

ACÓRDÃO Nº 000471/2024-PLENV

1 PROCESSO: 249591-8/2023

2 NATUREZA: REPRESENTAÇÃO

3 INTERESSADO: AACECSTA- TANGUÁ-RJ - ASS. AG. COMB. END

4 UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE TANGUÁ

5 RELATOR: MARCELO VERDINI MAIA

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO VIRTUAL

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **REPRESENTAÇÃO**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO VIRTUAL**, por unanimidade, por **RECEPÇÃO** com **NÃO CONHECIMENTO**, **COMUNICAÇÃO** e **ARQUIVAMENTO**, nos exatos termos do voto do Relator.

9 ATA Nº: 1

10 QUÓRUM:

Conselheiros presentes: Rodrigo Melo do Nascimento, José Maurício de Lima Nolasco, Domingos Inácio Brazão e Marcio Henrique Cruz Pacheco

Conselheiros-Substitutos presentes: Andrea Siqueira Martins, Marcelo Verdini Maia e Christiano Lacerda Ghuerren

11 DATA DA SESSÃO: 22 de Janeiro de 2024

Marcelo Verdini Maia

Relator

Rodrigo Melo do Nascimento

Presidente

Fui presente,

Henrique Cunha de Lima

Procurador-Geral de Contas

PLENÁRIO

PROCESSO: TCE-RJ 249.591-8/23

ORIGEM: PREFEITURA DE TANGUÁ

NATUREZA: REPRESENTAÇÃO

INTERESSADO: AACECSTA- TANGUÁ-RJ - ASS. AG. COMB. END

OBSERVAÇÃO: EM FACE DE IRREGULARIDADES NA GESTÃO DA SAÚDE DO MUNICÍPIO DE TANGUÁ, OCORRENDO POSSÍVEL APROPRIAÇÃO INDEVIDA C/C CRIME DE RESPONSABILIDADE

REPRESENTAÇÃO EM FACE DE IRREGULARIDADES NA GESTÃO DA SAÚDE DO MUNICÍPIO DE TANGUÁ, NOTADAMENTE NA AUSÊNCIA DE REPASSE DE ADICIONAL A SERVIDORES MUNICIPAIS.

RECURSOS PÚBLICOS EXCLUSIVAMENTE FEDERAIS. INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE PREVISTOS NO ART.104 DO RITCERJ.

RECEPÇÃO COMO DENÚNCIA. NÃO CONHECIMENTO. CIÊNCIA À DENUNCIANTE. ARQUIVAMENTO.

Trata-se de expediente inicialmente cadastrado como Representação, deflagrado pela Associação dos Agentes de Combate às Endemias e Agentes Comunitários de Saúde de Tanguá – AACECSTA, com narrativa de possíveis irregularidades cometidas na gestão da saúde do Município de Tanguá.

Em síntese, a entidade informa sobre questões concernentes ao Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ - AB) e narra que, a Prefeitura, após cumprimento de metas, recebe verba federal para implementação do referido Programa, sendo que parte desta deveria ser destinada ao pagamento de adicional aos membros da Estratégia de Saúde da Família, incluindo os agentes comunitários de saúde, que são representados pela entidade autora.

Narra ainda que, desde 2018, apesar de os valores terem sido depositados no Fundo Municipal de Saúde de Tanguá, o adicional previsto no Programa não tem sido pago conforme o estabelecido no

art. 21, inciso IV, § 1º, da Lei municipal n.º 0949/2014. A fim de comprovar o alegado, foi anexado documento que demonstra a transferência de valores para o Fundo de saúde ao longo do ano de 2020¹.

Por fim, diante do narrado, a entidade requer providência por parte desta Corte de Contas em face da suposta irregularidade cometida, nos seguintes termos:

Diante do todo acima exposto, a presente é para requerer, que sua Exa. , se digne a **INSTAURAR O NECESSARIO PROCEDIMENTO DE APURAÇÃO, A FIM DE CONSTATAR SE DE FATO as pratica tipificadas anteriormente FORMA COMETIDAS PELAS autoridades REPRESENTADAS, tendo, por consequência a adoção do procedimento persecutório administrativo e penal.** Colhendo a oportunidade, para manifestar nossos votos de distinta consideração.

Em 27/09/2023, proferi despacho, determinando que os autos fossem previamente instruídos pela Secretaria-Geral de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas, observado o prazo regimental.

