



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

PROCESSO: 01385/22

SUBCATEGORIA: Fiscalização de Atos e Contratos

JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Guajará-Mirim

ASSUNTO: Apuração de responsabilidade acerca do suposto atraso na elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022-2025 (PMS) e da Programação Anual de Saúde 2022 (PAS), bem como suposta irregularidade no Projeto de Lei n. 33/2022, que trata de autorização de abertura de crédito adicional especial com recursos do superávit financeiro do exercício de 2021.

RESPONSÁVEIS: Raíssa da Silva Paes (CPF ***.697.222-**), Prefeita exercício a partir de 1º.1.2021- atual

Rafael Ripke Tadeu Rabelo, (CPF: ***.813.892-**), Secretário Municipal de Saúde no período de 01.01.2021 a 22.02.2021;

Joel Gomes Bento Tavares, (CPF: ***230.651**), Secretário Municipal de Saúde no período de 24.02.2021 a 02.11.2021;

Marlene Alves dos Santos Leite, (CPF: ***.361.942-**), Secretária Municipal de Saúde no período de 03.11.2021 a 25.01.2022;

Gilberto Alves (CPF ***.862.014**), Secretário Municipal de Saúde (período 11.02.2022 a 12.09.2022).

VRF¹ A mensuração do VRF não se aplica

RELATOR: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR

1. INTRODUÇÃO

Versam os autos acerca de fiscalização de atos e contratos, instaurada por força da DM 0121/2022-GCVCS/TCE-RO, afim de apurar eventual responsabilidade acerca do suposto atraso na elaboração

¹ Volume de recursos fiscalizados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

do Plano Municipal de Saúde 2022-2025 (PMS) e da Programação Anual de Saúde 2022 (PAS), bem como suposta irregularidade no Projeto de Lei n. 33/2022, que trata de autorização de abertura de crédito adicional especial com recursos do superávit financeiro do exercício de 2021.

Em síntese, na citada decisão assim constou em seus itens I, II e V, *in verbis*:

[...]

I – **Processar** o presente Procedimento Apuratório Preliminar (PAP) a título de **Fiscalização de Atos e Contratos**, na forma do art. 38 da Lei Complementar 154/9614 c/c art. 78-C do Regimento Interno do TCE-RO e art. 10, §1º, inciso I, da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, com o fim de analisar a responsabilização sobre o suposto atraso na elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022- 2025 (PMS) e da Programação Anual de Saúde 2022 (PAS), bem como suposta irregularidade no Projeto de Lei n. 33/2022, que trata de autorização de abertura de crédito adicional especial com recursos do superávit financeiro do exercício de 2021.

II – **Determinar a Notificação** da Senhora **Raíssa da Silva Paes** (CPF: ***.697.222- **), Prefeita do Município de Guajará-Mirim e do Senhor **Gilberto Alves** (CPF: ***.862.014-**), Secretário Municipal de Saúde de Guajará-Mirim, ou de quem lhes vier substituir, dando-lhes conhecimento deste feito para que, dentro de suas respectivas competências, adotem medidas imediatas quanto à elaboração do Plano Municipal de Saúde, de natureza obrigatória e periodicidade quadrienal, para que não incorram no risco de suspensão de repasses de recursos estaduais e federais aos municípios que se encontram inadimplentes com tal exigência, conforme. previsto no art. 22, II da Lei Complementar Federal n. 141/201218 , sob pena de multa em face de eventual inação, na forma do art. 55, IV, da Lei Complementar n. 154/96.

[...]

V - **Determinar ao Departamento Do Pleno** que adote as medidas administrativas e legais cabíveis ao devido cumprimento desta Decisão e, após, encaminhe os autos à **Secretaria Geral de Controle Externo** para que, por meio da Diretoria competente, promova o devido exame e instrução do feito, de modo a devolvê-lo concluso a este Relator, autorizando de pronto, a realização de qualquer diligência que se fizer necessária desde o exame inicial até o deslinde final do processo, com fundamento no art. 11 da Lei Complementar n. 154/9620 c/c art. 247, § 1º, do Regimento Interno

[...]

