



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM RIBEIRÃO PRETO/SP**

---

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA VARA FEDERAL DA  
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE RIBEIRÃO PRETO/SP**

**IC nº 1.34.010.000660/2014-41**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, no exercício das atribuições previstas nos artigos 127 e seguintes, da Constituição da República de 1988, na Lei Complementar nº 75, de 20.05.1993, e com fundamento no artigo 37, da Carta Política de 1988, bem assim na Lei nº 7.347, de 24.07.1985, tendo por base os documentos anexos, consubstanciados no **inquérito civil nº 1.34.010.000660/2014-41**, e as razões de fato e de direito que passa a expor, propõe **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** em face do

**MUNICÍPIO DE BATATAIS**, pessoa jurídica de direito público<sup>1</sup>, inscrita no CNPJ nº 45.299.104/0001-87, localizada na Praça Paulo de Lima Corrêa, nº 01, CEP 15.300-000, Batatais/SP.

---

<sup>1</sup> Nos termos do Código de Processo Civil: "Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente: (...) III – o Município, por seu prefeito ou procurador".

## **1. DO OBJETO DA AÇÃO**

A presente Ação Civil Pública tem por escopo impelir o **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP** a implementar e exigir o controle eletrônico biométrico de frequência para todos os servidores públicos da área da saúde, em especial, para os médicos e odontólogos, no que tange à pontualidade e à assiduidade.

Além de buscar o restabelecimento do regime de carga horária no cumprimento da jornada de trabalho de médicos e odontólogos que prestem serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) local, regime esse a ser seguido por todos os servidores da área da saúde, também objetiva garantir o implemento de mecanismos de controle que inibam irregularidades nos serviços executados SUS, propiciando aos seus usuários a efetiva fiscalização sobre a qualidade da prestação dos serviços, com espeque na informação/publicidade que deve ser dada aos atos da Administração.

## **2. DA APURAÇÃO DOS FATOS**

O inquérito civil nº 1.34.010.000660/2014-41 foi instaurado a partir de expediente oriundo da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, por meio do qual encaminhou minutas de recomendações elaboradas pelo seu Grupo de Trabalho Operacional relacionadas à obtenção de específicas informações ligadas à transparência e a probidade na prestação do serviço de saúde por profissionais atuantes no Sistema Único de Saúde (SUS).

No bojo do citado inquérito civil foi expedida a **Recomendação nº 102/2014 (fls. 28/33)** e a **Recomendação nº 103/2014 (fls. 34/38)**, ambas endereçadas ao Prefeito do Município de Batatais e recebidas em 14/11/2014 (**f. 27**).

Por meio do ofício de fls. 55/56, o município informou, na data de 24/06/2015 que:

- 1.** encontra-se em fase de coleta e levantamento de informações sobre os locais necessários para a instalação dos

pontos eletrônicos de frequência dos servidores públicos vinculados ao SUS, e estimou o prazo de 180 dias para sua conclusão;

**2.** determinou-se a instalação, em local visível, das salas de recepção de todas as unidades de saúde de quadros informando ao usuário, de forma clara e objetiva, o nome de todos os médicos e odontólogos em exercício na unidade naquele dia, sua especialidade e o horário de início e de término da jornada de trabalho de cada um deles, bem como informando que o registro de frequência dos profissionais estaria disponível para consulta de qualquer cidadão;

**3.** determinou-se às unidades básicas de saúde a disponibilização, para consulta de qualquer cidadão, do registro de frequência dos profissionais ocupantes de cargos públicos vinculados, de qualquer modo, ao Sistema Único de Saúde;

**4.** determinou-se a disponibilização, na internet, do local e horário de atendimento dos médicos e odontólogos vinculados ao Sistema Único de Saúde;

**5.** determinou-se o estabelecimento de rotinas destinadas a fiscalizar o cumprimento do disposto nas Recomendações nº 102/2014 e nº 103/2014.

**6.** determinou-se que fosse garantido a todos os usuários do Sistema Único de Saúde não atendidos no serviço de saúde, o fornecimento de certidão ou documento equivalente, no qual conste: nome do usuário, unidade de saúde, data, hora e motivo da recusa de atendimento, sempre que assim solicitarem, bem como o dever do servidor da unidade ou recepção de fornecer a certidão ou documento equivalente.

Ocorre que a resposta não veio acompanhada dos **documentos comprobatórios**, razão pela qual foi expedido por esta Procuradoria da República o ofício GAB/GFMC nº 61/2016, solicitando tais documentos.

Em resposta, o município de Batatais informou que teria iniciado em outubro de 2015 um processo licitatório para aquisição de 68 (sessenta e oito) registradores eletrônicos de ponto, e após cumprir todas as formalidades legais obteve parecer contrário de sua Procuradoria, vendo-se obrigado a cancelar o certame. Esclareceu, ainda, que depois de cumpridas as formalidades legais, a Comissão de Licitações iniciou em 25.01.2016 um novo processo licitatório, com previsão de conclusão para o prazo de dois meses. (fl. 62)

Assim, esta Procuradoria da República encaminhou o ofício Gab/GFCM/1012/2016, datado de 23.06.2016, requisitando ao município que **(a)** comprovasse as medidas adotadas para o efetivo atendimento das Recomendações ministeriais ns. 102 e 103/2014, especialmente a instalação e o funcionamento dos relógios de controle de ponto dos servidores da área de saúde, e **(b)** fornecesse uma lista com o nome completo, o documento de identidade e as jornadas de trabalho (dias e horários de entrada e saída) de todos os médicos e odontólogos que prestam serviços ao município, sob quaisquer vínculos, bem como seus registros de ponto.

Após **duas reiteraões** do ofício supramencionado, a Prefeitura Municipal encaminhou resposta (fls. 143/144), em 18.11.2016, subscrita pelo Secretário de Saúde, contendo apenas as folhas de ponto dos profissionais de saúde médicos e odontólogos, **todas preenchidas manualmente.**

Aos 05.12.2016 o Prefeito de Batatais, Sr. Eduardo Oliveira, encaminhou ofício a esta Procuradoria da República (fls. 03/04 – volume II) informando que teria iniciado fase de aquisição e implantação dos marcadores de ponto eletrônico, mas, em decorrência de imprevisto com relação às instalações elétricas, viu-se compelido a abrir processo licitatório para a aquisição de materiais elétricos e cabos de conexão eletrônica. Informou, ainda, que após concluídos os procedimentos necessários a autorizar a instalação das redes elétricas e eletrônicas iria, efetivamente, finalizar as instalações dos equipamentos e cumprir as referidas Recomendações ministeriais ns. 102 e 103/2014.

Não obstante as informações prestadas através dos diversos ofícios encaminhados a esta Procuradoria da República, não restou comprovado o cumprimento de **nenhum** dos itens das Recomendações ns. 102 e 103/2014. De fato, a Prefeitura se restringiu em afirmar que cumpriu o disposto nas referidas Recomendações, porém **não apresentou nenhum documento comprobatório.**

Apenas para efeito de exemplo, importa ressaltar que o município informou, aos 24.06.2015 (fl 56), que determinou a disponibilização, na internet, de local e horário de atendimento dos médicos e odontólogos ocupantes de cargos públicos vinculados, de qualquer modo, ao Sistema Único de Saúde, mas, em consulta ao site da Prefeitura Municipal realizada em 24.05.2017 (**quase 2 anos após a prestação da informação**), não se verificou a disponibilização das referidas informações.

Sendo assim, em derradeira tentativa de resolver a questão em sede administrativa, mais uma vez o *parquet* federal oficiante no feito requisitou à Prefeitura Municipal de Batatais-SP documentos comprobatórios do cumprimento das Recomendações ministeriais nº 102/2014 e 103/2014.

Em resposta, o gestor municipal informou o que **(a)** realizou reuniões com as equipes de saúde orientando os profissionais sobre a responsabilidade dos mesmos quanto aos horários informados, bem como sobre a carga horária estabelecida no contrato de trabalho; **(b)** a disponibilização dos horários dos médicos e dentistas no site da Prefeitura seria realizada em 10 dias **(c)** todos os profissionais seriam treinados e orientados a fornecer aos usuários do Sistema Único de Saúde, que solicitarem, Certidão de não atendimento (fls. 581 e 582).

Quanto à aquisição do ponto eletrônico, o município informou que precisava de mais 90 dias para a conclusão do processo licitatório e instalação nos locais indicados.

Não obstante as informações prestadas, mais uma vez a Prefeitura não enviou nenhum documento comprobatório.

No que se refere à disponibilização dos horários dos médicos e dentistas na internet, o município solicitou o prazo de 10 dias. Ocorre que, até a presente data (07.06.2017) nenhuma informação foi disponibilizada.

### **3. DO DESCUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES**

Preliminarmente, para que se clarifique quais as exatas obrigações que o **MUNICÍPIO DE BATATAIS** deveria cumprir, transcreve-se adiante o quanto lhe fora recomendado:

**Recomendação n.º 102/2014:**

- 1.** Providenciem, no prazo de 60 (sessenta) dias, a instalação e o regular funcionamento de registro eletrônico de frequência de todos os servidores públicos vinculados ao Sistema Único de Saúde e, de modo especial, de todos os médicos e odontólogos;
- 2.** Determinem, no mesmo prazo, a instalação, em local visível das salas de recepção de todas as unidades públicas de saúde, inclusive hospitais públicos, unidades de pronto atendimento, postos de saúde, postos do programa "Saúde da Família" e outras eventualmente existentes, de quadros que informem ao usuário, de forma clara e objetiva, o nome de todos os médicos e odontólogos em exercício na unidade naquele dia, sua especialidade e o horário de início e de término da jornada de trabalho de cada um deles. O quadro deverá informar também que o registro de frequência dos profissionais estará disponível para consulta de qualquer cidadão.
- 3.** Determinem às unidades públicas de saúde que seja disponibilizado, para consulta de qualquer cidadão, o registro de frequência dos profissionais que ocupem cargos públicos vinculados, de qualquer modo, ao Sistema Único de Saúde;
- 4.** Providenciem, no prazo de 60 (sessenta) dias, a disponibilização, na internet, do local e horário de atendimento dos médicos e odontólogos que ocupem cargos públicos vinculados, de qualquer modo, ao Sistema Único de Saúde;
- 5.** Estabeleçam rotinas destinadas a fiscalizar o cumprimento do disposto na presente Recomendação, sob pena de responsabilidade pelas ilegalidades que vierem a ocorrer.

**Recomendação n.º 103/2014:**

- 1.** Garantam, a todos os usuários do Sistema Único de Saúde – SUS não atendidos no serviço de saúde solicitado, o fornecimento de certidão ou documento equivalente, no qual conste: nome do usuário, unidade de saúde, data, hora e motivo da recusa de atendimento, sempre que assim solicitarem;
- 2.** Determinem o dever de fornecer certidão ou documento equivalente ao servidor público da unidade, ainda que os serviços de recepção sejam terceirizados;
- 3.** Estabeleçam rotinas destinadas a fiscalizar o cumprimento do disposto na presente Recomendação, sob pena de responsabilidade pelas ilegalidades que vierem a ocorrer.

Reunindo-se todas as argumentações apresentadas pelo **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP** para pretensamente atestar o acatamento das Recomendações referenciadas, o que se denota claramente é o não atendimento integral das obrigações que lhe recaem, como se discriminará adiante.

Ressalta-se que os mencionados expedientes foram todos recebidos em novembro de 2014, de modo que quase 3 (três) anos transcorreram desde então, realçando a recalcitrância do **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP** em proceder ao adimplemento nos moldes como instado.

**3.1. Do fornecimento de certidão negativa de atendimento**

Constou da Recomendação nº 103/2014 que o **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP** deveria garantir, a todos os usuários do SUS não atendidos, sempre que assim solicitassem, o fornecimento de certidão ou documento equivalente, em conformidade com as especificações previstas nos itens “a” e “b” da mencionada recomendação.

Quanto a este ponto, ao se pronunciar, o **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP (fl. 582 – volume II)**, contemplando considerações tecidas pela Secretária Municipal de Saúde, **informou que fornece a certidão, porém não comprovou tal informação.**

A resposta ofertada deveria vir acompanhada com cópia da certidão de não atendimento, a fim de comprovar sua utilização nas unidades de atendimento do Sistema Único de Saúde.

A obrigação que recaía sobre o **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP** por força da Recomendação nº 103/2014 era de fornecer certidão negativa de atendimento ao munícipe que não lograra ser atendido pelo serviço público de saúde, de modo equânime, em todas as unidades de atendimento, bem como implementar fiscalizações rotineiras para acompanhar o cumprimento de tal medida.

Como se pode claramente aferir das informações prestadas pela Secretaria Municipal de Saúde, o **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP** sequer comprovou a existência da certidão de não atendimento. Além disso, não consta em nenhuma das informações prestadas a implementação de fiscalização rotineira para acompanhar o cumprimento da medida.

Assim, justamente por não comprovar a implementação, o requerido deve ser demandado em Juízo, já que é inofidável que o inteiro teor da Recomendação nº 103/2014 não foi cumprido e a irregularidade foi perpetrada.

### **3.2. Da implementação do registro eletrônico de frequência para todos os profissionais de saúde ao SUS**

A Recomendação nº 102/2014, no item "a", trouxe a determinação que vem enfrentando entraves e resistência na maioria dos municípios brasileiros fiscalizados: a instalação e o regular funcionamento de registro eletrônico de frequência dos profissionais de saúde vinculados ao Sistema Único de Saúde.

No caso vertente, destacam-se especialmente os médicos e odontólogos contratados, entretanto, todos os profissionais de saúde, sem exceção, que prestam serviços públicos por intermédio do SUS, devem registrar eletronicamente ou biometricamente sua frequência.

O **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP** inexoravelmente descumpriu tal determinação, conforme as informações prestadas.

Por meio do ofício de fls. 55/56, o município solicitou, na data de 24.06.2015, que fosse concedido o prazo de 180 dias para a finalização de



licitação destinada à aquisição e instalação dos pontos eletrônicos de frequência de todos os servidores públicos vinculados ao SUS, bem como para apresentar documentos comprobatórios dos procedimentos adotados.

Em 26.01.2016, o município informou que após cumprir todas as formalidades legais teve parecer contrário da Procuradoria Municipal, e cancelou o processo licitatório para a aquisição e instalação dos pontos eletrônicos. Esclareceu, ainda, que em 25.01.2016 um novo processo licitatório teria se iniciado.

Em 23.06.2016 esta Procuradoria da República encaminhou ofício à Prefeitura Municipal de Batatais/SP requerendo a comprovação de instalação e funcionamento dos relógios de controle de ponto dos servidores da área de saúde (fl. 127 – volume I). Após duas reiteraões (fls. 132 e 137), o a Prefeitura informou ocorreu um (outro) imprevisto, e seria necessário que se abrisse um novo processo licitatório para a aquisição de materiais e cabos de conexão eletrônicos (fls. 241/242 – volume II), em razão da necessidade de instalações elétricas dos registros de ponto.

Instado por esta Procuradoria da República, em 11.04.2017, a se manifestar acerca da instalação do registro de ponto dos profissionais de saúde, a Secretaria Municipal de Saúde do Município de Batatais solicitou novo prazo de 90 dias para a conclusão do processo licitatório e a instalação nos locais indicados.

Desse modo, a despeito de ter recebido a Recomendação nº 102 no ano de 2014, e tendo informado por diversas vezes que estava viabilizando a instalação dos pontos eletrônicos, optou o **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP** por postergar a referida instalação, trazendo sempre um motivo impeditivo para o cumprimento da Recomendação Ministerial.

Ante tal quadro, notadamente na busca de uma ação preventiva, resta ao **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** se valer das vias judiciais para compelir o requerido a cumprir fidedignamente os normativos que regem o tema, bem como os termos das recomendações que lhe foram direcionadas, o que se almeja com a presente demanda.

### **3.3. Da disponibilização em sítio eletrônico do local e do horário do atendimento dos médicos e odontólogos vinculados ao SUS e a instalação**

**de quadros informando ao usuário o nome de todos os médicos e odontólogos em exercício na unidade, sua especialidade e o horário de início e de término da jornada de trabalho de cada um deles, bem como informando que o registro de frequência dos profissionais estaria disponível para consulta de qualquer cidadão**

O item "d" da Recomendação nº 102/2014 determinou, **no prazo de 60 (sessenta) dias**, a disponibilização, na *internet*, do local e do horário de atendimento dos médicos e odontólogos que realizem serviços públicos vinculados, de qualquer modo, ao Sistema Único de Saúde.

Foi efetuada recente pesquisa no sítio do requerido<sup>2</sup>, cujo resultado foi carreado ao relatório da última inspeção realizada e, até a presente data, a citada divulgação não fora providenciada. No site do município consta uma página referente à Secretaria Municipal de Saúde, onde há apenas algumas notas referentes à Secretaria, inserindo e-mail e números de telefones, **mas não há escala médica e odontológica.**

No que se refere à instalação dos quadros informativos com o nome dos profissionais de saúde bem como o horário de atendimento na respectiva unidade, tem-se que o município limitou-se a informar que realizou a instalação dos quadros de aviso. Ocorre que esta Procuradoria da República solicitou, em todos os ofícios encaminhados, documentos comprobatórios (como fotos, por exemplo) do cumprimento deste item da Recomendação. Dessa forma, em nenhum momento, restou demonstrado pelo município de Batatais o a implementação efetiva dos referidos quadros de aviso.

### **3.4. Da adoção de rotinas visando à fiscalização do cumprimento das recomendações**

Todas as 02 (duas) Recomendações ministeriais contêm determinação de estabelecimento de rotinas destinadas a fiscalizar o cumprimento delas, sob pena de responsabilidade pelas ilegalidades que vierem a ocorrer (item "e" da Recomendação nº 102/2014 e item "c" da Recomendação nº 103/2014).

Obviamente, mediante tudo quanto fora exposto nos tópicos "3.1." a "3.4.", em virtude das falhas neles declinadas, a rotina de fiscalização do cumprimento dos itens das 02 (duas) Recomendações foi precariamente adotada, mostrando-se assaz ineficaz, somando-se esta irregularidade às demais.

---

<sup>2</sup> [http://www.batatais.sp.gov.br/?page\\_id=65](http://www.batatais.sp.gov.br/?page_id=65)

## **4. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **4.1. Do registro eletrônico de frequência**

A Constituição Federal erigiu a saúde a direito fundamental, ao defini-la em seu artigo 6º como direito social.

Já em seu artigo 196, a Carta Magna estabeleceu que:

**Art. 196.** *A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.*

Nesse contexto, é assente na doutrina que o direito à saúde, tal como assegurado na Constituição Federal, configura direito fundamental de segunda dimensão (geração), na qual são igualmente compreendidos os direitos sociais, culturais e econômicos, caracterizados por demandarem prestações positivas do Estado, devendo este agir operativamente para a consecução dos objetivos perfilhados na Constituição Federal.

Cumprе ressaltar ainda que o art. 197 da Constituição Federal qualifica como de relevância pública as ações e os serviços de saúde. Tal dispositivo possui o evidente propósito de realçar, ainda mais, o caráter de essencialidade do direito fundamental à saúde na nova ordem constitucional, porquanto todo serviço instituído para concretizar um direito fundamental ostenta o caráter de relevância pública, independentemente de ser prestado diretamente pelo Estado ou por meio de entes privados.

A competência para legislar sobre a proteção e defesa da saúde, conforme estabelece o artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal, é concorrente entre os entes políticos da federação, cabendo à União estabelecer normas gerais.

O artigo 198 da Constituição Federal estabelece, por sua vez, que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único.

Assim, todas as esferas da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, participam, de forma coordenada, do sistema de saúde implantado, com direção única, através de rede descentralizada, regionalizada e hierarquizada.

O sistema passou, com a Constituição de 1988, a ser unificado e não mais difundido por vários órgãos e ministérios, mas com direção única, gerida, em nível Federal, pelo Ministério da Saúde, a quem compete a direção de política nacional, e nos Estados e Municípios pelas respectivas Secretarias de Saúde.

Entre as normas gerais estabelecidas pela União, encontra-se a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que regula, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito Público ou privado.

O citado diploma legal dispôs em seu artigo 4º que constitui o Sistema Único de Saúde (SUS) o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, podendo a iniciativa privada participar do sistema, em caráter complementar.

Em seu artigo 27, *caput*, estabelece que:

*Art. 27. A política de recursos humanos na área da saúde será formalizada e executada, articuladamente, pelas diferentes esferas de governo, em cumprimento dos seguintes objetivos:*

*(...)*

*IV – valorização da dedicação exclusiva aos serviços do Sistema Único de Saúde – SUS. (g. n.)*

Vê-se a existência de norma de caráter geral, de observância obrigatória de todos os entes integrantes do SUS – União, Estados e Municípios – erigindo como princípio da política de recursos humanos do sistema único, a valorização da dedicação exclusiva dos servidores da saúde.

Na linha de tal princípio, o Ministério da Saúde, no âmbito de direção de política de recursos humanos, estabelece por meio da Portaria nº 587, de 20 de maio de 2015, o **uso do controle eletrônico de ponto para registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos lotados e em exercício nos órgãos do Ministério da Saúde** em todo o território nacional, *in verbis*:

*Art. 1º Esta Portaria redefine as regras do controle eletrônico de frequência para registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos lotados e em exercício nos órgãos do Ministério da Saúde.*

*Art. 2º O controle eletrônico de frequência será realizado por meio do Sistema de Registro Eletrônico de Frequência (SIREF), mediante identificação biométrica.*

*§ 1º O controle eletrônico de frequência será aplicado em todos os órgãos do Ministério da Saúde em território nacional. (g. n.).*

É evidente que o Ministério da Saúde editou tal norma no uso de sua competência de direção nacional do Sistema Único de Saúde, constituindo **a mesma norma de caráter geral de observância obrigatória a todos os profissionais que prestem serviços no âmbito do SUS**<sup>3</sup>.

É fácil concluir que não é coerente que o controle de frequência dos servidores em nível federal seja realizado de forma diferenciada à dos municípios, ainda mais quando toda a estrutura necessária para sua implantação em nível municipal já estiver pronta, faltando, apenas, boa vontade política.

Também não se mostra razoável que o controle de ponto no Município "X" seja realizado por meio do controle eletrônico, seguindo os parâmetros traçados pelo Ministério da Saúde, enquanto o Município "Y", vizinho ao "X", adote sistema de controle manual, mais arcaico e sujeito a fraude.

---

<sup>3</sup> Segundo Edílson Vitorelli Diniz Lima, em "Atribuição do Ministério Público Federal em matéria de Saúde", "as regras do SUS se encontram regulamentadas não só pela Constituição e por leis, mas também por atos normativos expedidos pelo Ministério da Saúde - as portarias."

O objetivo do Ministério da Saúde foi justamente padronizar os métodos de controle de recursos humanos de todos os entes integrantes do SUS, sendo o controle de ponto eletrônico regra de observância obrigatória à União, Estados e Municípios.

Cabe registrar, ainda, que o quantitativo da destinação de recursos federais é decorrente da observância do número obrigatório de profissionais da área da saúde que o município emprega, bem como da carga horária mínima exigida, conforme normativos do Ministério da Saúde (v.g. Portaria GM/MS nº 648, de 28 de março de 2006, e a atual Portaria n.º 2.488, de 21 de outubro de 2011).

Assim, nesse ponto, não há discricionariedade por parte das esferas de governo integrantes do sistema, mas sim, estrita observância à mencionada regra, geral e cogente, editada pelo Ministério da Saúde.

Com efeito, a política de recursos humanos do Sistema Único de Saúde deve ser realizada, articuladamente, entre todos os entes de federação. Outrossim, no sistema de competência legislativa concorrente, as normas gerais devem prevalecer sobre as regionais.

A Portaria nº 587, de 20 de maio de 2015, do Ministério da Saúde, tem o seguinte teor:

*Art. 1º Esta Portaria redefine as regras do controle eletrônico de frequência para registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos lotados e em exercício nos órgãos do Ministério da Saúde.*

*Art. 2º O controle eletrônico de frequência será realizado por meio do Sistema de Registro Eletrônico de Frequência (SIREF), mediante identificação biométrica.*

*§ 1º O controle eletrônico de frequência será aplicado em todos os órgãos do Ministério da Saúde em território nacional. (g. n.).*

Ademais, cabe consignar que, no mínimo, desde a Portaria GM/MS nº 648, de 28 de março de 2006, que aprovou a Política Nacional de

Atenção Básica, foi disposta a carga horária dos profissionais integrados das equipes. A norma atual (Portaria n.º 2.488, de 21 de outubro de 2011)<sup>4</sup> prescreve:

**DAS RESPONSABILIDADES**

(...)

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:

(...)

IV – cadastramento de cada profissional de saúde em apenas 01 (uma) ESF, exceção feita somente ao profissional médico que poderá atuar em no máximo 02 (duas) ESF e com carga horária total de 40 (quarenta) horas semanais; e

**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,**

---

<sup>4</sup> 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). Disponível em <<[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488\\_21\\_10\\_2011.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html)>>. Acessado em 28/04/2016.

**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.**

Aqui cabe um importante registro. O repasse federal para o município, notadamente quanto ao programa Estratégia Saúde da Família, está condicionado ao número de profissionais e à carga horária. Veja-se:

D) Os recursos que estão condicionados à implantação de estratégias e programas prioritários, tais como os recursos específicos para os municípios que implantarem as equipes de Saúde da Família, equipes de Saúde Bucal, de Agentes Comunitários de Saúde, dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família, dos Consultórios na Rua, de Saúde da Família Fluviais e Ribeirinhas, de Atenção Domiciliar, Programa Saúde na Escola (PSE), microscopistas e a Academia da Saúde

1. Equipes de Saúde da Família (SF): **os valores dos incentivos financeiros para as Equipes de Saúde da Família implantadas serão transferidos a cada mês, tendo como base o número de Equipe de Saúde da Família (ESF) registrados no sistema de Cadastro Nacional vigente no mês anterior ao da respectiva competência financeira.** São estabelecidas duas modalidades de financiamento para as ESF:

1.1. Equipes de Saúde da família Modalidade 1: são as ESF que atendem aos seguintes critérios:

I - estiverem implantadas em municípios com população de até 50 mil habitantes nos Estados da Amazônia Legal e até 30 mil habitantes nos demais Estados do País; e

II - estiverem implantadas em municípios não incluídos no estabelecido na alínea I e atendam a população



remanescente de quilombos ou residente em assentamentos de no mínimo 70 (setenta) pessoas, respeitado o número máximo de equipes por município, publicado em portaria específica.

As equipes que na data de publicação desta Portaria recebem como modalidade 1 de financiamento, por qualquer um dos motivos listados abaixo não terão decréscimo do recurso repassado atualmente, ainda que não enquadradas nos critérios acima descritos:

I – pertencerem a municípios que integraram o Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde (PITS);

II – pertencerem a municípios que têm índice de Desenvolvimento Humano (IDH) igual ou inferior a 0,7; e

III – estiverem nas áreas do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci.

1.2. Equipes de Saúde da família Modalidade 2: são as ESF implantadas em todo o território nacional que não se enquadram nos critérios da Modalidade 1.

Quando um município, por aumento da população, deixar de ter direito ao valor da modalidade 1, deverá ser realizada etapa de transição durante o ano da mudança que busque evitar a perda nominal acentuada de recursos do Bloco de Atenção Básica.

**1.3. As equipes de Saúde da Família com diferentes inserções do profissional médico receberão recursos de acordo com sua modalidade e segundo a descrição abaixo:**

**1.3.1. 2 (dois) médicos integrados a uma única equipe, cumprindo individualmente carga horária semanal de 30 horas (equivalente a 01 (um) médico com jornada de 40 horas semanais), com repasse integral do financiamento para uma equipe de saúde da família**

**modalidade I ou II.**

**1.3.2. 3 (três) médicos cumprindo individualmente carga horária semanal de 30 horas (equivalente a 02 (dois) médicos com jornada de 40 horas, de duas equipes), com repasse integral do financiamento para duas equipes de saúde da família modalidade I ou II.**

**1.3.3. 4 (quatro) médicos com carga horária semanal de 30 horas (equivalente a 03 (três) médicos com jornada de 40 horas semanais, de 03 equipes), com repasse integral do financiamento para três equipes de saúde da família modalidade I ou II.**

**1.3.4. 2 (dois) médicos integrados a uma equipe, cumprindo individualmente jornada de 20 horas semanais, e demais profissionais com jornada de 40 horas semanais, com repasse de 85% do financiamento para uma equipe de saúde da família modalidade I ou II.**

**1.3.5. As equipes de Saúde da família na modalidade transitória: 01 (um) médico cumprindo jornada de 20 horas semanais e demais profissionais com jornada de 40 horas semanais, o município receberá repasse mensal equivalente a 60% do valor do incentivo financeiro para uma equipe, sendo vedada sua participação no Programa de melhoria de acesso e da qualidade.**

Cabe pontuar que a questão da obrigatoriedade do cumprimento da jornada de trabalho e a impossibilidade dos municípios estipularem qualquer mecanismo distinto do prescrito pela União (Ministério da Saúde) foi analisada pelo Tribunal de Contas da União, em caso análogo, firmando-se a seguinte decisão no final de 2014<sup>5</sup>:

9.3. determinar ao Município de Piracuruca/PI, em conjunto com a sua respectiva Secretaria de Saúde, que, no tocante

---

<sup>5</sup> TC 001.038/2014-1. Ata n° 39/2014 - Plenário. Data da Sessão: 19/11/2014. Código eletrônico para localização na página do TCU na rede mundial de computadores (*internet*): AC-3238-39/14-P.

ao Programa Saúde da Família (PSF), adote as seguintes medidas corretivas e/ou preventivas:

**9.3.1. abstenha-se de pactuar, com os profissionais de nível superior do PSF, cargas horárias distintas das previstas na Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, ou em normativo que vier a substituí-la, exigindo doravante dos referidos profissionais o efetivo cumprimento das cargas horárias legalmente pactuadas, com a opção por uma das alternativas de carga horária permitidas na mencionada portaria, aplicando-lhes, em caso de descumprimento, as sanções previstas na legislação que suporta a contratação;**

**9.3.2. registre no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), dentre as cargas horárias permitidas pela Portaria GM/MS nº 2.488, de 21/10/2011, ou em normativo que vier a substituí-la, aquelas que reflitam a realidade do efetivo atendimento dos profissionais de saúde aos usuários do PSF, evitando a repetição da irregularidade concernente ao cadastramento uniforme de uma carga horária semanal de 40 horas, sem a correspondente prestação de serviços por parte desses profissionais;**

9.3.3. adote, com fulcro no art. 1º da Portaria SAS/MS nº 134, de 4 de abril de 2011, providências no sentido de que as alterações ocorridas nas composições das equipes de saúde da família sejam registradas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) de forma correta e tempestiva, alertando-as sobre a possibilidade de aplicação das sanções legais cabíveis, nos casos em que ficar comprovado o propósito de burla ao sistema;

9.3.4. adote, nos termos do art. 1º da Portaria SAS/MS nº 134/2011, providências no sentido de evitar a existência de profissional médico integrando concomitantemente mais de uma equipe do PSF, fora da hipótese permitida prevista na

Portaria GM/MS nº 2.488/2011 (20 horas semanais em cada equipe), sem prejuízo da correção das atuais situações irregulares;

**9.3.5. proceda à afixação nos Postos de Saúde, em local de fácil visualização, de cronograma de atendimento diário, por turno, dos profissionais de nível superior das equipes do PSF;**

**9.3.6. corrija as deficiências nos controles da frequência e da produção dos profissionais integrantes das equipes de saúde da família, tais como:**

9.3.6.1. ausência das assinaturas dos profissionais, assim como da indicação dos seus horários de chegada e saída nas folhas de ponto;

9.3.6.2. falta de registro do nome da equipe/profissional e de algumas atividades realizadas, a exemplo de reuniões e visitas domiciliares, no boletim de produção ambulatorial (ficha D);

9.4. dar ciência deste Acórdão, assim como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao denunciante, ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí e aos demais municípios piauienses, com exceção dos já abrangidos pelo Acórdão 1472/2012-TCU-Plenário (Campo Maior, Água Branca, União, José de Freitas e Altos);

9.5. arquivar o presente processo e retirar-lhe a chancela de sigilo, sem prejuízo de determinar à Secex/PI que monitore o cumprimento das determinações contidas no item 9.3 deste Acórdão.

Assim, não restam dúvidas de que o sistema de controle de frequência biométrico deva ser adotado por todos os entes da federação integrantes do SUS.

Nesse particular, não há discricionariedade do Chefe do Poder Executivo Municipal, no caso, em manter a classe de servidores da saúde,

sem qualquer explicação plausível e razoável, a ter sua jornada de trabalho controlada por meio de ponto manual.

Conforme ensinamentos doutrinários de Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>6</sup>:

*"Ainda que a Administração goze de discricionariedade para escolher como agir, essa escolha não pode violentar o senso comum nem as regras técnicas".*

Ademais, o Ministério da Saúde, no exercício de sua competência constitucional de disciplinar, no âmbito do Sistema Único de Saúde, a forma de aplicação da legislação federal reguladora desse mesmo sistema, editou a Portaria nº 1.820, de 13 de agosto de 2009, que institui a Carta de Direitos dos Usuários da Saúde, enunciando, em seu art. 2º, que "toda pessoa tem direito ao acesso a bens e serviços ordenados e organizados para garantia da promoção, prevenção, proteção, tratamento e recuperação da saúde", estatuidando ainda:

*Art. 3º – Toda pessoa tem direito ao tratamento adequado e no tempo certo para resolver o seu problema de saúde.*

*Parágrafo único. É direito da pessoa ter atendimento adequado, com qualidade, **no tempo certo** e com garantia de continuidade do tratamento, para isso deve ser assegurado:*

*I – **atendimento ágil**, com tecnologia apropriada, por equipe multiprofissional capacitada e com condições adequadas de atendimento; (g. n.)*

Para que o usuário do SUS possa receber tratamento adequado e no **tempo certo**, além de atendimento ágil, com tecnologia apropriada, por equipe multiprofissional capacitada e com condições adequadas de atendimento, é óbvio que **os servidores da saúde devem estar presentes nos estabelecimentos** em que são lotados, durante todo o horário regular de expediente de trabalho para o qual fora contratado e pelo qual é remunerado.

O descumprimento desta condição gera deficiências no atendimento disponibilizado à população em geral, especialmente à imensa parcela

---

<sup>6</sup> Curso de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, ed. Forense, 2001, p. 98.

desprovida de recursos financeiros, totalmente dependente do atendimento ofertado pelo Sistema Único de Saúde.

Com efeito, além de haver normas no sentido de que o controle seja por meio eletrônico (Portaria nº 587, de 27 de maio de 2015 do Ministério da Saúde), sendo que a sua não observância fere o **princípio da legalidade**, a conduta do prefeito desta cidade, ao postergar a instalação dos controles de ponto eletrônicos, fere os princípios constitucionais expressos da **moralidade** e da **eficiência**, além de atingir os princípios da **supremacia do interesse público**, **razoabilidade** e da **máxima efetividade dos direitos fundamentais sociais**, implícitos na Constituição.

Tais princípios são vetores da conduta administrativa, conferem legitimidade às suas decisões e propugnam pela higidez do sistema de gestão estatal.

Diante de tal quadro, entende-se, *a priori*, que, em relação aos mecanismos de controle da jornada dos servidores, é obrigatória a observância dos princípios destacados a seguir.

#### **4.1.1. Do princípio da legalidade**

Conforme já citado, no âmbito de direção de política de Recursos Humanos, o Ministério da Saúde estabeleceu, por meio da Portaria nº 587, de 20 de maio de 2015, o uso do controle eletrônico de ponto para registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos lotados e em exercício nos órgãos do Ministério da Saúde em todo o território nacional.

Observa-se que, na particularidade de servidores inseridos na prestação de serviços junto ao SUS, a aludida discricionariedade do Chefe do Executivo Municipal não se aplica, em razão da existência de norma especial, de caráter geral e cogente, editada pelo Ministério da Saúde no exercício de sua política de direção nacional do SUS.

O Ministério da Saúde, ao editar a Portaria 587/2015, vinculou os administradores de todos os entes federados integrantes do sistema a seguir o modelo por ele adotado, estabelecendo uma política de eficiência na fiscalização de controle de horários dos profissionais do Sistema Único de Saúde, seguindo os ditames da valorização da dedicação exclusiva ao Sistema Único de

Saúde (art. 27, inciso IV, da Lei 8.080/90), bem como da atuação coordenada e harmônica entre os entes federados<sup>7</sup>.

Caracterizada infração ao princípio da legalidade, pois o administrador municipal deixou de observar o disposto na Portaria nº 587, de 20 de maio de 2015, do Ministério da Saúde.

### 4.1.2. Do princípio da eficiência

Atento à necessidade de conferir direitos aos usuários dos diversos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados e estabelecer obrigações efetivas aos prestadores, o constituinte reformador, por meio da EC n.º 19/1998, acrescentou ao *caput* do artigo 37 o princípio da eficiência<sup>8</sup>.

Assim, é dever constitucional de todos os agentes públicos fazer o melhor uso possível de sua competência.

No caso, conforme já relatado, o controle da jornada de trabalho de médicos por meio de **ponto manual**, há anos, vem se mostrando extremamente ineficaz, com a chancela da Administração municipal.

É ínsito ao trabalho do médico a sua presença física nas unidades de saúde, já que se trata de um serviço de atendimento. Destarte, evidente que se mostraria mais eficiente que ele cumprisse toda sua carga de trabalho, podendo atender mais pacientes e se estender mais nas consultas.

Outrossim, se todos os médicos cumprissem integralmente sua jornada, as filas de espera para agendamento de consultas não seriam tão longas – demoram meses a fio – já que poderia ser agendado um maior número de pacientes por dia.

---

<sup>7</sup> Segundo Mônica de Almeida Magalhães Serrano, *"A atuação das esferas federadas deve ser coordenada, cabendo à União, como já afirmado, a direção nacional do sistema único de saúde, aos Estados a direção no âmbito regional de cada Estado e, finalmente, aos Municípios a gestão das ações e recursos em matéria de saúde"*, em *O Sistema Único de Saúde e suas Diretrizes Constitucionais*, Editora Verbatim, p 80.

