



PROCESSO Nº	12.189-4/2013
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES
GESTORES	FRANCIS MARIS CRUZ LUIZ LAUDO PAZ LANDIM ARLEME JANISSARA DE OLIVEIRA ALCÂNTARA CARLA SIMONE GIROTTO DE ALMEIDA PINA BARELI JACQUELINE SOUTO FARIA NAVARRO DIEGO ANTONINI DOS SANTOS JOYCE ESPINOSA DE CARVALHO ROCHA MARA CRISTINA DURVAL MARIA CRISTINA CAVALCANTI SERROU
SECUNDÁRIOS	ROOSEVELT TORRES WANESSA GODINHO HOMAR FÁBIO MANOEL DOS PASSOS ADEMAR VIEIRA BALBINO NETO MARCOS ANTÔNIO RODRIGUES DE CAMPOS MÁRCIO MAURO DE SOUZA OLIVEIRA KERGINALDO GONDIM DOS SANTOS FILHO
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

SUMÁRIO

II.	RAZÕES DO VOTO	3
2.	Preliminar de responsabilidade	5
3.	Incidente de inconstitucionalidade	8
4.	DAS IRREGULARIDADES DESCARACTERIZADAS PELA UNIDADE INSTRUTÓRIA	15
4.1	Irregularidades descaracterizadas	16
4.2	Análise do Relator	20
5.	DAS IRREGULARIDADES CARACTERIZADAS PELA UNIDADE INSTRUTÓRIA	30
5.1	Irregularidade nº 01	30
5.1.1	Análise do Relator	31
5.2	Irregularidades nºs 03, 10 e 11	35
5.2.1	Análise do Relator	36
5.3	Irregularidade nº 08	39
5.3.1	Análise do Relator	39





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

5.4	Irregularidade n° 09	44
5.4.1	Análise do Relator	44
5.5	Irregularidade n° 12	48
5.5.1	Análise do Relator	48
5.6	Irregularidades n°s 14, 15, 16, 17 e 19	49
5.6.1	Análise do Relator	50
III.	CONCLUSÃO	52
IV.	VOTO	53





PROCESSO Nº	12.189-4/2013
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES
GESTORES	FRANCIS MARIS CRUZ LUIZ LAUDO PAZ LANDIM ARLEME JANISSARA DE OLIVEIRA ALCÂNTARA CARLA SIMONE GIROTTO DE ALMEIDA PINA BARELI JACQUELINE SOUTO FARIA NAVARRO DIEGO ANTONINI DOS SANTOS JOYCE ESPINOSA DE CARVALHO ROCHA MARA CRISTINA DURVAL MARIA CRISTINA CAVALCANTI SERROU
SECUNDÁRIOS	ROOSEVELT TORRES WANESSA GODINHO HOMAR FÁBIO MANOEL DOS PASSOS ADEMAR VIEIRA BALBINO NETO MARCOS ANTÔNIO RODRIGUES DE CAMPOS MÁRCIO MAURO DE SOUZA OLIVEIRA KERGINALDO GONDIM DOS SANTOS FILHO
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

II. RAZÕES DO VOTO

144. Ressalto que a presente Representação de Natureza Interna tem por objetivo analisar os atos da Secretaria Municipal de Saúde de Cáceres – Mato Grosso, durante os exercícios de 2012 e 2013, sob os aspectos do controle dos serviços prestados pelos profissionais médicos; e da contratação temporária e precária de servidores da saúde, sem a realização de processo seletivo.

145. No âmbito dos Tribunais de Contas, a Constituição da República estipula a competência para julgar as contas daqueles que derem causa a qualquer irregularidade





de que resulte prejuízo ao erário e a prerrogativa de realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas do Poder Executivo, como se extrai do artigo 71, incisos II e IV¹, *verbis*:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;”

146. Ao analisar a presente Representação de Natureza Interna, constato o cumprimento dos requisitos cumulativos constantes no artigo 219 da Resolução Normativa n° 14/2007², quais sejam: I – redação em linguagem clara; II – matéria de competência do Tribunal; III – identificação do objeto representado; IV – descrição dos fatos irregulares; V – indicação dos responsáveis; VI – indicação da data em que os fatos ocorreram; e VII – indícios de que os fatos representados constituam irregularidade.

147. Entendo, deste modo, que a instrução processual está completa e apta a julgamento, conforme previsto no artigo 227, §5º, da Resolução Normativa n° 14/2007³.

1 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >.

2 Disponível em: < <http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00085244/REGIMENTO%20INTERNO%20-%20ATUALIZADO%20AT%20C3%89%2017-08-2018.pdf> >.

3 Resolução Normativa n° 14/2007:

“Art. 227 (...)

§ 5º. Com a instrução completa, o Relator elaborará relatório e voto, e encaminhará os autos para inclusão em pauta de julgamento na primeira sessão ordinária imediata, excetuadas as representações internas de competência do juízo singular.”





148. Considerando as pontuações apresentadas no Relatório Técnico da Secretaria de Controle Externo da Primeira Relatoria, passo à análise das 25 (vinte e cinco) irregularidades inicialmente caracterizadas; dentre as quais 10 (dez) foram, posteriormente, descaracterizadas.

2. PRELIMINAR DE RESPONSABILIDADE DO PREFEITO DE CÁCERES

149. A instauração desta Representação de Natureza Interna se originou com a apresentação de requerimento de realização de auditoria por este Tribunal de Contas na Secretaria Municipal de Saúde, em 07/05/2013, pelo Prefeito Municipal de Cáceres, Sr. Francis Cruz⁴. Na ocasião, a Controladoria Municipal de Cáceres recomendou ao Prefeito do Município de Cáceres para que fossem auditados os processos de compra, licitações – principalmente para aquisição de medicamentos, atos de pessoal, atendimento das unidades de saúde, regularidade dos profissionais, cálculo das remunerações, controle de atividades desempenhadas, assentamento de informações nos sistemas de saúde, recebimento e aplicação de convênios⁵.

150. A gestão do Sr. Francis Maris Cruz no Município de Cáceres iniciou-se em 01/01/2013 e o gestor anterior era o Sr. Túlio Aurélio Campos Fontes, Prefeito de Cáceres no período de 2009-2012, que não foi citado.

151. O processo não foi instruído com imputações específicas ao Sr. Francis Maris Cruz, pois as 25 (vinte e cinco) irregularidades apontadas nos autos tiveram relação específica de continuidade ou de consequência das ações de gestão da Secretaria de Saúde no exercício de 2012. Além disso, a inspeção *in loco* foi realizada pela equipe de auditoria deste Tribunal de Contas no período de 22/07/2013 a 26/07/2013, contemplando as situações existentes no exercício de 2013 e as derivadas do exercício de 2012⁶.

4 Documentos digitais n° 90296/2013, 90297/2013, 90298/2013.

5 Documento digital n° 90296/2013, fls. 02-03.

6 Documento digital n° 262273/2013, fls. 01-02.





152. No Parecer Ministerial n° 4.425/2014, de autoria do Procurador de Contas Alisson Carvalho de Alencar, o Prefeito de Cáceres foi arrolado como parte e com sugestão de aplicação de multa em 09 (nove) irregularidades⁷, sem sua oitiva, ou sem que lhe fosse imputada prévia responsabilidade e proporcionado contraditório e a ampla defesa.

153. E mais, no ato de citação do Sr. Francis Maris Cruz, após ser responsabilizado por 09 (nove) irregularidades, o contraditório abrangeu exclusivamente a manifestação acerca da inconstitucionalidade da Lei n° 2.324/2012 do Município de Cáceres⁸.

154. Não obstante a citação exclusiva para manifestação quanto à constitucionalidade da Lei n° 2.324/2012, o Prefeito de Cáceres apresentou defesa pontual das irregularidades, com pedido de aproveitamento da defesa e das documentações apresentadas pela Sra. Jacqueline Souto Faria Navarro.⁹ A 1° SECEX concluiu pela não imputação de responsabilidade ao Prefeito¹⁰ e o Ministério Público de Contas, no Parecer n° 3.730/2016/MPC-MT, tornou a opinar pela sua condenação com sanção de multa e determinações¹¹.

155. Saliento, além disso, que no exercício de 2017 o Prefeito de Cáceres realizou processo seletivo simplificado¹² e, posteriormente, concurso público¹³, para provimento de vagas para médicos de várias especialidades. Sobre as condutas imputadas ao Sr. Francis Maris Cruz, a unidade de instrução, assim opinou¹⁴:

7 Documento digital n° 191810/2014.

8 Documento digital n° 170052/2015.

9 Documento digital n° 194887/2015.

10 Documento digital n° 148414/2016.

11 Documento digital n° 155081/2018.

12 Disponível em: < <http://www.caceres.mt.gov.br/concurso/arq/file3.pdf> >.

13 Disponível em; < <http://www.caceres.mt.gov.br/concurso/arq/file2.pdf> >.

14 Documento digital n° 148414/2016, fl. 33.





Se fosse para penalizar o gestor, teria que ser o responsável pelas contas de 2012, pois, conforme relatos apresentados no relatório técnico e citados acima, a precariedade na área da saúde teve início no referido exercício, que se tratava do ano de encerramento de seu mandato, e que permaneceu no exercício de 2013.

Por isso, conclui-se que, caso haja o entendimento de penalizar o Prefeito Municipal pelas irregularidades detectadas na Secretaria Municipal de Saúde, há a necessidade de chamar ao processo o Prefeito Municipal do exercício de 2012, Sr. Túlio Aurélio Campos Fontes, pois era o gestor no período de início dos problemas na Secretaria Municipal de Saúde.

156. E complementou que:

Por isso, comprova-se que realmente não há como imputar responsabilização ao Prefeito Municipal no caso da ausência de acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços médicos. É claro que o Prefeito responde solidariamente pelas irregularidades cometidas em sua gestão, entretanto, neste caso, realmente é inviável que o Gestor do Município fiscalize e acompanhe a execução dos serviços, conforme demonstrado acima.

157. Por certo que a previsão do artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República, que assegura aos litigantes, em processo administrativo, e aos acusados, o contraditório e a ampla defesa, com o meios e recursos a ela inerentes¹⁵, deve ser aplicada para o caso em tela.

158. Em conclusão preliminar, nos termos do artigo 22 do Decreto-Lei nº 4.657/1942¹⁶, pondero que a iniciativa para a regularização da situação da saúde Municipal foi do Prefeito de Cáceres, Sr. Francis Maris Cruz.

15 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm >.

16 Lei de Introdução à Normas de Direito Brasileiro:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato."

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm >.





159. Dessa maneira, acolho o Relatório Técnico da unidade de instrução¹⁷ e entendo prejudicada a responsabilização imediata e individual do Sr. Francis Maris Cruz; afasto, assim, as propostas de aplicação de sanção de multas, com amparo nos artigos 63 e 77 da Lei Complementar n° 269/2007¹⁸, pois ele apenas foi citado para manifestação acerca da constitucionalidade da Lei Municipal n° 2.324/2012. Entretanto, desde já afirmo que a ausência de responsabilização ensejadora da aplicação de sanção de multas, nesta RNI, não impedirá a análise para efeito da emissão de determinações e recomendações.

3. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N° 2.324/2012

160. Passo à análise de incidente de inconstitucionalidade da Lei Municipal n° 2.324/2012, que instituiu verba indenizatória mediante o cumprimento de metas de trabalho, como forma de aumentar os salários dos médicos do Município de Cáceres, suscitado pelo Ministério Público de Contas, no Parecer n° 4.425/2014, da lavra do Procurador de Contas Alisson Carvalho de Alencar, que opinou pela inconstitucionalidade da Lei Municipal n° 2.324/2012¹⁹.

161. A Lei Complementar n° 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, sendo que todo agente público deve agir de modo planejado e transparente, evitando riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

162. Os artigos n°s 1° a 6° da Lei Municipal n° 2.324/2012, com as alterações da Lei Municipal n° 2.356/2012, fundamentam a concessão de verba indenizatória vinculada ao cumprimento de metas de trabalho, conforme transcrição abaixo²⁰:

17 Documento digital n° 148414/2016.

18 Lei Complementar n° 269/2007:

“Art. 63 Em todas as etapas do processo de julgamento de contas, fiscalização de atos e contratos e apreciação de atos sujeitos a registro, será assegurada a ampla defesa e o contraditório a todos os responsáveis e interessados.

(...)

Art. 77 O Tribunal de Contas levará em conta, na fixação de multas, entre outras circunstâncias, as de exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, bem assim se agiu com dolo ou culpa.”

19 Documento digital n° 191810/2014, fls. 07-09.

20 Disponível em: < <https://sic.tce.mt.gov.br/146/home/busca?q=indenizat%F3ria> >.





“Art.1º - Fica o Prefeito Municipal autorizado a conceder Verba Indenizatória aos médicos pertencentes aos quadros da Prefeitura de Cáceres, quando no desempenho de suas atribuições junto ao Pronto Atendimento Médico – PAM 24 Horas, nas Unidades de Saúde da Família e Unidades Básicas, alcançarem resultados definidos em quantidade de metas.

Art. 2º - As metas estabelecidas aos médicos nas Unidades de Saúde da Família são as seguintes:

I – Meta de, no mínimo, 16 (dezesseis) consultas/dia, a serem realizadas no período matutino.

II – Meta de 10 visitas domiciliares por semana, além da realização de trabalho educativo em Educação em Saúde.

Parágrafo 1º: As especificidades que em razão da duração da consulta e sua complexidade não puderem alcançar a meta disposta no inciso I deste artigo, terão sua meta diminuída, observado o limite mínimo de de 12 (doze) consulta/período.

Parágrafo 2º: As metas previstas neste artigo deverão ser registradas em livro próprio, e, encaminhado relatório à Secretaria Municipal de Saúde até o dia 15 de cada mês, para avaliação da autoridade competente.

Art. 3º - As metas estabelecidas aos médicos do Pronto Atendimento Médico 24 Horas de Cáceres são de livre demanda de urgência e emergência.

I – O médico deverá atender às ocorrências de seu plantão, decidindo o tempo a ser dedicado ao paciente, evitando que o acúmulo de encargos ou de consultas venha a prejudicá-lo.

II – O disposto no inciso anterior deverá ser observado na forma descrita no art. 7º do Código de Ética Médica, sendo defeso ao médico deixar de atender aos setores de urgência e emergência, quando for de sua obrigação fazê-lo, expondo a risco a vida de pacientes, mesmo respaldado por decisão majoritária da categoria.

III – No caso de aumento de demanda, de atendimento, cabe ao gestor suprir o aumento do efetivo visando garantir a regularidade dos atendimentos médicos.

Parágrafo único: As metas dispostas nos incisos I e II deste artigo não são cumulativas, fazendo jus à verba o profissional que atingir uma das metas, de acordo com sua especialidade.

Art. 4º - Os percentuais de verba indenizatória a serem concedidos, observando as metas mínimas previstas nesta Lei, serão de, no mínimo 50% (cinquenta por cento), a ser calculado sobre o salário base, na proporção trabalhada e na forma do regulamento.

Parágrafo único. Os percentuais previstos neste artigo serão pagos proporcionalmente, de acordo com as metas estabelecidas por esta Lei, conforme normatização da Secretaria





Municipal de Saúde.

Art. 5º - O médico do Pronto Atendimento Médico 24 horas de Cáceres, atuará em regime de Plantão, que poderá ser de 06 (seis) ou de 12 (doze) horas corridas, observando-se, em qualquer caso, a carga horária para a qual fora aprovado e nomeado por aprovação em concurso público, ou por contrato temporário, devido excepcional interesse público.

§1º: O médico que realizar plantão, o fará em regime de compensação, ou seja, 6 horas de trabalho por 24 horas de descanso, ou 12 horas de trabalho por 48 horas de descanso.

Art. 6º - Os médicos que fizerem jus à verba indenizatória de que trata a presente Lei, somente a receberá enquanto estiverem atuando nas Unidades de Saúde da Família e no Pronto Atendimento Médico – PAM 24 Horas.

Parágrafo 1º: As metas de que trata esta Lei não são cumulativas, fazendo jus à verba indenizatória, o profissional que atingir as metas previstas.

*Parágrafo 2º: Os valores percebidos pelo médico a título de verba indenizatória por cumprimento de metas, não se incorpora para nenhum efeito aos seus vencimentos.”
(grifei)*

163. O Decreto Municipal nº 343, de 05/08/2013²¹, que revogou o Decreto nº 558/2012²², regulamenta a Lei Municipal nº 2.324/2012 e prevê:

“Art. 1º Fará jus à Verba Indenizatória de que trata a Lei nº 2.324 de 30 de Abril de 2012, alterada pela Lei nº 2356 de 21 de dezembro de 2012, o profissional Médico que estiver prestando serviços no PAM 24 Horas, Postos de Saúde e Unidades de Saúde da Família, e que cumprir as seguintes metas: § 1º No PAM 24 HORAS o médico deverá: I - cumprir no mínimo 08 plantões de 06 horas ao mês, no sistema 06x24 horas ou 04 plantões de 12 horas no sistema de 12X48 horas. O profissional que exceder os plantões e regime acima fará jus à verba indenizatória, proporcionalmente ao período excedido; II – O médico que realizar a quantidade mínima de plantões noturno fará jus ao adicional noturno. III- Atender um mínimo de 48 consultas e/ou procedimentos a cada plantão de 12 horas, ou atender um mínimo de 24 consultas e/ou procedimentos a cada plantão de 6 horas, respeitando o disposto no artigo 3º da Lei 2.324/2012. § 2º Nas Unidades de Saúde da Família o médico deverá: I - cumprir a carga horária de acordo com o estabelecido no contrato firmado, determinada em Termo de Compromisso próprio, e assinado por cada profissional; II - realizar no mínimo 16 consultas/dia no período estipulado no contrato; III - realizar 10 visitas domiciliares semanalmente, de acordo com a necessidade da sua área de abrangência, no período vespertino, com o respectivo registro do domicílio (local, dia, horário, nome,

21 Disponível em: < <http://www.diariomunicipal.com.br/amm-mt/> >. Diário AMM-MT de 15/08/2013, fls. 15-16.

22 Documento digital nº 90298/2013, fls. 56-59.





GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

ocorrência e assinatura do usuário) para efeito de contabilização; IV - realizar 03 palestras mensais, de acordo com a necessidade da sua área de abrangência e Cronograma da Unidade de Saúde da Família, no período vespertino, com respectivo registro do Tema (local, dia, horário, e assinatura dos usuários participantes); V - realizar 01 reunião semanal, para discutir questões referentes ao atendimento da população de sua área de abrangência, e também da própria equipe, a qual deverá ser regularmente registrada em livro próprio. § 3º Os dados relativos às ações constantes dos itens III e IV do § 2º deverão estar consolidados no relatório PMA2 (Produção Médico Assistencial), como também cópia do Livro Ata do registro de visitas e palestras, os quais deverão ser encaminhados mensalmente à Divisão de Controle e Avaliação. § 4º A produção dos Relatórios das atividades educativas será computada através do registro do Livro Ata da Equipe de Saúde, com assinatura de um mínimo de 10 usuários. As atividades educativas com presença abaixo de 10 participantes não serão computadas e as assinaturas de funcionários da equipe não valerão para compor o total mínimo de participantes ora exigido. § 5º Nas Unidades Básicas de Saúde o médico deverá: I- Realizar no mínimo 90 consultas semanais; II- Preencher os formulários pertinentes ao atendimento específica de cada unidade e/ou especialidade; III- O profissional que exceder o número mínimo de atendimento fará jus à verba indenizatória.

Art. 2º Em caráter excepcional, e mediante autorização do titular da Secretaria Municipal de Saúde, o Médico da ESF/ Unidades Básicas poderá atender o setor de Urgência/Emergência, observados os plantões.

Art. 3º Só poderá manter 02 (dois) vínculos pela Secretaria Municipal de Saúde para efeitos de recebimento de verba indenizatória de que trata a Lei 2.324/2012, o médico que tiver 01 (um) vínculo em Unidade Ambulatorial, mais 01 (um) vínculo em Unidade de Urgência/Emergência, ou ainda 02 (dois) vínculos de 20 horas em 02 (duas) unidades ambulatoriais, em períodos distintos. Parágrafo único. A acumulação de que trata este artigo só será possível desde que não haja incompatibilidade de horário e/ou prejuízo no atendimento em ambas as unidades.

Art. 4º Somente fará jus ao recebimento de Verba Indenizatória nos termos deste Decreto, o Médico da Unidade de ESF - Estratégia de Saúde da Família, que pessoalmente executar a produção correspondente, ou aquele que estiver na escala de plantões do PAM 24 Horas. Parágrafo único. Fica vedado o pagamento de verba indenizatória ao médico que atuar em substituição ao escalado oficialmente, salvo se este estiver ausente por motivo de doença e mediante a apresentação de atestado médico circunstanciado.

Art. 5º Os documentos previstos neste Decreto e que comprovam a produção desenvolvida pelo profissional médico deverão ser encaminhados todo dia 15 de cada mês à Divisão de Avaliação e Controle, onde se procederão as devidas avaliações.





Art. 6º Não fará jus ao recebimento de Verba Indenizatória o profissional médico do PAM 24 Horas, da Estratégia de Saúde da Família e Unidades de Saúde que: I – Estiver em gozo de Férias ou Licença Prêmio; II – Quando as atividades forem realizadas por profissional substituto; III – Quando a produção estiver abaixo de 50% das médias de consultas e/ou procedimentos constantes deste Decreto.

Art. 7º Os valores para fins de cálculo da verba indenizatória constam no Anexo Único do presente Decreto.

Art. 8º Revoga-se o Decreto nº 558 de 21 de dezembro de 2012.

Art. 9º Este Decreto poderá ser alterado caso o município seja notificado pelos órgão competentes.

Art. 10º Este Decreto entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições contrárias.

Prefeitura Municipal de Cáceres, 05 de agosto de 2013.

FRANCIS MARIS CRUZ Prefeito de Cáceres

Afixado em: 05.08.2013

(GRIFEI)

164. Saliento que os valores para fins do cálculo da verba indenizatória, previstos no artigo 7º do Decreto nº 343/2013, não constam na publicação do Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso nº 1785, de 15/08/2013; além de que, em detida pesquisa ao Portal da Transparência do Município de Cáceres²³, não encontrei o Decreto nº 343/2013 ou sua respectiva tabela de referência.

165. Este Tribunal de Contas possui entendimento de que as verbas indenizatórias devem ser previstas em “*lei que especifique as despesas que serão objeto de ressarcimento e as atividades desenvolvidas no interesse da Administração Pública, devendo haver um nexo de causalidade entre as despesas e as atividades previstas na lei*”, conforme a Resolução de Consulta nº 29/2011/TCE-MT²⁴.

166. E mais, a jurisprudência deste Tribunal de Contas prevê²⁵ que a verba indenizatória possui características que devem ser observadas pela Administração

23 Disponível em: < <http://www.caceres.mt.gov.br/transparencia/> >. Consulta em 06/09/2018.

24 Resolução de Consulta nº 29/2011 (DOE, 20/04/2011) e Acórdão nº 1.761/2006 (DOE, 14/09/2006).

Disponível em: < http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00083850/TCEMT-PubliContas%20%C2%BF%20Consolidacao_de_Entedimentos_Tecnicos_10ed.pdf >.

25 Acórdão nº 2.206/2007 (DOE, 05/09/2007) e Acórdão nº 1.323/2007 (DOE, 13/06/2007).





Pública na concessão aos agentes públicos, dentre as quais destaco:

“1. Instituída mediante lei que estabeleça, entre outros, os critérios para a concessão, o valor da indenização e respectiva forma de prestação de contas;

2. É específica, decorrente de fatos ou acontecimentos previstos em lei que, pela sua natureza, exija dispêndio financeiro por parte do agente público quando do desempenho das atribuições definidas em lei, e, conseqüentemente, a sua necessária indenização;

(...)

5. Não abrange outras despesas institucionais e/ou de terceiros, bem como aquelas já indenizadas sob outra forma ou de responsabilidade pessoal do agente público, cuja contraprestação pelo serviço público redunde em remuneração ou subsídio;

6. Deve ser estabelecida em valor compatível e proporcional aos gastos realizados pelo próprio agente no desempenho da atribuição descrita em lei;”

(GRIFEI)

167. A concessão de verba indenizatória pressupõe a compensação ante a despesas, tais como diárias, adiantamento, passagens, ajuda de transporte, custeio de viagens, dentre outras despesas inerentes ao Poder Público, realizadas por agente público no desempenho de sua função. Essa, portanto, é a razão da necessária indenização ao agente público, caso contrário, o fato resultaria na redução indireta da remuneração e enriquecimento ilícito da Administração Pública.

168. No presente caso, a Lei Municipal nº 2.324/2012, alterada pela Lei nº 2.356/2012, e regulamentada pelo Decreto nº 343/2013, vincula o pagamento da Verba Indenizatória ao cumprimento de metas de atendimento e visitas domiciliares, ou seja, afronta ao artigo 37, *caput*; inciso XI e §11²⁶; e artigo 71, da Constituição da República,

26 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >.

“Art. 37. 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:

(...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

(...)

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas de





especificamente quanto ao limite constitucional de integração da estrutura remuneratória do servidor público. Também há afronta à Lei de Acesso à Informação, pois não há tabela de referência disponível para acesso aos valores, em contrariedade ao artigo 7º do Decreto Municipal nº 343/2013.

169. Ademais, a Lei Municipal nº 2.324/2012 pauta-se na Resolução de Consulta nº 20/2014 apenas nos casos de ressarcimento de despesas suportadas por servidores médicos no atendimento a visitas domiciliares, conforme ementa:

Resolução de Consulta nº 20/2014 – TP (DOC, 31/10/2014). Despesa.

Verba de natureza indenizatória. Servidores médicos. Possibilidade. Requisitos. É legítima a instituição de verba indenizatória para ressarcimento de despesas suportadas por servidores médicos no atendimento a visitas domiciliares, desde que sejam observados os requisitos estabelecidos na Resolução de Consulta nº 01/2008 e no Acórdão nº 2.206/2007, ambos do Tribunal de Contas de Mato Grosso.

170. Além disso, a análise de incidente de constitucionalidade de lei ou ato normativo pelo Tribunal de Contas encontra amparo na Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, que autoriza o Tribunal de Contas a apreciar a inconstitucionalidade das leis e atos do poder público, se no exercício de suas atribuições²⁷.

171. A Lei Complementar Estadual nº 269/2007 – Lei Orgânica do TCE/MT estipula a possibilidade jurídica do Tribunal Pleno apreciar incidente de inconstitucionalidade, conforme o artigo 51:

“Art. 51 Se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito for verificada a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, o relator submeterá os autos à discussão do Tribunal Pleno.

Parágrafo único. A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial.”

caráter indenizatório previstas em lei.”

27 Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=347.NUME.&base=baseSumulas> >.





172. Já o artigo 239 da Resolução Normativa nº 14/2007 complementa o incidente de inconstitucionalidade com a possibilidade de declaração da inaplicabilidade da norma, abaixo:

“Art. 239. Se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito o Conselheiro relator verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, depois de notificado o responsável e diante da permanência da inconstitucionalidade, os autos serão remetidos à apreciação plenária para pronunciamento de mérito, podendo ser declarados inaplicáveis a norma ou ato, total ou parcialmente.” (grifei)

173. Sobre o tema, a Lei Complementar Municipal nº 25/1997, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos do Município de Cáceres prevê, quanto às indenizações, que:

“CAPÍTULO II - Das Vantagens

Art. 137. Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens:

I - indenizações;

II - auxílios pecuniários;

III - gratificações e adicionais.

§ 1º As indenizações e os auxílios pecuniários não se incorporam ao vencimento ou provento, para qualquer efeito.

§ 2º As gratificações e os adicionais incorporam-se ao vencimento ou provento, nos casos e condições indicados nesta Lei.

Art. 138. As vantagens pecuniárias não serão computadas e nem acumuladas para efeito de concessão de quaisquer outros acréscimos pecuniários ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento.

Seção I - Das Indenizações

Art. 139. Constituem indenizações ao servidor:

I – revogado;

II – diárias;

III – revogado.”

(grifei)

174. Da análise da norma disposta, constato que as indenizações são vantagens que não se incorporam à estrutura remuneratória dos servidores públicos. Diante disso,





entendo que a vinculação de recebimento de verba indenizatória ao cumprimento de metas de trabalho é medida que burla o sistema remuneratório contido no artigo 37, *caput* e inciso XI da Constituição da República Federativa do Brasil²⁸. Cabe dizer que o Município de Cáceres pode dispor de gratificação por produtividade ou bônus de eficiência, com critérios objetivos de julgamento da produtividade e tabela de valores ou porcentagens explícitos para o servidor público que cumprir determinados requisitos, observados os critérios constitucionais e legais para a concessão.

175. Em assim sendo, reconheço a inconstitucionalidade das Leis do Município de Cáceres n^{os} 2.324/2012 e 2.356/2012 e por extensão o Decreto n^o 343/2013.

176. Saliento a necessidade de considerar as consequências práticas da decisão, já que a decretação de inaplicabilidade imediata das citadas normas implicará na possível solicitação de exoneração dos médicos lotados no Município de Cáceres, situação que trará consequências danosas a toda sociedade cacerense. Na linha do artigo 23²⁹ da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro³⁰, decido ser indispensável a estipulação de regime de transição para que o Prefeito de Cáceres afaste a concessão de verbas indenizatórias vinculadas ao cumprimento de metas, de modo que não haja prejuízos aos interesses da coletividade.

177. Como resultado, concluo pela expedição de determinação ao Prefeito Municipal de Cáceres, para que **se abstenha de aplicar a Lei Municipal n^o 2.324/2012** e seus atos posteriores e regulamentares, especificamente quanto a vinculação do recebimento de verba indenizatória ao cumprimento de metas e sem a observância dos requisitos para a concessão da indenização estipulados por este Tribunal de Contas, **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias**, contados da publicação do Acórdão.

28 Art. 37, *caput*.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >.

29 "Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais."

30 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm >.





4. DAS IRREGULARIDADES DESCARACTERIZADAS PELA UNIDADE INSTRUTÓRIA

4.1. Irregularidades descaracterizadas

Secretária Municipal de Saúde – Arleme Janissara de Oliveira Alcântara – Período: exercício de 2012; 02/01/2013 a 06/05/2013.

Secretária Municipal de Saúde – Jacqueline Souto Faria Navarro – Período: 07/05/2013 a 26/05/2013.

Secretário Municipal de Saúde – Luiz Laudo Paz Landim – 27/05/2013 a 31/07/2013.

Secretária Municipal de Saúde – Carla S. G. De Almeida Pina Barelli – 01/08/2013 a seguir

1.3. Realização de pagamentos aos médicos contratados em valor superior ao recebido pelos servidores efetivos, ferindo o Princípio da Isonomia. (Item 2.5.).

2. KB 13. Pessoal. Grave. Contratação de pessoal por tempo determinado sem a realização de processo seletivo simplificado (art. 37, caput, da Constituição Federal).

KB 16. Pessoal. Grave. Ocorrência de irregularidades relativas à admissão de pessoal (legislação específica de cada ente/edital do certame).

2.1. Contratação de médicos em junho de 2013 em caráter emergencial sem o devido processo seletivo e celebração contratual, caracterizando emergência fabricada, decorrente da inércia do Município em efetuar as regularizações dos serviços médicos, seja por concurso público, ou por processo seletivo. (Item 2.2.4.).

4. (Sem classificação). Ausência de controle de estoque do almoxarifado, não evidenciando a entrada nem a saída de produtos, o que demonstra a deficiência do controle realizado em Cáceres. (Item 2.7.3.1.)

5. (Sem classificação). Almoxarifado com espaço físico inapropriado para acomodar os medicamentos e correlatos, bem como impressos, materiais de expediente, materiais de limpeza, aparelhos diversos e documentos antigos. (Item 2.7.3.2.).

6. (Sem classificação). Mau estado de conservação dos veículos da secretaria Municipal de Saúde, inclusive as ambulâncias adquiridas em 2012, que ainda estão sem placa, o que carece de justificativa, pois comprova que não houve o registro dos veículos no DETRAN, contrariando os artigos 122 e 123 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro). (Item 2.7.4.).

7. (sem classificação). Irregularidades no Pronto Atendimento 24 horas.

7.1. Falta de equipe de segurança capacitada no PAM 24 Horas, expondo toda a equipe de





atendimento ao risco de sofrer agressões verbais e físicas. (Item 2.8.2.).

7.2. Risco de contaminação por não haver isolamento de pacientes com doenças infecto-contagiosas. (Item 2.8.2.).

7.3. Ausência de segurança na rede de oxigênio. (Item 2.8.2.)

7.4. Ambulâncias inadequadas para o transporte de pacientes, e ausência de pessoal capacitado para a realização do transporte. (Item 2.8.2.).

Secretária Municipal de Saúde – Arleme Janissara de Oliveira Alcântara – Período: exercício de 2012; 02/01/2013 a 06/05/2013

8. KB 13. Pessoal. Grave.

8.3. Celebração de contratos por prazo determinado em caráter de excepcional interesse público para prestação de serviços médicos, no mês de março, sem a realização de processo seletivo. (Item 2.2.3.)

Secretária Municipal de Saúde – Arleme Janissara de Oliveira Alcântara – Período: exercício de 2012; 02/01/2013 a 06/05/2013

Secretária Municipal de Saúde – Jacqueline Souto Faria Navarro – Período: 07/05/2013 a 26/05/2013

Coordenadora do PAM 24 Horas – Joyce Espinosa de Carvalho Rocha - Período: 02/01/2013 a 13/05/2013

13. HB 08. Contrato. Grave. *Não-aplicação de sanções administrativas ao contratado em razão de atraso ou inexecução total ou parcial do contrato (arts. 86 a 88 da Lei nº 8.666/1993).*

13.1. Existência de sete médicos com contratos vigentes no mês de maio que não realizaram plantões médicos, deixando de cumprir as obrigações dispostas em contrato e comprometendo a escala do referido mês. (Item 2.3.1.).

13.2. Não aplicação de sanções administrativas aos médicos que deixaram de realizar os plantões médicos no mês de maio, descumprindo cláusulas dispostas nos respectivos contratos. (Item 2.3.1.).

Secretária Municipal de Saúde – Arleme Janissara de Oliveira Alcântara – Período: exercício de 2012; 02/01/2013 a 06/05/2013

Secretária Municipal de Saúde – Jacqueline Souto Faria Navarro – Período: 07/05/2013 a 26/05/2013

Secretário Municipal de Saúde – Luiz Laudo Paz Landim – 27/05/2013 a 31/07/2013

Secretária Municipal de Saúde – Carla Simone Giroto de Almeida Pina Barelli – Período 01/08/2013 a seguir





Coordenadora dos postos de saúde, assistência médica, odontológica, zona rural e urbana - Mara Cristina Durval – Período: 02/01/2013 a 14/06/2013

Coordenadora dos postos de saúde, assistência médica, odontológica, zona rural e urbana - Carla Simone Giroto de Almeida Pina Barelli – Período 10/06/2013 31/07/2013

Coordenadora dos postos de saúde, assistência médica, odontológica, zona rural e urbana – Maria Cristina Cavalcanti Serrou – Período 12/08/2013 a seguir

18. (Sem classificação). Ausência de controle da prestação dos serviços médicos realizados no PSF, em que foi constatado que os médicos não comparecem ao trabalho, deixando a população à mercê da possibilidade do médico ir ou não trabalhar para conseguir atendimento, recebendo verba indenizatória de forma irregular, contrariando os artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 2.324/2012. (Item 2.4.).

Responsável - Fábio Manoel dos Passos – Médico plantonista³¹

20. JB 01. Despesa. Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 4º da Lei nº 4.320/1964; ou legislação específica).

20.1. Recebimento de pagamento, no total de R\$ 8.635,86, referente a plantões médicos sem comprovação da efetiva prestação dos serviços no mês de março de 2013, inclusive recebendo verba indenizatória, cujo critério para recebimento no Pronto Atendimento é a quantidade de plantões realizados, caracterizando despesa ilegal e lesiva, cujo valor deve ser ressarcido ao erário, e contrariando os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64; artigos 5º, 6º e 10 da Lei Federal nº 8.429/92; e Lei Municipal nº 2.324/2012. (Item 2.1.).

Responsável - Kerginaldo Gondim dos Santos Filho – Médico Plantonista

21. JB 01. Despesa. Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 4º da Lei nº 4.320/1964; ou legislação específica).

21.1. Recebimento de pagamentos, no total de R\$ 5.977,01, referente a plantões médicos sem comprovação da efetiva prestação dos serviços nos meses de março e maio de 2013, inclusive recebendo verba indenizatória, cujo critério para recebimento no Pronto Atendimento é a quantidade de plantões realizados, caracterizando despesa ilegal e lesiva, cujo valor deve ser ressarcido ao erário, e contrariando os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64; artigos 5º, 6º e 10 da Lei Federal nº 8.429/92; e Lei Municipal nº 2.324/2012. (Item 2.2.).

Responsável: Márcio Mauro de Souza Oliveira – Médico Plantonista

³¹ Irregularidades caracterizadas a partir do Documento digital nº 35395/2016 e renumeradas de 20 a 25 no Documento digital nº 148814/2016.





22. JB 01. Despesa. Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 4º da Lei nº 4.320/1964; ou legislação específica).

22.1. Recebimento de pagamentos, no total de R\$ 21.938,84, referente a plantões médicos sem comprovação da efetiva prestação dos serviços nos meses de maio e junho de 2013, inclusive recebendo verba indenizatória, cujo critério para recebimento no Pronto Atendimento é a quantidade de plantões realizados, caracterizando despesa ilegal e lesiva, cujo valor deve ser ressarcido ao erário, e contrariando os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64; artigos 5º, 6º e 10 da Lei Federal nº 8.429/92; e Lei Municipal nº 2.324/2012. (Item 2.3.).

Responsável: Marcos Antônio Rodrigues Campos – Médico plantonista

23. JB 01. Despesa. Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 4º da Lei nº 4.320/1964; ou legislação específica).

23.1. Recebimento de pagamentos, no total de R\$ 5.249,61, referente a plantões médicos sem comprovação da efetiva prestação dos serviços nos meses de maio e junho de 2013, inclusive recebendo verba indenizatória, cujo critério para recebimento no Pronto Atendimento é a quantidade de plantões realizados, caracterizando despesa ilegal e lesiva, cujo valor deve ser ressarcido ao erário, e contrariando os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64; artigos 5º, 6º e 10 da Lei Federal nº 8.429/92; e Lei Municipal nº 2.324/2012. (Item 2.4.).

Responsável: Wanessa Godinho Homar – Médica plantonista

24. JB 01. Despesa. Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 4º da Lei nº 4.320/1964; ou legislação específica).

24.1. Recebimento de pagamentos, no total de R\$ 12.943,94, referente a plantões médicos sem comprovação da efetiva prestação dos serviços nos meses de março, maio e junho de 2013, inclusive recebendo verba indenizatória, cujo critério para recebimento no Pronto Atendimento é a quantidade de plantões realizados, caracterizando despesa ilegal e lesiva, cujo valor deve ser ressarcido ao erário, e contrariando os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64; artigos 5º, 6º e 10 da Lei Federal nº 8.429/92; e Lei Municipal nº 2.324/2012. (Item 2.5.).

Responsável: Ademar Vieira Balbino Neto – Médico Plantonista

25. JB 01. Despesa. Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas,





irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 4º da Lei nº 4.320/1964; ou legislação específica).

25.1. Recebimento de pagamentos, no total de R\$ 4.119,51, referente a plantões médicos sem comprovação da efetiva prestação dos serviços no mês de maio de 2013, inclusive recebendo verba indenizatória, cujo critério para recebimento no Pronto Atendimento é a quantidade de plantões realizados, caracterizando despesa ilegal e lesiva, cujo valor deve ser ressarcido ao erário, e contrariando os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64; artigos 5º, 6º e 10 da Lei Federal nº 8.429/92; e Lei Municipal nº 2.324/2012. (Item 2.6.).

4.2. Análise do Relator

4.2.1. Irregularidade nº 1.3

178. A irregularidade nº 1.3 que consiste na realização de pagamento aos médicos contratados em valor superior ao recebido pelos servidores efetivos foi justificada pelos Secretários Municipais de Saúde de Cáceres, que informaram que o salário base e a verba indenizatória são os mesmos dos médicos efetivos daquele Município. Assim, seguindo entendimento da equipe de instrução e do Ministério Público de Contas, coaduno com a descaracterização da irregularidade nº 1.3.

4.2.2 Irregularidade nº 02

2. KB 13. Pessoal. Grave. Contratação de pessoal por tempo determinado sem a realização de processo seletivo simplificado (art. 37, caput, da Constituição Federal).

KB 16. Pessoal. Grave. Ocorrência de irregularidades relativas à admissão de pessoal (legislação específica de cada ente/edital do certame).

2.1. Contratação de médicos em junho de 2013 em caráter emergencial sem o devido processo seletivo e celebração contratual, caracterizando emergência fabricada, decorrente da inércia do Município em efetuar as regularizações dos serviços médicos, seja por concurso público, ou por processo seletivo. (Item 2.2.4.).

179. A contratação de pessoal por tempo determinado sem a realização de processo seletivo simplificado, irregularidade nº 02, foi considerada sanada pela unidade instrutória, pois foi realizado concurso público em 2012 e teste seletivo para contratação





em junho de 2013³²; entretanto, a unidade de instrução concluiu pela permanência da irregularidade referente à ausência de celebração de aditivo contratual, irregularidade n° 08.

180. Em análise, corroboro com os argumentos de dificuldades vivenciadas pela Prefeitura Municipal de Cáceres e Secretaria Municipal de Saúde na contratação de profissionais médicos, tanto pelos limites de gasto de pessoal estipulados na Lei Complementar n° 101/2000; quanto pela descontinuidade na titularidade da gestão daquela Secretaria Municipal, que teve 03 (três) alterações de Secretário durante o período de 06 (seis) meses.

181. Portanto, afasto a caracterização da irregularidade n° 02, em consonância com a 1° SECEX e o entendimento ministerial.

4.2.3 Irregularidade n° 04

4. (Sem classificação). Ausência de controle de estoque do almoxarifado, não evidenciando a entrada nem a saída de produtos, o que demonstra a deficiência do controle realizado em Cáceres. (Item 2.7.3.1.)

