



**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 enumerá-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.

Esta Unidade Técnica, em seu relatório de fls. 534 a 538, considerando a impossibilidade de constatação pelos elementos constantes dos autos da inexistência de registro de ponto, da ausência de conferência da agenda dos médicos, bem como do número de consultas realizadas por cada um deles entendeu que não havia 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 da ausência de controle, manifestou-se pelo arquivamento dos autos.

O MPC em seu parecer de fls. 539 a 541-v, em outro giro, manifestou-se no sentido de que ao descumprir o dever de assegurar o cumprimento da carga horária integral de todos os profissionais que compõe as equipes de atenção básica de saúde, o responsável incorreu em **erro grosseiro e injustificado** podendo, assim, ser responsabilizado.

O Conselheiro Relator determinou a citação da responsável para que que apresente defesa acerca do apontamento relacionado ao descumprimento de carga horária dos profissionais da saúde, constatação n. 320.720, fl. 542.

A Secretária de Saúde de Mirai à época, Sra. Cláudia Zanela de Oliveira, apresentou defesa e documentos, às fls. 545 a 558.

## II – ANÁLISE DE DEFESA

Inicialmente cumpre destacar que a Sra. Cláudia Zanela de Oliveira apresentou esclarecimentos acerca de todas as constatações feitas no Relatório de Auditoria da Secretaria



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

de Estado de Saúde de Minas Gerais, todavia a análise da defesa abordará a Constatação de Auditoria n. 320720, descrita à fl. 31-v, que constitui o objeto destes autos.

Antes de analisar os argumentos de defesa propriamente ditos, faz-se necessárias algumas considerações.

O Tribunal de Contas, nos termos dos arts. 70 a 75, da CR/88, tem como incumbência precípua executar, em conjunto com o Poder Legislativo, a fiscalização financeira e orçamentária da aplicação dos recursos da Administração Pública.

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 congêneres;

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;

Dispõe o caput do art. 83 c/c inciso I da lei orgânica do TCEMG:

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;

Quanto a responsabilização dos agentes cumpre-nos citar a doutrina do TCU<sup>1</sup>:

➤ *Em regra, a responsabilidade decorre do cometimento de um ato ilícito, que é, em essência, um procedimento em desacordo com o ordenamento jurídico, ofensivo às leis e aos princípios jurídicos estabelecidos em uma sociedade, que existem justamente para permitir a boa ordem social.*

---

<sup>1</sup> Aula 1 - Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>



- *No âmbito do TCU, por exemplo, tem-se como regra geral a obrigação dos gestores públicos de **demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos**, ao passo que a responsabilidade de recompor o erário surge após o descumprimento daquela obrigação ou dever jurídico originário.*
- *Todavia, a inversão não se aplica indistintamente a toda e qualquer situação sob a jurisdição do controle externo.*
- *Com efeito, caso se atribua uma irregularidade específica ao gestor, tal como utilização de nota fria, fraude em licitação, conluio entre o ordenador de despesas e as licitantes, superfaturamento etc., o ônus de comprovar tais ocorrências é de quem alega (em regra do concedente, do controle interno ou do controle externo), não se podendo invocar nessas situações a inversão do ônus da prova.*
- *Em auditorias, inspeções e fiscalizações em órgãos públicos, as falhas, impropriedades ou irregularidades devem ser comprovadas pelo Auditor que as suscita, não valendo nessa hipótese a regra de inversão acima mencionada.*

Quando se assenta a premissa de ser o ônus da prova em hipótese de auditoria cabível ao Auditor querer-se dizer que no processo gerado por esta ação há de se certificar da existência de nexo de causalidade entre a ação ou omissão do agente público ou privado e o resultado nocivo observado.

Neste sentido cumpre-nos citar, mais uma vez, a doutrina do TCU<sup>2</sup>:

- *Considerando a natureza subjetiva e o caráter peculiar acima expostos, os requisitos indispensáveis à configuração da responsabilidade no âmbito dos Tribunais de Contas, que serão examinados detidamente mais adiante, são y prática de ato ilícito na gestão de recursos federais por agente sob a jurisdição do tribunal<sup>11</sup>, havendo ou não prejuízo ao Erário; existência de dolo ou culpa como elemento subjetivo da ação; y existência de nexo de causalidade entre a ação ou omissão do agente público ou privado e o resultado nocivo observado.*
- *De acordo com as diretrizes da teoria da responsabilidade jurídica aplicadas ao Controle Externo, para que haja a responsabilização nessa esfera é necessária uma conduta antijurídica do agente público ou privado. Enquanto no ramo cível é imprescindível a existência de um dano ou prejuízo em decorrência do ato ilícito, sem a qual não haveria responsabilidade, sob a ótica dos tribunais de contas o dano não é um elemento essencial*

---

<sup>2</sup> Idem .Aula 1 - Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU...



