial do Ministério Público também ventilou a falta de publicidade da Administração Municipal no que tange aos instrumentos de planejamento da saúde municipal e demais atos da saúde no portal da transparência municipal.

38) Em relação a este achado, conforme já dito, o gestor afirmou que *consta no orçamento programado para o período 2022-2025 a situação de "não informado ao TCE". Acerca deste apontamento, destaca-se que o encaminhamento da documentação referente a todo o planejamento na área da saúde - desde a Conferência Municipal de Saúde até o PPA na área da saúde, foi realizado por upload dos arquivos na pasta compartilhada criada pelo município. Além disso, por meio do Ofício Nº 63/2022 -GAPRE/SEMSA, fora encaminhado ao TCE/AM, 16 de abril de 2022.*

39) Aduz o órgão técnico que ao realizar pesquisa no Portal Oficial da Prefeitura do Município de Uruará selecionando as opções Transparência > Saúde > Plano Municipal de Saúde e Relatório de Gestão Municipal de Saúde, com o intuito de obter informações e publicização dos instrumentos de planejamento e gestão da saúde do município, esta Unidade Técnica constatou a ausência de disponibilidade atualizada de tais instrumentos.

40) Essa omissão abrange a falta de divulgação de documentos essenciais, como o Plano Municipal de Saúde (PMS) 2022-2025, as Programações Anuais de Saúde (PAS) de 2023 e 2024, e os Relatórios de Gestão Municipal de Saúde (RGMS) de 2021, 2022 e 2023. Estes são fundamentais para



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

orientar o planejamento da saúde municipal e, conseqüentemente, para a formulação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) na área da saúde.

41) Tal omissão fere os princípios de transparência e acesso à informação, prejudicando a capacidade dos cidadãos de obter dados essenciais para monitorar e fiscalizar as políticas de saúde locais, o que é crucial para assegurar que as ações governamentais estejam em conformidade com as necessidades da comunidade e com os padrões legais.

42) Assim, a impropriedade permanece.

43) Por todo o aqui exposto, entendo que ficou comprovado, durante a instrução processual, que o gestor (i) não harmonizou os instrumentos de planejamento em saúde e os instrumentos orçamentários municipais, em inobservância aos art. 15, inciso X, da Lei nº 8.080/90; art. 94, inciso V, da Portaria de Consolidação nº 01/2017, do Ministério da Saúde; e art. 30 e 36, §2º, ambos da Lei Complementar nº 141/2012; e (ii) não conferiu transparência aos planos e demais atos da saúde, em desatenção ao art. 37 da Constituição Federal e art. 5º da Lei nº 12.527/2011.

DA APLICAÇÃO DE MULTA

44) Em que pese concorde integralmente com a fundamentação do Órgão Técnico e do *Parquet* de Contas, as quais fazem parte integrante desta proposta de voto, discordo de suas conclusões/encaminhamentos.

45) Explico.

46) Os órgãos técnico e ministerial propuseram que fosse expedida determinação ao interessado para cumprir o que, digo eu, a lei já determina.

47) *Data venia*, no meu entendimento, a competência do Tribunal de Contas não pode ser reduzida a determinar o cumprimento do que a norma mesma por si só já prevê.

48) Isto porque a norma já tem natureza cogente e impositiva, sendo desnecessária nova determinação por parte da Corte de Contas.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

49) Ao contrário disso, penso que a melhor forma de impor ao gestor o cumprimento dos ditames legais seja por meio de sanção pecuniária (multa), que visa punir o comportamento inadequado e desencorajar a repetição da infração.

50) Ao contrário do que muito se propaga, entendo que a multa, para muito além de ser uma medida punitiva, possui como primeira característica ser pedagógica. Ao impor uma penalidade financeira, busca-se não apenas punir a infração cometida, mas também promover a conscientização sobre a importância de cumprir as regras e normas estabelecidas.

51) Esse caráter pedagógico se manifesta na expectativa de que a sanção financeira faça com que os gestores reflitam sobre suas ações e as consequências de seus comportamentos, levando-os a, no futuro, adotarem práticas conformes às normas.

52) Além disso, ao demonstrar que há consequências mensuráveis e tangíveis para comportamentos inadequados, as multas também servem como um exemplo para outros gestores, ajudando a prevenir a ocorrência de impropriedades semelhantes.

53) Portanto, entendo que a aplicação de multa por parte desta Corte de Contas quando se depara a uma impropriedade é uma ferramenta que combina aspectos punitivos e pedagógicos para melhorar a conformidade e a disciplina dos gestores públicos, reduzindo e/ou minimizando danos à sociedade no futuro.