A partir da análise dos elementos contidos na peça inicial, bem como documentos anexados, a Coordenadoria de Auditoria de Pagamento de Pessoal - 2ª CAP formulou proposta de encaminhamento por recepção do processo como Denúncia, de acordo com o disposto no art. 104 do Regimento Interno deste Tribunal; não conhecimento da Denúncia, tendo em vista o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade; comunicação ao denunciante para ciência e arquivamento do processo (Informação de 10/11/2023).

O Ministério Público de Contas, devidamente representado por seu Procurador Geral, se manifestou favoravelmente às medidas sugeridas pelo Corpo Técnico (Informação de 16/11/2023).

É O RELATÓRIO.

De início, verifico que, de acordo com o art. 103 c/c 108 do Regimento Interno deste Tribunal² (aprovado pela Deliberação TCE-RJ n.º 338, de 8 de fevereiro de 2023), o processo melhor se amolda

¹ Protocolo Eletrônico #4163258

² Art. 103. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidade perante o Tribunal de Contas.

Art. 108. São legitimados para apresentar representação junto ao Tribunal:

I - o Ministério Público da União, dos Estados e do Distrito Federal e o Ministério Público de Contas;

II - os Senadores da República, Deputados Federais, Estaduais e Distritais, Vereadores, Juizes e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem;

III - o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as Câmaras Municipais.

IV - os responsáveis por órgãos de Controle Interno quanto a irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem;

V - o Secretário-Geral de Controle Externo e os Subsecretários, quanto a irregularidades verificadas em decorrência de fiscalizações e auditorias;

à natureza de Denúncia, pelo que será determinada a alteração para a respectiva natureza processual, sem a concessão de tratamento sigiloso, na forma do art. 105, parágrafo único do RITCERJ.

No que diz respeito aos aspectos denunciados, a associação denunciante afirmou, em resumo, que o Município de Tanguá não tem repassado, desde 2018, adicional PMAQ aos agentes comunitários de saúde e que o referido adicional é oriundo de verba federal:

Como se pode constatar o Ministério da Saúde remete verbas federais para serem implementado o programa de qualificação, que conforme o atingimento das metas, o percentual varia para mais ou para menos, reletivos ao piso basico variavel. Repita-se, o Municipio recebe verba federal para implementação do programa.

(...)

Reprise-se, cabe esclarecer que o suscitado adicional versa sobre parcela que tem origem em verba pública federal, que nos era remetido pelo **Ministério da Saúde**, tendo a ultima remessa acontecido no ano de **2018, relativo a programa de qualificação das ações promovidas pelas equipes de Saúde da Família**. Sendo certo que referida verba se encontra no caixa do Município, desde 2018, mas, ainda, não foi repassada a parte que cabe a cada **Agente Comunitário de Saúde desta Cidade**.

Quanto à análise de admissibilidade da Denúncia, o Corpo Técnico, seguido pelo Ministério Público de Contas, sugeriu, no caso concreto, o não conhecimento, sob os argumentos de que (i) o objeto não se refere à matéria de competência deste Tribunal, e (ii) a peça inicial está desacompanhada de prova ou suficiente indício concernente ao fato denunciado ou à existência de irregularidade, cabendo colacionar o seguinte trecho da análise técnica:

1.1. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL

Constata-se que a matéria versada nos autos diz respeito à retenção de valores federais recebidos pela Prefeitura, a qual não vem cumprindo o disposto em sua Lei Municipal 0949/2014, relativamente ao incentivo financeiro recebido do PMAQ.

Neste contexto, é relevante mencionar que a referida legislação, em seu artigo 21, estipula a distribuição de 70% dos recursos do incentivo financeiro do PMAQ-AB para a valorização pecuniária dos Agentes Comunitários de Saúde lotados na Secretaria Municipal de Saúde e a alocação de 30% para melhorias na infraestrutura das unidades de saúde:

Art. 21. Terão direito ainda a receber os seguintes adicionais:

VI - qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica quanto a irregularidades na aplicação da legislação pertinente a licitações e contratos administrativos, desde que demonstrado o interesse processual;

VII - outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica.

- I. por insalubridade;
- II. por serviço extraordinário;
- III. Férias;
- IV. PMAQ .
- V. PVVS.

