



<b>PROCESSO Nº</b>	<b>:</b>	<b>102.393/2018</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>:</b>	<b>RECURSO ORDINÁRIO (AUDITORIA DE CONFORMIDADE)</b>
<b>FISCALIZADO</b>	<b>:</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPEZAL</b>
<b>RECORRENTE</b>	<b>:</b>	<b>JOSE MARIA FRAES VASQUES NETO</b>
<b>RELATOR ORIGINÁRIO</b>		<b>CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR</b>
<b>RELATOR DO RECURSO</b>	<b>:</b>	<b>CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA</b>
<b>EQUIPE TÉCNICA</b>	<b>:</b>	<b>LUIZ OTÁVIO ESTEVES DE CAMARGOS</b>

## Sumário

1. Introdução .....	2
2. Análise Técnica .....	3
2.1. Síntese das Razões Recursais .....	3
2.2. Análise Técnica das Razões Recursais .....	4
2.3. Conclusão da Equipe Técnica.....	11
3. Proposta de Encaminhamento .....	12



## 1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Relatório Técnico elaborado para a análise das razões recursais interpostas pelo sr. José Maria Fraes Vasques Neto contra as decisões prolatadas no Acórdão nº 730/2019 – TP:

### **ACÓRDÃO Nº 730/2019 – TP**

Resumo: PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPEZAL. AUDITORIA DE CONFORMIDADE REALIZADA PARA AVALIAR SE OS VALORES PAGOS A TÍTULO DE VENCIMENTO BÁSICO AOS MÉDICOS EFETIVOS DAS UNIDADES DE SAÚDE ESTÃO COMPATÍVEIS COM A JORNADA CUMPRIDA NO PERÍODO DE JANEIRO A DEZEMBRO DE 2017. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÃO PARA A INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES À ATUAL GESTÃO. DETERMINAÇÃO AO SETOR DE RECURSOS HUMANOS.

2. A decisão recorrida ocorreu no âmbito de auditoria de conformidade que teve por objetivo verificar a correta extensão dos valores de vencimento básico pagos aos médicos efetivos das unidades de saúde do município de Sapezal, em comparação com as horas efetivamente trabalhadas no período de janeiro a dezembro de 2017.<sup>1</sup>

3. Em 31/10/2019 o Relator decidiu pelo conhecimento do recurso e seu recebimento em seus efeitos devolutivo e suspensivo, por entender atendidos todos os requisitos de admissibilidade previstos na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCE-MT<sup>2</sup>.

4. Por fim, em 4/2/2020 foi criada a Ordem de Serviço nº 693/2020, que delegou ao auditor signatário a elaboração do presente Relatório Técnico.

5. Finda a síntese necessária.

<sup>1</sup> Control-P (RELATORIO TECNICO – Nº.Doc.: 90308/2018, fl. 3)

<sup>2</sup> Control-P (DECISAO – Nº. Doc.: 246437/2019)



## 2. ANÁLISE TÉCNICA

### 2.1. Síntese das Razões Recursais

6. O recorrente sustentou que não houve irregularidade no cumprimento de sua jornada de trabalho de 10 horas semanais no próprio Centro de Especialidades, pois o Decreto Municipal nº15/2016 não previa tal possibilidade.

7. Citou acordos feitos com o Secretário de Saúde da época para que as horas não trabalhadas no Centro de Especialidades fossem cumpridas com atendimentos de urgência e emergência no Hospital Municipal, assim como em viagens e plantões. Por isso, considerou-se prejudicado em função da metodologia utilizada pela Equipe Técnica ter desconsiderado os atendimentos emergenciais realizados no Hospital Renato Sucupira.

8. Invocou a “teoria da aptidão da prova” para requerer diligência deste TCE junto ao Município de Sapezal e do supracitado Hospital Municipal, com base nos artigos 35 e 36 da Lei Orgânica deste Tribunal e do artigo 148 do seu Regimento Interno, uma vez que os comprovantes das atividades realizadas de forma complementar estavam em poder da administração municipal.

9. Alegou que, em termos práticos, ficava de “sobreviço” as 24 horas do dia, à disposição da administração municipal, e que participou de ações realizadas no Município, como outubro rosa e novembro azul, em período que deveria ser estimado em 4 horas.

10. Informou a impossibilidade de que cumprisse a carga horária estipulada no Decreto nº 15/2016, por tratarem de funções que não guardavam relação com aquelas para as quais foi contratado – como as visitas domiciliares realizadas no âmbito do programa saúde da família, de atribuição do médico clínico geral, e não dos especialistas, conforme a Lei Federal nº. 1.053/2013.