54) Sendo assim, considerando que ficou devidamente comprovado que o gestor (i) não harmonizou os instrumentos de planejamento em saúde e os instrumentos orçamentários municipais, em inobservância aos art. 15, inciso X, da Lei nº 8.080/90; art. 94, inciso V, da Portaria de Consolidação nº 01/2017, do Ministério da Saúde; e art. 30 e 36, §2º, ambos da Lei Complementar nº 141/2012; e (ii) não conferiu transparência aos planos e demais atos da saúde, em desatenção ao art. 37 da Constituição Federal e art. 5º da Lei nº 12.527/2011, entendo que deva ser aplicada multa ao Sr. Enrico de Souza Falabella, no valor de R\$ 13.654,39, pelos atos praticados com grave infração à norma, nos termos do art. 54, inciso VI, da Lei nº 2.423/1996–LOTCE/AM¹.

¹Art. 54. Independentemente do disposto no artigo 53 desta Lei, o Tribunal aplicará aos administradores e demais responsáveis, nos âmbitos estadual e municipal, multa de até o valor máximo de R\$68.271,96 (sessenta e oito mil, duzentos e setenta e um reais e noventa e seis centavos) ou o equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, pelas desconformidades comprovadas nos autos do processo, observada a gradação seguinte:

(...)

JVLOS

RELVOTO nº 559/2024-GAULUIZ

16



Proc. Nº 11977/2023

Fls. Nº _____

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

PROPOSTA DE VOTO

Com base nos autos, em divergência com o Ministério Público de Contas e em divergência com o órgão técnico, PROPONHO VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:

- 1- **Conhecer** desta Representação apresentada pelo Ministério Público de Contas, eis que presentes os requisitos de admissibilidade, nos termos do art. 288, *caput*, do RI-TCE/AM;
- 2- **Julgar Procedente** esta representação apresentada pelo Ministério Público de Contas, na medida em que, durante a instrução processual, ficou comprovado que o gestor (i) não harmonizou os instrumentos de planejamento em saúde e os instrumentos orçamentários municipais, em inobservância aos art. 15, inciso X, da Lei nº 8.080/90; art. 94, inciso V, da Portaria de Consolidação nº

VI – de 20% a 100% do valor máximo, nos casos de ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza fiscal, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (art. 22, inciso III, alínea b, da presente Lei);

JVLOS

RELVOTO nº 559/2024-GAULUIZ

17



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

01/2017, do Ministério da Saúde; e art. 30 e 36, §2º, ambos da Lei Complementar nº 141/2012; e (ii) não conferiu transparência aos planos e demais atos da saúde, em desatenção ao art. 37 da Constituição Federal e art. 5º da Lei nº 12.527/2011;

- 3- Aplicar Multa** ao Sr. Enrico de Souza Falabella no valor de R\$ 13.654,39 com fulcro no art. 54, inciso VI, da Lei nº 2.423/1996–LOTCE/AM, em razão da grave infração à norma, notadamente por não ter harmonizado os instrumentos de planejamento em saúde e os instrumentos orçamentários municipais, em inobservância aos art. 15, inciso X, da Lei nº 8.080/90; art. 94, inciso V, da Portaria de Consolidação nº 01/2017, do Ministério da Saúde; e art. 30 e 36, §2º, ambos da Lei Complementar nº 141/2012; e (ii) não ter conferido transparência aos planos e demais atos da saúde, em desatenção ao art. 37 da Constituição Federal e art. 5º da Lei nº 12.527/2011 e fixar prazo de 30 dias para que o responsável recolha o valor da MULTA na esfera Estadual para o órgão Fundo de Apoio ao Exercício do Controle Externo - FAECE, através de DAR avulso extraído do sítio eletrônico da SEFAZ/AM, sob o código “5508 – Multas aplicadas pelo TCE/AM – Fundo de Apoio ao Exercício do Controle Externo – FAECE”.

Dentro do prazo anteriormente conferido, é obrigatório o encaminhamento do comprovante de pagamento (autenticado pelo Banco) a esta Corte de Contas (art. 72, inciso III, alínea "a", da Lei Orgânica do TCE/AM), condição imprescindível para emissão do Termo de Quitação. O não adimplemento dessa obrigação pecuniária no prazo legal importará na continuidade da cobrança administrativa ou judicial do título executivo (art. 73 da Lei Orgânica do TCE/AM), ficando o DEREDE autorizado, caso expirado o referido prazo, a adotar as medidas previstas nas subseções III e IV da Seção III, do Capítulo X, da Resolução nº 04/2002-TCE/AM, bem como proceder, conforme estabelecido no Acordo de Cooperação firmado com o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil - Seção Amazonas - IEPTB/AM, ao encaminhamento do título executivo para protesto em nome do responsável;

- 4- Dar ciência** deste *Decisum* ao representante e ao representado, Sr. Enrico de Souza Falabella por meio de seus causídicos, se for o caso.

É a proposta de voto.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 15 de Agosto de 2024.



Proc. Nº 11977/2023

Fls. Nº _____

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

Luiz Henrique Pereira Mendes
Auditor-Relator

Este documento foi assinado digitalmente por LUIZ HENRIQUE PEREIRA MENDES em 15/08/2024.
Para conferência acesse o site <http://consulta.tce.am.gov.br/spede> e informe o código: 1D0F48A3-9DE242D3-13AF70F1-AFB64ACC