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

*para a responsabilização. Pode haver prática de irregularidades que não geraram prejuízo financeiro ao erário, mas que ensejarão a responsabilidade do gestor público, com a aplicação da devida pena, em razão da gravidade e da reprovabilidade da conduta.*

Existem, afinal, parâmetros para que se chegue à conclusão de que houve, na ora combatida Auditoria realizada pela Secretaria de Estado de Saúde no Sistema municipal de Mirai:

- A prática de erro grosseiro pela Secretária Municipal de Saúde ao descumprir o dever de assegurar o cumprimento da carga horária integral de todos os profissionais que compõe as equipes de atenção básica de saúde?
- O resultado nocivo decorrente do erro grosseiro praticado pela Secretária Municipal de Saúde ao descumprir o dever de assegurar o cumprimento da carga horária integral de todos os profissionais que compõe as equipes de atenção básica de saúde?

Cumpra relevar, oportunamente que o resultado nocivo do erro grosseiro praticado pela Secretária Municipal de Saúde deve ser descartado de plano da presente análise, pelo fato de não ter sequer sido avençado na Auditoria em comento.

Resta perquirir acerca do eventual erro grosseiro.

Vejamos:

A 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

Dispõe a Portaria n. 2.488 de 21/10/2011:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

**Compete às Secretarias Municipais de Saúde e ao Distrito Federal:**

XVI - 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.

**Especificidades da equipe de saúde da família**

São itens necessários à estratégia Saúde da Família:

V - carga horária de 40 (quarenta) horas semanais para todos os profissionais de saúde membros da equipe de saúde da família, à exceção dos profissionais médicos, cuja jornada é descrita no próximo inciso. A jornada de 40 (quarenta) horas deve observar a necessidade de dedicação mínima de 32 (trinta e duas) horas da carga horária para atividades na equipe de saúde da família podendo, conforme decisão e prévia autorização do gestor, dedicar até 08 (oito) horas do total da carga horária para prestação de serviços na rede de urgência do município ou para atividades de especialização em saúde da família, residência multiprofissional e/ou de medicina de família e de comunidade, bem como atividades de educação permanente e apoio matricial.

**Do processo de trabalho das equipes de Atenção Básica**

São características do processo de trabalho das equipes de Atenção Básica:

VI - realizar atenção à saúde na Unidade Básica de Saúde, no domicílio, em locais do território (salões comunitários, escolas, creches, praças, etc.) e outros espaços que comportem a ação planejada;

Argumentou a defendente que:

Do grupo ATENÇÃO BÁSICA DE SAÚDE, subgrupo ESF-PACS/PSF constatação n. 320720.

Segundo informa os auditores foi constatado o descumprimento de carga horária de profissionais médicos do ESF's.

É indubitável a necessidade de 40 horas de atendimento dos médicos junto aos ESF's.

Também não se nega o teor das afirmações dos médicos entrevistados.

Contudo as perguntas foram se os mesmos atenderam 40 horas semanais no posto onde lotados, sendo a resposta de pronto negada, posto que os mesmos, além do horário interno nos postos de saúde ainda devem fazer as visitas nas residências dos administrados em sua região.

Assim cumprindo a legislação.

Desta feita improcede tal constatação, posto que os médicos atendiam nos ESF's por determinado período e também faziam ou deveriam fazer atendimentos no domicílio, como determina a legislação.

Pela análise da constatação n. 320720, não se pode afirmar que foi computado nas 40 horas, o cumprimento, tanto das horas cumpridas na UBS quanto das horas relativas às visitas nas residências dos administrados em sua região (Conforme Do processo de trabalho das equipes de Atenção Básica, inciso VI da Portaria n. 2.488 de 21/10/2011), devendo o benefício da dúvida se considerado em favor do recorrente, uma vez que competia ao Auditor o ônus da prova.

Releva-se que, sequer pela documentação complementar enviada a esta casa mediante solicitação do Conselheiro Relator, juntada, às fls. 487 a 532, pode-se vislumbrar tal erro grosseiro e injustificado.



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

Assim sendo, conclui essa Unidade Técnica, s.m.j. que não há elementos suficientes nos presentes autos para responsabilizar a recorrente por **erro grosseiro e injustificado** no cumprimento do dever de assegurar o cumprimento da carga horária integral de todos os profissionais que compõe as equipes de atenção básica de saúde.

### **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 novembro de 2018.

Fernanda de Almeida César  
Analista de Controle Externo  
TC-1779-2



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

**Processo: 1015571**

**Natureza: Representação**

**Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**

**Representado: Secretaria de Estado de Saúde e Sistema Municipal de Saúde de Miraf**

De acordo com a análise de fls. 561 a 564.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas, em cumprimento ao despacho de fl. 542.

1ª CFM, em 26 de novembro de 2018.

Maria Helena Pires  
Coordenadora de Área  
TC-2172-2