2. HISTÓRICO

Após autuada a documentação referente ao presente feito, o Corpo Técnico, visando subsidiar os trabalhos de instrução, realizou diligência junto a Prefeitura Municipal de Guajará Mirim, conforme



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Ofício nº 196/2022/SGCE/TCERO e 218/2022/SGCE/TCERO (reiteração), para fins de análise dos critérios de seletividade, nos termos do art. 5º da Resolução n. 291/2019 do Tribunal de Contas de Rondônia – TCERO.

Em resposta aos ofícios citados, de modo geral, a Prefeitura informou que já havia elaborado o Plano Anual de Saúde (PAS) 2022 o qual estaria pendente de envio ao Conselho Municipal de Saúde. Já em relação ao Plano Municipal de Saúde (PMS) 2022 – 2025, afirmou que este ainda estava em fase de elaboração, pois em razão das dificuldades administrativas enfrentadas essa peça carecia de mais tempo para conclusão.

Em face da inércia verificada por parte dos gestores, em nova manifestação, a Unidade Técnica propôs a relatoria o processamento do Procedimento Apuratório Preliminar - PAP em ação de controle específica na modalidade de **Fiscalização de Atos e Contratos** ante a presença dos requisitos elencados naquela peça técnica, com fundamento no art. 10, §1º, I da Resolução 291/2019/TCERO c/c art.78-C do Regimento Interno do TCE/RO.

Por sua vez, o Relator, acompanhando a manifestação técnica, exarou a DM 0121/2022-GCVCS/TCE-RO, no sentido de processar o feito em fiscalização de atos e contratos, para fins de verificação da ocorrência de supostas irregularidades e respectivas responsabilidades, consoante itens I, II e V da *decisum* já citada. *(suposto atraso na elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022-2025 (PMS) e da Programação Anual de Saúde 2022 (PAS), bem como suposta irregularidade no Projeto de Lei n. 33/2022, que trata de autorização de abertura de crédito adicional especial com recursos do superávit financeiro do exercício de 2021).*

Assim, após os procedimentos de praxe, os autos foram encaminhados a esta Unidade de Controle Externo, para fins de apreciação e manifestação do objeto em exame.

3. ANÁLISE TÉCNICA

Antes de adentrar no exame da situação encontrada, imperioso anotar que o Plano Municipal de Saúde - PMS e suas Programações Anuais - PAS, são instrumentos de planejamento e gestão do SUS previstos na Constituição, Lei n. 8080/1990, Decreto n. 7508/2011, LC n. 141/2012, e Portaria n. 2.135 de 25/09/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Nesse sentido, o Plano Municipal de Saúde – PMS é o instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera de gestão do SUS para o período de quatro anos, explicita os compromissos do governo para o setor saúde e reflete, a partir da análise situacional, as necessidades de saúde da população e as peculiaridades próprias de cada esfera de governo. É a base para a execução, o acompanhamento, a avaliação da gestão do sistema de saúde e contempla todas as áreas da atenção à saúde, de modo a garantir a integralidade dessa atenção.

Já a Programação Anual de Saúde – PAS, é o instrumento que detalha para o respectivo ano, as ações e os serviços, as metas, os indicadores e os recursos para a operacionalização do Plano Municipal naquele ano específico. É elaborada no mesmo momento da elaboração do Plano Municipal de Saúde, que gerará uma programação para cada ano. A cada ano a PAS deverá ser atualizada e subsidiar a LDO do respectivo ano. Deve ser apreciada pelo conselho municipal antes de envio da Lei de diretrizes Orçamentária - LDO, para a Câmara Municipal, atendendo aos dispositivos da LC 141/2012.

Quanto aos prazos de elaboração desses instrumentos, anote-se que o Plano Municipal deve ser entregue ao respectivo conselho de saúde antes do envio do Plano Plurianual para a Câmara de Vereadores no primeiro ano de mandato, o que, no caso do Município de Guajará Mirim, segundo artigo 107, § 4, inciso I da Lei Orgânica, impõe o prazo limite até 31 de agosto. Por sua vez, a Programação Anual de Saúde, é realizada em um ano para aplicação no ano subsequente, devendo ser apreciada pelo respectivo conselho, antes da data de encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO do respectivo município, o que, no caso do Município de Guajará-Mirim, segundo artigo 107, § 4, inciso II da Lei Orgânica, impõe o prazo limite até 15 de abril.

