



PROCESSO : 12.931-3/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO INTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS
RESPONSÁVEIS : JOSÉ CARLOS JUNQUEIRA DE ARAÚJO – PREFEITO
: MARCUS VINICIUS DAS NEVES LIMA - SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE INTERINO
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO RONALDO RIBEIRO

PARECER Nº 3.659/2020

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. ATRASO NO REPASSE DE RECURSOS FEDERAIS E AUXÍLIO EMERGENCIAL AO HOSPITAL SANTA CASA DE MISERICÓRIDA DE RONDONÓPOLIS PARA COMBATE À PANDEMIA DE COVID19. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO E HOMOLOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR COM DETERMINAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representação Interna com pedido de medida cautelar** (Doc. nº 247067/19) proposta pela Secex de Saúde e Meio Ambiente em face da Prefeitura Municipal e Secretaria Municipal de Saúde de Rondonópolis em razão da retenção no Fundo Municipal de Saúde do montante de R\$ 2.422.063,42 – enviado pela União - que deveria ser repassado ao Hospital Santa Casa para manutenção dos 10 novos leitos de UTI Adulto Tipo II – COVID (irregularidade NB99).

2. A equipe de auditoria alega que os recursos – R\$ 1.440.000,00, referente à Portaria nº 1.239/2020, mais R\$ 982.063,42, referente à Portaria nº 1.393/2020 - foram recebidos pela FMS em 25/05/20 e que os leitos do HSC estão



em operação desde 18/05/20. Contudo, até 19/06/20, os valores ainda não haviam sido repassados.

3. A cautelar pleiteia, *inaudita altera pars*, o repasse imediato (24 horas) dos recursos.

4. Contudo, remetido os autos ao relator, esse entendeu por postergar a análise da admissibilidade da Representação Interna e a apreciação para após a apresentação de justificativas prévias pelos Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito de Rondonópolis, Sra. Izalba Diva de Albuquerque, Secretária Municipal de Rondonópolis, ou quem a estiver substituindo, dando ainda ciência ao Sr. José Fabrício Roberto, Controlador Geral do Município de Rondonópolis (Doc. N° 15739/20).

5. As autoridades foram oficiadas (Docs. n°s 157557/20, 157566/20 e 157568/20). O Prefeito Municipal apresentou manifestação conjunta com o Secretário Municipal de Saúde Interino (Doc. N° 158673/20) e o Controlador Geral do Município apresentou manifestação apartada (Doc. N° 158651/20).

6. Devolvidos os autos ao relator, esse deferiu o pleito cautelar determinando a notificação dos Srs. José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito de Rondonópolis, e Marcus Vinicius das Neves Lima, Secretário Municipal de Saúde Interino, para que promovam, no prazo máximo de 48 horas, o repasse de todos recursos financeiros pertencentes ao Hospital Santa Casa de Rondonópolis, no importe de R\$ 2.422.063,43, em conformidade com as Portarias do Ministério da Saúde nº 1.239, de 18 de maio de 2020, e nº 1.393, de 21 de maio de 2020, fixando multa diária de 50 UPF-MT em caso de descumprimento.

7. Vieram os autos para manifestação Ministerial.

8. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO



2.1. Preliminarmente – Do conhecimento da representação de natureza interna

9. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

10. A representação interna consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal, ou pelo Ministério Público de Contas, conforme dispõe o artigo 224, inciso II, da Resolução nº 14/2007.

11. **No caso em comento, trata-se de representação de natureza interna formalizada por titular de unidade técnica deste Tribunal em razão de supostas irregularidades decorrente do repasse de verbas públicas, razão pela qual o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo conhecimento da representação de natureza interna.**

2.2. Do mérito da medida cautelar

12. De início, cumpre destacar que a Lei Complementar Federal nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), promovendo alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal, dispõe sobre a competência fiscalizatória dos recursos repassados aos entes federados. Veja-se:

Art. 1º Fica instituído, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, exclusivamente para o exercício financeiro de 2020, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

§ 1º O Programa de que trata o caput é composto pelas seguintes iniciativas:

(...)



III - entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, e em ações de enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

Art. 2º De 1º de março a 31 de dezembro de 2020, a União ficará impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e com o Distrito Federal com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e dos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento celebrados com os Municípios com base na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e o parcelamento dos débitos previdenciários de que trata a Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017.

(...)

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão demonstrar e dar publicidade à aplicação dos recursos de que trata o inciso II do § 1º deste artigo, evidenciando a correlação entre as ações desenvolvidas e os recursos não pagos à União, sem prejuízo da supervisão dos órgãos de controle competentes.