§ 1º - O adicional previsto no inciso IV só se aplicará aos ACS e dependerá de adesão, aprovação e repasse por parte Ministério da Saúde e será distribuído nos percentuais de 70% para valorização pecuniária da equipe e 30% para melhoria de infra estrutura dos postos.

Conforme relatado pela denunciante, os valores retidos no fundo não foram direcionados para o pagamento do adicional aos funcionários municipais, em contravenção ao mencionado dispositivo da lei. É destacado também que desde 2018 não tem havido transferências aos servidores, o que gera um desvio de finalidade sem uma explicação aparente.

Ao examinar o presente critério de admissibilidade, é importante descrever brevemente o conceito e objetivo do programa (PMAQ).

No manual do Ministério da Saúde³, encaminhado pelo denunciante, destaca-se o contexto do programa:

“O Pmaq insere-se em um contexto no qual o governo federal, crescentemente, se compromete e desenvolve ações voltadas para a melhoria do acesso e da qualidade no SUS. Entre as iniciativas, destaca-se o Programa de Avaliação para a Qualificação do SUS, que possui como objetivo principal avaliar os resultados da nova política de saúde, em todas as suas dimensões, com destaque para o componente da AB. Trata-se de um modelo de avaliação de desempenho dos sistemas de saúde, nos três níveis de governo, que pretende mensurar os possíveis efeitos da política de saúde com vistas a subsidiar a tomada de decisão, garantir a transparência dos processos de gestão do SUS e dar visibilidade aos resultados alcançados, além de fortalecer o controle social e o foco do sistema de saúde nos usuários.

O principal objetivo do programa é induzir a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da atenção básica, com garantia de um padrão de qualidade comparável nacional, regional e localmente, de maneira a permitir maior transparência e efetividade das ações governamentais direcionadas à Atenção Básica à Saúde.”

Além disso, em relatório de auditoria de Monitoramento do TCU⁴, a equipe descreve sobre o tema em seu relatório, em especial sobre a questão dos recursos financeiros:

62. Durante a realização do 1º monitoramento, constatou-se a implementação do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB) e o Incentivo Financeiro do PMAQ-AB, denominado Componente de Qualidade do Piso de Atenção Básica Variável –

³ https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_instrutivo_pmaq_atencao_basica.pdf

⁴ Processo TCU 033.197/2014-8 (Doc 02 – Processos TCU, pág. 1 -45)

PAB Variável, com o advento da Portaria GM/MS 1.654, de 19 de julho de 2011.

64. O PMAQ-AB teria como objetivo induzir a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da atenção básica, com garantia de um padrão de qualidade comparável nacional, regional e localmente, de modo a permitir maior transparência e efetividade das ações governamentais direcionadas à Atenção Básica.

65. O incentivo financeiro do PMAQ-AB, Componente de Qualidade do Piso de Atenção Básica Variável – PAB Variável, deve ser transferido, fundo a fundo, aos municípios e ao Distrito Federal que aderirem ao PMAQ-AB por meio do PAB Variável.

Em outra pesquisa realizada por este corpo instrutivo, foi encontrada representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP)⁵, realizada no âmbito do TCU, abordando temática semelhante à presente representação:

3. Nos documentos enviados pelo representante, consta que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo realizou fiscalização no Município, apontando supostas irregularidades na aplicação de recursos do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica – PMAQ (peça 1).

4. De acordo com o excerto do relatório de fiscalização que abordou o exercício de 2017, em síntese, foi constatado que a Prefeitura não vem cumprindo o disposto na Lei Municipal 1.452, de 12/04/2014 (peça 1, p. 5-6), relativamente ao incentivo financeiro do PMAQ-AB, tendo em vista que, segundo informa a Prefeitura, por meio de Declaração resultante de requisição do TCE/SP (peça 1, p. 4), não foram feitos os pagamentos aos empregados municipais da saúde, de acordo com o que determina o artigo 3º da referida lei.