Dito isso, importa relatar que, em nova diligência², o presente Corpo Técnico solicitou informações atualizadas acerca da elaboração ou não do Plano Municipal de Saúde 2022-2025 (PMS) e a

² Ofício nº. 01/2023/CECEX2/TCERO (ID 1417333, pág. 77).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Programação Anual de Saúde 2022 (PAS), bem como da aprovação ou não do Projeto de Lei nº 33/2022³.

Em resposta, a Administração (Prefeitura e Câmara) encaminhou as informações e documentos insertos no PCe na data de 22.06.2022, ID 1417333.

Da leitura das informações e documentos apresentados, se vê que a Administração por meio da Controladoria do Município, ofício n. 88/CGM/2023, datado em 04.04.2023 (ID 1417333, págs. 79/99), informou que o Plano foi finalizado pela Secretaria Municipal de Saúde e teria sido encaminhado para apreciação do Conselho Municipal de Saúde. Ademais, noticiou as medidas tomadas pela Controladoria afim de sanar a situação encontrada.

Em nova manifestação, o Controlador municipal por meio do ofício n. 89/CGM/2023, datado em 12.04.2023 (ID 1417333, pág. 100), informou que recebeu novas informações da Prefeitura Municipal, e desta feita, fez remessa integral da documentação protocolada na Controladoria Geral do Município. A documentação enviada (ID 1417333, págs. 101/218), de lavra da Secretaria Municipal de Saúde (Memorando n. 166/GAB-SEMSAU/2023), em resumo, apresenta o Plano Municipal de Saúde (ID 1417333, págs. 104/216) e externa algumas argumentações para justificar o atraso da elaboração do instrumento (PMS) ora em discussão. O que deve ser registrado desde já é que, por se tratar, em geral, apenas de dificuldades administrativas, consideramos que tais dificuldades são insuficientes para afastar, neste momento, a situação encontrada.

Por sua vez, a Administração da Câmara Municipal em resposta as informações solicitadas, informou através do ofício n. 008/UNID-CMGM/2023 que o projeto de Lei n. 33/2022 foi aprovado, materializando-se na Lei Municipal n. 2.469/GAB/PREF/2022 (ID 1417333, págs. 219/223).

Cabe assinalar, por oportuno, que em consulta ao sítio do Ministério da Saúde (Painel da Situação dos Instrumentos de Planejamento), consta documentos relativos ao PMS 2022-2025 do Município, enviados àquela plataforma (<https://portalsage.saude.gov.br/painelInstrumentoPlanejamento>).

Assim, diante das informações e documentos apresentados pela Administração do Ente, podemos constatar que foi elaborado e apresentado o Plano Municipal de Saúde 2022-2025 (PMS), em que

³ Ofício nº. 02/2023/CECEX2/TCERO (ID 1417333, pág. 78).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

pese ainda estar pendente de apreciação por parte do Conselho Municipal de Saúde, bem como não se falou em elaboração da Programação Anual de Saúde 2022 (PAS).

Ressalte-se que é com base no Plano Municipal de Saúde que o gestor irá elaborar sua Programação Anual de Saúde e seu Relatório Anual de Gestão. O plano deverá ser aprovado pelo respectivo Conselho Municipal de Saúde, devendo este elaborar uma resolução ou ata de reunião que aprova o plano e o Prefeito deverá homologar a decisão.

Nesse passo, imperioso registrar que a não elaboração do Plano Municipal de Saúde, de natureza obrigatória e periodicidade quadrienal, pode ocasionar a suspensão de repasses de recursos estaduais e federais aos municípios que se encontram inadimplentes com tal exigência, consoante previsto no art. 22, II da Lei Complementar Federal n. 141/2012⁴.

Citada Lei, inclusive, prevê que os Tribunais de Contas deverão, nas fiscalizações efetuadas na área de saúde, dar ênfase à aferição da efetiva elaboração dos planos de saúde plurianuais por parte dos entes que lhes são jurisdicionados (art. 38, I, LC 141/2012)⁵.

Nessa linha, a mesma lei estabelece (art. 36, §2º, LC 141/2012⁶), que os entes da federação também deverão remeter a Programação Anual de Saúde (PAS) ao crivo do respectivo Conselho de Saúde para aprovação antes da data de encaminhamento da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) do exercício correspondente.