<sup>8</sup> No esteio de tal princípio, o Decreto nº 1.867, de 17 de abril de 1996, dispõe sobre os instrumentos de registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos federais da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Neste diploma normativo, há a expressa menção da obrigatoriedade do controle de frequência por meio eletrônico. Observe-se seu art. 1º: "Art. 1º O registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos federais da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional será realizado mediante controle eletrônico de ponto."

De fato, a partir do momento em que não há mecanismos aptos a aferir com presteza o cumprimento da jornada semanal e diária pelos servidores em questão, tem-se prejudicada a qualidade dos serviços prestados à população, em total afronta ao princípio da eficiência.

A Administração Pública não pode estar isenta à evolução tecnológica contemporânea, sob pena de, ante a discrepância entre os mecanismos de gerência utilizados pelo Estado e o desenvolvimento da sociedade, deixar de cumprir o mandamento da eficiência e, no caso em concreto, subjugar-se a interesses corporativos e privados.

Assim, é importante destacar que, mesmo que se entendesse que há discricionariedade no estabelecimento do ponto eletrônico por parte da administração municipal, esta discricionariedade deixou de existir na exata medida da sua ineficiência.

Quando constatado, como se viu acima, que esta liberdade do administrador tem sido utilizada em evidente prejuízo ao efetivo cumprimento das obrigações dos servidores e em detrimento da comunidade local, adentra-se em desrespeito à própria constitucionalidade do ato, por ferir frontalmente o princípio da eficiência.

### **4.1.3. Do princípio da razoabilidade**

O princípio da razoabilidade refere-se à adequação da conduta diante de padrões racionais de comportamento, levando-se em consideração a finalidade para a qual foi outorgada a competência do agente público.

Trata-se de mecanismo de controle dos atos discricionários do administrador público, ampliando-se o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário<sup>9</sup>.

Segundo ensinamento de Gordilo<sup>10</sup>, a decisão discricionária do funcionário será ilegítima, apesar de não transgredir nenhuma norma concreta e expressa, se é "irrazoável", o que pode ocorrer, principalmente quando:

- a) não dê os fundamentos de fato ou de direito que a sustentam ou;

---

<sup>9</sup> Maria Sylvia Zanella di Pietro, *Direito Administrativo*, 15<sup>a</sup> ed., p 80/81.

<sup>10</sup> Idem.



b) não leve em conta os fatos constantes do expediente ou públicos e notórios ou;

c) não guarde uma proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei deseja alcançar, ou seja, que se trate de uma medida desproporcionada, excessiva em relação ao que se deseja alcançar.

Como já explicado, a conduta do Prefeito de Batatais/SP ao postergar, sem qualquer fundamento plausível, a implantação do controle eletrônico de ponto dos profissionais de saúde é ilógica, uma vez que o sistema biométrico, além de ser o mais eficiente é o mais seguro no que diz respeito a fraudes.

Assim, observa-se que não há nenhum motivo para que o sistema biométrico de controle de frequência não seja implantado. Ao contrário, o que se extrai da realidade fática é uma conduta absolutamente desarrazoada do requerido, que de tempos em tempos argui um motivo impeditivo para a implantação do referido sistema.

Tal ato afigura-se ilegítimo, por não atender satisfatoriamente o interesse público da sociedade, consistente na prestação eficiente do serviço de saúde pública à população de Batatais/SP e região, sendo o caso de intervenção do Poder Judiciário para imediata correção de tal ilegitimidade.

#### **4.1.4. Do princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais sociais**

O princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais consiste em atribuir, na interpretação das normas protetivas de tais direitos, o sentido de maior eficácia, utilizando todas as suas potencialidades.

Em situações concretas, o intérprete deve fazer uma interpretação expansiva de tais normas, de forma a lhes conferir uma maior eficácia, tornando-as mais densas e fortalecidas.

Tendo a saúde sido alçada pela Constituição Federal a direito social de todos, dúvida não há que a Administração deve, sempre, adotar a conduta que melhor garanta tal direito à população.

No caso, o instrumento que se mostra mais eficiente na proteção de tal direito é, com certeza, o **controle de frequência biométrico**, em detrimento do controle manual, já ultrapassado e vulnerável a fraudes.

Demonstrada a razoabilidade do ponto eletrônico para o controle de assiduidade e frequência dos servidores, bem como que tal mecanismo se constitui no instrumento mais eficaz para tanto, evidente que o interesse público e o bem comum exigem sua implementação como forma de atender aos fins sociais e proporcionar um tratamento equânime entre todos os servidores públicos.

Assim, por qualquer ângulo que se analise a questão, resta comprovada a necessidade e a obrigatoriedade da implantação do controle de ponto eletrônico, em caráter vinculativo.

#### **4.1.6. Dos princípios da supremacia do interesse público e moralidade administrativa**

De fato, não se atende o princípio da moralidade administrativa protelar a instalação do controle de ponto biométrico; pois, ao agir dessa forma, a chefia do Poder Executivo municipal optou por um sistema de controle mais vulnerável e sujeito a fraudes (sistema manual). Tal conduta afronta claramente, como já dito, o princípio da moralidade administrativa, além dos demais princípios que regem a Administração Pública acima relacionados, podendo, na hipótese de recalcitrância, configurar hipótese de improbidade administrativa nos termos do art. 11, *caput*, e inciso I, da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992.

#### **4.2. Do direito à informação**

É cediço que a Constituição da República estabelece mandamentos centrais que devem nortear toda a atividade daquele que se predispõe a gerir ou ter contato com a coisa pública.

Em seu artigo 37 assenta:

*A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (g. n.)*

O § 3º, inciso II, do mesmo artigo, dispôs que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo.

A Lei Maior, no artigo 5º, incisos XXXIII e XXXIV, tornou fundamental o direito à informação, da seguinte forma:

*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*(...)*

*XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;*

*XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:*

*a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;*

*b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal; (...)*

A União, com o objetivo de regular o inciso XXXIII do artigo 5º e o artigo 37, ambos da Constituição Federal, editou a Lei nº 12.527/11, dispondo sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previstas nos dispositivos constitucionais citados.

Inicialmente, o artigo 3º e o artigo 6º, da referida Lei infraconstitucional, merecem destaque, pois abrangem, de forma sucinta, quase todo o conteúdo regulamentado pelo legislador:

*Art. 3º: Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:*

*I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;*

*II- divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;*

*III- utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;*

*IV- fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;*

*V- desenvolvimento do controle social da administração pública.*

*Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:*

*I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;*

*II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; (g.n.)*

O artigo 7º, afirma que **o acesso** compreende:

*a) informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos,*

*b) informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos, informação relativa: à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos*

*c) informação sobre atividade exercida pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviço. (g. n.)*

Posteriormente, tal diploma legal prevê no artigo 11 que o órgão ou a entidade pública deve autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

Deve-se conjugar os artigos supramencionados com o artigo 198, inciso III, da Carta Magna, que erige, como diretriz dos Sistema Único de Saúde, a participação da comunidade.

Na mesma linha, o artigo 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, em seus incisos VI e VIII, estatui como princípios do SUS a “divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelos usuários” e a “participação da comunidade”.

Como se não bastasse, preceitua o artigo 7º da Portaria nº 1.820, de 13 de agosto de 2009, que dispõe sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde:

*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.*

*§ 4º As informações prestadas à população devem ser claras, para propiciar a compreensão por toda e qualquer pessoa.*

Tais disposições, além de viabilizarem o acesso dos usuários às informações basilares quanto ao funcionamento dos serviços de saúde que lhes são disponibilizados, possibilitam um exercício mais efetivo do controle social a que alude o art. 198, III, da Constituição Federal, mediante a fiscalização cotidiana, pelos próprios destinatários do serviço público em questão, da presença dos profissionais no local de trabalho, no decorrer do correspondente horário de expediente.

Cabe consignar que, em memorável aresto, a Suprema Corte brasileira, a propósito do tema, cravou o seu entendimento, elevando ao mais alto grau a (concreta) incidência do direito à informação. Veja-se<sup>11</sup>:

**SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS. 1. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é**

---

<sup>11</sup> STF, Pleno, SS 3902 AgR-segundo/SP, rel. Min. Ayres Britto, j. 9/6/2011, DJe-189 publ. 3/10/2011 (grifos acrescentados).

**constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. 2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmo; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo 'nessa qualidade' (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. 3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicaneamente administrado. O 'como' se administra a coisa pública a preponderar sobre o 'quem' administra – falaria Norberto Bobbio –, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. 4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. 5. Agravos Regimentais desprovidos.**

O titular do poder executivo de Batatais/SP desconsiderou deliberadamente parte das recomendações expedidas pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, todas visando ao cumprimento do direito dos cidadãos à informação, previsto constitucionalmente.

Assim, observa-se que a atitude da Administração de não publicar clara e precisamente informações como os nomes de todos os médicos e odontólogos em exercício nas unidades, bem como sua especialidade e o horário de início e de término da jornada de trabalho de cada um deles nas unidades de saúde e na rede mundial de computadores (*internet*), torna impossível a fiscalização dos usuários quanto à regularidade da prestação dos serviços públicos, frontal violação ao princípio constitucional da publicidade, previsto expressamente no artigo 37, *caput*, da Lei Magna, que garante tal direito no que concerne ao funcionamento dos serviços públicos.

No fundo, com a presente ação, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** almeja romper com a irregular prática, bem como fomentar, em favor dos (potenciais) usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), a ideia da necessidade de se desempenhar um **controle social mais efetivo e de qualidade**, em face dos atos da Administração Pública municipal na órbita de tal sistema, mediante a formação de uma comunidade ou coletividade organizada e cônica do seu papel de guardiã de seus direitos (quer numa perspectiva individual, quer numa perspectiva social), o que, decerto, contribuirá para o avanço do processo democrático e para o resgate da cidadania.

## **5. DOS PEDIDOS**

Como é sabido, o novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) trata da tutela provisória, dividindo-a em tutela de urgência e tutela de evidência (artigo 294). Comentando referido dispositivo, Teresa Arruda Alvim Wambier<sup>12</sup> ensina:

“Este dispositivo inaugura o regime jurídico da tutela provisória no NCPC, esclarecendo desde logo no *caput* que o gênero (tutela provisória) pode fundamentar-se em urgência e evidência. Ambas, conquanto provisórias – ou seja, ainda

---

<sup>12</sup> Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil. São Paulo: RT, 2015. p. 487.



sujeita a modificação após o aprofundamento da cognição – não se confundem.

A tutela de urgência está precipuamente voltada a afastar o periculum in mora, serve, portanto, para evitar um prejuízo grave ou irreparável enquanto dura o processo (agravamento do dano ou a frustração integral da provável decisão favorável), ao passo que a tutela de evidência baseia-se exclusivamente no alto grau de probabilidade do direito invocado, concedendo, desde já, aquilo que muito provavelmente virá ao final.”

Nesta medida, passa-se a requerer a concessão de tutelas provisórias ante os argumentos a seguir delineados.

### **5.1. Da tutela provisória de evidência**

De acordo com o artigo 311 do Código de Processo Civil, a tutela de evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando, dentre outras hipóteses, “a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável”.

A presente petição inicial encontra-se acompanhada de substancial provas documentais, as quais revelam a flagrante violação dos normativos de regência mencionados nos itens acima, expondo injustificadamente o cidadão de Batatais/SP e região, bem como todo o sistema de saúde a um ambiente de ausência de controle (interno, externo e social) quanto à efetiva prestação do serviço ambulatorial dentro do programa de Estratégia de Saúde de Família e da transferência de verba federal vinculada à real contraprestação mensal dos profissionais de saúde.

Ademais, com o simples e mero cotejo entre a literalidade constitucional, legal e regulamentar, e o posicionamento irresponsável do **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP**, é capaz de se demonstrar, com clareza, o total desrespeito ao direito humano à saúde e à informação, além da lisura no gasto de verba pública, não existindo nenhum meio hábil que possa ser levantado pelo

requerido para se escusar de suas obrigações. Nas palavras de Luiz Guilherme Marinoni<sup>13</sup>:

“O legislador procurou caracterizar a evidência do direito postulado em juízo capaz de justificar a prestação de *tutela provisória* a partir das quatro situações arroladas no art. 311, CPC. O denominador comum capaz de amalgamá-las é a noção de defesa inconsistente. A tutela pode ser antecipada porque a defesa articulada pelo réu é inconsistente ou provavelmente o será.”

A inovação legal acabou por, justificadamente, distribuir o ônus do tempo do processo entre as partes, fazendo com que o litigante que não tenha razão, suporte o fardo da duração do processo. Neste sentido é a lição de Fredie Didier Jr, ao dissertar sobre o instituto criado pelo Novo Código de Processo Civil<sup>14</sup>:

“Seu objetivo é distribuir o ônus que advém do tempo necessário para transcurso de um processo e a concessão de tutela definitiva. Isso é feito mediante a concessão de uma tutela imediata e provisória para a parte que revela o elevado grau de reprovabilidade de suas alegações (devidamente provadas), em detrimento da parte adversa e a improbabilidade de êxito em sua resistência – mesmo após instrução processual.”

No caso dos autos, procura-se evitar que os direitos de todos os usuários da saúde pública municipal continuem a ser violados pelo requerido por mais longos meses e, pior, por anos, até o final da presente demanda.

Com efeito, conforme já exaustivamente aqui relatado, o **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP** vem infringindo diversos preceitos constitucionais, legais e regulamentares, mormente a Portaria nº 587/15, do Ministério da Saúde, ao não adotar meio padronizado, eficaz e eficiente de aferição da frequência de todos os servidores da área da saúde.

---

<sup>13</sup> Novo Código de Processo Civil Comentado, Luiz Guilherme Marinoni, Sergio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. Editora Revista dos Tribunais, 2015, página 322.

<sup>14</sup> Curso de Direito Processual Civil, Volume 2, Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga, Rafael Alexandria de Oliveira. Editora Jus Podivm, 10ª Edição, 2015, página 618.

*Ex positis*, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer que Vossa Excelência conceda tutela de evidência, determinando-se ao **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP** que dentro do prazo de 60 (sessenta) dias:

- (1) implante controle eletrônico de frequência (biométrico) para todos os servidores da área da saúde, bem como sistema de responsabilização dos servidores que não cumprirem adequadamente a jornada de trabalho devida;
- (2) comunique formalmente (ofício circular) aos profissionais de saúde (médicos e dentistas) ligados ao SUS, acerca da obrigatoriedade de se submeterem ao controle da jornada de trabalho através do registro eletrônico do ponto.
- (3) disponibilize, em sítio da Prefeitura Municipal, na rede mundial de computadores (*internet*), de informações atualizadas do local e horário completo de atendimento dos médicos e odontólogos que ocupem cargos públicos vinculados, de qualquer modo, ao Sistema Único de Saúde;
- (4) garanta, em cada unidade, a todos os usuários do Sistema Único de Saúde não atendidos quanto ao serviço solicitado, o fornecimento de certidão ou documento equivalente, no qual conste nome do usuário, unidade de saúde, data, hora e motivo da recusa de atendimento, sempre que assim solicitarem;
- (5) instale, em local visível das salas de recepção de todas as unidades públicas de saúde, inclusive hospitais públicos, unidades de pronto atendimento, postos de saúde, postos do programa "Saúde da Família" e outras eventualmente existentes, quadros que informem ao usuário, de forma clara e objetiva, o nome de todos os médicos e odontólogos em exercício na unidade naquele dia, sua especialidade e o horário de início e de término da jornada de trabalho de cada um deles.
- (6) disponibilize, para consulta de qualquer cidadão, o registro de frequência dos profissionais que ocupem cargos

públicos vinculados, de qualquer modo, ao Sistema Único de Saúde;

- (7) estabeleça as necessárias rotinas administrativas destinadas a fiscalizar o cumprimento dos itens acima, sob pena de responsabilidade pelas ilegalidades que vierem a ocorrer.

## **5.2. Da tutela cominatória**

Após a plena demonstração do cabimento da tutela antecipada pleiteada, parece relevante destacar ainda a necessidade de notificação pessoal ao Prefeito do Município de Batatais/SP, Exmo. Sr. EDUARDO OLIVEIRA, para a concreta implementação da medida, sob pena de aplicação de pena de **multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais)**, tudo na linha do artigo 297<sup>15</sup>, combinado com o artigo 497<sup>16</sup>, ambos do Código de Processo Civil.

Os retrocitados artigos permitem ao juiz "determinar as medidas necessárias" para a concreta e imediata implementação da obrigação de fazer ou não fazer. Como restou demonstrado nos autos, o **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP**, sob o atual comando direto do gestor municipal EDUARDO OLIVEIRA, não adotou as providências necessárias para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares que tratam da matéria aqui sob debate, e sedimentadas nos reiterados ofícios encaminhados, podendo-se inferir a ausência de medidas práticas quanto à instalação de equipamento para controle de frequência eletrônica dos profissionais da área médica, dentre as demais irregularidades apontadas.

A respeito, merece destaque o entendimento do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional Federal da 4ª Região no sentido de que as multas podem, sim, ser aplicadas diretamente a pessoas responsáveis pela implementação da obrigação de fazer imposta judicialmente:

---

<sup>15</sup> Artigo. 297. O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória.

Parágrafo único. A efetivação da tutela provisória observará as normas referentes ao cumprimento provisório da sentença, no que couber.

<sup>16</sup> Artigo.497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.

**PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÕES DE FAZER E NÃO FAZER. ASTREINTES. VALOR. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 07/STJ. FIXAÇÃO CONTRA AGENTE PÚBLICO. VIABILIDADE. ART. 11 DA LEI Nº 7.347/85.** 1. O pedido de minoração da quantia arbitrada a título de astreintes não ultrapassa a barreira do conhecimento, uma vez que o valor confirmado pela Corte de origem - R\$ 5.000 (cinco mil reais) por dia - não se mostra manifestamente desarrazoado e exorbitante. Por conseguinte, sua modificação dependeria de profunda incursão na seara fático-probatória. Incidência da Súmula 07/STJ. 2. A cominação de astreintes prevista no art. 11 da Lei nº 7.347/85 pode ser direcionada não apenas ao ente estatal, mas também pessoalmente às autoridades ou aos agentes responsáveis pelo cumprimento das determinações judiciais. 3. Recurso especial conhecido em parte e não provido. (REsp 1111562/RN, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe de 18/09/2009). - g.n.

Assim, afigura-se mais que necessária a notificação pessoal do Prefeito Municipal para a **efetiva implementação das presentes obrigações de fazer**, notadamente as delineadas como tutela de evidência, sob pena da fixação de multa diária, de forma solidária, tanto ao **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP** como direta e pessoalmente ao **Sr. EDUARDO OLIVEIRA**, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), nos termos do artigo 537 do Código de Processo Civil e do artigo 11 da Lei n.º 7.347/85<sup>17</sup>.

### **5.3. Dos pedidos de mérito e requerimentos processuais**

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer:

- (1)** o recebimento desta petição inicial, instruída com o anexo inquérito civil n.º 1.34.010.000660/2014-41;

---

<sup>17</sup> Artigo. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

(2) a concessão liminar de tutela provisória de evidência, determinando-se ao o **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP** que, dentro do prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena da fixação de multa diária, de forma solidária, tanto ao **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP** como direta e pessoalmente **Exmo. Sr. Prefeito**, mediante sua prévia notificação pessoal, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do artigo 537 do Código de Processo Civil e do artigo 11 da Lei n.º 7.347/85:

(2.1) implante controle eletrônico de frequência (biométrico) para todos os servidores da área da saúde, notadamente os profissionais odontólogos e médicos, bem como sistema de responsabilização dos servidores que não cumprirem adequadamente a jornada de trabalho devida;

(2.2) comunique formalmente (ofício circular) aos profissionais de saúde (médicos e dentistas) ligados ao SUS, acerca da obrigatoriedade de se submeterem ao controle da jornada de trabalho através do registro eletrônico do ponto.

(2.3) disponibilize, em sítio da Prefeitura Municipal, na rede mundial de computadores (internet), de informações atualizadas do local e horário completo de atendimento dos médicos e odontólogos que ocupem cargos públicos vinculados, de qualquer modo, ao Sistema Único de Saúde;

(2.4) garanta, em cada unidade, a todos os usuários do Sistema Único de Saúde não atendidos quanto ao serviço solicitado, o fornecimento de certidão ou documento equivalente, no qual conste nome do usuário, unidade de saúde, data, hora e motivo da recusa de atendimento, sempre que assim solicitarem;

(2.5) instale, em local visível das salas de recepção de todas as unidades públicas de saúde, inclusive hospitais públicos, unidades de pronto atendimento, postos de

saúde, postos do programa "Saúde da Família" e outras eventualmente existentes, quadros que informem ao usuário, de forma clara e objetiva, o nome de todos os médicos e odontólogos em exercício na unidade naquele dia, sua especialidade e o horário de início e de término da jornada de trabalho de cada um deles;

**(2.6)** disponibilize, para consulta de qualquer cidadão, o registro de frequência dos profissionais que ocupem cargos públicos vinculados, de qualquer modo, ao Sistema Único de Saúde;

**(2.7)** estabeleça as necessárias rotinas administrativas destinadas a fiscalizar o cumprimento dos itens acima, sob pena de responsabilidade pelas ilegalidades que vierem a ocorrer.

- (3)** a designação de audiência de conciliação, através da **CENTRAL DE CONCILIAÇÃO** do Juizado Especial Federal desta Subseção, ante a possibilidade de formalização de acordo por meio de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) que contemple as medidas requeridas a título de tutela de evidência e/ou de urgência, notada e exclusivamente, quanto ao cronograma para a sua efetiva implementação;
- (4)** a citação do **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP** para, querendo, contestar a presente ação, sob pena de revelia;
- (5)** embora já tenha apresentado o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** prova pré-constituída do alegado, protesta, igualmente, pela produção de todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados no Código de Processo Civil, notadamente documental, testemunhal, pericial e, até mesmo, inspeção judicial, que se fizerem necessárias ao pleno conhecimento dos fatos, inclusive no transcurso do contraditório que se vier a formar com a apresentação de contestação, nos termos do artigo 396, que serão especificados no momento processual oportuno;

- (6) a confirmação/ratificação, por sentença de mérito, respeitado o devido processo legal, com a condenação definitiva do **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP** em obrigação de fazer consistente em todos os pedidos delineados nos requerimentos de tutela de evidência e/ou de urgência
- (7) a condenação do **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP** a publicar a sentença definitiva a ser proferida nos presentes autos nos jornais de maior circulação em local, em 03 (três) dias alternados, sendo um deles domingo;
- (8) a condenação do **MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP** ao pagamento das custas e honorários advocatícios;
- (9) a intimação da **UNIÃO**, com endereço nesta cidade na Rua Inácio Luis Pinto nº 313, bairro Alto da Boa Vista, na pessoa de sua Procuradoria Seccional, a fim de que se manifeste sobre o interesse de integrar o polo ativo da presente ação (artigo 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/85), tendo em vista a ofensa a bens e interesses do ente público federal;

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), para fins fiscais.

Ribeirão Preto/SP, 7 de junho de 2017.

**SABRINA MENEGÁRIO**  
Procuradora da República