11. Alertou que, de sua parte, não houve reclamação de falta de atendimento a pacientes, a não ser em período no qual não foi juntada folha de ponto (o que



impossibilitou a verificação de sua ausência justificada ou não), ou quando estava em gozo de férias.

12. Fez considerações acerca da realidade dos municípios, no sentido das dificuldades na prestação de serviços de saúde, para ressaltar a alta carga de trabalho dos profissionais médicos, muitas vezes além de sua jornada regular, e sem remuneração. Por isso, sustentou, não poderia lhe ser imputada irregularidade referente ao cumprimento de sua carga horária “por mera falta de documentação física”.

13. Pugnou para que fosse afastada a inaplicabilidade dos Decretos nº 79/2018 e 91/2018 ao caso concreto em análise, por entender que, embora serem de período posterior ao analisado, a intenção da administração pública em estipular carga horária diferenciada para os médicos especialistas veio da Lei Municipal nº 1.035/2013.

14. Apontou erros na apuração do valor da sua hora trabalhada, e defendeu que o valor da sua remuneração mensal fosse dividido por 220 horas e, ainda, cada hora por 60 minutos, e não apenas considerados os dias úteis do mês.

15. O recorrente finalizou com requerimento no sentido da reforma da decisão recorrida, para considerar regulares os valores recebidos, ou caso esse não seja o entendimento do Relator, que seja fixada a forma de cálculo de acordo com a metodologia por ele apontada.

## **2.2. Análise Técnica das Razões Recursais**

16. Assiste parcial razão ao recorrente.

17. Embora o artigo 1º, § 2º, “b” do Decreto nº 15/2016 não tenha especificado expressamente o cumprimento das 10 horas nas dependências do Centro de Especialidades, considera-se tal possibilidade presumível, nos casos de as atividades complementares não terem sido realizadas. E, mesmo tal posicionamento seja considerado indevido, é fato inconteste que a remuneração pelas 10 horas de atividades



extras depende da comprovação de sua realização, com suporte em relatórios e documentos<sup>3</sup> - o que não ocorreu.

18. Também não há que se dar guarida aos alegados acordos feitos com o Secretário de Saúde da época, para cumprimento das horas não trabalhadas no Centro de Especialidades. Além do fato do Hospital Renato Sucupira ser uma entidade privada (como bem registrado no Relatório Técnico Conclusivo), o recorrente não apresentou documentação comprobatória dos atendimentos supostamente realizados – o que, reitera-se, era requisito expresso para o recebimento da parcela de 10 horas de sua remuneração, constante no artigo 1º, 2º, “b” do Decreto nº 15/2016.

19. A fundamentação utilizada para justificar pedido de diligência desse TCE junto ao Município de Sapezal e ao Hospital Renato Sucupira também não merece prosperar.

20. A teoria da aptidão para a prova é utilizada para proteger interesse daquele que normalmente teria dificuldades em demonstrar seu direito, através a inversão da obrigação de provar: transferindo-a de quem alega para quem tem melhor condições de produzi-la.

21. Embora essa Corte de Contas tenha prerrogativas regimentais para produzir provas junto à administração municipal de Sapezal, isso não desobriga o recorrente de tentar obter a comprovação de suas alegações, ou de comprovar a impossibilidade de obter tais evidências.

22. Com base na fundamentação exposta, ficou pendente a comprovação das atividades realizadas pelo recorrente nas 10 horas semanais em que não laborou no Centro de Especialidades municipal, seja por relatórios ou documentos. No entanto, apenas ele (o recorrente) sabe quais foram as atividades por ele realizadas em cada uma das datas nas quais a Equipe Técnica demonstrou o não cumprimento da carga horária de trabalho esperada.

---

<sup>3</sup> Control-P (RELATORIO TECNICO CONCLUSIVO – Nº.Doc.: 67953/2019, fl. 42)



23. Em princípio, mera solicitação administrativa do recorrente ao setor competente da Prefeitura Municipal de Sapezal e/ou do Hospital Renato Sucupira deveria ser suficiente para que ele obtivesse as informações pessoais referentes às atividades por ele realizadas. Nesse sentido, e apenas a título de hipótese, uma eventual negativa dessas entidades em fornecer os documentos e informações solicitadas poderiam revelar inaptidão do recorrente em produzir tais provas, e essa Corte de Contas poderia ser instada a fazê-lo.

24. No caso do Hospital Renato Sucupira entende-se haver ainda mais uma condicionante à prerrogativa fiscalizatória do desse TCE visto que, por se tratar de uma entidade privada, somente seria obrigado a apresentar tais documentos (se existentes) se os serviços prestados pelo recorrente fossem relacionados a eventual parcela de recursos públicos recebidos – o que também teria que ser apurado.

25. Revela-se incipiente também a alegação do recorrente de que não seria possível o cumprimento da sua carga horária na forma prevista no Decreto nº 15/2016, por tratar de funções divergentes das legalmente previstas para seu cargo.

26. Conforme ressaltado no Relatório Técnico Conclusivo, dentre as atribuições do médico especialista, na forma como previstas no anexo VII da Lei nº 1.053/2013, constaram:

#### 1.2 MÉDICO ESPECIALISTA

Descrição Sumária: **Realizam consultas e atendimentos médicos;** tratam pacientes e clientes; **implementam ações de prevenção de doenças e promoção da saúde tanto individuais quanto coletivas;** coordenam programas e serviços em saúde, efetuam perícias, auditorias e sindicâncias médicas; elaboram documentos e **difundem conhecimentos da área médica**<sup>4</sup>. (grifou-se)

27. Já as atividades a serem cumpridas fora do Centro de Especialidades, com carga de 10 horas semanais, incluíram

**palestras, realização de consultas clínicas e procedimentos** (quando indicado ou necessário) **no domicílio do paciente e/ou nos demais espaços comunitários** (escolas, associações etc.), realização de teleconsultorias do Convênio Tele saúde a ser celebrado pela

<sup>4</sup> Control-P (RELATORIO TECNICO CONCLUSIVO – Nº.Doc.: 67953/2019, fl. 41)



Secretaria Municipal de Saúde de Sapezal com Secretaria de Estado de Saúde<sup>5</sup>; (grifou-se)

28. Assim, evidencia-se a adequação expressa de algumas das atividades previstas no Decreto nº. 153/2016 com aquelas previstas nas atribuições do cargo de Médico Especialista, o que demonstra que o recorrente poderia tê-las exercido e comprovado.

29. Quanto à alegada inexistência de reclamações formalizadas na ouvidoria municipal sobre a atuação do recorrente junto aos pacientes, isso não contrapõe as constatações consignadas no Relatório Conclusivo de Auditoria, visto que os eventos levantados pelos usuários dos serviços de saúde ofertados pela municipalidade serviram de subsídio à atuação pela Equipe Técnica, e não funcionaram, por si mesmos, enquanto evidências de auditoria.

30. Dessa forma, é perfeitamente razoável assumir a possibilidade de que algumas das situações relatadas pelos cidadãos não terem sido confirmadas, assim como a existência de outros eventos não denunciados formalmente, e que possam ter envolvido o recorrente.

31. As considerações apresentadas pelo recorrente relacionadas à sua visão da realidade dos profissionais da saúde não justificam a inexistência de documentação apta a comprovar todo o trabalho por ele realizado, inclusive em adição à sua jornada regular de trabalho. Tanto que é possível inferir, com base no contexto apresentado nos autos, relação direta entre a ausência de pagamento pelo serviço alegadamente prestado de forma extraordinária e a inexistência de documentação apta a fundamentá-los.

32. Também é improcedente a aplicabilidade dos Decretos nº 79/2018 e nº 91/2018 ao caso concreto, mesmo que editados em momento posterior ao período examinado pela Equipe Técnica. Isso porque, mesmo que tenha havido a alegada intenção da administração municipal em estipular carga horária diferenciada para os

<sup>5</sup> Control-P (RELATORIO TECNICO CONCLUSIVO – Nº.Doc.: 67953/2019, fl. 42)



médicos especialistas, a redação do artigo 72 da Lei nº 1.035/2013 deixa claro o caráter discricionário dessa decisão, formalizada em momento futuro pelos decretos:

TÍTULO IV  
DO REGIME DE TRABALHO  
Capítulo I  
DO HORÁRIO E DA FREQUENCIA AO TRABALHO

Art. 71 A carga horária oficial de trabalho dos servidores públicos é de **quarenta horas 40 h semanais** divididas em dois turnos diários de quatro horas, com intervalo de duas horas para refeição e descanso, podendo ser alternada para a jornada ininterrupta de seis horas diárias, a interesse da Administração.

§ 1º A atribuição da jornada **poderá** ser alterada a qualquer tempo, respeitado o interesse público e dos usuários, cabendo ao servidor cumprir a nova jornada.

§ 2º Independente do disposto no caput e no parágrafo anterior, a carga horária deverá sempre respeitar lei específica de regulamentação da profissão, observado o disposto no Edital do Concurso em que fora aprovado.

Art. 72 O Chefe do Poder Executivo Municipal **poderá** baixar decreto estabelecendo carga horária diferenciada para outras categorias funcionais e áreas de trabalho diferentes, em razão das peculiaridades dos serviços, desde que não ultrapasse a quarenta horas semanais, o mesmo ocorrendo com o Chefe do Poder Legislativo, para melhor adequação do atendimento da câmara municipal<sup>6</sup>. (grifou-se)

33. Por fim, assiste razão ao recorrente quanto às suas considerações sobre a metodologia utilizada pela Equipe Técnica para quantificar o dano ao Erário decorrente das horas não trabalhadas.

34. Isso porque, para a apuração do valor recebido por minuto trabalhado, foram considerados apenas os dias úteis, e não o total de dias do mês. Vejamos:

12. No caso de o salário pago não corresponder a carga horária efetivamente trabalhada, a equipe técnica procedeu ao cálculo do valor correto que deveria ter sido pago a título de salário-base a cada médico da amostra. Para isso, apurou-se a quantidade de dias úteis de cada mês de 2017, transformando-se esse total de dias úteis em horas e depois em minutos a serem trabalhados. Exemplo: o mês de fevereiro de 2017 teve 28 dias normais e 18 dias úteis. 18 dias úteis multiplicado por 8 horas diárias equivalem a uma quantia de 144 horas a serem trabalhadas, ou seja, 8.640 minutos.

13. Se o salário base do servidor foi de R\$20.000,00 nesse mês, então ele recebeu R\$ 2,31 por cada minuto trabalhado (R\$ 20.000,00 / 8.640 minutos). Caso esse servidor tenha se ausentado por 25 horas nesse

<sup>6</sup> Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mt/s/sapezal/lei-ordinaria/2013/104/1035/lei-ordinaria-n-1035-2013-dispoe-sobre-reformulacao-do-estatuto-dos-servidores-publicos-do-municipio-de-sapezal-mt-e-da-outras-providencias-2015-08-13-ver-sao-compilada>. Acesso em 4/2/2020.



mês, que equivalem a 1.500 minutos (25h x 60 = 1.500 minutos), deveria ter sido deduzida ou descontada a quantia de R\$ 3.465,00 (1.500 x R\$ 2,31) do salário.

14. A equipe de auditoria entende ser este o método mais justo de cálculo, utilizando-se para o cômputo da jornada a ser cumprida no mês o total de dias úteis do período, dessa forma, em caso de descumprimento de horário ou de falta injustificada nos dias úteis, ocorre desconto proporcional nos feriados, sábados e domingos, utilizando como parâmetro os dias efetivamente trabalhados.

15. Adotou-se esse critério mais conservador, por entender mais proporcional e razoável. A Lei Nacional n. 605/1949, que dispõe sobre o repouso semanal remunerado (DSR), preceitua que não faz jus ao DSR o trabalhador que não cumprir integralmente sua jornada semanal. Já o Estatuto dos Servidores Públicos de Sapezal (Lei n. 1.035/2013) determina em seu artigo 76 que perderá o DSR o servidor que tiver faltado ao serviço durante a semana, mesmo que apenas um turno<sup>7</sup>.

35. Embora a Equipe Técnica tenha entendido que seu critério foi conservador, em verdade, nesse ponto revelou-se mais prejudicial ao recorrente.

36. O artigo 5º, “b”, da Lei Federal nº 605/1.949 trazer expressamente que o referido normativo não se aplica ao funcionalismo público municipal. Isso se torna relevante quando se observa que o estatuto dos servidores públicos municipais apresenta norma mais benéfica: o desconto do DSR apenas no caso de faltas (mesmo que apenas durante um turno).

37. A norma municipal excluiu a possibilidade de desconto do DSR em decorrência de atrasos ou saídas antecipadas, mesmo que injustificadas – pois, em princípio, não configuraram faltas. E isso foi de encontro à metodologia utilizada pela Equipe Técnica, visto que a última fez com que houvesse o **desconto proporcional de faltas e descumprimentos de horário nos sábados, domingos e feriados**.