⁴ Art. 22. É vedada a exigência de restrição à entrega dos recursos referidos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal na modalidade regular e automática prevista nesta Lei Complementar, os quais são considerados transferência obrigatória destinada ao custeio de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS, sobre a qual não se aplicam as vedações do inciso X do art. 167 da Constituição Federal e do art. 25 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Parágrafo único. A vedação prevista no caput não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega dos recursos: (...) II - à elaboração do Plano de Saúde.

⁵ Art. 38. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação, sem prejuízo do que dispõe esta Lei Complementar, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que diz respeito: I - à elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual.

⁶ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Com efeito, conclui-se que o exercício de 2022 e até a presente data, o exercício de 2023 estão totalmente comprometidos, uma vez que a peça deveria ter sido utilizada como subsídio para compor a LDO/2022, que, por sua vez, orientaria a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano de 2022, cuja execução já se encerrou com o fim do exercício financeiro de 2022. Ademais, pontue-se, como agravante, que quando da consulta ao sítio do Ministério da Saúde (Painel da Situação dos Instrumentos de Planejamento)⁷, se pode aferir que também a Programação Anual de Saúde (PAS) de 2023 ainda não havia sido encaminhado àquela plataforma.

Salienta-se, por oportuno, que a consulta a jurisprudência desta Corte resultou na averiguação de que a falta de elaboração do PMS e PME já foi motivo de aplicação de multa a gestores públicos cf. Acórdão n. 042/2012 – Pleno, proc. 03366/09; e Acórdão n. 157/2011 – Pleno, proc. 03102/09.

Por sua vez, o não encaminhamento da PAS para análise do Conselho Municipal de Saúde também foi motivo de aplicação de multa a gestor público, cf. Acórdão n. AC2-TC 00157/17, proc. 02059/14.

Seguindo essa linha, considerando que a elaboração das peças (PMS e PAS) são de natureza obrigatória, e indispensáveis para orientar a execução e gerenciamento das ações da saúde dos entes federados, o presente Corpo Técnico entende que a sua não elaboração ou elaboração a destempo, se caracteriza como indicativo de descumprimento legal.

De outro giro, em relação ao projeto de Lei n. 33/2022, aprovado e materializado por meio da Lei Municipal n. 2.469/GAB/PREF/2022, considerando que, em regra, é facultado ao Gestor do Município alterar o orçamento por meio de crédito adicional, como foi o caso, entendemos que tal fato é apenas um agravante da irregularidade encontrada, visto que a alteração orçamentária ocorrida, não tem suporte nem do PMS nem do PAS. Isso porque, tem amparo em outros instrumentos (PPA e LOA).

Por fim, da leitura dos esclarecimentos e documentos apresentados pelo senhor Charleson Sanchez Matos, Controlador do Município, verificamos que durante o período que envolveu a situação em análise, referido agente tomou todas as medidas que estiveram ao seu alcance, notificando/alertando os agentes responsáveis pela elaboração do PMS e PAS, conforme se vê dos documentos de ID

⁷ (<https://portalsage.saude.gov.br/painelInstrumentoPlanejamento>).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

1417333, págs. 79/99 (memorandos, memorando de reiteração etc...), inclusive deflagrando a instauração de procedimentos de sindicância afim de apurar eventual responsabilidade de agentes públicos eventualmente envolvidos no ocorrido.

Com efeito, entendemos que não cabe responsabilização a esse agente, devendo recair eventual responsabilização pela inação verificada, à Chefe do Poder Executivo e ao gestor da pasta da saúde.

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Município de Guajará Mirim expressa que compete privativamente ao Prefeito exercer a direção superior da administração municipal (art. 48⁸). Nesses termos, na qualidade de Prefeita, deveria ter adotado as providências necessárias tendentes a elaboração Plano Municipal de Saúde e da Programação Anual de Saúde. Registre-se, por oportuno, que não localizamos evidências que apontem a tentativa da responsável e sanar as falhas, visto que mesmo após cientificação por meio do Ofício nº 196/2022/SGCE/TCERO e 218/2022/SGCE/TCERO (reiteração), e Ofício Circular n. 4/2023/SGCE/TCERO continuou inerte (vide comprovante de recebimento de ID 1241100, págs. 32 e 38 e ID 1425064).