5. Conforme apontamento do TCE/SP, não foi possível verificar em quais objetos foi gasto o valor referente ao programa, uma vez que não houve o depósito em conta específica do PMAQ e não houve discriminação da origem dos recursos nos empenhos realizados pela Prefeitura nas despesas da conta da área da saúde

A representação referida claramente evidencia a proveniência dos recursos de fonte federal, estando, portanto, sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União (TCU). Tal constatação é fortalecida pela observação de que, na instrução do corpo técnico competente, a representação atendeu aos requisitos de admissibilidade estipulados, em especial a competência daquele tribunal:

“6. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, **haja vista a matéria ser de competência do Tribunal**, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.⁶⁶⁹”

8. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução – TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade/ilegalidade, pois a utilização de valores monetários com desvio

⁵ Processo TCU 040.518/2019-1 (Doc 02 – Processos TCU, pág. 46 - 51)

de finalidade, além de ilegal e impedir que o objetivo do programa PMAQ-AB seja atingido conforme o planejado, poderia, em tese, ensejar prejuízo aos cofres do tesouro nacional. (**grifo nosso**)

Diante da natureza federal dos recursos e por se tratar de programa que envolve a sua transferência voluntária, mediante o cumprimento de metas previamente estipuladas, surge a competência fiscalizatória da Corte de Contas da União, nos termos do que prevê o art. 71, inciso VI da constituição Federal:

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

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

Em suma, constata-se a incompetência desta Corte de Contas para atuar neste processo, uma vez que a questão principal abordada não envolve a titularidade estadual dos recursos públicos envolvidos, nos termos do art. 123, II e V, da Constituição Estadual, razão pela qual **a presente Representação não cumpre os requisitos para ser admissível no âmbito deste Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**

(...)

1.2. ASPECTOS FORMAIS DA POSTULAÇÃO

O arrazoado foi redigido de forma clara e objetiva, contém breves informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção da representante.

No entanto, em relação à questão de prova ou indício, mesmo que tenha sido anexado um comprovante de extrato bancário, uma análise mais aprofundada do caso demandaria informações adicionais da Prefeitura, caso a denúncia fosse admitida, que não atendem reivindicações feitas pelos cidadãos, como não se encontra de forma clara em seus sítios eletrônicas informações de caráter público

Logo, alcança os pressupostos delineados, atendendo aos pressupostos do art. 104, V e VI, do RITCERJ.

Com efeito, cumpre destacar que o §1º do art. 21 da Lei municipal nº 0949/2014 dispõe que o adicional previsto no inciso IV (PMAQ) só se aplicará aos ACS e dependerá de adesão, aprovação e repasse por parte do Ministério da Saúde. Ainda quanto ao ponto, a 2ª CAP destacou o conceito do PMAQ disposto no Manual do Ministério da Saúde, relatório de Auditoria de Monitoramento do TCU e representação formulada junto ao TCE-SP a corroborar que a natureza do recurso é federal.

Nesse contexto, observo que o fim pretendido pela denunciante implica na atuação deste Tribunal em matéria sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União (TCU). Cumpre destacar que a competência deste Tribunal para a fiscalização e o controle dos atos de gestão praticados pelos responsáveis decorre da titularidade estadual dos recursos públicos envolvidos, nos termos do art. 123, II e V, da Constituição Estadual.

Em acréscimo, o Corpo Técnico salientou que a inicial também não se acha acompanhada de prova ou indício suficiente acerca da irregularidade denunciada, o que também importaria o não conhecimento da Denúncia. De fato, o “extrato do Fundo de Saúde de Tanguá”⁶, anexado pela denunciante, seria insuficiente para comprovar a irregularidade denunciada.

Pelos motivos expostos, acompanho a análise empreendida pela 2ª CAP – ratificada pelo Ministério Público de Contas –, com a qual anuo e que passa a integrar as razões de decidir, registrando-se que as referidas manifestações se encontram disponíveis no sítio eletrônico deste Tribunal, em espaço próprio às consultas processuais. Assim, entendo pelo não conhecimento da Denúncia, tendo em vista o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade dispostos nos incisos I e VI do art. 104 do Regimento Interno, com posterior arquivamento do feito.

Isto posto, posiciono-me **DE ACORDO** com o Corpo Técnico e **DE ACORDO** com o Ministério Público de Contas.

VOTO:

1. Por **RECEPÇÃO** do presente processo como Denúncia, de acordo com o art. 103 c/c 105, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal.
2. Por **NÃO CONHECIMENTO** da presente Denúncia, por estarem ausentes seus requisitos de admissibilidade.
3. Por **COMUNICAÇÃO** à Denunciante, nos termos regimentais, para ciência da presente decisão.
4. Por posterior **ARQUIVAMENTO** do feito.

GCSMVM,

MARCELO VERDINI MAIA
Conselheiro Substituto

⁶ Protocolo Eletrônico #4163258.