Art. 3º Durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19, além da aplicação do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, ficam afastadas e dispensadas as disposições da referida Lei Complementar e de outras leis complementares, leis, decretos, portarias e outros atos normativos que tratem:

- I - das condições e vedações previstas no art. 14, no inciso II do caput do art. 16 e no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- II - dos demais limites e das condições para a realização e o recebimento de transferências voluntárias.

§ 1º O disposto neste artigo:

- I - aplicar-se-á exclusivamente aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento deste Programa ou de convênios vigentes durante o estado de calamidades; e
- II - **não exime seus destinatários, ainda que após o término do período de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, da observância das obrigações de transparência, controle e fiscalização referentes ao referido período, cujo atendimento será objeto de futura verificação pelos órgãos de fiscalização e controle respectivos, na forma por eles estabelecida.**

Art. 5º A União entregará, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, da seguinte forma:

- I - R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) para ações de saúde e assistência social, sendo:
 - a) R\$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal; e
 - b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) aos Municípios;



II - R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais), da seguinte forma:

a) R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais aos Estados e ao Distrito Federal;

b) R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais aos Municípios;

§ 1º Os recursos previstos no inciso I, alínea “a”, inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (Suas), serão distribuídos conforme os seguintes critérios:

I - 40% (quarenta por cento) conforme a taxa de incidência divulgada pelo Ministério da Saúde na data de publicação desta Lei Complementar, para o primeiro mês, e no quinto dia útil de cada um dos 3 (três) meses subsequentes;

II - 60% (sessenta por cento) de acordo com a população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 2º Os recursos previstos no inciso I, alínea “b”, inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no SUS e no Suas, serão distribuídos de acordo com a população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pelo IBGE em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 3º Os valores previstos no inciso II, alínea “a”, do caput serão distribuídos para os Estados e o Distrito Federal na forma do Anexo I desta Lei Complementar.

§ 4º Os valores previstos no inciso II, alínea “b”, do caput serão distribuídos na proporção estabelecida no Anexo I, com a exclusão do Distrito Federal, e transferidos, em cada Estado, diretamente aos respectivos Municípios, de acordo com sua população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pelo IBGE em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

(...)

§ 6º O cálculo das parcelas que caberão a cada um dos entes federativos será realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo que os valores deverão ser creditados pelo Banco do Brasil S.A. na conta bancária em que são depositados os repasses regulares do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios.

§ 7º Será excluído da transferência de que tratam os incisos I e II do caput o Estado, Distrito Federal ou Município que tenha ajuizado ação contra a União após 20 de março de 2020 tendo como causa de pedir, direta ou indiretamente, a pandemia da Covid-19, exceto se renunciar ao direito sobre o qual se funda em até 10 (dez) dias, contados da data da publicação desta Lei Complementar.

§ 8º Sem prejuízo do disposto no art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, em todas as aquisições de produtos e serviços com os recursos de que trata o inciso II do caput, Estados e Municípios darão preferência às microempresas e às empresas de pequeno porte, seja por contratação direta ou por exigência dos contratantes para subcontratação. (g.n.)



13. Nota-se dos dispositivos colacionados a intencional conjugação plural do termo órgãos de controle competentes pelo legislador federal, deixando cristalina a alçada fiscalizatória dos respectivos Tribunais de Contas Estadual, do Distrito Federal e Municipal, quando existente, quanto à aplicação dos recursos repassados pela União a título de combate aos efeitos nefastos da Covid-19.

14. Reforçando a interpretação supra, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon expediu a Nota Técnica nº 03/2020, que versa sobre a análise da competência dos Tribunais de Contas para a fiscalização dos recursos repassados pela União, a título de auxílio financeiro, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de que trata a Lei Complementar nº 173/2020, cuja conclusão foi a seguinte:

13. Por todo o exposto, a **ATRICON** conclui que caberá:

13.1 – ao TCU: **fiscalizar os cálculos da STN e assegurar que os repasses sejam feitos** nas datas e valores previstos, bem como **apreciar eventuais recursos de entes subnacionais quanto aos valores recebidos**; e

13.2 – **aos TCEs**, aos TCMs e ao TCDF, **nas suas respectivas jurisdições: fiscalizar a aplicação dos recursos recebidos pelos entes jurisdicionados**.

(grifamos)

15. Importa destacar que **o auxílio-financeiro para o enfrentamento da Covid-19** não se caracteriza como transferência voluntária da União, mas sim como verdadeira **transferência legal obrigatória**, haja vista que, uma vez repassados os recursos, esses são **incorporados ao patrimônio dos entes federados**, sendo imperioso o seu registro na receita orçamentária, a título de transferências correntes, bem como sua inserção na programação orçamentária, por meio da abertura de créditos adicionais.