Quanto a responsabilização dos secretários de saúde decorre da sua atribuição de gestor máximo da pasta, visto que compete a Secretaria Municipal de Saúde a elaboração do PMS e do PAS. Diante da omissão entendemos que a responsabilização deve alcançar os agentes que ocuparam o cargo de Secretário Municipal de saúde no período de 01/01/2021 a 31/12/2022, visto que consoante o prazo definido na norma, o PMS e o PAS deveriam ser elaborados em 2021, assim aqueles agentes detinham a competência para elaboração no prazo legal. Quanto aos agentes que ocuparam o cargo em 2022, sabedores da não existência dos instrumentos de planejamento obrigatórios deveriam, mesmo a destempo ter adotados as medidas necessárias para elaboração e execução.

Ressalte-se ainda que de acordo com a Lei n. 397/1991, dentre as suas atribuições compete i) acompanhar, avaliar e decidir sobre a realização das ações previstas no Plano Municipal de Saúde (art. 3º, II); submeter ao Conselho Municipal de Saúde o plano de aplicação a cargo do Fundo, em consonância com o Plano Municipal de Saúde e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 3º, II). A propósito, registra-se que não localizamos qualquer evidencia tendente a elaboração da

⁸ <https://www.guajaramirim.ro.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica/view>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Programação Anual de Saúde relativa ao exercício de 2022, de modo a não subsidiar a LDO do respectivo ano, bem como as ações e os serviços foram executados ao arrepio deste importante instrumento.

Ademais, cabe registrar também em relação aos gestores da pasta da saúde em 2022, que o senhor Gilberto Alves, foi notificado acerca da situação encontrada, inclusive enviou resposta a esta Corte de Contas por meio do ofício n. 216/SEMSAU/22 (ID 1239897). Já a senhora Silvana Fandinho, recebeu pedido de solicitação de informações acerca do PMS e PAS da própria Controladoria Geral do Município, por meio dos memorandos n. 448, 75 e 13 (ID 1417333, págs. 81/83).

Nessa esteira, procederemos, logo abaixo, um exame mais detido da responsabilidade de cada um dos referidos cargos do município (Prefeito e Secretário Municipal de Saúde). Cabendo ressaltar que, conforme já noticiado em passagem anterior, considerando os prazos de elaboração desses instrumentos, devem ser chamados a prestar esclarecimentos em sede de audiência os gestores do exercício de 2021 (pela não elaboração do PMS 2022-2025 e PAS 2022 no prazo legal) e 2022 (pela inércia verificada o que redundou na elaboração a destempo desses instrumentos).

3.1. Responsáveis:

a) Prefeita Municipal

Raíssa da Silva Paes (CPF ***.697.222-**), Chefe do Poder Executivo do município a partir de 1º.1.2021- atual.

Conduta:

- Não adotar as providências necessárias tendentes a elaboração Plano Municipal de Saúde - PMS e da Programação Anual de Saúde - PAS de forma tempestiva, no exercício da direção superior da administração municipal, conforme competência estatuída no art. 48 da Lei Orgânica Municipal de Guajará-Mirim, haja vista que mesmo após cientificação por meio do Ofício nº 196/2022/SGCE/TCERO, 218/2022/SGCE/TCERO (reiteração) e Ofício Circular nº 4/2023/SGCE/TCERO continuou inerte em relação à elaboração da Programação Anual de Saúde - PAS de 2022 (vide comprovante de recebimento de ID 1241100, págs. 32 e 38), expondo o Município ao risco de suspensão de repasses de recursos pela inadimplência de remessa do PAS de 2022 perante o Sistema DigiSUS Gestor/Módulo Planejamento – DGMP,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

consoante previsto no art. 22, II da Lei Complementar Federal n. 141/2012 e art. 436 da Portaria de Consolidação nº 1/GM/MS, de 28 de setembro de 2017 (alterada pela Portaria MS nº 750, de 29 de abril de 2019);

Nexo de causalidade:

- A conduta da gestora ao não adotar as providências necessárias para a elaboração Plano Municipal de Saúde - PMS e da Programação Anual de Saúde - PAS, concorreu para a elaboração a destempo do Plano Municipal de Saúde – PMS 2022-2025 e para a não elaboração da Programação Anual de Saúde de 2022, possibilitando o descumprimento de legislação federal no âmbito da gestão do Ente. Além disso, expôs o município ao risco de suspensão dos repasses de recursos devido à inadimplência com essa exigência, conforme estabelecido no artigo 22, II da Lei Complementar Federal nº 141/2012 e art. 436 da Portaria de Consolidação nº 1/GM/MS, de 28 de setembro de 2017 (alterada pela Portaria MS nº 750, de 29 de abril de 2019).