38. Por outro lado, ressalta-se que ao contrário do pleiteado pelo recorrido, o divisor correto a ser utilizado para o cálculo de sua remuneração por hora é **200** (carga horária de 40 horas semanais), e não **220** (correspondente a 44 horas semanais).

39. Apesar de demonstrado o prejuízo ao recorrente em função da metodologia adotada pela Equipe Técnica, não se procederá a revisão dos cálculos, tendo

<sup>7</sup> Control-P (RELATORIO TECNICO – Nº.Doc.: 90304/2018, fls. 7-8)



em vista que tal atividade será realizada em sede de Tomada de Contas, por conta de determinação expressa no item “a” do acórdão recorrido.

40. Findas as análises referentes às razões recursais, é necessário fazer algumas observações quanto à forma de apuração do dano causado ao Erário municipal quando da instrução da Tomada de Contas.

41. Quando da apresentação de sua defesa (após a elaboração do Relatório Técnico Preliminar), o recorrente aventou a necessidade de recálculo integral dos holerites mensais para avaliar os impactos dos valores pagos a maior sobre os descontos a título de Imposto de Renda e alíquota previdenciária. Naquela oportunidade a Equipe Técnica reconheceu a necessidade do recálculo, mas propôs que ele fosse realizado pela Prefeitura Municipal de Sapezal, após o pagamento das glosas imputadas aos servidores<sup>8</sup>.

42. Após análise superficial das **fichas financeiras**<sup>9</sup> dos servidores citados nos autos, verificou-se que todos eram contribuintes do Regime Geral de Previdência Social, e tiveram descontos mensais de R\$ 608,44, decorrente da **aplicação da alíquota de 11% sobre o teto de contribuição**<sup>10</sup>, que foi de R\$ 5.531,31 no ano de 2017. Tendo em vista que os vencimentos básicos em todos os holerites analisados na amostra foram superiores a R\$ 18.000,00 é possível inferir, com razoável grau de certeza, que os pagamentos indevidos não tiveram impacto no valor descontado dos servidores a título de contribuição previdenciária.

43. Por outro lado, no caso das parcelas de imposto de renda retido na fonte, em função de não serem sujeitas a um teto de incidência pode-se afirmar que os pagamentos a maior majoraram as retenções e, no caso de recálculo dos holerites, ficaria evidenciada a redução do valor a ser descontado.

<sup>8</sup> Control-P (RELATORIO TECNICO CONCLUSIVO – N°.Doc.: 67953/2019, fl. 44)

<sup>9</sup> Control-P (ANEXO DO RELATORIO TECNICO OU INFORMACAO TECNICA – N°.Doc.: 90254/2018, fls. 361-384)

<sup>10</sup> Disponível em <https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss/calculo-da-guia-da-previdencia-social-gps/tabela-de-contribuicao-mensal/tabela-de-contribuicao-historico/>. Acesso em 5/2/2020.



44. Em função do previsto no **artigo 158, § 1º da Constituição Federal**<sup>11</sup>, do valor do dano causado ao Erário municipal pelos pagamentos indevidos deverá ser deduzida a parcela de enriquecimento pela administração municipal originada das retenções de imposto de renda. Desta forma será possível a compensação de valores, em função das receitas e despesas indevidas terem sido auferidas e realizadas pelo mesmo Ente.

### 2.3. Conclusão da Equipe Técnica

45. Frente ao exposto, conclui-se pela:

a) **improcedência das razões recursais referentes ao mérito** da irregularidade apontada, visto que não foram aptas a descaracterizar os fatos constatados em auditoria;

b) **procedência das razões referentes ao método** utilizado pela Equipe Técnica para quantificar o dano ao Erário municipal, visto que em desacordo com o disposto no artigo 76 do Estatuto dos servidores Públicos Municipais;

c) **desnecessidade de reforma do acórdão recorrido;** e

d) **necessidade de adequação da metodologia** de apuração do dano causado ao Erário, em sede de Tomada de Contas Ordinária, adotando-se, **preferencialmente**, o recálculo dos holerites mensais dos servidores envolvidos.

---

<sup>11</sup> Art. 158. Pertencem aos Municípios: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;



### 3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. Ante a todo o exposto, submete-se o presente relatório técnico e propõe-se seu encaminhamento ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, com base no art. 99, III da Resolução Normativa nº 14/2007 (RITCE).

É o relatório.

Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente em Cuiabá,  
06 de janeiro de 2020.

*(Assinatura digital disponível em [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br))*

**LUIZ OTAVIO ESTEVES DE CAMARGOS**

Auditor Público Externo