182. A unidade de instrução concluiu que o controle de estoque do almoxarifado é ineficiente, sem relação pormenorizada dos produtos e respectivas localizações e sem evidências de entrada e saída; contudo, os novos gestores adotaram providências de regularização. Por isso, sugeriu a expedição de determinação.

183. Sob o mesmo ponto de vista, decido por descaracterizar a irregularidade n° 04 e expedir determinação à atual gestão do Município de Cáceres para que adote providências de controle do estoque do almoxarifado, com a evidenciação da entrada e saída de produtos.

4.2.4 Irregularidade n° 05

³² Documento digital n° 190240/2014, fl. 21.





5. (Sem classificação). Almoxarifado com espaço físico inapropriado para acomodar os medicamentos e correlatos, bem como impressos, materiais de expediente, materiais de limpeza, aparelhos diversos e documentos antigos. (Item 2.7.3.2.).

184. As defesas informaram que o Município de Cáceres adotou providências para licitar empresa para construção e ampliação da Secretaria Municipal de Saúde, mas a empresa contratada não terminou a obra. Em conclusão, a 1º SECEX considerou descaracterizada a irregularidade, com a sugestão de expedição de determinação³³.

185. De igual modo, decido pela descaracterização da irregularidade nº 05 e pela expedição de determinação à atual gestão do Município de Cáceres para que realize adequações necessárias no almoxarifado, com a designação formal de profissional farmacêutico para avaliar as condições de armazenamento, distribuição e dispensação de medicamentos, em atendimento às normas sanitárias e observância a Resolução nº 578/2013, do Conselho Federal de Farmácia³⁴.

4.2.5 Irregularidade nº 06

6. (Sem classificação). Mau estado de conservação dos veículos da secretaria Municipal de Saúde, inclusive as ambulâncias adquiridas em 2012, que ainda estão sem placa, o que carece de justificativa, pois comprova que não houve o registro dos veículos no DETRAN, contrariando os artigos 122 e 123 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro). (Item 2.7.4.).

186. Os defendentes justificaram que os veículos foram devidamente registrados e regularizados no Departamento Estadual de Trânsito -DETRAN, além de que foram encaminhados à oficina mecânica. Diante da apresentação de tais documentos, a unidade instrutória concordou com a defesa e considerou descaracterizada a irregularidade³⁵.

187. Diante da comprovação nos autos da adoção de providências de registro e

³³ Documento digital nº 190240/2014, fl. 30.

³⁴ Disponível em: < <http://cff-br.implanta.net.br/portaltransparencia/#publico/Listas?id=704808bb-41da-4658-97d9-c0978c6334dc> >.

³⁵ Documento digital nº 190240/2014, fl. 32.





regularização dos veículos da Secretaria Municipal de Saúde, decido pela descaracterização da irregularidade.

4.2.6. Irregularidade nº 07

7. (sem classificação). Irregularidades no Pronto Atendimento 24 horas.

7.1. Falta de equipe de segurança capacitada no PAM 24 Horas, expondo toda a equipe de atendimento ao risco de sofrer agressões verbais e físicas. **(Item 2.8.2.)**

7.2. Risco de contaminação por não haver isolamento de pacientes com doenças infecto-contagiosas. **(Item 2.8.2.)**

7.3. Ausência de segurança na rede de oxigênio. **(Item 2.8.2.)**

7.4. Ambulâncias inadequadas para o transporte de pacientes, e ausência de pessoal capacitado para a realização do transporte. **(Item 2.8.2.)**

188. A lotação de servidores públicos com o perfil de guarda patrimonial no PAM – Pronto Atendimento Médico não tem suprido a deficiência de segurança daquela unidade hospitalar. Os defendentes argumentaram que a Secretaria Municipal de Gestão seria a responsável pela realização de processo licitatório e de concurso público; e alegaram a ausência de dotação orçamentária para a contratação de empresa privada.

189. Ao analisar as defesas apresentadas, a 1º SECEX opinou pela busca de alternativas para que seja fornecida segurança nas unidades de saúde, sem comprometimento orçamentário e financeiro com os gastos da contratação de vigilante; sugeriu, ao final, a expedição de determinação³⁶.

190. O item nº 7.2 – risco de contaminação por não isolamento no Pronto Atendimento Médico de pacientes com doenças infectocontagiosas - foi justificado pelos defendentes e acolhido pela 1º SECEX, pois o PAM não é local de internação, mas sim unidade de saúde de atendimento emergencial.

191. Sobre o tema, não constato a necessidade de expedição de determinação ou recomendação, por restar claro que a unidade de saúde PAM não realiza internações.

³⁶ Documento digital nº 190240/2014, fl. 34.





192. A falha na segurança do sistema de oxigênio no Pronto Atendimento Médico, irregularidade nº 7.3, foi sanada com a colocação de grades e cadeados. Ao analisar as defesas apresentadas, a 1º SECEX considerou o tópico regularizado.

193. A situação das ambulâncias inadequadas para o transporte de pacientes e o pessoal não qualificado para o transporte, irregularidade nº 7.4, teve a justificativa de que somente há o atendimento de situações mais brandas, sendo suficiente para o atendimento das necessidades do PAM, bem como que os motoristas são acompanhados por um profissional enfermeiro.

194. A unidade de instrução concluiu que as ambulâncias são inadequadas, que faltam recursos humanos e que os motoristas não são capacitados para o serviço; ressaltou que o transporte deveria ser realizado pelo SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência e considerou sanada a irregularidade, tendo opinado pela expedição de determinação.

195. Dessa maneira, em consonância com a unidade de instrução e com o *Parquet* de Contas, decido pela descaracterização da irregularidade nº 07 e todos seus subitens; e pela expedição das seguintes determinações à atual gestão:

- 1) buscar alternativas para solucionar a falta de segurança no Pronto Atendimento Médico, principalmente no período noturno;
- 2) planejar a regularização do transporte, com ambulâncias que preencham os requisitos de transporte de pacientes.

4.2.7 Irregularidade nº 08

Secretária Municipal de Saúde – Arleme Janissara de Oliveira Alcântara – Período: exercício de 2012; 02/01/2013 a 06/05/2013

8. KB 13. Pessoal. Grave.

8.3. Celebração de contratos por prazo determinado em caráter de excepcional interesse





público para prestação de serviços médicos, no mês de março, sem a realização de processo seletivo. (Item 2.2.3.)

196. A celebração de contratos por prazo determinado, sem a realização de processo seletivo no mês de março de 2013, irregularidade 8.3, teve justificativa acatada pela 1º SECEX, pois os contratos celebrados com os médicos venceram e o processo seletivo estava em andamento, situação amparada pelo artigo 4º, §1º, da Lei Municipal nº 1.931/2005³⁷.

197. Considerando a expressa previsão da Lei Municipal nº 1.931/2005³⁸, concluiu pela descaracterização da irregularidade nº 8.3.

4.2.8 Irregularidade nº 13

Secretária Municipal de Saúde – Arleme Janissara de Oliveira Alcântara – Período: exercício de 2012; 02/01/2013 a 06/05/2013

Secretária Municipal de Saúde – Jacqueline Souto Faria Navarro – Período: 07/05/2013 a 26/05/2013

Coordenadora do PAM 24 Horas – Joyce Espinosa de Carvalho Rocha - Período: 02/01/2013 a 13/05/2013

13. HB 08. Contrato. Grave. Não-aplicação de sanções administrativas ao contratado em razão de atraso ou inexecução total ou parcial do contrato (arts. 86 a 88 da Lei nº 8.666/1993).

13.1. Existência de sete médicos com contratos vigentes no mês de maio que não realizaram plantões médicos, deixando de cumprir as obrigações dispostas em contrato e comprometendo a escala do referido mês. (Item 2.3.1.).

13.2. Não aplicação de sanções administrativas aos médicos que deixaram de realizar os plantões médicos no mês de maio, descumprindo cláusulas dispostas nos respectivos contratos. (Item 2.3.1.).

198. As Sras. Joyce Espinosa, Arleme Janissara e Jacqueline Souto alegaram a

³⁷ "Art. 4º. O recrutamento de pessoal a ser contratado nos termos desta Lei será feito, mediante processo seletivo simplificado, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Administração, com ampla divulgação através dos meios de comunicação, prescindindo de concurso público.

§1º. A contratação para atendimento das hipóteses dos incisos I e II do art. 2º dispensa o processo seletivo sempre que a comprovação da urgência demonstre a impossibilidade da sua realização."

³⁸ Documento digital nº 13954/2014, fls. 02-06.





impossibilidade de serem penalizadas, pois adotaram as medidas cabíveis no período em que assumiram ou foram exoneradas do cargo público. Os médicos recusaram a prestação do serviço, sob o argumento de que os pagamentos estavam atrasados, de modo que a Procuradoria do Município acionou o Ministério Público Estadual e solicitou apoio na resolução da situação³⁹.

199. A unidade instrutória concluiu que a situação é grave, pois os médicos lotados no Pronto Atendimento Médico possuíam contratos vigentes em maio de 2013 e o Município não completou a escala de plantão; entretanto, como os gestores acionaram o Ministério Público, não houve caracterização de inércia da administração pública.

200. Quanto à irregularidade nº 13.2 – não aplicação de sanção administrativa, por terem as defendentes permanecido no cargo público em parte do mês de maio de 2013 e tendo em conta que o Município adotou providências visando sanar a situação de paralisação dos profissionais médicos – sem deflagração de greve – a 1ª SECEX concluiu pela descaracterização da irregularidade nº 13.

201. Em consonância com a unidade de instrução e com o Ministério Público de Contas, decido pela descaracterização da irregularidade nº 13.

4.2.9. Irregularidade nº 18

Secretária Municipal de Saúde – Arleme Janissara de Oliveira Alcântara – Período: exercício de 2012; 02/01/2013 a 06/05/2013

Secretária Municipal de Saúde – Jacqueline Souto Faria Navarro – Período: 07/05/2013 a 26/05/2013

Secretário Municipal de Saúde – Luiz Laudo Paz Landim – 27/05/2013 a 31/07/2013

Secretária Municipal de Saúde – Carla Simone Giroto de Almeida Pina Barelli – Período 01/08/2013 a seguir

Coordenadora dos postos de saúde, assistência médica, odontológica, zona rural e urbana - Mara Cristina Durval – Período: 02/01/2013 a 14/06/2013

Coordenadora dos postos de saúde, assistência médica, odontológica, zona rural e

³⁹ Documento digital nº 260454/2013, fls. 04-05.





urbana - Carla Simone Girotto de Almeida Pina Barelli – Período 10/06/2013 31/07/2013
Coordenadora dos postos de saúde, assistência médica, odontológica, zona rural e
urbana – Maria Cristina Cavalcanti Serrou – Período 12/08/2013 a seguir

18. (Sem classificação). Ausência de controle da prestação dos serviços médicos realizados no PSF, em que foi constatado que os médicos não comparecem ao trabalho, deixando a população à mercê da possibilidade do médico ir ou não trabalhar para conseguir atendimento, recebendo verba indenizatória de forma irregular, contrariando os artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 2.324/2012. (Item 2.4.).

202. O controle na prestação dos serviços médicos do PSF – Programa de Saúde da Família, irregularidade nº 18, foi justificado pelo Sr. Luiz Landim como situação de dificuldade enfrentada no início da sua gestão na Secretaria Municipal de Saúde, tendo encontrado a folha salarial em atraso, servidores públicos em greve e outros impasses, ocasião em que implantou o Relatório de Ocorrência Ambulatorial.

203. A unidade de instrução considerou sanada a irregularidade, pois o Município adotou providências para regularizar a situação, mas opinou pela expedição de determinação, para que o Município de Cáceres realize o controle efetivo dos atendimentos médicos realizados no PSF⁴⁰.

204. Sobre o tema, o Ministério Público de Contas opinou pela determinação à atual gestão para que implante um controle preciso dos serviços de plantonistas, para instruir os processos de pagamentos, destacando a entrada, saída, ausências e plantões realizados⁴¹.

205. Em análise, concordo com o posicionamento da Secretaria de Controle Externo e do *Parquet* de Contas, e decido pela descaracterização da irregularidade nº 18 e pela expedição de determinação ao gestor do Município de Cáceres para que implante um controle preciso e contundente dos serviços dos médicos que cumprem expediente e dos plantonistas, para instruir os processos de pagamentos, destacando a entrada, saída, ausências e plantões realizados.

40 Documento digital nº 190240/2014, fls. 78-79.

41 Documento digital nº 155081/2016, fl. 44.





4.2.10 Irregularidade nº 20

Responsável - Fábio Manoel dos Passos – Médico plantonista⁴²

20. JB 01. Despesa. Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 4º da Lei nº 4.320/1964; ou legislação específica).

20.1. Recebimento de pagamento, no total de R\$ 8.635,86, referente a plantões médicos sem comprovação da efetiva prestação dos serviços no mês de março de 2013, inclusive recebendo verba indenizatória, cujo critério para recebimento no Pronto Atendimento é a quantidade de plantões realizados, caracterizando despesa ilegal e lesiva, cujo valor deve ser ressarcido ao erário, e contrariando os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64; artigos 5º, 6º e 10 da Lei Federal nº 8.429/92; e Lei Municipal nº 2.324/2012. (Item 2.1.).

206. O defendente justificou que o recebimento de valor a maior no mês de março de 2013 ocorreu por desorganização da Prefeitura Municipal de Cáceres, sendo que o valor de R\$ 8.635,86 (oito mil, seiscentos e trinta e cinco Reais e oitenta e seis centavos) equivale à soma dos plantões médicos realizados em janeiro, fevereiro e março de 2013.

207. A unidade de instrução averiguou a procedência da defesa e opinou pela descaracterização da irregularidade.⁴³ O Ministério Público de Contas concluiu que os documentos anexados nos autos não permitem concluir que os plantões não foram prestados, em razão de suas inconsistências, invocando a boa-fé presumida para justificar que o servidor público que recebe verbas nessa qualidade, não tem o dever de restituir ao erário; entretanto, o *Parquet* de Contas não coadunou com a descaracterização da irregularidade, mas sim pela sua caracterização direcionada à então Secretária Municipal de Saúde – Jacqueline Souto Faria Navarro⁴⁴.

208. Em conclusão, decido por acatar o entendimento da 1ª SECEX na íntegra e parcialmente o entendimento do Ministério Público de Contas, para descaracterizar a irregularidade nº 20, por ter o Sr. Fábio Manoel dos Passos comprovado que não recebeu

42 Irregularidades caracterizadas a partir do Documento digital nº 35395/2016 e renumeradas de 20 a 25 no Documento digital nº 148814/2016.

43 Documento digital nº 144828/2016, fl. 05.

44 Documento digital nº 155081/2016.





nenhum recurso indevido.

4.2.11. Irregularidades n^{os} 21, 22, 23, 24 e 25

209. As irregularidades n^{os} 21, 22, 23, 24 e 25 serão tratadas conjuntamente neste tópico, por terem pertinência temática.

210. Sobre o tema, o Parecer Ministerial n^o 3.730/2016 fundamentou que⁴⁵:

137. Contudo, os documentos anexados nos autos, e já relacionados e analisados na manifestação do Prefeito como na redefesa da ex-Secretária Jacqueline Souto, não são capazes de provar que os plantões não foram prestados, em razão de suas inconsistências.

138. Por isso, independente de comprovação ou não da efetiva realização dos plantões, o servidor não pode ser responsabilizado para ressarcir os valores recebidos indevidamente, nem sofrer descontos na folha de pagamento de dinheiro que recebeu, pois a boa-fé é presumida, ainda mais quando o pagamento irregular ocorreu por erro da Administração.

139. Neste sentido a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – Recurso Especial n^o 1.244.182/PB definiu que “a interpretação errônea da Administração que resulte em pagamento indevido ao servidor acaba por criar-lhe uma falsa expectativa de que os valores por ele recebidos são legais e definitivos, daí não ser devido qualquer ressarcimento”.

140. Cabe realçar que o servidor não deve arcar com desorganização da Administração, ainda mais quando esta tem o poder-dever de efetuar a correção do ato administrativo, bem como a anulação e revogação de atos eivados de vícios que os

Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Alisson Carvalho de Alencar
Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, Nº 1 - Centro Político Administrativo - Colaba-MT
Telefone: (65) 3613.7616 - e-mail: acontas@tce.mt.gov.br

35

documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: <http://www.tce.mt.gov.br/assinatura> e utilize o código WC



tornem ilegais (súmula 473 do STF), foi ela quem realizou o pagamento erroneamente, não cabendo ao servidor restituir os valores recebidos de boa-fé.

45 Documento digital n^o 155081/2016, fls.





211. Ao final, concluiu pela caracterização das irregularidades com a imputação à ex-Secretária Municipal de Saúde, Jacqueline Souto Faria Navarro, de restituição ao erário no valor total de R\$ 25.654,73 (vinte e cinco mil, seiscentos e cinquenta e quatro Reais e setenta e três centavos)⁴⁶.

212. A alegada conduta de não prestação dos serviços médicos com o nexo causal - recebimento de plantões médicos não comprovados ensejaria, caso comprovada, na possibilidade jurídica de restituição ao erário e de aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do artigo 71, da Constituição da República; artigos 74 e 75, incisos II e III, da Lei Complementar nº 269/2007; e artigos 286, incisos I e II, da Resolução Normativa nº 14/2007.

213. Nos termos já expostos nestas Razões de Voto, a Sra. Jacqueline Souto Faria Navarro permaneceu como Secretária Municipal de Saúde interina por apenas 19 (dezenove) dias, além de não ter sido citada para apresentação de defesa quanto às irregularidades nº 20, 21, 22, 23, 24 e 25⁴⁷, e, ainda, a unidade de instrução, ao imputar as responsabilidades para as irregularidades objeto de análise, apenas arrolou no polo passivo os médicos plantonistas.

214. Em assim sendo, acolho parcialmente o posicionamento do Ministério Público de Contas e decido pelo afastamento da penalidade proposta.

5. DAS IRREGULARIDADES CARACTERIZADAS PELA UNIDADE INSTRUTÓRIA

5.1 Irregularidade nº 01.

Secretária Municipal de Saúde – Arleme Janissara de Oliveira Alcântara – Período: exercício de 2012; 02/01/2013 a 06/05/2013.

Secretária Municipal de Saúde – Jacqueline Souto Faria Navarro – Período: 07/05/2013 a 26/05/2013.

Secretário Municipal de Saúde – Luiz Laudo Paz Landim – 27/05/2013 a 31/07/2013.

⁴⁶ Documento digital nº 155081/2016, fl. 36.

⁴⁷ Documento digital nº 35395/2016.





Secretária Municipal de Saúde – Carla S. G. De Almeida Pina Barelli – 01/08/2013 a seguir

1. JB 01. Despesa. Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 4º da Lei nº 4.320/1964; ou legislação específica).

1.1. Pagamento de verba indenizatória ao médico Mário Vinícius Silva Martello sem preenchimento dos requisitos dispostos nos artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 2.324/2012. (Item 2.1.1.).

1.2. Pagamento de verba indenizatória aos médicos do PSF sem preenchimento dos requisitos, contrariando os artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 2.324/2012. (Item 2.1.2.).

5.1.1. Análise do Relator

215. O médico Mário Vinícius Silva Martello não foi citado para apresentar defesa, pois a imputação de irregularidade foi destinada aos gestores da Secretaria Municipal de Saúde, cujas defesas foram unânimes em argumentar que trata-se de um dos poucos médicos com especialidade em psiquiatria naquela região e foi o único a comparecer ao exame do processo seletivo realizado, sendo acordado que ele faria seus atendimentos na cidade de dois a três dias por mês, vinculado ao número de consultas mensais realizadas pelos demais médicos; finalizaram aduzindo não houve prejuízo ao tratamento dos pacientes, ou ao erário, pois os serviços foram efetivamente prestados.

216. A unidade de instrução verificou que no mês de agosto de 2013 foram realizados 114 (cento e catorze) atendimentos e, no mês de setembro, apenas 28 (vinte e oito). Assim, opinou pela responsabilização dos Srs. Luiz Laudo Paz Landim, Arleme Janissara e Carla Barelli; com isenção da Sra. Jacqueline Souto, por ter permanecido no cargo por apenas 19 (dezenove) dias.

217. Passo a análise da conduta dos Secretários Municipais de Saúde por autorizar o trabalho do médico Mário Vinícius Silva Martello em carga horária diferenciada, com o recebimento de verba indenizatória sem o cumprimento dos requisitos da Lei Municipal nº 2.324/2012.





218. Primeiramente, destaco que o Supremo Tribunal Federal possui julgados pela insuscetibilidade de restituição de valores recebidos, mediante a comprovação dos seguintes requisitos⁴⁸: i) presença de boa-fé do servidor; ii) ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; iii) existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; iv) interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração.

219. Partindo dessa premissa jurisprudencial, entendo pertinente o reconhecimento de que a conduta do médico Mário Vinicius Silva Martello não deve ser penalizada por este Tribunal de Contas; primeiro, por não ter sido citado para apresentação de defesa; e segundo, pelo fato de que a má-fé necessita de provas para sua caracterização. A situação em tela reflete que o médico não cumpriu a carga horária semanal devida, mas agiu de modo conhecido e autorizado pela gestão e submeteu-se ao cumprimento das metas estipuladas pela Lei Municipal n° 2.324/2012.

220. Desta feita, entendo não haver caracterização de irregularidade imputável ao Sr. Mário Vinicius Silva Martello, pois agiu acobertado por autorização superior e mediante o costume, ainda que irregular, de exercer sua atividade médica sem observância da carga horária semanal pertinente.

221. As justificativas apresentadas pelos Secretários Municipais de Saúde, Sra. Arleme Janissara de Oliveira Alcântara, Sra. Jacqueline Souto Faria Navarro, Sr. Luiz Laudo Paz Landim e Sra. Carla Almeida Pina Barelli, refletem a situação de desorganização vivenciada pelo Município na área da saúde, a ponto do Prefeito solicitar a intervenção desta Corte de Contas⁴⁹.

222. A presente irregularidade foi imputada também ao Prefeito Municipal de Cáceres, Sr. Francis Maris Cruz, ocasião em que o Ministério Público de Contas opinou

48 MS 32979 Agr/AL – Alagoas, Relator Ministro Edson Fachin. Julgado em 29/06/2018.

Disponível em: < <http://redir.sjf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=747818108> >.

49 Documento digital n° 90296/2013.





pela caracterização da irregularidade, ainda que sem imputação formal quanto ao item, com a aplicação de multa⁵⁰.

223. A situação refletida na presente irregularidade, que data do exercício de 2013, ainda ocorre nos mais diversos âmbitos do Sistema Único de Saúde, pois a demanda por serviços e atendimentos médicos ainda é menor que a oferta de profissionais e, ainda, a distribuição dos médicos pelo país não é equânime o suficiente para suprir as necessidades da população⁵¹.

224. A saúde é direito de todos e dever do Estado; e o seu custeio efetiva-se por aporte de recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, dos Municípios, além de outras fontes, conforme previsto nos artigos 196 a 200, da Constituição da República⁵².

225. Com a carência de médicos e as desigualdades na distribuição regional na área da saúde, o Governo Federal editou a Lei nº 12.871/2013⁵³ e instituiu o Programa Mais Médicos, pelo qual reordenou as vagas para residência médica, mediante chamamento público e remuneração mais atrativa. A Secretária Municipal de Saúde de Cáceres, Sra. Carla Barelli, corrobora com as melhorias implementadas:

Sabedora de suas limitações financeiras (Cáceres é um dos municípios com a renda *per capita* mais baixa do Estado), a atual gestão municipal, também desde o seu início, estabeleceu intensa articulação com o Governo Federal e hoje Cáceres é o Município que conta com o maior número de profissionais do Programa Mais Médicos em todo o Estado de Mato Grosso (10 de um total de 51).

Esses profissionais, em sua maioria estrangeiros, já estão ajudando a Prefeitura a atender melhor a população cacerense, tanto em quantidade quanto em qualidade, distribuídos nas seguintes Unidades de Saúde:

50 Documento digital nº 191810/2014, fls. 20-21.

51 Disponível em: < <https://noticias.uol.com.br/saude/listas/falta-medico-e-dinheiro-10-grandes-problemas-da-saude-no-brasil.htm> >.

52 op. Cit.

53 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12871.htm >.





226. Este Tribunal de Contas, por meio do então Presidente Conselheiro Antônio Joaquim, expediu alerta para todos os Prefeitos de Mato Grosso, no exercício de 2017, com a seguinte recomendação⁵⁴:

ALERTA N° 001/PRES/AJ/2017.

Excelentíssimo Senhor Prefeito,

*Recentemente o Tribunal de Contas realizou auditoria de natureza operacional na Prestação de Serviços Médicos nas unidades públicas de saúde do município de Cuiabá (Processo TCE/MT 138690/2016), na qual foram identificadas possíveis causas do absenteísmo entre os profissionais médicos, com destaque para as seguintes: a) fragilidade nas rotinas ou mecanismos de controle de jornada de trabalho nas unidades de saúde da Atenção Primária; b) indisponibilidade da escala médica para visualização dos usuários em 70,96% das unidades da Atenção Básica visitadas; e c) a insuficiência da fiscalização realizada pela Secretaria Municipal para averiguar a presença dos profissionais médicos nas unidades de Atenção Primária. Diante desse cenário, considerando que este problema representa uma falha sistêmica e pode estar ocorrendo em todo o Estado, com intuito de contribuir com mecanismos para uma melhora no serviço público oferecido ao cidadão, **ALERTO** para que seja realizado um trabalho de fiscalização na Prestação de Serviço Médico nas respectivas unidades de saúde de Atenção Básica do seu município, bem como sejam adotadas as seguintes medidas: a) providências quanto à instalação de quadros, em locais visíveis e em todas as unidades de saúde da Atenção Básica, que informem ao usuário, de forma clara e objetiva, a escala médica diária, incluindo o nome completo do profissional, sua especialidade e o horário de início e de término da jornada de trabalho; b) disponibilização no site da Secretaria Municipal de Saúde dos dados relativos aos profissionais lotados nas unidades de saúde da Atenção Básica, assim como o horário em que prestam atendimento à população.*

Tribunal de Contas, 23 de agosto de 2017.

Publique-se

227. O Alerta deste Tribunal de Contas para que os Municípios instalem quadros visíveis, com a escala médica e os dados dos profissionais lotados na respectiva unidade de saúde, é medida de controle social que aprimora o serviço público e prestigia a dignidade humana e o acesso à saúde.

⁵⁴ Disponível em: < http://www.tce.mt.gov.br/diario/preview/numero_diario_oficial/1183 >.





228. A irregularidade JB 01 em apreço tem natureza grave e, para sua aplicação, a Lei Complementar nº 269/2007 estipula no artigo 77 a possibilidade de ponderação, na fixação de multas, quanto às circunstâncias de exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e a presença de dolo ou culpa.

229. Em que pese estar comprovada a irregularidade JB 01, na análise do **nexo de causalidade** entre a conduta e a norma, concluo pelo afastamento da penalidade proposta, pois não houve flagrante má-fé na contratação do Sr. Mário Vinícius Silva Martello, passível de justificar a sanção de multa a todos os Secretários Municipais de Saúde e ao Prefeito, pelo motivo e circunstância de que a ausência de médico psiquiatra lotado no Município seria mais gravosa para a população do que mantê-lo na função naquela situação precária.

230. Assim, deixo de aplicar a sanção de multa proposta pela então Secretaria de Controle Externo da Primeira Relatoria e pelo Ministério Público de Contas; e opto por propor determinação para que o gestor do Município de Cáceres, Francis Maris Cruz, implante um controle preciso dos serviços dos médicos que cumprem expediente e dos plantonistas, para instruir os processos de pagamentos, destacando a entrada, saída, ausências e plantões realizados, em conformidade com o Alerta nº 001/PRES/AJ/2017.

5.2. Irregularidades nºs 03, 10 e 11.

3. (Sem classificação). *Falta de medicamentos e material hospitalar no almoxarifado e nas unidades de saúde, comprometendo o atendimento à população. (Item 2.7.1.).*

10. GB 02. Licitação. Grave. *Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação (arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993).*

10.1. *Falta de planejamento nas aquisições de medicamentos, em que a maioria dos pedidos de compra induzem para a compra direta. (Item 2.7.2.).*

11. (Sem classificação). *As Unidades de saúde do Município encontram-se em situação precária, apresentando falta de medicamentos, materiais de limpeza e higiene, equipamentos, falta de médicos e demais profissionais da saúde, as instalações estão*





precárias, faltam impressos de uso diário (receituários, solicitação de exames), situação que teve início no exercício de 2012. (Item 2.8.1.).

5.2.1 Análise do Relator

231. Cumpre informar que, por pertinência temática, as irregularidades n° 03, 10 e 11 serão analisadas conjuntamente, pois foram imputadas à Sra. Arleme Janissara de Oliveira Alcântara e ao Sr. Francis Maris Cruz⁵⁵.

232. Na primeira análise da irregularidade n° 03, a 1ª SECEX e o *Parquet* de Contas concluíram que configurou-se a irregularidade para a Sra. Arleme Janissara, Secretária Municipal de Saúde de Cáceres de 02/01/2012 até 06/05/2013; e para a Sra. Carla Simone Giroto de Almeida Pina Barelli, gestora no período de 01/08/2013 a 30/04/2015.

233. Na apresentação de nova defesa, em 13/10/2015⁵⁶, a Sra. Carla Simone justificou que⁵⁷ o Pregão n° 03/2013 supriu os itens mais urgentes e que, nos próximos 40 (quarenta) dias, contados da data daquela defesa, seria lançada nova licitação, na modalidade pregão, para aquisição de medicamentos, demonstrando que ainda não havia adotado providências de organização e planejamento para a realização do processo licitatório.

234. A Sra. Arleme Janissara de Oliveira Alcântara comprovou que, quando exercia o cargo de Secretária Municipal de Saúde, notificou e reiterou diversas vezes o Secretário Municipal de Administração⁵⁸, para que fosse realizada a licitação, mas não solicitou providências ao Prefeito Municipal de Cáceres, seu superior hierárquico imediato.

235. Em assim sendo, entendo como caracterizada a irregularidade n° 03, por

55 Documento digital n° 191810/2014.

56 Documento digital n° 194754/2015, fl.08.

57 Documento digital n° 194754/2015.

58 Documento digital n° 22271/2014, fls. 18-31.





ausência de conduta da Sra. Carla Simone Giroto em organizar imediatamente o fluxo de aquisições de medicamentos e material hospitalar.

236. Já quanto à irregularidade nº 10, atribuída à Sra. Arleme Janissara, que trata de realização de despesas com justificativas de dispensa e inexigibilidade de licitação sem amparo na Lei nº 8.666/1993, observo que o tema foi objeto de julgamento nas Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Cáceres, exercício de 2014, processo nº 7.623-6/2013⁵⁹, cujo Acórdão nº 2.850/2014-TP contém a seguinte determinação:

“determinando ao atual gestor que: 1) observe o que dispõe o artigo 63, § 2º, da Lei nº 4.320/1964, e artigos 55, § 3º, e 73, da Lei nº 8.666/1993; e observe os artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993, quando da realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação, se atendo aos ditames da Lei nº 8.666/1993;”

237. Deste modo, decido pela descaracterização da irregularidade nº 10, por ter sido objeto de análise nas contas anuais de gestão do Município do exercício de 2014, em observância ao princípio da vedação ao *bis in idem*.

238. Quanto à irregularidade nº 11, acato a tese da unidade de instrução que concluiu⁶⁰, ao contrário do posicionamento do Ministério Público de Contas⁶¹, que a situação de falta de medicamentos, materiais de limpeza e higiene, equipamentos, falta de médicos, instalações precárias e impressos de uso diário (receituários) não pode ser imputada ao Prefeito⁶² sem que, por medida de justiça, o ex-Prefeito seja arrolado como primeiro responsável.

239. Resta patente a situação de desorganização encontrada e a falta de planejamento da Secretaria Municipal de Saúde de Cáceres, desde o exercício de 2012, que se agravou com a ausência do fornecimento e distribuição dos materiais de limpeza e higiene, além da falta de medicamentos para atendimento à população.

59 Disponível em: < <http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/76236/ano/2013> >.

60 Documento digital nº 148414/2016, fls. 31-32.

61 Documento digital nº 155081/2016, fls. 37-38.

62 Documento digital nº 148414/2016, fl. 33.





240. O **nexo de causalidade** imediato da irregularidade nº 03 (sem classificação) recai sobre a Secretária Municipal de Saúde, Carla Simone Giroto de Almeida Navarro, por comprovada conduta omissiva de não adotar providências imediatas para a realização de nova licitação visando a aquisição de medicamentos, de modo a evitar o prejuízo à continuidade do serviço público essencial à população – o atendimento médico e seu tratamento medicamentoso.

241. Ademais, a 1ª SECEX afirmou que, na última inspeção realizada pela equipe de Auditoria deste Tribunal de Contas para fechamento das contas anuais do exercício de 2013, não foi constatada nova realização de processo licitatório⁶³.

242. O **nexo de causalidade** na irregularidade nº 11 (sem classificação), relativo a conduta da Sra. Arleme Janissara de Oliveira Alcântara em ter mantido a situação precária das unidades de saúde do Município, justifica-se pois a responsável foi Secretária Municipal de Saúde durante todo o exercício de 2012, sob a gestão do então Prefeito, Sr. Túlio Aurélio Campos Fontes, e permaneceu na titularidade daquela pasta de governo até o dia 06/05/2013. Na gestão do Sr. Francis Maris Cruz, incorreu em irregularidade grave⁶⁴, por não ter realizado os processos licitatórios pertinentes, a teor do previsto no artigo 3º, §1º da Resolução Normativa nº 02/2015⁶⁵.

243. Decido, ante o exposto, pela caracterização das irregularidades nºs 03 e 11, em parcial consonância com a Secretaria de Controle Externo, e proponho aplicar multas aos gestores, conforme abaixo:

63 Documento digital nº 148414/2016, fl. 69.

64 GB 01. Licitação_Grave_01. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal e arts. 2º, caput, e 89 da Lei 8.666/1993).

Disponível em: < <http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00075700/Download%20do%20Anexo%20da%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%BA%2017-2010.pdf> >.

65 “Art. 3º Determinar às equipes técnicas das Secretarias de Controle Externo que, na conclusão do relatório preliminar de auditoria, classifiquem as irregularidades constatadas em “gravíssimas”, “graves” ou “moderadas”, utilizando-se do texto padrão aprovado pelo Anexo Único desta Resolução.

§ 1º As irregularidades relacionadas no Anexo Único como “a classificar”, deverão ser classificadas pelas equipes técnicas, quanto a sua natureza, em “graves” ou “moderadas”, levando em consideração se, no caso concreto, os erros cometidos se mantiveram ou não dentro de limites razoáveis ou toleráveis, bem como se houve excessos ou não por parte do agente.”

Disponível em: < <http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00050772/002-2015.pdf> >.





1) à Sra. Carla Simone Giroto de Almeida Navarro, Secretária Municipal de Saúde desde 01/08/2013, no valor equivalente a 06 (seis) UPFs/MT – Unidade de Padrão Fiscal de Mato Grosso, em razão da irregularidade n° 03.(sem classificação) - falta de medicamentos e material hospitalar no almoxarifado e nas unidades de saúde; com previsão nos artigos 74 e 75, inciso III, da Lei Complementar n° 269/2007; e artigo 3°, inciso II, alínea 'a', da Resolução Normativa n° 17/2016.

2) à Sra. Arleme Janissara de Oliveira Alcântara, Secretária Municipal de Saúde do exercício de 2012 até o dia 06/05/2013, no valor equivalente a 06 (seis) UPFs/MT – Unidade de Padrão Fiscal de Mato Grosso, em virtude da irregularidade n°11. (Sem classificação) - Unidades de Saúde do Município em situação precária, apresentando falta de medicamentos, materiais de limpeza e higiene, equipamentos, falta de médicos e demais profissionais da saúde, instalações precárias, ausência de impressos de uso diário (receituários, solicitação de exames); com previsão nos artigos 74 e 75, inciso III, da Lei Complementar n° 269/2007; e artigo 3°, inciso II, alínea 'a', da Resolução Normativa n° 17/2016.

5.3 Irregularidade n° 08.

Secretária Municipal de Saúde – Arleme Janissara de Oliveira Alcântara – Período: exercício de 2012; 02/01/2013 a 06/05/2013

8. KB 13. Pessoal. Grave. Contratação de pessoal por tempo determinado sem a realização de processo seletivo simplificado (art. 37, caput, da Constituição Federal).

KB 16. Pessoal. Grave. Ocorrência de irregularidades relativas à admissão de pessoal (legislação específica de cada ente/edital do certame).

8.1. Prorrogação de 41 contratos por prazo determinado que venceram em dezembro de 2012 por meio do Decreto n° 583, de 28 de dezembro de 2012, sem a celebração de aditivos contratuais. (Item 2.2.1.).

8.2. Contratação de médicos para prestar serviços nas unidades de saúde sem a formalização contratual, e sem a realização de processo seletivo. (Item 2.2.2.).

5.3.1. Análise do Relator





244. A Sra. Arleme Janissara de Oliveira Alcântara foi arrolada como responsável de duas irregularidades (KB 13 e KB 16), mediante 03 (três) condutas pertinentes.

245. Acerca da irregularidade KB 16, item n° 8.1, a defendente justificou que a prorrogação dos 41 (quarenta e um) contratos temporários ocorreu para que houvesse a continuidade do atendimento médico, dada a transição de gestão do governo municipal. A unidade de instrução, cuja tese aqui acato, alegou que a responsável prorrogou os contratos por Decreto e que, sendo ordenadora de despesas, a ela competia a adoção de providências regulares de prorrogação contratual no prazo hábil.

246. Na análise da defesa da irregularidade n° 8.2, a unidade instrutória concluiu que os ofícios emitidos pela defendente ao Secretário Municipal de Administração, em que pese comprovadamente ter solicitado a prorrogação dos contratos temporários, foram emitidos sem prazo hábil para sua formalização.

247. Por sua vez, o Prefeito Municipal de Cáceres alegou que não detinha competência para prorrogar os 41 (quarenta e um) contratos temporários vencidos em dezembro de 2012, fato corroborado pela unidade de instrução e refutado pelo Ministério Público de Contas, que opinou pela aplicação de multa ao gestor⁶⁶.

248. Nesta senda, entendo que a razão encontra-se com a unidade de instrução, pois o Sr. Francis Maris Cruz assumiu a Prefeitura Municipal de Cáceres em 01/01/2013 e o Decreto n° 583, de 28/12/2012, foi emitido pelo então Prefeito, Sr. Túlio Aurélio Campos Fontes⁶⁷; ademais, o Processo Seletivo Simplificado da Saúde foi homologado em 17/07/2013⁶⁸, pouco mais de 06 (seis) meses depois do início da sua gestão; portanto, como medida de razoabilidade, afasto a imputação da irregularidade **KB 13 e KB 16** ao atual gestor do Município de Cáceres.

249. O artigo 37, inciso IX, da Constituição da República, elenca os requisitos

66 Documento digital n° 155081/2015, fl. 43.

67 Documento digital n° 260454/2013, fls. 01-04.

68 Documento digital n° 13958/2014, fl. 15.





para que a lei estabeleça os casos de contratação temporária, quais sejam a necessidade temporária e o excepcional interesse público⁶⁹.

250. Por excepcionalidade do interesse público, José dos Santos Carvalho Filho⁷⁰ conceitua:

“O último pressuposto é a excepcionalidade do interesse público que obriga ao recrutamento. Empregando o termo excepcional para caracterizar o interesse público do Estado, a Constituição deixou claro que situações administrativas comuns não podem ensejar o chamamento desses servidores. Portanto, pode dizer-se que a excepcionalidade do interesse público corresponde à excepcionalidade do próprio regime especial. Algumas vezes o Poder Público, tal como sucede com o pressuposto anterior e em regra com o mesmo desvio de poder, simula desconhecimento de que a excepcionalidade do interesse público é requisito inafastável para o regime especial.”

251. Este Tribunal de Contas possui sólido entendimento jurisprudencial sobre o tema⁷¹:

“Acórdão nº 1.784/2006 (DOE, 25/09/2006). Pessoal. Admissão. Contratação temporária. Possibilidade, atendidas as condições.

- 1. A contratação temporária de pessoal só é justificada para atender às demandas de excepcional interesse público, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime de elaboração de certame público).*
- 2. Previamente à contratação temporária de pessoal, o município deverá aprovar lei que disciplinará, entre outros aspectos, as condições de seleção, contratação, direitos e deveres, carga horária, prazo da contratação e remuneração.*
- 3. O processo seletivo para contratação temporária de pessoal deverá ser amplamente divulgado, obedecendo aos princípios da publicidade e impessoalidade.*
- 4. Tendo em vista a temporariedade e a precariedade na contratação temporária de pessoal, o administrador público deve promover as medidas necessárias para realização de concurso público, em obediência aos preceitos constitucionais.*
- 5. É indispensável a motivação da contratação temporária de pessoal pela autoridade responsável, através de sólida fundamentação fática e jurídica, de modo a ficar manifesta a natureza emergencial, transitória e excepcional das admissões.”*

69 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >.

70 Manual de Direito Administrativo. 31 ed rev atual ampl. - São Paulo, Atlas. 2017.

71 Disponível em: < http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00083850/TCEMT-PubliContas%20%20C2%BF%20Consolidacao_de_Entedimentos_Tecnicos_10ed.pdf >.