Culpabilidade:

- Tendo em vista que a situação tem previsibilidade legal, é razoável afirmar que a Chefe do Poder Executivo tinha conhecimento, ou deveria ter conhecimento da situação, bem como do ato que praticara (potencial consciência da irregularidade).
- É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria a responsável ter adotado as providências necessárias para a elaboração Plano Municipal de Saúde - PMS e da Programação Anual de Saúde – PAS, em cumprimento à legislação aplicável ao Ente.

b) Secretários(as) Municipais de Saúde do exercício de 2021

Rafael Ripke Tadeu Rabelo, (CPF: ***.813.892-**), Secretário Municipal de Saúde no período de 01.01.2021 a 22.02.2021.

Joel Gomes Bento Tavares, (CPF: ***230.651**), Secretário Municipal de Saúde no período de 24.02.2021 a 02.11.2021;

Marlene Alves dos Santos Leite, (CPF: ***.361.942-**), Secretária Municipal de Saúde no período de 03.11.2021 a 25.01.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Conduta:

- Como gestor do Sistema Único de Saúde no âmbito da competência municipal no exercício de 2021, não adotou medidas efetivas para fins da elaboração do Plano Municipal de Saúde – PMS 2022-2025 e da Programação Anual de Saúde de 2022, no prazo estabelecido no art. 3º, §2º da Portaria n. 2.135, de 25 de setembro de 2013, expondo o Município ao risco de suspensão de repasses de recursos pela inadimplência com tal exigência perante o Sistema DigiSUS Gestor/Módulo Planejamento – DGMP, consoante previsto no art. 22, II da Lei Complementar Federal n. 141/2012 e art. 436 da Portaria de Consolidação nº 1/GM/MS, de 28 de setembro de 2017 (alterada pela Portaria MS nº 750, de 29 de abril de 2019);

Nexo de causalidade:

- A conduta do agente ao não adotar as medidas necessárias para garantir a elaboração dos planos de saúde, concorreu para a elaboração a destempo do Plano Municipal de Saúde – PMS 2022-2025 e para não elaboração da Programação Anual de Saúde de 2022, conforme competência atribuída pelos incisos I e II do art. 18 da Lei n. 8.080/1990, possibilitando o descumprimento de legislação federal no âmbito da gestão do Ente.
- A conduta omissiva do agente ao não monitorar os controles internos de forma adequada para garantir cumprimento da norma, impossibilitou compatibilização entre os instrumentos de planejamento da saúde (Plano de Saúde e respectivas Programações Anuais) 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). Prejudicando ainda a transparência e visibilidade da gestão da saúde, e incentivo à participação do Conselho Municipal de Saúde e da própria comunidade. Além disso, expôs o município ao risco de suspensão dos repasses de recursos devido à inadimplência com essa exigência, conforme estabelecido no artigo 22, II da Lei Complementar Federal nº 141/2012 e art. 436 da Portaria de Consolidação nº 1/GM/MS, de 28 de setembro de 2017 (alterada pela Portaria MS nº 750, de 29 de abril de 2019).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Culpabilidade:

- Tendo em vista que a situação tem previsibilidade legal, é razoável afirmar que o Gestor da Pasta da Saúde tinha conhecimento, ou deveria ter conhecimento da situação, bem como do ato que praticara (potencial consciência da irregularidade).
- É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter monitorado, bem como procedido a verificação da consistência e qualidade dos controles internos para identificar possíveis riscos de não cumprimento da legislação aplicável, e ainda, adotar as medidas necessárias para garantir a elaboração tempestiva do Plano Municipal de Saúde – PMS 2022-2025 e da Programação Anual de Saúde de 2022;

c) Secretário (a) Municipal de Saúde do exercício de 2022

Marlene Alves dos Santos Leite, (CPF: ***.361.942-**), Secretária Municipal de Saúde no período de 03.11.2021 a 25.01.2022.

Gilberto Alves, (CPF: ***.862.014**), Secretário Municipal de Saúde no período de 11.02.2022 a 12.09.2022.

Silvane Fandinho Campos, (CPF: ***.739.742-**), Secretária Municipal de Saúde no período de 14.09.2022 a 01.03.2023.

