



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

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de representação apresentada pelo Ministério Público de Contas – MPC sob a alegação de que a Secretaria de Estado da Saúde realizou auditoria no Sistema Municipal de Mirai no período 02/06/2014 a 06/06/2014, constatou a ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 19.065,34, apresentou os fatos perante esta Corte e, em seguida, determinou o arquivamento do processo ao invés de ter instaurado, de ofício, tomada de contas especial, para o seu ressarcimento, fls. 01 a 02.

À vista disso, o MPC manifestou-se pela intimação do responsável pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais para que instaurasse 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.

O Conselheiro Presidente recebeu os documentos como representação, fl. 468 e o processo foi distribuído ao Relator, que, à fl. 470, determinou o encaminhamento dos autos a 3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado para análise.

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado apresentou análise técnica sob o ponto de vista da Secretaria de Estado de Saúde, fls. 471 a 475, tendo concluído que não houve malversação dos recursos glosados, eis que aplicado em finalidade pública, não havendo dano ao erário, e desnecessária a instauração de tomada de contas especial pelo Secretário de Estado de Saúde.

Ademais, listou uma série de pontos (constatações) que seriam afetos à área de Fiscalização dos Municípios, quais sejam:

- Constatação 320.720 - descumprimento de carga horária dos profissionais da saúde (fls. 46);
- Constatação 324.742 - 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);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo do Estado
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios

- 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).

Ato contínuo, o Conselheiro Relator, à fl. 476, encaminhou os autos a esta 1ª Coordenadoria para análise complementar:

Após análise, esta Coordenadoria concluiu que a matéria, objeto das constatações indicadas, foram devidamente apuradas no âmbito administrativo, com a tomada de providências necessárias, ressalvado a possibilidade de dano ao erário em relação à Constatação n. 320.720 - descumprimento de carga horária dos profissionais da saúde, que prescinde de apuração pelo município de Mirai dos fatos por meio de instauração de tomada de contas especial, fls. 477 a 478.

O Ministério Público de contas, em sua manifestação de fls. 481 a 482 requereu a realização de diligência para o encaminhamento de todos os documentos que digam respeito ao cumprimento de carga horária dos profissionais de saúde, **relacionados na constatação n. 320.720** (sem enumera-los) e, após o encaminhamento a esta Unidade Técnica para realizar novo estudo conclusivo sobre a matéria (especificamente: análise dos servidores que descumpriram a jornada, do agente fiscalizador dos serviços, do responsável pelo pagamento,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios

do período em que perdurou a irregularidade, dos valores pagos indevidamente, eventual dano ao erário e, se for o caso, quantifica-lo e apontar os responsáveis).

A vista disso, o Conselheiro Relator solicitou a documentação a seguir relacionada, fl. 483, a qual foi juntada, às fls. 487 a 532:

No que se refere unicamente à constatação n. 320.720 (...), com abrangência no 1º quadrimestre de 2014 – Informe /identifique:

- 1 – Todos os profissionais médicos das equipes de Estratégia de Saúde da Família – ESFs, no período de abrangência da auditoria;
- 2 – O tipo de vínculo jurídico funcional mantido entre a Prefeitura e esses profissionais;
- 3 – A fonte que financiou o pagamento dos servidores;
- 4 – A legislação municipal que regulamenta o cargo e, inclusive, sua jornada de trabalho;
- 5 – As folhas de ponto ou registros de frequência desses profissionais;
- 6 – Os empenhos ou outros documentos que comprovem o pagamento do salário;
- 7 – Os Agentes fiscalizadores dos serviços.

II – ANÁLISE TÉCNICA

Inicialmente, vale ressaltar que a Portaria n. 2.488, de 21/10/2011, que aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), dispõe:

São responsabilidades comuns a todas as esferas de governo:

- I - contribuir para a reorientação do modelo de atenção e de gestão com base nos fundamentos e diretrizes assinalados;
 - II - apoiar e estimular a adoção da estratégia Saúde da Família pelos serviços municipais de saúde como estratégia prioritária de expansão, consolidação e qualificação da atenção básica à saúde;
 - III - garantir a infraestrutura necessária ao funcionamento das Unidades Básicas de Saúde, de acordo com suas responsabilidades;
 - IV - **contribuir com o financiamento tripartite da Atenção Básica**
- (...)

As Unidades Básicas de Saúde (UBS) são a porta de entrada preferencial do Sistema Único de Saúde (SUS). O objetivo desses postos é atender até 80% dos problemas de saúde da população, sem que haja a necessidade de encaminhamento para hospitais.

As UBS, nos termos da Portaria GM/MS n. 204 de 29/01/2007 (art. 4º, I), podem ser financiadas por recursos federais, no bloco de financiamento denominado Piso da Atenção Básica – PAB.

A Portaria n. 2.488, de 21/10/2011 dispõe, ainda:

Compete às Secretarias Estaduais de Saúde e ao Distrito Federal:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo do Estado
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios

(...)

III – ser co-responsável, pelo monitoramento da utilização dos recursos federais da Atenção Básica transferidos aos municípios;

No tocante aos recursos financeiros do PAB recebidos pelos municípios as prestações de contas deverão ser aprovadas pelo Conselho Municipal de Saúde e apresentadas aos Tribunais de Contas Municipal ou Estadual, conforme estabelece o *caput* do art. 5º da Portaria do Ministério da Saúde n. 3.925 de 13/11/1998.

Releva-se que, nos termos do parágrafo único do art. 5º da Portaria sobredita, a apreciação da prestação de contas dos recursos financeiros do PAB por este Tribunal não prejudica a competência do TCU para as atividades peculiares de controle externo e à Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda e órgãos do Sistema Nacional de auditoria para as atividades de controle interno.

Dessa forma, o Sistema Nacional de Auditoria do SUS, pela Secretária de Estado de Saúde Minas Gerais, procedeu uma auditoria de gestão de saúde no município de Mirai com o objetivo de avaliar o Sistema de Saúde do município de Mirai, com ênfase na atenção básica e enviou os resultados a esta Corte para conhecimento e tomada das providências necessárias, fls. 04 a 465.

Nos termos do art. 3º da Resolução 12/2008, Regimento Interno do Tribunal de Contas – RITCEMG é competência desse Tribunal:

Art. 3º Compete ao Tribunal:

(...)

IV - fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa públicas, assim como os de que resultem criação ou extinção de direitos ou obrigações, no que se refere aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade;

V - fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa à perda, extravio ou a outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a Município;

XIII - fiscalizar a aplicação de recurso repassado ou recebido pelo Estado ou por Município, por força de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere;

XV - aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei;

XVIII - estabelecer prazo para que o dirigente de órgão ou entidade tome as providências necessárias ao cumprimento da lei, se apurada ilegalidade;

Quanto à Tomada Especial de Contas dispõe o RITCEMG:

Art. 245. A autoridade administrativa competente, esgotadas as medidas administrativas internas, deverá instaurar, sob pena de responsabilidade solidária, tomada de contas especial para apuração dos fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis, quando caracterizadas as hipóteses previstas no art. 47 da Lei Complementar n. 102/2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios

§ 1º No caso de não cumprimento do disposto no caput deste artigo, o Tribunal determinará a instauração de tomada de contas especial.

§ 2º Não atendida a determinação prevista no parágrafo anterior, o Tribunal, de ofício, instaurará a tomada de contas especial, sem prejuízo da aplicação das sanções legais cabíveis.

Denota-se que a autoridade administrativa competente para promover a tomada de contas especial dos recursos do PAB (tanto dos recursos próprios quanto os federais) seria o gestor municipal e, no caso do seu descumprimento, o Tribunal de ofício.

Cumpra-se que a teor do art. 75 da Lei Complementar n. 102/2008, a decisão do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terá eficácia de título executivo. Dessa forma, o dano ao erário estará definitivamente caracterizado com a imputação de débito ao responsável, caso a Administração não comprove até a data da sentença a sua restituição.

Feitas essas considerações iniciais passa-se à análise da Constatação de Auditoria n. 320720, descrita à fl. 31-v da seguinte forma:

Constatação de Auditoria n. 320720

Grupo: ESF – PACS/PSF

Constatação: Descumprimento de carga horária de profissionais médicos das ESFs.

Evidência: De acordo com o depoimento da coordenadora de Atenção primária da SMS de Mirai: Todas as equipes têm médicos com carga horária de 40 horas, mas nenhum cumpre integralmente a jornada de trabalho. Nas entrevistas realizadas com os profissionais médicos encontrados durante as visitas in loco, estes informam não cumprir a carga horária de 40 horas semanais. Tal circunstância está em desacordo com a Portaria MS/GM n. 2488/2011, Anexo I, compete às secretarias municipais de saúde, inciso XVI e das especificidades da Equipe de Saúde de Família, inciso V, estando o auditado sujeito a penalidade de advertência escrita e encaminhamento ao setor competente para providências.

Fonte de Evidência: Declaração da Coordenadora de Atenção Primária à Saúde de Mirai.

Entrevistas com profissionais médicos;

Visita in loco.

Agenda das Equipes.

Conformidade: Não conforme.

Responsável: Cláudia Zanela de Oliveira

Verifica-se que a Constatação n. 320720, sendo conseqüência de uma auditoria de gestão, não teve o condão de apurar dano ao erário, mas tão somente avaliar o Sistema Municipal de Mirai, com ênfase na atenção primária.

Verifica-se que os pagamentos realizados pela municipalidade aos médicos com os recursos do PAB, anexados pela Administração atual às fls. 490 a 528, sintetizados a seguir, estavam de acordo com a legislação sobredita:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo do Estado
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios

DEMONSTRATIVO DE PAGAMENTOS DOS MÉDICOS DO ESF's				
Período: 1º Quadrimestre de 2014				
Sub Função - Atenção Básica				
Fonte de recurso: (1) Receita e Transferências de Impostos - Saúde (3.1.90.11) – Recurso do Tesouro municipal				
(2) Transferência de recursos do SUS para Atenção Básica (3.1.90.04) – Recurso federal				
Carga horária: 40 HS – Lei Complementar 19/11, fls. 529/530				
Servidor (Médico)	Período	Pagamento		
		Emp.	Data Pag.	Vr. (R\$)
Maurício Pereira de Siqueira (Efetivo)	01/01 a 30/04/2014	(1) 605	10/02/2014	9.348,40
		(2)1056	28/02/2014	9.348,40
		(1)1450	10/04/2014	9.348,40
		(2)1874	09/05/2014	9.348,40
Total (1)				18.696,80
Total (2)				18.696,80
Soma				37.393,60
Alexander Castelar de Lacerda (Contrato temporário)	01/01 a 30/04/2014	(1) 606	10/02/2014	8.207,00
		(2)1050	28/02/2014	8.907,00
		(2)1443	10/04/2014	8.907,00
		(2)1870	09/05/2014	8.907,00
Total (1)				8.207,00
Total (2)				26.721,00
Soma				34.928,00
Dinardo Eugêncio F. Triani (Contrato temporário)	01/01 a 30/04/2014	(1)606	10/02/2014	8.207,00
		(2)1050	28/02/2014	8.207,00
		(2)1443	10/04/2014	8.207,00
		(2)1870	09/05/2014	8.207,00
Total (1)				8.207,00
Total (2)				24.621,00
Soma				32.828,00
Leonardo Peixoto de Azevedo (Contrato temporário)	01/01 a 30/04/2014	(1)606	10/02/2014	8.942,77
		(2)1050	28/02/2014	8.942,77
		(2)1443	10/04/2014	8.942,77
		(2)1870	09/05/2014	8.942,77
Total (1)				8.942,77
Total (2)				26.828,31
Soma				35.771,08
Luiz Fernando Melo da Silva (Contrato temporário)	24/03 a 30/04/2014	(2)1443	10/04/2014	1.331,63
		(2) 1870	09/05/2014	8.207,00
Total (1)				9.538,63
Soma				9.538,63
TOTAL GERAL (1) Recursos do Tesouro Municipal				44.053,57
TOTAL GERAL (2) Recurso federal				96.867,11
SOMA GERAL DOS RECURSOS				140.920,68

A Administração atual informou, à fl. 488, que durante o 1º quadrimestre de 2014, o Município de Mirai não possuía controle de ponto ou registro de frequência dos profissionais que atuavam nas equipes de Estratégia de Saúde da Família (ESF), em desatendimento ao dispositivo da legislação retro mencionada.

O inciso IX do Anexo I da Portaria n. 2.488, de 21/10/2011 dispõe *que são responsabilidades comuns a todas as esferas de governo estabelecer mecanismos de controle, regulação e acompanhamento sistemático dos resultados alcançados pelas ações da Atenção Básica, como parte do processo de planejamento e programação.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo do Estado
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios

A vista disso, entende-se que a responsabilidade pela ausência de mecanismo de controle de frequência do ponto dos médicos em unidades de saúde do município seria do Gestor municipal.

A Administração atual informou, ainda, à fl. 489, que a fiscalização dos serviços era exercida pela Secretaria Municipal de Saúde, Sra. Cláudia Zanela de Oliveira.

A teor do inciso XVI do Anexo I da Portaria n. 2.488 compete às Secretarias Municipais de Saúde *assegurar o cumprimento da carga horária integral de todos os profissionais que compõe as equipes de atenção básica, de acordo com as jornadas de trabalho especificadas no SCNES e a modalidade de atenção.*

O Sistema Nacional de Auditoria do SUS, pela Secretária de Estado de Saúde Minas Gerais por meio das entrevistas realizadas com os profissionais médicos encontrados durante as visitas *in loco*, foi informado que não houve cumprimento da carga horária de 40 horas semanais, em desatendimento à Portaria sobredita.

Cumprir destacar que não houve conferência pela Secretaria de Estado de Saúde da agenda dos médicos, número de consultas realizadas por cada um deles e sequer foi solicitado esses documentos por esta Corte para apreciação.

Assim, tendo em vista a inexistência de registro de ponto, a ausência de conferência da agenda dos médicos, bem como do número de consultas realizadas por cada um deles entende esta Unidade Técnica que não há possibilidade de verificar o dano ao erário causado pelo fato dos médicos não cumprirem as 40 horas semanais contratadas, (relatada na Constatação n. 320.720), persistindo somente a irregularidade fática.

A Lei Orgânica deste Tribunal de Contas estabelece:

Art. 83 – O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

I – multa;

(...)

Contudo, quanto à responsabilidade pela irregularidade relatada na Constatação n. 320.720, entende-se, *s.m.j*, que, este Tribunal não poderá aplicar sanção à Secretária Municipal de Saúde.

Vejamos:



Marçal Justen Filho ministra que *a infringência à legalidade por um ato administrativo, sob o ponto de vista abstrato, sempre será prejudicial ao interesse público*¹.

Contudo, em certas circunstâncias concretas, talvez em face da realidade da entidade que administra, o gestor público cometa atos, não necessariamente contrários ao interesse público, mas eivados de ilegalidade, passíveis de serem submetidos à apreciação dos órgãos de controle.

O excelso Carlos Maximiliano, sensível ao antagonismo que a aplicação da norma pode ensejar, entre o comando e a realidade, asseriu, amparado em Salomon, que *"a norma jurídica não é um conjunto de preceitos rijos, cadavéricos, e criados pela vontade humana; é uma força viva, operante, suscetível de desenvolvimento; mas o progresso e a adaptação à realidade efetuam-se de acordo, aproximado, ou pelo menos aparente, com o texto; não em contraste com este.*"²

O *caput* do art. 22, acrescido ao Decreto-Lei n. 4.657/42 mediante a Lei n.13.655/18 dispõe que *na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados* e o *caput* do art. 20 do referido diploma dispõe que *nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.*

No presente processo de Representação limitou-se a apontar eventual dano ao erário ocorrido no 1º quadrimestre de 2014, baseando-se em valores jurídicos abstratos, sem considerar a dinâmica da ação administrativa.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, entende esta Unidade Técnica que os presentes autos deverão ser arquivados após decisão definitiva de mérito nos termos do § 2º do art. 196 do RITCEMG.

1ª CFM, em 26 de junho de 2018.

Fernanda de Almeida César

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo, Revista dos Tribunais, 7. ed., p. 1.251

² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os Tribunais de Contas e o controle sobre as admissões no serviço público. Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, edição n. 02 de 2002. Ano XX.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo do Estado
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios

Analista de Controle Externo
TC-1779-2

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

De acordo com a análise de fls. 534 a 537.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas, em cumprimento ao despacho de fl. 483.

1ª CFM, em 26 de junho de 2018.

Maria Helena Pires
Coordenadora de Áreas
TC-2172-2