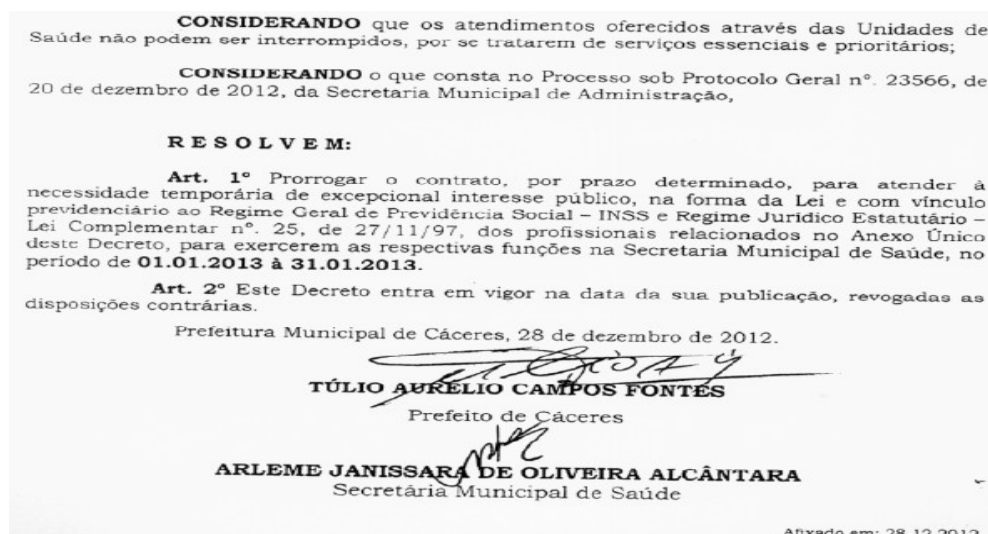




252. Cabe sopesar que a Sra. Arleme Janissara realizou concurso público para provimento do cargo de médico no exercício de 2012, sendo que, em 12/09/2012, convocou candidatos classificados em 4ª (quarta) chamada do concurso público nº 01/2012⁷², sem êxito nas nomeações.

253. Da análise da conduta 8.1, de prorrogar as contratações temporárias por instrumento não cabível – Decreto Municipal, constato que o prazo da prorrogação, de fato, foi apenas para que as unidades de saúde continuassem o atendimento à população durante a transição da gestão municipal.

254. Pondero que o Decreto nº 583/2012 foi prorrogado por apenas 30 (trinta) dias, conforme abaixo:



255. A prorrogação de contrato temporário de servidor público por Decreto, em que pese a boa-fé na atitude de tentar manter vigente as avenças celebradas com os profissionais médicos, demonstra ausência de observância às técnicas e normas jurídicas, sendo tal instrumento – o Decreto nº 583/2012 – de efeito nulo, motivo pelo qual considero caracterizada a irregularidade KB 16.

⁷²Documento digital nº 13953/2014, fls. 05-10.





256. De mesma sorte, como a defendente permaneceu no cargo de Secretária Municipal de Saúde após tal transição, não houve quebra de continuidade no serviço público; não se justificando as sucessivas irregularidades advindas da contratação temporária, motivo pelo qual considero caracterizada a irregularidade KB 13, no item 8.2.

257. O **nexo de causalidade** entre a irregularidade **KB 16**⁷³ e a conduta 8.1 - de prorrogação de 41 (quarenta e um) contratos temporários por Decreto Municipal é situação inaceitável que elenca vício grave, pelo fato de que a Sra. Arleme Janissara foi Secretária Municipal de Saúde durante todo o exercício de 2012 e deixou de adotar a postura ativa de prorrogação formal de contrato mediante a celebração de termo aditivo.

258. O **nexo de causalidade** entre a irregularidade **KB 13**⁷⁴ e a conduta 8.2 - de contratar médicos para prestação de serviços nas unidades de saúde sem a formalização contratual e sem a realização de processo seletivo é patente diante do fato de que a Sra. Arleme Janissara não adotou postura prioritária na regularização dos contratos temporários e do processo seletivo simplificado.

259. Desse modo, **decido pela caracterização das irregularidades KB 16 e KB 13**, mediante as respectivas condutas n° 8.1 e 8.2, com aplicação de **multa à Sra. Arleme Janissara de Oliveira Alcântara, no valor equivalente a 12 (doze) UPFs/MT** – Unidade de padrão fiscal de Mato Grosso, com fundamento no artigo 37, *caput* e inciso IX, da Constituição da República; dos artigos 74 e 75, inciso III, da Lei Complementar n° 269/2007; do artigo 286, inciso II, da Resolução Normativa n° 14/2007, assim dispostas:

a) 06 (seis) UPFs/MT pela irregularidade KB 16 – irregularidades relativas à admissão de pessoal, no item n° 8.1 – prorrogação de 41 (quarenta e um) contratos por prazo determinado que venceram em dezembro de 2012 e foram prorrogados pelo Decreto n° 583/2012;

⁷³ K_13. Pessoal_a classificar_13. Contratação de pessoal por tempo determinado sem a realização de processo seletivo simplificado (art. 37, caput, da Constituição Federal).

⁷⁴ K_13. Pessoal_a classificar_13. Contratação de pessoal por tempo determinado sem a realização de processo seletivo simplificado (art. 37, caput, da Constituição Federal).





b) 06 (seis) UPFs/MT pela irregularidade KB 13 - contratação de pessoal sem a realização de processo seletivo, no item nº 8.2 – contratação de médicos para prestar serviços nas unidades de saúde sem a formalização contratual e sem a realização de processo seletivo.

5.4. Irregularidade nº 09.

9. KB 16. Pessoal. Grave. *Ocorrência de irregularidades relativas à admissão de pessoal (legislação específica de cada ente/edital do certame).*

9.1. Existência de Médicos com mais de um contrato e com jornada de trabalho com horário incompatível, o que impossibilita o cumprimento dos serviços contratados e contraria a Resolução de Consulta TCE/MT nº 43/2011. (Item 2.6.).

5.4.1. Análise do Relator

260. A unidade de instrução salientou que o artigo 3º da Lei Municipal nº 2.324/2012 define que apenas são admitidos 02 (dois) vínculos com a Secretaria Municipal de Saúde, para fins de recebimento de verba indenizatória, se o médico tiver 01 (um) vínculo em unidade ambulatorial e 01 (um) vínculo em unidade de urgência/emergência⁷⁵.

261. O item 2.6 do Relatório Técnico relatou duas situações pontuais que caracterizaram a irregularidade⁷⁶, sendo uma a do Sr. Emerson Martins de Oliveira, que não foi citado, e trabalhava, com 02 (dois) contratos simultâneos no Centro de Referência “Postão”, totalizando 60 (sessenta) horas semanais, sendo que a unidade de saúde funciona apenas no período diurno; e a do Sr. Mário Vinicius Silva Martello, também não citado, médico psiquiatra, que, no período de 13/03/2013 até 31/05/2013, manteve 02 (dois) contratos simultâneos, no Centro de Referência “Postão” e no CAPS I, sendo que ambos funcionam no período diurno, de segunda a sexta-feira.

⁷⁵ Documento digital nº 190240/2014, fl. 47.

⁷⁶ Documento digital nº 260454/2013, fls. 14-15.





262. A Resolução de Consulta nº 43/2011 deste Tribunal de Contas dispõe que a acumulação de cargos públicos é admitida se houver compatibilidade de horários ⁷⁷:

Resolução de Consulta nº 43/2011 (DOE, 07/07/2011). Pessoal. Acumulação de cargos públicos. Regime de dedicação exclusiva.

Comprovação da compatibilidade entre os horários de trabalho. Possibilidade. É possível a acumulação com outro cargo ou emprego, nos casos previstos nas alíneas do inciso XVI, do art. 37, da Constituição Federal e quando a lei exigir dedicação exclusiva, desde que a atividade desempenhada seja diversa daquela prevista para o cargo ou função e haja compatibilidade de horários.

263. O Estatuto do servidor público do Município de Cáceres – Lei Complementar nº 25/1997 prevê que a acumulação de cargo público, verificada em processo administrativo, enseja a demissão de todos os cargos e funções, além do dever de restituição, na redação do artigo 187:

“Art. 187. Verificado, mediante processo administrativo, que o servidor está acumulando de má fé, fora das condições previstas neste Estatuto, será ele demitido de todos os cargos e funções, e obrigado a restituir o que houver recebido ilicitamente. § 1º Provada a boa fé, o servidor será mantido no cargo ou função pela qual optar. § 2º Não fará jus a gratificação prevista neste artigo o servidor cedido ou a disposição de outro órgão ou entidade, exceto os cargos de nomeação exclusiva do Prefeito ou no exercício de função de confiança no âmbito da própria secretaria.”

264. A partir da necessidade de individualização da responsabilidade, para a averiguação do nexo de causalidade e consequente aplicação de sanção, não visualizo a autoria a quem possa ser imputada, principalmente porque os médicos Emerson Martins de Oliveira e Mário Vinícius Silva Martello não foram citados para apresentação de defesa.

265. Na imputação ao Sr. Francis Maris Cruz, ao contrário do entendimento do *Parquet* de Contas, levo em conta⁷⁸ a ausência de dolo ou comprovada má-fé, pois ele

⁷⁷ Disponível em: < http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00083850/TCENT-PubliContas%20%C2%BF%20Consolidacao_de_Entedimentos_Tecnicos_10ed.pdf >.

⁷⁸ Lei Complementar 269/2007





solicitou a realização do presente trabalho de controle externo; adotou providências de substituição dos Secretários Municipais de Saúde, manteve desconcentração administrativa da ordenação de despesas no âmbito daquela pasta e comprovadamente não deu causa, diretamente e individualmente, ao ato considerado irregular⁷⁹.

266. Como dito na análise da irregularidade n° 01, o entendimento jurisprudencial da Suprema Corte Brasileira é pela impossibilidade de condenação de restituição ao erário dos valores recebidos de boa-fé e sem qualquer atitude que influencie o ato concessório.

267. O Tribunal de Contas da União, tem entendimento uniforme sobre o assunto. De acordo com a Súmula de n° 249: *“É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.”*

268. Ressalto que a irregularidade n° 09 - existência de Médicos com mais de um contrato e com jornada de trabalho com horário incompatível - não está comprovada de modo a individualizar a conduta à pessoa física ou jurídica que deu causa ao ato irregular, para não gerar incertezas ou injustiças na imputação de penalidade.

269. Desse modo, por restar prejudicada a exata identificação de todos os infratores, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, além da necessidade de individualização da pena, decido por descaracterizar a irregularidade KB 16, item n° 09 – existência de médicos com mais de um contrato e com jornada de trabalho incompatível.

Art. 77 O Tribunal de Contas levará em conta, na fixação de multas, entre outras circunstâncias, as de exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, bem assim se agiu com dolo ou culpa.

79 Documento digital n° 194887/2015.





5.5. Irregularidade nº 12.

Secretário Municipal de Saúde – Luiz Laudo Paz Landim – 27/05/2013 a 31/07/2013

12. KB 13. Pessoal. Grave. Contratação de pessoal por tempo determinado sem a realização de processo seletivo simplificado (art. 37, caput, da Constituição Federal).

KB 16. Pessoal. Grave. Ocorrência de irregularidades relativas à admissão de pessoal (legislação específica de cada ente/edital do certame).

12.1. Contratação de médicos sem a devida formalização, em que, para realização dos pagamentos das respectivas prestações de serviços, foi necessária a assinatura de termo de confissão de dívida pelo Secretário Municipal de Saúde. (Item 2.2.4.).

5.5.1. Análise do Relator

270. A irregularidade nº 12 é conexa à irregularidade nº 08, na medida em que as contratações temporárias permaneceram irregulares desde o mês de dezembro de 2012, quando foram prorrogadas pelo Decreto Municipal nº 583/2012, tendo sido solucionadas somente após a homologação do Processo Seletivo Simplificado da Saúde em 17/07/2013⁸⁰.

271. A unidade de instrução concluiu pela caracterização da irregularidade, pois a ausência de celebração de contrato para prestação de serviços não ampara os direitos, obrigações, valores devidos, vigência, dentre outros itens necessários.

272. Observo que a Lei Municipal nº 1.931/2005 autoriza a contratação sem a realização de processo seletivo para fins de suprimento das necessidades urgentes do Município.

273. Deste modo, entendo estar caracterizada a irregularidade por contratação sem a realização de processo seletivo, com a respectiva assinatura de Termo de Confissão de Dívida, pelo então Secretário de Saúde Luiz Laudo Paz Landim, que foi gestor entre 27/05/2013 e 31/07/2013; entretanto, a atitude de contratar excepcionalmente os médicos para o atendimento à população, com amparo em legislação permissiva, por

⁸⁰ Documento digital nº 13958/2014, fl. 15.





curto período até a finalização do processo seletivo em andamento – situação solucionada em 17/07/2013, é situação em que pondero, por motivo e circunstância, na forma do artigo 77 da Lei Complementar nº 269/2007, pelo afastamento da proposta de multa.

274. Deste modo, em conformidade com o posicionamento do Ministério Público de Contas⁸¹, decido por afastar a proposta de multa, pois houve comprovada necessidade de contratação de médicos por tempo determinado e não houve conduta omissiva apta a penalizar o gestor Luiz Laudo Paz Landim.

5.6. Irregularidades nºs 14, 15, 16, 17 e 19.

Secretária Municipal de Saúde – Arleme Janissara de Oliveira Alcântara – Período: exercício de 2012; 02/01/2013 a 06/05/2013

Secretária Municipal de Saúde – Jacqueline Souto Faria Navarro – Período: 07/05/2013 a 26/05/2013

Coordenadora do PAM 24 Horas – Joyce Espinosa de Carvalho Rocha - Período: 02/01/2013 a 13/05/2013

14. JB 01. Despesa. Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 4º da Lei nº 4.320/1964; ou legislação específica).

14.1. Realização de pagamentos de plantões a médicos que deixaram de trabalhar no mês de maio, inclusive recebendo verba indenizatória, cujo critério para recebimento no Pronto Atendimento é a quantidade de plantões realizados, no total de R\$ 21.532,22, caracterizando despesa ilegal e lesiva, cujo valor deve ser ressarcido ao erário, de forma solidária. (Item 2.3.2.).

Secretária Municipal de Saúde – Arleme Janissara de Oliveira Alcântara – Período: exercício de 2012; 02/01/2013 a 06/05/2013

Secretária Municipal de Saúde – Jacqueline Souto Faria Navarro – Período: 07/05/2013 a 26/05/2013

Coordenadora do PAM 24 Horas – Joyce Espinosa de Carvalho Rocha - Período: 02/01/2013 a 13/05/2013

15. JB 01. Despesa. Grave. Realização de despesas consideradas não autorizadas,

81 Documento digital nº 191810/2014, fl. 15.





irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 4º da Lei nº 4.320/1964; ou legislação específica).

15.1. Realização de pagamentos irregulares referentes a plantões médicos no mês de maio, no total de R\$ 4.119,51, ao médico Ademar Vieira Balbino Neto, caracterizando despesa ilegal e lesiva, cujo valor deve ser ressarcido ao erário. (Item 2.3.4.).

Secretária Municipal de Saúde – Arleme Janissara de Oliveira Alcântara – Período: exercício de 2012; 02/01/2013 a 06/05/2013

Coordenadora do PAM 24 Horas – Joyce Espinosa de Carvalho Rocha – Período: 02/01/2013 a 13/05/2013

16. JB 01. Despesa. Grave. *Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 4º da Lei nº 4.320/1964; ou legislação específica).*

16.1. Realização de pagamentos irregulares no total de R\$ 18.281,99 referentes a plantões médicos no mês de março, caracterizando despesa ilegal e lesiva, cujo valor deve ser ressarcido ao erário. (Item 2.3.3.).

Secretário Municipal de Saúde – Luiz Laudo Paz Landim – 27/05/2013 a 31/07/2013

Coordenador do PAM 24 Horas – Diego Antonini dos Santos – Período: 10/06/2013 a seguir

17. JB 01. Despesa. Grave. *Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 4º da Lei nº 4.320/1964; ou legislação específica).*

17.1. Realização de pagamentos irregulares no total de R\$ 12.457,69 no mês de junho referentes a plantões médicos, caracterizando despesa ilegal e lesiva, cujo valor deve ser ressarcido ao erário. (Item 2.3.3.).

Secretária Municipal de Saúde – Carla Simone Giroto de Almeida Pina Barelli – Período 01/08/2013 a seguir

Coordenadora dos postos de saúde, assistência médica, odontológica, zona rural e urbana – Maria Cristina Cavalcanti Serrou – Período 12/08/2013 a seguir

Médico – Roosevelt Torres

19. (Sem classificação). *Não comparecimento do médico Dr. Roosevelt Torres ao trabalho em 27/09/2013 no Centro de Referência "Postão", apesar de constar na escala e de realizar o preenchimento do relatório de ponto em data futura (30/09/2013). (Item 2.4.1.).*

5.6.1. Análise do Relator





275. Por pertinência temática, as irregularidades n^{os} 14, 15, 16, 17 e 19 serão tratadas neste tópico, pois refletem supostos pagamentos de plantões a médicos que não trabalharam nos meses de março, maio, junho e setembro de 2013.

276. O Ministério Público de Contas⁸² imputou tais irregularidades ao Prefeito de Cáceres, Sr. Francis Maris Cruz; e às Secretárias de Saúde, Sras. Arleme Janissara de Oliveira Alcântara e Jacqueline Souto Faria Navarro, além do Sr. Luiz Laudo Paz Landim, nas situações ocorridas no período das respectivas gestões.

277. Como já relatado, a Sra. Jacqueline Navarro permaneceu na interinidade do cargo de Secretária Municipal de Saúde pelo período de 19 (dezenove) dias, sem nomeação específica ao cargo em comissão, sem o recebimento de remuneração pela função desempenhada, tendo assumido por prazo certo e por ser servidora de carreira do Município; apenas até que o Sr. Luiz Laudo Paz Landim assumisse o cargo.

278. Assim, entendo que a gestora interina não teve tempo suficiente para tomar conhecimento das minúcias da gestão e adotar todas as providências que lhe eram devidas.

279. Do mesmo modo, o Prefeito Municipal de Cáceres, Sr. Francis Maris Cruz, ao contrário do entendimento do *Parquet* de Contas já refutado em análise preliminar, não teve comprovada conduta omissiva ou comissiva para a ocorrência das irregularidades.

280. Aplicar sanção de multa ou de restituição ao erário ao agente que não cometeu, de forma individualizada e direta a conduta ofende o princípio constitucional da individualização da pena.

281. Como dito, é entendimento predominante do Supremo Tribunal Federal, de que os valores recebidos por servidor público são insuscetíveis de restituição, mediante a

82 Documento digital n^o 155081/2016, fls. 43-44.





comprovação de requisitos de boa-fé e não interferência na concessão do ato⁸³.

282. Por não haver a completa instrução documental que possa levar à conclusão segura de que a conduta individualmente praticada deu causa ou concorreu para a prática do ato irregular⁸⁴, resta prejudicada a identificação específica dos responsáveis.

283. Assim, decido pelo afastamento da sanção de multa proposta, pois não houve má-fé ou qualquer conduta comprovada apta a caracterizar as irregularidades e, nos termos de proposição do *Parquet* de Contas, pela expedição de **determinação** à atual gestão, para que amplie o controle da frequência dos médicos e efetive o desconto financeiro dos profissionais faltosos (itens 14, 15, 16, 17 e 19 JB 01), em cumprimento aos artigos 62, 64, 66 e 67, do Estatuto do servidor público do Município de Cáceres⁸⁵ e ao Alerta n° 001/PRES/AJ/2017/TCE-MT.

III. CONCLUSÃO

284. Pelo exposto, em parcial consonância com o Parecer Ministerial, concluo pela descaracterização das irregularidades n°s 1.3, 02, 04, 05, 06, 07, 8.3, 09, 10, 13, 18, 20, 21, 22, 23, 24 e 25; pela caracterização parcial das irregularidades n°s 01, 07, 12, 14, 15, 16, 17 e 19; e, por fim, pela caracterização das irregularidades n°s 03, 08 e 11.

285. Como tema preliminar ao mérito, entendo pelo afastamento da proposta de sanção ao Prefeito de Cáceres, Sr. Francis Maris Cruz, pois derivou de sua iniciativa a

83 MS 32979 Agr/AL – Alagoas, Relator Ministro Edson Fachin. Julgado em 29/06/2018.

Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=747818108> >.

84 Resolução Normativa n° 17/2016/TCE-MT

“Art. 1° (...)

Parágrafo único. As multas serão aplicadas de forma individualizada às pessoas físicas ou jurídicas que derem causa ou concorrerem para o ato considerado irregular, devendo a decisão especificar as responsabilidades individuais de cada infrator.”

85 Lei Complementar Municipal n° 25/1997:”

“Art. 62. Nenhum servidor poderá perceber, mensalmente, como remuneração, importância superior aos valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito Municipal. Parágrafo único. Excluem-se dos limites fixados neste artigo o salário-família, gratificação natalina, adicional de férias, adicional por tempo de serviço e as parcelas de caráter indenizatório. (...)”

Art. 64. O servidor perderá: I - a remuneração dos dias que faltar ao serviço; II - a parcela da remuneração diária, proporcional aos atrasos, ausências e saídas antecipadas, iguais ou superiores a 60(sessenta) minutos; (...)”

Art. 66. As reposições e indenizações ao Erário Municipal serão descontadas em parcelas mensais não excedentes a décima parte da remuneração ou provento, em valores atualizados.

Art. 67. O servidor em débito com o Erário Municipal que for demitido, exonerado ou que tiver a sua aposentadoria ou disponibilidade cassada, terá o prazo de 60 (sessenta) dias para quitá-lo. Parágrafo único. A não quitação do débito no prazo previsto implicará na sua inscrição em dívida ativa.”





instauração da presente Representação de Natureza Interna, e também pelo fato de que não lhe foi oportunizada a ampla defesa; além da expedição de determinação, com prazo de cumprimento, para que o gestor deixe de aplicar a Lei Municipal nº 2.324/2012 e o Decreto nº 343/2013, por ser inconstitucional vincular o recebimento de verba indenizatória ao cumprimento de metas de serviço.

IV – DISPOSITIVO DO VOTO

286. Ante o exposto, **acolho parcialmente** os Pareceres Ministeriais nºs 4.425/2014 e 3.730/2016, da lavra do Procurador de Contas Alisson Carvalho de Alencar, e, nos termos do artigo 227, §5º da Resolução Normativa 17/2010 – Regimento Interno do TCE/MT, **VOTO** para:

I) em preliminar, considerar inaplicável a Lei Municipal nº 2.324/2012 e o Decreto nº 343/2013; e determinar ao Prefeito do Município de Cáceres que se **abstenha de aplicar a Lei Municipal nº 2.324/2012** e seus atos posteriores e regulamentares, especificamente quanto a vinculação do recebimento de verba indenizatória ao cumprimento de metas e sem a observância dos requisitos para a concessão da indenização estipulados por este Tribunal de Contas, **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias**, contados da publicação do Acórdão; com fundamento no artigo 37, *caput*, inciso XI e §11 da Constituição da República; na Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal⁸⁶; no artigo 51 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007⁸⁷; no artigo 239 da Resolução Normativa nº 14/2007/TCE-MT⁸⁸; e na Resolução de Consulta nº 29/2011/TCE-MT⁸⁹.

II) conhecer da presente Representação de Natureza Interna, formulada

⁸⁶ “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.”

⁸⁷ “**Art. 51** Se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito for verificada a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, o relator submeterá os autos à discussão do Tribunal Pleno.

Parágrafo único. A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial.”

⁸⁸ “**Art. 239.** Se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito o Conselheiro relator verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, depois de notificado o responsável e diante da permanência da inconstitucionalidade, os autos serão remetidos à apreciação plenária para pronunciamento de mérito, podendo ser declarados inaplicáveis a norma ou ato, total ou parcialmente.”

⁸⁹ Disponível em: < http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00083850/TCEMT-PubliContas%20%C2%BF%20Consolidacao_de_Entedimentos_Tecnicos_10ed.pdf >.





pela então Secretaria de Controle Externo da Primeira Relatoria, em desfavor da Prefeitura Municipal de Cáceres, sob a gestão do Sr. Francis Maris Cruz, para a apuração de irregularidades na Secretaria Municipal de Saúde, nos exercícios de 2012 e 2013.

III) no mérito, julgar parcialmente procedente esta Representação de Natureza Interna, para descaracterizar as irregularidades n^{os} 1.3, 02, 04, 05, 06, 07, 8.3, 09, 10, 13, 18, 20, 21, 22, 23, 24 e 25; caracterizar parcialmente as irregularidades n^{os} 01 (1.1 e 1.2), 07, 12, 14, 15, 16, 17 e 19, com afastamento das propostas de sanção de multa; e caracterizar as irregularidades n^{os} 03, 08 (8.1 e 8.2) e 11.

IV) aplicar multas, pela caracterização das irregularidades n^{os} 03, 08 e 11, às seguintes responsáveis, com fundamento nos artigos 37, *caput* e inciso IX; e 196 da Constituição da República; dos artigos 74 e 75, inciso III, da Lei Complementar n^o 269/2007; do artigo 286, inciso II, da Resolução Normativa n^o 14/2007; e artigo 3^o, inciso II, alínea 'a', da Resolução Normativa n^o 17/2016:

a) à Sra. Carla Simone Giroto de Almeida Navarro, no valor equivalente a 06 (seis) UPFs/MT, conforme a irregularidade n^o 03 (sem classificação) - Falta de medicamentos e material hospitalar no almoxarifado e nas unidades de saúde;

b) à Sra. Arleme Janissara de Oliveira Alcântara, no valor equivalente a 18 (dezoito) UPFs/MT, sendo:

1) 06 (seis) UPFs/MT pela irregularidade KB 16 – irregularidades relativas à admissão de pessoal, no item n^o 8.1 – prorrogação de 41 (quarenta e um) contratos por prazo determinado que venceram em dezembro de 2012 e foram prorrogados pelo Decreto n^o 583/2012;

2) 06 (seis) UPFs/MT pela irregularidade KB 13 - contratação de pessoal sem a realização de processo seletivo, no item n^o 8.2 – contratação de médicos para prestar serviços nas unidades de saúde sem a formalização contratual e sem a realização





de processo seletivo; e

3) 06 (seis) UPFs/MT, pela irregularidade n°11 (sem classificação) - Unidades de saúde do Município em situação precária, apresentando falta de medicamentos, materiais de limpeza, de higiene e equipamentos, falta de médicos e demais profissionais da saúde, instalações precárias, e ausência de impressos de uso diário (receituários, solicitação de exames).

V) determinar à atual gestão da Prefeitura Municipal de Cáceres, com fundamento no artigo 22, §2° da Lei Complementar n° 269/2007, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da publicação do Acórdão:

a) adote providências de controle do estoque do almoxarifado de medicamentos, com a evidenciação da entrada e saída de produtos e com a designação formal de profissional farmacêutico para avaliar as condições de armazenamento, distribuição e dispensação de medicamentos, em atendimento às normas sanitárias e com a observância da Resolução n° 578/2013, do Conselho Federal de Farmácia;

b) busque alternativas para solucionar a falta de segurança no Pronto Atendimento Médico - PAM, principalmente no período noturno;

c) planeje a melhoria do transporte de pacientes, com ambulâncias cujas especificações preencham os requisitos legais;

d) implante controle preciso da frequência e dos serviços dos médicos que cumprem expediente e dos plantonistas, destacando a entrada, saída, ausências e plantões realizados, e efetive o desconto financeiro dos profissionais faltosos (itens n°s 14, 15, 16, 17 e 19 JB 01), em cumprimento aos artigos 62, 64, 66 e 67, do Lei Complementar Municipal n° 25/1997 e Alerta n° 001/PRES/AJ/2017/TCE-MT;

e) efetue os pedidos de aquisição de materiais e medicamentos com a





antecedência necessária, para que seja possível a realização de procedimento licitatório nos ditames da Lei nº 8.666/1993, sem fracionamento de despesas e conseguinte prejuízo à população pela falta dos materiais;

287. Ressalto que as multas impostas deverão ser recolhidas aos cofres do Fundo de Reaparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas, com recursos próprios, no prazo de 60 (sessenta) dias corridos, conforme disposto no art. 286, §§ 3º e 8º, da Resolução nº 14/2007, mediante boleto bancário que se encontra disponível para emissão no endereço eletrônico (<http://www.tce.mt.gov.br>).

288. Recomendo que as presentes determinações sejam ponto de controle no processo de contas de gestão da Prefeitura Municipal de Cáceres do exercício de 2019.

289. É como voto.

Cuiabá, 05 de dezembro de 2018.

(assinado digitalmente)

LUIZ HENRIQUE LIMA

Conselheiro Interino conforme Portaria nº 122/2017