Conduta:

- Como gestor do Sistema Único de Saúde no âmbito da competência municipal no exercício de 2022, não adotou medidas efetivas para fins da elaboração do Plano Municipal de Saúde – PMS 2022-2025 e da Programação Anual de Saúde de 2022, ainda que após o prazo estabelecido no art. 3º, §2º da Portaria n. 2.135, de 25 de setembro de 2013, haja vista que o Plano Municipal de Saúde nortearia a elaboração do planejamento e orçamento da saúde do município nos exercícios subsequentes (até 2025), enquanto que a Programação Anual de Saúde de 2022, mesmo havendo perdido a oportunidade, por força do prescrito no art. 436 da Portaria de Consolidação nº 1/GM/MS, de 28 de setembro de 2017 (alterada pela Portaria MS nº 750, de 29 de abril de 2019) deveria ser enviada ao Sistema DigiSUS Gestor/Módulo Planejamento – DGMP, sob pena de suspensão de repasses de recursos em caso de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

inadimplência com tal exigência, consoante previsto no art. 22, II da Lei Complementar Federal n. 141/2012.

Nexo de causalidade:

- A conduta do agente ao não adotar as medidas necessárias para garantir a elaboração dos planos de saúde ao assumir a frente da gestão, concorreu para a elaboração a destempo do Plano Municipal de Saúde – PMS 2022-2025 e pela não elaboração da Programação Anual de Saúde de 2022, conforme competência atribuída pelos incisos I e II do art. 18 da Lei n. 8.080/1990, possibilitando o descumprimento de legislação federal no âmbito da gestão do Ente.
- A conduta omissiva do agente ao não monitorar os controles internos de forma adequada para garantir cumprimento da norma, impossibilitou compatibilização entre os instrumentos de planejamento da saúde (Plano de Saúde e respectivas Programações Anuais) 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). Prejudicando ainda a transparência e visibilidade da gestão da saúde, e incentivo à participação do Conselho Municipal de Saúde e da própria comunidade. Além disso, expôs o município ao risco de suspensão dos repasses de recursos devido à inadimplência com essa exigência, conforme estabelecido no artigo 22, II da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Culpabilidade:

- Tendo em vista que a situação tem previsibilidade legal, é razoável afirmar que o Gestor da Pasta da Saúde tinha conhecimento, ou deveria ter conhecimento da situação ao assumir a frente da gestão, bem como do ato que praticara (potencial consciência da irregularidade).
- É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável, ao assumir a frente da gestão, ter monitorado, bem como procedido a verificação da consistência e qualidade dos controles internos para identificar possíveis riscos de não cumprimento da legislação aplicável, e ainda, adotar as medidas necessárias para garantir a elaboração tempestiva do Plano Municipal de Saúde – PMS 2022-2025 e da Programação Anual de Saúde de 2022;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

3.2. Critérios:

- Art. 37, *caput*, da CF/88 c/c o art. 22, II e art. 36, §2 da Lei Complementar Federal n. 141/2012;
- Incisos I e II do art. 18 e §1º do art. 36, da Lei 8.080/1990;
- Art. 4º, incisos III, da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.
- Art. 2 da Portaria n. 2.135, de 25 de setembro de 2013;
- Art. 436 da Portaria de Consolidação nº 1/GM/MS, de 28 de setembro de 2017 (alterada pela Portaria MS nº 750, de 29 de abril de 2019);
- Art. 15, §1 e §2 do Decreto n. 7.508, de 28 de junho de 2011;
- Art. 48 da Lei Orgânica Municipal de Guajará-Mirim, disponível em: <https://www.guajaramirim.ro.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica/view>.

3.3. Evidências:

- Esclarecimentos da Administração (Doc. 4671 – apenso; ID 1417333, págs. 79/99 e ID 1417333, pág. 100/216);
- Painel da situação dos instrumentos de planejamento do Ministério da Saúde (<https://portalsage.saude.gov.br/painelInstrumentoPlanejamento>).

4. CONCLUSÃO

Finalizados os trabalhos, visando dar cumprimento ao item V da DM 0121/2022-GCVCS/TCE-RO (ID 1250799), **concluimos** que:

4.1. O Poder Executivo de Guajará-Mirim cumpriu o comando inserto no item II da citada *decisum* (DM 0121/2022-GCVCS/TCE-RO), contudo, a inação verificada por partes dos gestores importa em descumprimento legal, há vista que a não elaboração em época própria do Plano Municipal de Saúde - PMS e Programação Anual de Saúde - PAS, de natureza obrigatória, e indispensáveis para orientar a execução do orçamento, dentre outras, findou na execução do orçamento de 2022 sem esses instrumentos. Com o agravante, conforme consulta ao sitio do Ministério da Saúde, da não elaboração da Programação Anual de Saúde 2023 (PAS).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

4.2. A omissão verificada por parte da Chefe do Poder Executivo e dos Secretários Municipais de Saúde (exercícios de 2022 e 2023), configura afronta ao art. 37, *caput*, da CF/88 c/c o art. 22, II e art. 36, §2 da Lei Complementar Federal n. 141/2012, visto que o atraso na elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022 - 2025 (PMS), bem como a não elaboração da Programação Anual de Saúde 2022 (PAS) e respectivo encaminhamento ao Conselho Municipal de Saúde, revela que essas peças estão totalmente comprometidas, uma vez que o PMS deveria ter sido utilizado como subsídio para compor a LDO/2022, que, por sua vez, orientaria a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano de 2022, cuja execução já se encerrou com o fim do exercício financeiro de 2022.

Por fim, **propomos a expedição de alerta** aos responsáveis quanto à possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996, caso a transgressão à norma legal descrita no item 3.1 (condutas) e 3.2 não seja afastada.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator Valdivino Crispim de Souza, propondo:

5.1. Promover a citação, por meio de Mandado de Audiência, da senhora **Raíssa da Silva Paes** (CPF: ***.697.222-**), na qualidade de Chefe do Poder Executivo do município a partir de 1º.1.2021 e dos senhores **Rafael Ripke Tadeu Rabelo** (CPF: ***.813.892-**) (no período de 01.01.2021 a 22.02.2021), **Joel Gomes Bento Tavares** (CPF: ***230.651**) (no período de 24.02.2021 a 02.11.2021), **Marlene Alves dos Santos Leite** (CPF: ***.361.942-**) (no período de 03.11.2021 a 25.01.2022), **Gilberto Alves** (CPF: ***.862.014**) (no período de 11.02.2022 a 12.09.2022) e **Silvane Fandinho Campos** (CPF: ***.739.742-**) (no período de 14.09.2022 a 01.03.2023), todos na qualidade de Secretário Municipal de Saúde, com fundamento no inciso III do art. 62 do Regimento Interno do Tribunal, em razão das irregularidades indicadas no [item 4](#) do presente relatório;

5.2. Alertar a senhora **Raíssa da Silva Paes** (CPF: ***.697.222-**), na qualidade de Chefe do Poder Executivo do município a partir de 1º.1.2021 e dos senhores **Rafael Ripke Tadeu Rabelo** (CPF: ***.813.892-**) (no período de 01.01.2021 a 22.02.2021), **Joel Gomes Bento Tavares** (CPF: ***230.651**) (no período de 24.02.2021 a 02.11.2021), **Marlene Alves dos Santos Leite** (CPF: ***.361.942-**) (no período de 03.11.2021 a 25.01.2022), **Gilberto Alves** (CPF: ***.862.014**) (no período de 11.02.2022 a 12.09.2022) e **Silvane Fandinho Campos** (CPF: ***.739.742-**) (no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

período de 14.09.2022 a 01.03.2023), todos na qualidade de Secretário Municipal de Saúde quanto à possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996, caso a transgressão à norma legal descrita no item 3.1 (condutas) e 3.2 deste relatório não seja afastada;

5.3. Após a manifestação dos responsáveis ou o vencimento dos prazos de manifestação, o retorno dos autos à Secretaria Geral de Controle Externo para análise conclusiva.

Porto Velho, 5 de julho de 2022.

Elaborado por,

(assinado eletronicamente)
João Batista Sales dos Reis
Auditor de Controle Externo – Mat. 544

Supervisionado por,

(assinado eletronicamente)
Luana Pereira dos Santos Oliveira
Técnica de Controle Externo – Mat. 442

Em, 5 de Julho de 2023



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

LUANA PEREIRA DOS SANTOS
Mat. 442
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 2

Em, 5 de Julho de 2023



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

JOAO BATISTA SALES DOS REIS
Mat. 544
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO