



PROCESSO Nº : 37.227-7/2018 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : LEVANTAMENTO
PRINCIPAL : MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA

PARECER Nº 235/2019

LEVANTAMENTO. EXERCÍCIO DE 2018. MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE. DIAGNÓSTICO SOBRE A TRANSPARÊNCIA NAS ESCALAS MÉDICAS. FRAGILIDADES DETECTADAS. MANIFESTAÇÃO PELA EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES AOS GESTORES MUNICIPAIS E NOTIFICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO E CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE VISANDO A ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS E AUXÍLIO NO CONTROLE.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Levantamento**¹ realizado nas **Unidades Básicas de Saúde dos 141 Municípios do Estado de Mato Grosso**, com objetivo de avaliar a transparência das escalas médicas dos profissionais, ocasião em que foi identificada a seguinte fragilidade:

a) 100% dos municípios não disponibilizam informações dos profissionais lotados nas unidades de saúde da Atenção Básica e do horário em que prestam atendimento à população.

2. Diante disso, a **Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente**² apresentou proposta de encaminhamento pela expedição de determinações aos gestores municipais, visando a regularização da inconformidade detectada, além de outras providências de controle das medidas adotadas.

3. Vieram os autos para análise ministerial.

4. É o relatório.

1. **Relatório Técnico** - Documento Digital nº 261529/2018.

2. **Relatório Técnico** - Documento Digital nº 261529/2018, fls. 11 e 12.



2. FUNDAMENTAÇÃO

5. De acordo com o modelo de fiscalização implementado pela Resolução Normativa nº 05/2016, posteriormente alterado pelas Resoluções Normativas nº 15/2016 e nº 9/2017, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem como um dos instrumentos de fiscalização o **Levantamento**, previsto no art. 148, II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, *in verbis*:

Art. 148. O Tribunal, no exercício de suas atribuições, poderá realizar fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, mediante os seguintes instrumentos:

- I. Auditorias;
- II. Levantamentos;** (grifou-se)
- III. Inspeções;
- IV. Acompanhamentos;
- V. Monitoramentos.

6. Conforme preceitua o § 2º do mesmo dispositivo regimental, o Levantamento pode ser utilizado como instrumento para várias finalidades, a saber:

§ 2º. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

- I. Conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes Estaduais e Municipais, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;
- II. Identificar objetos e instrumentos de fiscalização;
- III. Avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.
- IV. Promover diagnósticos com a finalidade de identificar fragilidades, determinar a adoção de medidas corretivas e/ou propor melhorias na unidade gestora fiscalizada.** (grifou-se)

7. Importa ressaltar que, em razão da sua natureza meramente instrumental, não foi prevista a possibilidade de deliberação sobre os relatórios de levantamento produzidos pelo Tribunal, de modo que será utilizado para realização de diagnósticos com a finalidade de identificar fragilidades, determinar a adoção de medidas corretivas e/ou propor melhorias nas unidades gestoras fiscalizadas³.

3. Resolução Normativa nº 09/2017 -TP.



8. Assim, o art. 148, § 7º, do RITCE/MT, dispôs sobre a possibilidade dos levantamentos conter propostas de determinações ou recomendações, que serão submetidas à apreciação do Tribunal Pleno ou das Câmaras⁴.

9. Diante disso, foi instaurado o presente processo de Levantamento buscando identificar as principais inconformidades e fragilidades existentes nas atividades de controle de pessoal das unidades básicas de saúde dos Municípios do Estado de Mato Grosso.

10. Isso porque, esta Corte de Contas recebeu inúmeras denúncias sobre a questão, além das notícias recorrentes na mídia apontando o descumprimento de jornada de trabalho pelos profissionais médicos e as constatações verificadas em auditorias anteriormente realizadas, fatos que demonstram que há uma falha sistêmica comum à maioria das municipalidades.

11. Nesse contexto, tem-se como objetivo final dos autos a definição de estratégia de fiscalização acerca do absenteísmo de profissionais da saúde e jornada de trabalho dos profissionais da Atenção Básica, assegurando, assim, a regularidade da prestação de serviços médicos na rede pública.

12. Para isso, foram avaliados os 141 municípios deste Estado, por meio do Portal Transparência e dos *sites* das respectivas Secretarias Municipais de Saúde, de modo que 100% deles passaram pelo processo de avaliação da publicidade e dos controles internos nas atividades em questão, ocasião em que foi verificado que **a totalidade dos jurisdicionados não disponibilizam informações dos profissionais lotados nas unidades de saúde e do horário que prestam atendimento.**

13. Dessa forma, a Equipe Técnica, considerando a impossibilidade de se realizar inspeções nas 802 Unidades Básicas de Saúde, bem como a necessidade de se fomentar expectativa de controle em todos os municípios, sugeriu, como atuação estratégica, o fomento ao controle social e interno de cada prefeitura, como forma de dar efetividade às ações de saúde nos municípios.

4. Art. 148. (...) § 7º. Os relatórios técnicos de levantamento poderão conter proposta de determinações ou recomendações para implementação ou aprimoramento dos controles internos, das ações governamentais ou das práticas de gestão da organização fiscalizada, sendo submetidos, neste caso, à deliberação do Tribunal Pleno ou das Câmaras, nos termos deste Regimento.



14. Nesse norte, apresentou a seguinte proposta de encaminhamento:

a) que este Levantamento seja **CONHECIDO**;

b) que seja **determinado aos Prefeitos Municipais dos 141 municípios de Mato Grosso** (com fulcro nas exigências constantes dos incisos II, IV e V do art. 3º da Lei de Acesso à Informação, do §2º c/c §3º do art. 7º da Portaria nº 1.820/2009 e do art. 2º da Lei Estadual nº 10.507/2017 e da situação encontrada exposta no item 4 deste relatório):

- providências quanto à instalação de quadros, em locais visíveis e em todas as unidades de saúde da Atenção Básica, que informem ao usuário, de forma clara e objetiva, a escala médica diária, incluindo o nome completo do profissional, sua especialidade e o horário de início e de término da jornada de trabalho;

- disponibilização no portal da transparência, em link específico e de fácil acesso, dos dados relativos aos profissionais lotados nas unidades de saúde da Atenção Básica, assim como o horário em que prestam atendimento à população.

- envio ao TCE/MT, mediante email saúde_controle@tce.mt.gov.br, até o último dia útil de março, junho, setembro e dezembro de 2019, da comprovação da disponibilização atualizada da escala médica nas unidades básicas e centros de saúde do município, conforme modelo constante do Apêndice I, incluindo parecer simplificado do Controle Interno.

c) que seja conhecida a previsão de ações do Plano Anual de Fiscalização em 2019:

- Acompanhamento da publicação nos portais de transparência dos 141 municípios da escala atualizada de profissionais das unidades básicas de saúde e das informações enviadas pelos gestores municipais acerca da transparência das escalas das Unidades Básicas de Saúde, com emissão de relatório semestral de monitoramento.

d) que seja emitido ofício do TCE/MT aos membros dos conselhos municipais de saúde, conforme modelo proposto no APÊNDICE II, acerca do necessário alinhamento do controle social e do controle externo para fiscalizar a transparência das informações e o cumprimento da jornada de trabalho dos profissionais médicos da Atenção Básica do município;

e) que seja encaminhado o relatório de levantamento e a decisão correspondente aos Controladores Internos dos municípios, para conhecimento e providências;

f) que seja encaminhado o relatório de levantamento e a decisão correspondente aos Conselhos Municipais de Saúde para conhecimento e auxílio ao controle externo.

15. **Passa-se à análise ministerial.**



16. Inicialmente, cumpre reiterar que este processo de levantamento tem o objetivo de apurar e promover melhorias nos controles de jornada de trabalho dos profissionais das unidades básicas de saúde, no sentido de dar publicidade e transparência às escalas de atendimento, aprimorando, assim, o controle social e a qualidade dos serviços oferecidos à população.

17. Ainda, não é demais lembrar que o Tribunal de Contas de Mato Grosso, por meio do Alerta nº 001/PRES/AJ/2017 direcionado aos Prefeitos municipais, alertou acerca da necessidade de realização de um trabalho de fiscalização da prestação de serviços médico, adotando-se as seguintes medidas:

a) providências quanto à instalação de quadros, em locais visíveis e em todas as unidades de saúde da Atenção Básica, que informem ao usuário, de forma clara e objetiva, a escala médica diária, incluindo o nome completo do profissional, sua especialidade e o horário de início e de término da jornada de trabalho;

b) disponibilização no site da Secretaria Municipal de Saúde dos dados relativos aos profissionais lotados nas unidades de saúde da Atenção Básica, assim como o horário em que prestam atendimento à população.

18. Assim, sobreveio a necessidade de avaliar a efetividade dessa ação de controle externo, ocasião em que se constatou, diante dos resultados obtidos no presente feito, que a emissão de alerta não fora de fato eficiente para regularização da falha no controle do pessoal da saúde pública.

19. Sobre o assunto, é importante dizer que a transparência no escalonamento dos profissionais de saúde, além de ir ao encontro da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), atende às disposições da Portaria nº 1.820/2009 do Ministério da Saúde, veja-se:

Art. 7º Toda pessoa tem direito à informação sobre os serviços de saúde e aos diversos mecanismos de participação.

(...)

§ 3º Em cada serviço de saúde deverá constar, em local visível à população:

- I - nome do responsável pelo serviço;
- II - nomes dos profissionais;



III - horário de trabalho de cada membro da equipe, inclusive do responsável pelo serviço; e
IV - ações e procedimentos disponíveis.

20. No mesmo sentido, a Lei Estadual nº 10.507/2017 assim dispõe em seu art. 1º: “Ficam os hospitais, prontos socorros e Unidades Básicas de Saúde obrigadas a afixar quadro informativo com a escala mensal de trabalho de todos os médicos, enfermeiros e outros servidores que naquela respectiva unidade laborem.”

21. Assim, manter um sistema eficaz de controle interno e transparente ao controle social é dever dos entes públicos, razão pela qual suas ações devem ser tuteladas por esta Corte de Contas.

22. No caso, constata-se que os municípios do Estado necessitam buscar um aprimoramento em relação à disponibilização de informações acerca da escala de médicos que prestam serviços nas unidades básicas de saúde, haja vista que nenhum dos entes municipais apresenta tal ferramenta.

23. Por fim, cumpre dizer que a medida acrescenta em muito no controle da frequência de pessoal, a qual dá base aos pagamentos realizados pelo Município, impedindo assim possíveis danos ao erário.

24. A propósito, como exemplo disto pode-se citar três auditorias já realizadas, as quais somam R\$ 2.374.907,94 em prejuízos aos cofres públicos, decorrentes do pagamento integral de salário, sem aplicação de descontos por faltas e impontualidades no registro de jornada.

25. Além disso, deve-se evitar o prejuízo maior que é a ausência de profissionais de saúde à disposição da população.

26. Logo, este **Parquet de Contas** coaduna com a proposta de encaminhamento sugerida pela Secex de Saúde e Meio Ambiente, no sentido de expedir **determinações legal** às prefeituras municipais do Estado, bem como com o envio de notificações aos controladores internos e conselhos de saúde, visando o auxílio na fiscalização das medidas determinadas.



3. CONCLUSÃO

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

a) pela expedição de **determinação legal**, nos termos do art. 22, § 2º, da Lei Orgânica do TCE/MT, **às Prefeituras dos 141 municípios do Estado de Mato Grosso** para que a gestão:

a.1) adote providências quanto à instalação de quadros, em locais visíveis e em todas as unidades de saúde da Atenção Básica, que informem ao usuário, de forma clara e objetiva, a escala médica diária, incluindo o nome completo do profissional, sua especialidade e o horário de início e de término da jornada de trabalho;

a.2) disponibilize no Portal da Transparência, em *link* específico e de fácil acesso, os dados relativos aos profissionais lotados em cada unidade de saúde da Atenção Básica, assim como o horário em que prestam atendimento à população;

a.3) envie ao TCE/MT, mediante *e-mail* saúde_controle@tce.mt.gov.br, até o último dia útil dos meses de março, junho, setembro e dezembro de 2019, a comprovação da disponibilização atualizada da escala médica nas unidades básicas e centros de saúde do município, conforme modelo constante do Apêndice I do Relatório Técnico de Levantamento, incluindo parecer simplificado do Controle Interno.

b) pela emissão de ofício aos membros dos conselhos municipais de saúde, conforme modelo proposto no APÊNDICE II do Relatório Técnico, acerca do necessário alinhamento do controle social e do controle externo para fiscalizar a transparência das informações e o cumprimento da jornada de trabalho dos profissionais médicos da Atenção Básica do município;

c) pela remessa de cópia do relatório de levantamento e da decisão correspondente aos controladores internos dos municípios e aos conselhos municipais de saúde, para conhecimento, providências e auxílio ao controle.



d) pelo conhecimento das ações previstas no PAF/2019, no sentido de realizar o acompanhamento da publicação, nos portais de transparência dos 141 municípios, da escala atualizada de profissionais das unidades básicas de saúde e das informações enviadas pelos gestores acerca da transparência de tais escalas, emitindo-se relatório semestral em processos específicos de **monitoramento**, os quais devem ser individualizados por município, a fim de apurar o grau de cumprimento das determinações aqui expedidas, consoante prevê a Resolução Normativa nº 15/2016.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 07 de fevereiro de 2019.

(assinatura digital⁵)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas

5 - 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.