16. Assim, a prestação de contas da aplicação dos aludidos recursos passa a ser de competência dos respectivos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, dado que, efetivado o repasse, o recurso transmuta sua origem federal e se torna recurso estadual, distrital ou municipal, a depender do ente beneficiado.



17. Nesse sentido, é o entendimento do TCU, constante do Acórdão TCU nº 977/2017-Plenário. Senão, vejamos:

Sumário

REPRESENTAÇÃO. REPASSE DE RECURSOS ATINENTES AO REGIME ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO CAMBIAL E TRIBUTÁRIA (RERCT). POSSÍVEL VIOLAÇÃO ÀS LEIS 4.320/1964 E 13.254/2016. INOCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADE NO ÂMBITO DA JURISDIÇÃO DO TCU. IMPROCEDÊNCIA.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pelo Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão, Dr. Luiz Gonzaga Martins Coelho, a respeito de possível descumprimento do parágrafo único do art. 2º do Decreto 93.872, de 23/12/1986, c/c o inciso 2º da Medida Provisória 753, de 19/12/2016, e com o art. 42 da Lei 4.320, de 17/3/1964, relacionado ao repasse de recursos provenientes do Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT), previsto na Lei 13.254, de 13/1/2016, ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que seria efetuado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

9.1. conhecer da presente Representação, com base nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. dar ciência deste Acórdão, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao representante, ao Ministério da Fazenda, à Secretaria do Tesouro Nacional, à Casa Civil da Presidência da República, à Advocacia-Geral da União e ao Banco do Brasil S.A.;

9.3. arquivar o presente processo.

(...)

Quanto às preocupações do representante relacionadas à transição da gestão municipal e à legalidade da utilização dos recursos a partir do momento do seu recebimento por parte dos municípios, registrou-se que o TCU não possui jurisdição sobre a utilização dos recursos provenientes do FPM após a sua entrega ao ente, ficando essa responsabilidade a cargo dos respectivos tribunais de contas estaduais ou municipais. Dessa forma, entendeu-se que o Tribunal deveria se abster de tratar o mérito do pedido referente ao Banco do Brasil.

(...)

(destaques nossos)

18. Por todo o exposto, mesmo em se tratando de verbas transferidas pela União, à luz das Portarias nºs 1.239/20 e 1.393/20, este Tribunal de Contas detém competência para analisá-las.

19. Dito isso, passa-se à análise da medida cautelar.



20. A medida cautelar visa, de forma provisória, amparar direito ameaçado que precisa ser resguardado com urgência, a fim de evitar possível dano grave de difícil reparação.

21. Como se sabe, o novo Código de Processo Civil modificou o regime das tutelas, dividindo as tutelas provisórias em dois tipos: as tutelas de urgência, gênero que abrange as tutelas satisfativas e cautelares, e as tutelas de evidência. A nova sistemática, embora ainda mantenha certa distinção entre as tutelas cautelar e antecipadas, simplificou o regime ao estabelecer os mesmos pressupostos para ambas.

22. Assim, em termos conceituais, considera-se que a tutela cautelar visa a preservar o resultado útil do processo, isto é, tem natureza conservativa, ao passo em que a tutela antecipada tem natureza satisfativa, pois têm por objeto assegurar e antecipar à parte autora o próprio direito material, transferindo o ônus da demora processual àquele que tem menor probabilidade do direito.

23. Contudo, em termos práticos, ambas as tutelas possuem a urgência como elemento principal e, para essas foram estabelecidos os mesmos pressupostos quanto à concessão, quais sejam, a probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

24. Desse modo, para a concessão de cautelar, é preciso que haja **probabilidade do direito alegado e risco de ineficácia do resultado pretendido** se aguardado o tempo necessário para proferir decisão de mérito.

25. O presente caso trata de verbas decorrentes de duas portarias do Ministério da Saúde, ambas de maio de 2020 e relacionadas ao combate à pandemia da COVID-19 nos âmbitos estaduais e municipais.

26. Pela **Portaria nº 1.239/20**, foram habilitados leitos de Unidade de Terapia Intensiva - UTI Adulto Tipo II - COVID-19 e UTI Pediátrico Tipo II - COVID-19 e estabelecidos os recursos do Bloco de Manutenção das Ações e Serviços



Públicos de Saúde - Grupo Coronavírus (COVID-19 ao Estado de Mato Grosso e Municípios. O Hospital Santa Casa de Misericórdia de Rondonópolis foi habilitado como UTI ADULTO II – COVID-19, 10 leitos, pelo prazo de 90 (noventa) dias, prorrogáveis, sendo-lhe destinado R\$ 1.440.000,00. A portaria não fixou qualquer condição para repasse de recursos.

27. Ademais, a **Portaria nº 1.391/20** previu a concessão de auxílio financeiro emergencial às santas casas e aos hospitais filantrópicos sem fins lucrativos que participassem de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS), no exercício de 2020, a fim de auxiliar no controle do avanço da pandemia da Covid-19. **Ao Hospital Santa Casa de Misericórdia de Rondonópolis foi fixado o montante de R\$ 982.063,42.** Como condições, foi fixado apenas que deveria ser aditivado o contrato/convênio ou outro instrumento congênere, ou firmar novo documento, além de ser dada ampla divulgação e transparência e aplicação integral dos recursos no combate à COVID-19. Estabeleceu-se ainda o dever de prestar contas posteriormente.

28. Ocorre que, recebidos os recursos pela FMS de Rondonópolis, nenhum deles foi repassado ao HSM, conforme é detalhado na representação interna (Doc. Nº 156446/2020).

29. Notificados, os gestores, Prefeito Municipal e Secretário Municipal de Saúde, admitiram que ainda não haviam repassado os recursos, mas alegaram que a falha decorreu da divergência entre a fonte utilizada e a comunicada pelo APLIC, o que já teria sido solucionado, e do fato do HSM não ter ainda apresentado Plano Descritivo de Trabalho.

30. Entretanto, as portarias não fazem essa exigência, pelo contrário, o art. 4º, da Portaria nº 1.393/20, estabelece o prazo de 05 (cinco) dias úteis para que o auxílio seja pago às santas casas a partir do prazo de recebimento dos recursos pelos fundos de saúde.



31. A alegação de que estavam cumprindo recomendação do Conselho Municipal de Secretaria de Saúde também não merece prosperar, pois o próprio conselho repete o prazo de 05 (cinco) dias úteis (Doc. Nº 158673/20, fls. 34 – 36), devendo os gestores organizarem-se para cumprirem todos os trâmites dentro do prazo fixado.

32. Do exposto, observa-se que resta **preenchido o requisito da probabilidade do direito**, já que há portarias autorizando expressamente a concessão de tais recursos e os próprios gestores admitem que os mesmos já estão com a FMS. O **risco da demora também é evidente** já que se trata de situação de pandemia mundial, reconhecida pela Organização Mundial de Saúde, sendo que, conforme boletim colacionado pelo relator, Informativo nº 107/20, de 23/06/20, a HSC de Rondonópolis está com a taxa total de ocupação, havendo o risco de perigo da demora inverso.

33. Assim, este Ministério Público de Contas manifesta-se pela homologação da medida cautelar que determinou a notificação dos Srs. José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito de Rondonópolis, e Marcus Vinicius das Neves Lima, Secretário Municipal de Saúde Interino, para que promovam, no prazo máximo de 48 horas, o repasse de todos recursos financeiros pertencentes ao Hospital Santa Casa de Rondonópolis, no importe de R\$ 2.422.063,43, em conformidade com as Portarias do Ministério da Saúde nº 1.239, de 18 de maio de 2020, e nº 1.393, de 21 de maio de 2020, fixando multa diária de 50 UPF-MT em caso de descumprimento.

34. Por fim, quanto ao controlador interno, diga-se que, tal como esclarecido pelo relator, esse foi notificado não na qualidade de responsável pela irregularidade, mas, sim, com a finalidade de auxiliar na prestação de informações ao controle externo.

3. CONCLUSÃO



35. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se:**

a) pelo conhecimento da **Representação Interna**, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade;

b) pela homologação da medida cautelar para que seja determinado à Prefeitura Municipal de Rondonópolis e Secretaria Municipal de Saúde de Rondonópolis que promovam, no prazo máximo de 48 horas, o repasse de todos recursos financeiros pertencentes ao Hospital Santa Casa de Rondonópolis, no importe de R\$ 2.422.063,43, em conformidade com as Portarias do Ministério da Saúde nº 1.239, de 18 de maio de 2020, e nº 1.393, de 21 de maio de 2020, fixando multa diária de 50 UPF-MT em caso de descumprimento;

c) que o Hospital Santa Casa de Misericórdia de Rondonópolis seja notificado dessa decisão, assim como a Controladoria Geral do Município.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 30 de junho de 2020.

(assinatura digital)¹
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.