



Processo: 1015571

Natureza: Representação

Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Representado: Secretaria de Estado de Saúde e Sistema Municipal de Saúde de Mirai

Tratam os autos de representação feita pelo Ministério Público de Contas no qual alega que a Secretaria de Estado da Saúde realizou auditoria no Sistema Municipal de Mirai no período 02/06/2014 a 06/06/2014, e constatou a ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 19.065,34.

Segundo o Ministério Público de Contas deveria ter sido instaurada Tomada de Contas Especial, mas em vez de tomar essa providência, a Secretaria de Saúde informou o ocorrido para o Ministério Público de Contas, e, em seguida, determinou o arquivamento do processo.

Requer o Ministério Público que seja determinado ao responsável pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais a instauração da tomada de contas especial em face das irregularidades apuradas pela própria Administração Pública estadual por meio da auditoria realizada no Sistema Municipal de Saúde de Mirai.

Protocolada em 14/07/2017, a representação foi recebida em 17/07/2017. Em 19/07/2017, o processo foi distribuído ao Relator, que, à fl. 470 determinou o encaminhamento dos autos a esta Coordenadoria para análise, nos termos do art. 306 do Regimento Interno.

2- Análise

2.1 Das inconformidades denunciadas ao Ministério Público de Contas

Em 31/03/2016, a Chefe de Gabinete da Secretaria de Estado de Saúde, Sra. Maria Thereza Rodrigues da Cunha, protocolizou sob o nº 0003918011/2016 o ofício GAB nº 0598/2016, endereçado ao Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, a

fim de noticiar os resultados de auditoria interna realizada no Sistema Municipal de Mirai (fl. 04).

Verificando que a matéria envolvida na notícia de irregularidade não se relacionava à competência do Tribunal Pleno, por meio do despacho nº 30/2016 (fl. 03), o Procurador-Geral determinou sua distribuição, sobrevindo a representação às fls. 01/02 da lavra da Procuradora Maria Cecília Borges.

Conforme Memo DAA nº 132/2016, da Auditoria Assistencial da SES às fls. 05 e 06, durante a realização de auditoria no Sistema Municipal de Mirai no período 02/06/2014 a 06/06/2014, foi verificado o conforme discriminado abaixo:

Constatação nº	Razão	Valor
325.042	Despesas referentes a aquisição de medicamentos e leite in natura para usuário que se enquadra no PRAS (programa de Assistência Social). (fls. 51v.)	R\$11.415,77
324.944	Despesas com consultas médicas de diversas especialidades para usuários que se enquadram no PRAS (programa de Assistência Social) (fls. 52).	R\$3.207,45
324.881	Despesas com procedimentos médicos para usuários que se enquadram no PRAS (programa de Assistência Social). (fls. 52)	R\$504,09
324.888	Despesas com exames para usuários que se enquadram no PRAS (programa de Assistência Social) (fls. 52)	R\$3.938,03
	Total:	R\$19.065,34

Às fls. 54 a 60, foram elencados os gastos que deram origem à despesa acima, com proposição pelos auditores de devolução dos recursos na conta corrente do



FMS/Contrapartida Municipal de Saúde nº 8526-6, agência nº 1098-7 do Banco do Brasil.

Não obstante, não foram apontados indícios de malversação dos recursos que, conforme o relatório da auditoria, teriam sido utilizados nas finalidades públicas acima descritas, ou seja, foi imputado desvio de finalidade. Segundo Jorge Ulisses Jacobi:

A expressão **desvio de finalidade consiste, no âmbito das contas, em dar destino diferente daquele previsto em lei. É, portanto, ato ilegal e, como tal, passível de multa.**

A propósito, salienta o Ministro-Auditor Lincon Magalhães da Rocha que, em relação ao desvio de finalidade, **o Tribunal de Contas da União tem firmado o entendimento de que, ficando comprovada a aplicação dos recursos desviados em proveito da comunidade, as contas serão julgadas irregulares, com aplicação de multa;** caso fique comprovado o desvio, mas não o proveito da comunidade, além da multa será obrigada a devolução dos recursos e comunicação ao Ministério Público para que apure a existência de crime.¹

As imputações das irregularidades estão fundamentadas no **uso indevido de recursos próprios**, EC n. 29 – 15%, em desacordo com a Lei Complementar 141/12, art. 4º, inciso II e VIII, lei 8080/90, art. 7º, inciso I e a Portaria GM/MS 2047/2002, art. 8º, inciso II, no valor total de R\$ R\$19.065,34.

A EC nº 29/2000 alterou os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescentou artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

Nos termos do art. 198, §§ 2º e 3º, c/c o art. 7º, da Lei Complementar 141/2012, os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo 15% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

O art. 4º, inciso II e VIII, da Lei Complementar 141/2012, estabelece que não constituem ações e serviços públicos de saúde para apuração do percentual mínimo

¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência, Belo Horizonte, Fórum, 2ª edição, 2005, p. 448 e 449.

referido acima, o pagamento de pessoal em atividade alheia à saúde e ações de assistência social.

O art. 7º, inciso I, da Lei 8080/90, prevê a universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência.

A Portaria GM/MS 2047/2002, foi revogada pela PRT nº 53/GM/MS de 16.01.2013. O art. 8º, inciso II, do seu anexo I, estabelecia que não são consideradas ações e serviços de saúde o pagamento de aposentadoria e pensões.

Para comprovar as imputações, foram citadas às fls. 06, os números das notas de empenho, sem, no entanto, juntar cópia das mesmas.

As hipóteses de instauração de Tomada de Contas Especial estão elencadas no art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 102/08:

Art. 47. A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, adotará providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos e quantificação do dano, quando caracterizadas:

I - omissão do dever de prestar contas;

II - falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou pelo Município;

III - ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;

IV - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que possa resultar dano ao erário.

Da leitura do *caput* do art. 47, constatamos que a Tomada de Contas Especial visa quantificar o dano. Portanto, para que seja cabível esse procedimento é necessário que haja indícios de dano real ou dano presumido, que é o que ocorre na omissão de prestar contas e na falta de comprovação de aplicação dos recursos repassados pelo Estado.

E não poderia ser diferente. A Tomada de Contas Especial é um procedimento estabelecido para o exercício da competência atribuída ao Tribunal de Contas pelo art. 71, inciso II, da Constituição que estabelece:

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

[...]

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as



contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade **de que resulte prejuízo ao erário público;**

Portanto, incabível a Tomada de Contas Especial, já que a irregularidade foi a aplicação de recursos da saúde em finalidade diversa, o que, s.m.j., não constitui dano ao erário.

Além disso, mesmo que houvesse o dano, o Secretário de Estado da Saúde não seria competente para instaurar a Tomada de Contas Especial. Isso porque a base de cálculo dos recursos a serem aplicados pelos Municípios em saúde está prevista no art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição Federal, e é composta pelo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º, todos da Constituição Federal, ou seja, envolve apenas recursos municipais. O próprio relatório da auditoria, ao apontar as irregularidades, afirma que houve uso indevido de recursos próprios. Logo, o Secretário de Estado da Saúde não é autoridade competente para instaurar a Tomada de Contas Especial.

Consequentemente, s.m.j., foi correta a atitude do Secretário de Saúde em não determinar a instauração da Tomada de Contas Especial.

Por outro lado, conforme o relatório de fls. 74, o período de abrangência da auditoria foi o primeiro quadrimestre de 2014. De acordo com pesquisa realizada no SGAP em 04/09/2017, verificou-se que a Primeira Câmara emitiu o parecer prévio pela aprovação da prestação de contas do Município de Miraf, processo nº 968.991, relativas ao exercício de 2014, no dia 29/03/2016, no qual foi apurado **que houve a aplicação de 20,83%** dos recursos em ações e serviços públicos de saúde, conforme trecho abaixo:

Relativamente à aplicação nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, apurou-se a aplicação de 20,83% da receita base de cálculo, tendo sido observado o limite mínimo exigido no art. 198, § 2º, inciso III, da CR/88, na Lei Complementar n.º 141/2012 e na Instrução Normativa n.º 05/2012, fls. 07/08v. Com relação ao comando inserido no caput do art. 25 da Lei Complementar n.º 141, de 13/01/2012, a análise técnica ressalta que não existe valor residual a ser aplicado referente a exercício anterior, fl. 07v.

Não obstante o parecer prévio constituir um exame de natureza formal, o que não prejudica a apreciação posterior da matéria por meios de outros procedimentos, observo, no relatório técnico, que foi aplicado R\$ 1.015.766,56 acima do valor mínimo exigido, e

que não existia valor residual do exercício anterior a ser aplicado, nos termos do *caput* do art. 25 da Lei Complementar 141/2012.

Com base nos dados acima, é possível verificar que a equipe de auditoria glosou R\$19.065,34 de um total aplicado em saúde de R\$ 1.015.766,56, ou seja, foi glosado 1,8% das despesas.

A razão desse corte foi o fato de que, não obstante uma parte tratar-se de despesas com procedimentos médicos, foram voltadas para o atendimento de pessoas de programa de assistência social, o que não constitui despesa com saúde nos termos do art. 4º, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 141/03, por não atender ao princípio do acesso universal.

A outra parte das despesas, R\$ 11.415,77, foi com o fornecimento de leite in natura para usuários do programa de assistência social. Não obstante a nutrição seja fundamental para a saúde, esse tipo de despesa não configura gasto com saúde para fins da Lei Complementar 141/03, salvo quando destinar-se a recuperação de deficiências nutricionais² nos termos do art. 3º, inciso II c/c art. 4º, inciso IV, da Lei Complementar 141/12.

No presente caso, não há indício de conduta improba, nem dolosa. Aparentemente trata-se de um erro na classificação das despesas, que não prejudicou a aplicação dos recursos mínimos em saúde. Não há nos autos informação se havia ou não lei acobertando os gastos da forma como foi feita. No entanto, s.m.j., não é justificável a instrução do processo para aferir essa irregularidade, já que, como o percentual decotado foi de 1,8%, é possível a aplicação do princípio da insignificância. O Cons. José Vianna votou no seguinte sentido no processo nº 710.096:

Com essas considerações, em relação ao repasse de recursos ao Poder Legislativo, apesar do não atendimento ao comando constitucional, tendo em vista a irrelevância da diferença apurada — 4,4% do limite de 8% —, **entendo concebível a aplicação do princípio da bagatela ou insignificância, segundo o qual a análise de cada caso concreto irá determinar um balanceamento entre o grau de lesão jurídica causada pela conduta ilícita do agente e a necessidade de intervenção do poder do**

² Com base nos documentos que instruem os autos não é possível aferir se a despesa com o fornecimento de leite foi ou não para combater deficiências nutricionais.

Estado. Por meio desse princípio, defende-se que o direito deve atuar apenas nas situações nas quais seja necessário proteger bens considerados importantes para a sociedade; ainda que esteja configurado um fato ilícito, não havendo significativa lesão ou dano aos interesses sociais, não estará violado nenhum bem jurídico. Além do princípio da insignificância, tem-se o princípio da razoabilidade, que permite à Administração Pública ponderar a aplicação da norma jurídica no caso concreto e, por conseguinte, avaliar qual será a medida que irá atender, da melhor forma, o interesse público.

Assim, em virtude dos princípios da insignificância e da razoabilidade, tendo o repasse excedido minimamente o percentual estabelecido constitucionalmente e **não se vislumbrando lesão ou dano significativo aos bens jurídicos relevantes à sociedade, considero que houve apenas falha formal.**³

No mesmo sentido foi a proposta de voto do Conselheiro-Substituto Licurgo Mourão, na prestação de contas 697.611, assim ementada:

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS — PREFEITURA MUNICIPAL — IRREGULARIDADE — ABERTURA DE CRÉDITO ESPECIAL SEM COBERTURA LEGAL — PERCENTUAL IRRELEVANTE — PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA — APLICABILIDADE — APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVA
No que tange à abertura de créditos especiais, considerando a inexistência de indícios de que o responsável tenha agido de forma ímproba ou dolosa e a irrelevância do valor sem cobertura legal, é aplicável o princípio da insignificância, com a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas com ressalva.⁴

2.2 Quanto às demais irregularidades

Visando instruir a representação, o Ministério Público de Contas requereu cópia do processo de auditoria, que se encontra juntado aos autos às fls. 11 a 400, no qual foi possível constatar que foram verificadas outras irregularidades além das originalmente encaminhadas ao Ministério Público de Contas.

Entre as constatações de irregularidades, não fazem parte da denúncia ao Ministério Público de Contas, apesar de serem da competência desse Tribunal:

- constatação 320.720, descumprimento de carga horária dos profissionais da saúde (fls. 46);

³ BRASIL, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Prestação de Contas Municipal n710.096, relator, Conselheiro José Alves Viana, Primeira Câmara, sessão do dia 06/11/2012.

⁴ BRASIL, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Prestação de Contas Municipal n. 697.611, relator, Licurgo Mourão, Primeira Câmara, sessão do dia 18/12/2012.

- constatação 324.742 relativa à inexistência de atesto nos documentos de comprovação de despesa nos processos de pagamento, em desacordo com o art. 63 da Lei 4320/64 (fls. 52v);
- constatação 324.807, existência de despesas de outros setores empenhadas no orçamento da Saúde e paga com recursos do FMS, em desacordo com o art. 63 da Lei 4320/64 (fls. 41);
- constatação 329.496 – Portaria Municipal que designa pregoeiro e respectiva equipe de apoio em desacordo com a Lei 8.666/93 (fls. 41);
- constatação 324.807 – existência de despesas de outros setores empenhadas no orçamento da Saúde e pagas com recursos do FMS, em desacordo com art.63 da Lei 4320/64 (fls. 41);
- constatação 324.785 – gerenciamento dos recursos do FMS em desacordo com o art. 198, inciso I da CF/88, art. 9, inciso III, art. 32, § 2º e art. 33, §1º, da Lei 8080/90 e art. 14 da Lei Complementar 141/2012 (fls. 41);
- constatações 324.488 e 329.488– Portaria Municipal que designa Comissão Permanente de Licitação em desacordo com art. 51 e § 4º da Lei 8.666/93 (fls. 19 e 54);
- constatações 329.446, 324.701 – Cadastro do Fundo Municipal de Saúde (FMS) no CNPJ Matriz, contrariando o art. 71 da Lei 4320/64 (fls. 54, 53);
- constatação 374.727 – despesas com aquisição de leite em natura para distribuição para famílias carentes (fls. 17);
- constatação 329.496 – a investidura dos membros da comissão permanente de licitação já excedeu a um ano, contrariando o disposto no art. 51, § 4º, da Lei 8.666/93 (fls. 18v);
- constatações 324.700 e 324.800 – utilização inadequada da sub-função 301, bloco de atenção básica nos empenhos referentes a consultas e exames especializados (fls. 18v, 53v);
- constatação 324.818 - a prestação de contas do gestor ao CMS não é realizada conforme determina a legislação (fls. 53v)

Considerando que as irregularidades ocorreram no Município de Miraí, a competência para manifestar-se a respeito é da 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, razão pela qual sugerimos que os autos sejam encaminhados a ela.

3- Conclusão



Ante o exposto, sugerimos que não seja provido o pedido de instauração de Tomada de Contas Especial pelo Secretário de Estado da Saúde, uma vez que não houve malversação do recurso glosado, que foi aplicado em finalidade pública., razão pela qual, s.m.j., entendemos que não houve dano ao erário.

Além disso, o percentual dos recursos da saúde glosados foi de 1,8%, o que permitiria a aplicação do princípio da insignificância. Por outro lado, mesmo decotado esse percentual houve cumprimento da aplicação mínima dos recursos com saúde.

Sugerimos, ainda, o encaminhamento dos autos para a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que é a unidade do órgão técnico competente para manifestar-se sobre o Município de Mirai.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 06 de Setembro de 2017.

Juliana Fagundes Mafra
Analista de Controle Externo
TC-2409-8

De acordo. Em 18/10/2017 encaminho os presentes autos ao Relator.

Jaqueline Lara Somavilla
TC 2768-2
Coordenadora



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado

