

**PROCESSO Nº** : 14.185-2/2011 (33 volumes)  
**PRINCIPAL** : FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE  
**ASSUNTO** : RECURSO ORDINÁRIO  
**GESTOR** : PEDRO HENRY NETO (período de 01/01/2011 a 15/11/2011)  
VANDER FERNANDES (período de 16/11/2011 a 31/12/2011)  
**RELATOR** : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM  
**AUDITOR** : RODRIGO ARES BARBOSA DE MELLO

Exmo. Senhor Conselheiro Relator:

## 1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Recurso Ordinário (fls. 12894 a 13078-TCE/MT– vol. XXXIII), interposto pelos ex-gestores, os Srs. Pedro Henry Neto e Vander Fernandes e pela ex-Chefe do Núcleo Setorial de Finanças do FESMT, Sra. Josinete Regina de Albuquerque Fonseca (fls. 11855 a 11947-TCE/MT – vol. XXX) em face dos Acórdãos 729/2012 – TP, da relatoria do Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima publicado no D.O.E. na edição nº 25950, de 19/12/2012 e republicado no D.O.E. na edição de 594, de 27/03/2015. O Acórdão combatido julgou irregulares com determinações legais, recomendações e aplicação de multas as contas anuais de gestão do exercício de 2011 do Fundo Estadual de Saúde.

2. Pelo fato dos Srs. Vander Fernandes (fls. 11.987/12.001-TCEMT), Pedro Henry Neto (fls. 12.005/12.021-TCEMT) e Edson Paulino de Oliveira (fls.12.025/12.048-TCEMT) apresentarem Embargos Declaratórios contra o Acórdão 729/2012-TP, por decisão do Presidente, em 22 de maio de 2013, o recurso ordinário apresentado pela Sra. Josinete de Albuquerque Fonseca não se realizou a análise de juízo de admissibilidade até que fossem julgados os embargos interpostos.

3. Os embargos foram conhecidos, aplicando-lhes efeito suspensivo parcial pela Decisão Singular de 26 de julho de 2013. Porém, em 19 de agosto de 2013, os

Srs. Vander Fernandes (DOCUMENTO\_EXTERNO\_211397\_2013\_01) e Pedro Henry Neto (DOCUMENTO\_EXTERNO\_211400\_2013\_01) apresentaram recurso de agravo contra a decisão e tal pedido foi negado no Acórdão 6.019/2013 (ACORDAO\_2011\_141852\_02).

4. Em sessão realizada em 10 de março de 2015, houve o julgamento dos Embargos de Declaração, consubstanciado no Acórdão nº 691/2015-TP (ACORDAO\_2011\_141852\_03) que manteve inalterados os termos da decisão embargada.

5. Ultrapassadas tais fases processuais, os Srs. Pedro Henry Neto e Vander Fernandes apresentaram recurso ordinário (DOCUMENTO\_EXTERNO\_97462\_2015\_01), que se juntou ao interposto pela Sra. Josinete Albuquerque Fonseca, e foi efetuado o juízo de admissibilidade nas seguintes decisões: DECISAO\_141852\_2011\_02 e DECISAO\_141852\_2011\_03.

## 2. ANÁLISE

### 2.1. Sra. Josinete Regina de Albuquerque Fonseca

6. O Acórdão nº 729/2012 – TP ora combatido imputou à Sra. Josinete Regina Albuquerque Fonseca, multa no valor equivalente a **10 UPFs/MT** em virtude de 04 (quatro) ocorrências irregulares de processos de pagamentos desacompanhados de certidão de regularidade fiscal, acrescida do valor equivalente a **10 UPFs/MT** em razão das 58 (cinquenta e oito) ocorrências irregulares de processos de pagamentos com certidões de regularidade fiscal vencidas ao tempo na Nota de Ordem Bancária e respectivo pagamento, perfazendo um **total de 20 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, II do RITCMT c/c artigo 6ª, III, “a” c/c §2º e 3º do artigo 4º, ambos da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT.

**33. Irregularidade sem classificação** – Ausência de Certidão Negativa ou apresentação de Certidão Negativa vencida nos processos de

pagamento relacionados na Tabela 4.4, referentes à aquisições de bens e contratações de serviços (art. 56, XIII da Lei Federal nº 8.666/1993 e art. 1º do Decreto Estadual nº 8.199/2006). (Item 4.2 do Relatório de Auditoria)

### **Argumentos apresentados**

7. A recorrente inicia a argumentação apresentando os motivos que culminaram na decretação de sua revelia pela decisão de fls. 10786/10788 -TCEMT, alega que por estar de licença médica apenas tomou conhecimento da citação em 25/09/2012 e por isso só foi possível protocolar a manifestação em 01/10/2012.

8. No que diz respeito à infração imputada, apresenta Acórdão do TCU citando a impossibilidade de se condicionar à comprovação de regularidade fiscal o pagamento e encaminha cópia das certidões das empresas.

### **Análise do auditor**

9. Primeiramente, quanto à alegação de revelia, cabe informar que esta foi revogada por decisão posterior do Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, conforme cito abaixo:

“A decisão de fls. 10786/10788 -TCEMT laborou em erro material ao transcrever o nome dos servidores Gleids Souza (fls. 10337/10440-TCEMT), Josinete Fonseca (Fls. 10187/10188-TCEMT), Mauro Manjabosco (fls. 10443/10777-TCEMT), José Eugênio Rodrigues (fls. 7273/7291-TCEMT), Ivana Mello (fls. 10189/10256-TCEMT) e Wanderson Silva (fls. 10259/10262-TCEMT) no rol daqueles responsáveis cuja apresentação de defesa é intempestiva. Conforme se extrai dos autos, referidas defesas foram protocoladas na data de 01/10/2012, prazo que constituía termo *ad quem* para o referido protocolo, portanto, tempestivas, não se aplicando sobre as mesmas a revelia.”

10. Inclusive, no Relatório Técnico de Defesa (RELATORIO\_TECNICO\_DE\_DEFESA\_141852\_2011\_01), a equipe técnica aceitou os argumentos sanando a irregularidade. Entretanto, o Conselheiro Substituto em seu voto discordou da posição adotada pela equipe e imputou novamente a irregularidade à recorrente.

11. Quanto à obrigação da verificação da regularidade fiscal para proceder pagamento, esta deriva do Decreto nº 8.199/06 que fixa critérios para o pagamento relativo às aquisições de bens, contratações de serviços, locações de bens móveis e imóveis e assim determina:

**Art. 1º** Os pagamentos relativos às aquisições de bens, contratações de serviços, locações de bens móveis e imóveis e indenizações referentes à serviços e/ou locações, serão efetuados mediante a apresentação dos seguintes documentos:

a) prova de regularidade junto à Fazenda Estadual, expedida pela Secretaria de Estado de Fazenda da sede ou domicílio do credor;

b) Revogada

c) prova de regularidade relativa à Seguridade Social (INSS) e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), quando o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso for solidário na obrigação.

12. Sem que haja revogação do supracitado dispositivo não cabe ao servidor público decidir pela sua não aplicação sem que isso se configure uma violação das suas obrigações procedimentais. Nesse sentido, a jurisprudência do TCU apresentada pelo recorrente teria maior relação com os efeitos que a aplicação do Decreto nº 8.199/06 poderia ter sobre as empresas com irregularidades fiscais do que sobre a obrigação do servidor público em aplicar a norma.

13. Nesse sentido, a apresentação extemporânea das certidões não suprime a falha ocorrida no período analisado e por consequência a infração deve ser mantida.

## **2.2. Sr. Pedro Henry Neto e Sr. Vander Fernandes**

14. Os Srs. Pedro Henry Neto e Vander Fernandes apresentaram a defesa de forma conjunta, desta feita, a análise será realizada da mesma maneira. Pelo fato da estrutura do recurso não ter sido feita de forma individualizada por infração, e sim por grupamento em relação ao tema, mantereí tal estrutura na análise individualizada dos tópicos na mesma sequência apresentada na manifestação.

### **2.2.1. Da ausência de quórum para julgamento das Contas Anuais de Gestão do Fundo Estadual de Saúde (DOCUMENTO\_EXTERNO\_97462\_2015\_01 página 03).**

15. Os recorrentes alegam que o julgamento das Contas Anuais de Gestão do Fundo Estadual de Saúde, exercício de 2011, ofendeu o princípio da legalidade pois o quórum exigido para julgamento não foi respeitado.

16. Argumentam que no julgamento estavam presentes apenas 2 Conselheiros titulares (Srs Valter Albano e Sérgio Ricardo) o que violaria o artigo nº 28 do Regime Interno do Tribunal de Contas, vigente à época, que assim determinava:

Art. 28. Para o funcionamento do Tribunal Pleno, é indispensável a presença do Presidente ou do seu substituto, do representante do Ministério Público de Contas e de mais 03 (três) de seus membros, não sendo computado, para esse efeito, a presença de Auditores Substitutos de Conselheiro regularmente convocados, ressalvadas as hipóteses de sessão especial e de quorum qualificado.

17. Tendo em vista essa possível afronta ao dispositivo regimental, os recorrentes apresentam jurisprudências do Supremo Tribunal Federal (STF HC 92418RJ), Superior Tribunal de Justiça (STJ Ag: 691490; Resp 216279) Tribunais de

Justiça (TJ-MA AC: 250342004; TJ-SE AC: 2003204024) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE EdclAgRgAg nº 8.062) que sustentam a tese da nulidade dos atos eivados de vício insanável e por ausência de quórum completo para julgamento.

18. Finalizam, apontando que o vício resulta em nulidade absoluta do Acórdão e apresenta entendimento doutrinário de Marçal Justen Filho nesse sentido.

### **Análise do auditor**

19. O supracitado artigo 28 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Mato Grosso (vigente em dezembro de 2012), determinava que na contagem do quórum para funcionamento do Tribunal Pleno não se computava a presença dos Conselheiros Substitutos, entretanto o art. 104 que dispõe sobre as Competências do Auditor Substituto de Conselheiro assim determinava:

Art. 104. Compete ao Auditor Substituto de Conselheiro:

I. mediante convocação do Presidente do Tribunal, observado o sistema de rodízio:

a) exercer, no caso de vacância, as funções relativas ao cargo de Conselheiro, até novo provimento;

b) substituir os conselheiros em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal;

[...]

§ 7º. Será computado para efeito do quórum de funcionamento e de deliberações dos Colegiados a convocação do Auditor Substituto de Conselheiro fundamentada no art. 104, inc. I.

20. Determinante verificar se àquele momento havia substituições nos termos do art. 104 inciso I. Buscando as Portarias publicadas no ano de 2012, pode-se verificar que a Portaria nº 079/2012 convocou o Sr. Moises Maciel, Auditor Substituto

de Conselheiro, para substituir durante o gozo de férias o Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto no período de 23 de novembro a 07 de dezembro de 2012.

21. Por consequência, na sessão de julgamento de 29 de novembro de 2012 para efeitos do art. 28 do Regimento Interno TCE/MT deveriam ser contados, e assim o foram, os Conselheiros Valter Albano, Sérgio Ricardo e o Conselheiro Substituto Moises Maciel, em substituição ao Conselheiro Domingos Neto, conforme Portaria nº 079/2012, constituindo o quórum de funcionamento regimental. Portanto, não assiste razão aos recorrentes.

**2.2.2. Da ausência de manifestação do Ministério Público de Contas sobre os Apontamentos do Relatório Técnico Preliminar. (DOCUMENTO\_EXTERNO\_97462\_2015\_01 página 09)**

22. Os recorrentes iniciam a argumentação apresentando as determinações constitucionais sobre o Ministério Público e a definição constante no art. 92 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Mato Grosso.

23. Dessa forma, consideram que o MP sempre deve se manifestar quando provocado ou quando a lei assim determinar e assim garantir a legalidade dos atos administrativos e judiciais.

24. Esse entendimento, segundo os recorrentes, também se aplica ao Ministério Público de Contas e cita expressamente o disposto no art. 99 do RITCE/MT

Art. 99. Compete ao Procurador de Contas, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras atribuições estabelecidas neste regimento interno, as seguintes:

I. Promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, requerendo as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário;

[...]

III. Emitir parecer conclusivo e fundamentado nos processos que lhe forem distribuídos;

25. Complementa o raciocínio com trechos da Cartilha “Conhecendo o Ministério Público de Contas” reforçando o entendimento de que a atuação do MPC não é mera faculdade, mas sim dever institucional. Entretanto, no caso em tela, alega que a atuação do MPC não respeitou os ditames legais e regimentais pois o membro do parquet deixou de se manifestar sobre 16 apontamentos elencados pela Equipe de Auditoria e assim violou o princípio da legalidade.

26. Reforça que pela intocável vocação para representação dos interesses da sociedade, o Ministério Público de Contas deve analisar e se posicionar sobre todos os temas e fatos levantados pela Equipe de Auditoria no Relatório de Auditoria e essa inércia, aparentemente sem graves consequências jurídica, ao contrário, rechaça os princípios da CF/88 e os valores institucionais do próprio Ministério Público.

27. Pelos motivos acima expostos, o recorrente pede que se reconheça a nulidade do processo, tendo em vista a ausência de manifestação do MPC

**Análise do auditor:**

28. No âmbito do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Mato Grosso, garante-se em diversas passagens os instrumentos necessários para que o Ministério Público de Contas exerça suas atribuições.

29. O art.99 III RITCE dispõe que ao Procurador de Contas compete a emissão de parecer conclusivo e fundamentado nos processos que lhe forem distribuídos, entretanto, em nenhum momento há definição que o MPC deve se posicionar, individualmente, por apontamento efetuado pela Equipe Técnica.

30. Dessa forma, não compete discutir como o Procurador de Contas decidiu redigir seu Parecer, sendo que sua atuação no processo é o suficiente para satisfazer os princípios constitucionais e legais da atuação do MPC. Ressalta-se, ainda, que na Sessão de Julgamento que aprovou por unanimidade o voto do Relator e de acordo, em parte, o parecer do Ministério Público de Contas, havia a presença do Procurador de Contas Sr. William de Almeida Brito Júnior o que robustece os argumentos que o MPC exerceu suas competências da forma como melhor entendeu.

31. Portanto, não assiste razão aos recorrentes.

**2.2.3. Da impossibilidade de aplicação de sanção em irregularidades não-classificadas (DOCUMENTO EXTERNO 97462 2015\_01 página 13).**

32. Os recorrentes alegam que as irregularidades “não-classificadas” não poderiam ser punidas com sanção pecuniária pois não se encaixam no disposto na Resolução 17/2010 TCE/MT, que além de tipificar e classificar, estabelece parâmetros para as sanções.

33. Argumenta que, de acordo com o art. 280 §2º, há determinação que a cada fato a irregularidade correspondente, contida na classificação, deverá ser atribuída ao gestor. Cita, ainda, trecho da 3ª Edição da cartilha de Classificação de Irregularidades apresentando as palavras do Conselheiro Valter Albano que ressalta o caráter de transparência que a classificação de irregularidades devem promover.

34. Faz, ainda, uma correlação entre o conceito de irregularidade passível de sanção e o conceito de crime no Direito Penal e explicita que caso não exista tipificação e classificação legal para o apontamento encontrado, esse deve ser apenas relacionado para futura atualização.

35. Por fim, apresenta votos do Conselheiro Domingos Neto que afastou aplicação de penalidade pecuniária pelo fato das irregularidades serem não

classificadas e pede que se reforme o acórdão deixando de aplicar sanção pecuniária aos itens não classificados.

### **Análise do Auditor:**

36. O cerne dos argumentos do recorrente está calcado nas “irregularidades sem classificação” apontadas pela a equipe técnica no Relatório de Auditoria e a posterior penalidade pecuniária determinada pelo Acórdão combatido.

37. Sabe-se que existe um rol de irregularidades contempladas no Anexo Único da Resolução Normativa nº 17/2010, entretanto, tal grupo de irregularidades não tem um caráter taxativo de modo que a Equipe Técnica apenas possa apontar aquelas que já estejam classificadas.

38. Por essa mesma lógica, não há que se aplicar a este caso o voto do Conselheiro Domingos Neto como apresentado pela defesa. Não se pode conferir ao rol de irregularidades do TCE/MT caráter de tipificação penal pois as infrações perante o Tribunal de Contas não se efetivam apenas quando a conduta do gestor se amolda ao Anexo Único da Resolução Normativa nº 17/2010 e sim quando viola as determinações constitucionais e legais regem a Administração Pública.

39. Ademais, por não estarem no rol preestabelecido tais irregularidades, da mesma forma que as irregularidades tratadas como “a classificar” devem ser graduadas quanto a sua natureza em “graves” ou “moderadas”, conforme determina o § 1º do art, 3ª da Resolução Normativa 17/2010 TCE/MT.

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 dos limites razoáveis ou toleráveis, bem como se houve excessos ou não por parte do agente.

40. O que se nota dos autos é que ao contrário do que dispõe o artigo supracitado, a equipe técnica não efetuou tal classificação. Entretanto, esse fato não retira a possibilidade de se aplicar sanção pecuniária já que com base no §5º do art. 141 RITCE/MT o Conselheiro Relator no momento da elaboração de seu voto procedeu a classificação das irregularidade.

Art. 141. Esgotado o prazo para manifestação do interessado, os autos retornarão à unidade técnica respectiva para análise do que foi apresentado ou providências.

§ 5º. Com a instrução completa e o parecer ministerial, o **relator elaborará relatório** e voto ou emitirá julgamento singular, **classificando as irregularidades**, se existentes, nos termos definidos pelo Tribunal, encaminhando os autos à Secretaria Geral do Tribunal Pleno para as providências. (grifou-se)

41. Portanto, não assiste razão ao recorrente pois o fato das irregularidades não constarem expressamente do rol elencado na Resolução Normativa nº 17/2010-TCE/MT não retira a possibilidade de após graduadas ensejarem a aplicação de penalidades pecuniárias.

**2.2.4. Da gestão dos repasses fundo a fundo da saúde (DOCUMENTO\_EXTERNO\_97462\_2015\_01 página 17).**

42. Nesta parte, os recorrentes fazem um esclarecimento preliminar informando que os apontamentos que guardam respeito a contratação das

Organizações Sociais para administração e gerenciamento dos Hospitais Regionais não é objeto deste recurso tendo em vista que no próprio Tribunal de Contas há procedimento de Tomada de Contas já em andamento para tal assunto.

**2.2.5. Aspectos formais da gestão dos repasses a Municípios (DOCUMENTO\_EXTERNO\_97462\_2015\_01 página 17).**

43. Os recorrentes iniciam sua alegação questionando a imputação de penalidade consistente na ausência de 118 Termos de Compromisso tendo em vista que a irregularidade relacionada a não pactuação desses instrumentos para efetivação dos repasses está relacionada tão somente ao Programa 4157.

3. Irregularidade sem classificação – Ausência de gestão responsável dos recursos destinados ao Programa 4157 – CUSTEIO, regulamentados pela Portaria nº 112/2008/GBSES, no tocante à concessão desses incentivos e à execução desses repasses.

3.1. Repasses no valor de R\$ 65.459.016,21, cujos pagamentos encontram-se detalhados na Tabela 12.2 do Anexo V – Repasses a Municípios, **sem a formalização de Termo de Compromisso entre o Fundo Estadual de Saúde e os municípios, conforme determina o §1º do art. 4º da Portaria nº 112/2008/GBSES.** (Item 4.8.1.1 do Relatório de Auditoria) (grifou-se)

44. Reforça sua argumentação com trecho em que o relator cita a primeira defesa apresentada pelos ora recorrentes, a saber: “os Termos de Compromisso da Portaria nº 112/2008/CBSES estão sendo revisados para equação conforme as alterações sugeridas por este E. Tribunal”. Entretanto, essa Portaria veio regulamentar as transferências referentes ao financiamento de Média e Alta Complexidade, onde se enquadram os recursos do Programa 4157 (Custeio)”.

45. Nesse sentido, os recorrentes entendem que o relatório de auditoria – peça de acusação e, conseqüentemente, o único lugar em que se encontram as

acusações que devem/podem ser rebatidas pelo Gestor -, no ponto consignado só menciona a ausência de pactuação de Termos de Compromissos em relação as transferências do Programa 4157, as quais foram destinadas tão somente a treze municípios. Dessa maneira, a multiplicação da condenação por 118 não formalizações de Termos de Compromisso, extrapolando o âmbito do repasse não só para os do Programa 4157, representa, na visão dos recorrentes, violação ao contraditório e ampla defesa.

46. É apresentada ainda uma segunda tese no sentido que um decreto governamental, caso Decreto Estadual nº 1.455/2008 e a Portaria nº 112/2008/CBSES, são nulos na parte de dispõem acerca da necessidade de celebração de Termos de Compromisso para a realização de repasses já que na visão dos recorrentes, inovaram a ordem jurídica extrapolando a Lei de regência dos repasses (Lei nº 8080/90 e LC-MT nº 22/92).

47. Para corroborar a tese sobre o vício apresentado, os recorrentes apresentam entendimento doutrinário de Celso Antônio Bandeira de Mello e complementam transcrevendo trecho da Lei nº 141/2002, a qual veio reafirmar o já estabelecido pela Lei nº 8080/90 e Lei Complementar MT nº 22/92, a saber: “as transferências dos Estados para Municípios destinadas a financiar ações e serviços públicos de saúde serão realizadas diretamente aos Fundos Municipais de Saúde, de forma regular e automática, em conformidade com os critérios de transferência aprovados pelo respectivo Conselho de Saúde”.

48. Diferentemente do consignado no Acórdão, argumentam que a ausência de pactuação de Termos de Compromisso em nenhum momento colocou em risco o sistema de transferência fundo a fundo visto que as regras, valores e metas dos repasses já estavam preestabelecidas pelo art. 35 da Lei 8080/90 e pelos §§1º e 3º do art. 28 da LC-MT nº 22/92, assim como pelos demais critérios plasmados na própria Portaria nº 112/2008/CBSES.

49. Além disso, citam que como todas as transferências efetivadas pelo FES-MT foram objeto de memorando e/ou portarias assim a ausência dos Termos de Compromisso não incentivou descontrole da execução orçamentária com a realização dos repasses.

50. De toda forma, os recorrentes alegam que tanto o Decreto nº 1.455/08 quanto a Portaria nº 112/2008/CGBSES não condicionam a realização dos repasses fundo a fundo à formalização de Termos de Compromisso nos moldes da decisão atacada, já que o aludido decreto preleciona que a “a adesão dos municípios aos programas e ações dar-se-á através de Termos de Compromisso (§2º do art 2º) e a referida portaria consigna que “para o processo de habilitação o município assinará um Termo de Compromisso de Cofinanciamento da Média e Alta Complexidade (§ 1º do art 4º). Ou seja, em nenhum momento aquelas regulamentações determinam explicitamente que os repasses fundo a fundo só serão realizados se existente o respectivo Termo de Compromisso.

51. Por fim, os recorrentes requerem a forma *in totum* desta parte da decisão recorrida por entenderem que inexistente previsão legal e determinação de formalização de Termos de Compromisso para a realização dos repasses fundo a fundo e as normativas (Decreto nº 1455/2008 e Portaria nº 112/2008/CGBSES) são inconstitucionais/ilegais.

52. Adicionalmente, requerem que a penalidade imposta nesta parte da condenação seja minorada de modo a remanescer somente a irregularidade nº 3 constante no relatório de auditoria .

### **Análise do auditor:**

53. Primeiramente, cabe o esclarecimento de que os recorrentes não fizeram suas defesas apontando uma irregularidade que estariam sendo combatida e sim o fizeram de maneira genérica englobando os itens 3, 4 e 5 do Relatório Técnico. A argumentação agora analisada não tem o condão de combater um apontamento

específico e sim um critério utilizado para dosimetria das multas no voto do Relator, a saber:

**VI – APLICAR MULTA** ao Sr. **PEDRO HENRY NETO**, no valor total correspondente a **9.337 UPFs/MT**, de acordo com a seguinte dosimetria:

e) **05 UPFs/MT para cada qual das 118 (cento e dezoito) ocorrências de não formalização de Termo de Compromisso com Municípios que receberam repasses Fundo a Fundo no exercício de 2011**, em afronta ao Decreto Estadual nº. 1.455/2008 e às Portarias nº. 112 e nº.113/2008/GBSES c/c artigo 5º II da CF/88, **perfazendo um total de 590 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT, c/c artigo 6º, III, “a” c/c §§1º, 3º e 4º do artigo 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

**VIII – APLICAR MULTA** ao Sr. **VANDER FERNANDES** no valor total correspondente a **4.563 UPFs/MT**, de acordo com a seguinte dosimetria:

c) **05 UPFs/MT para cada qual das 118 (cento e dezoito) ocorrências de não formalização de Termo de Compromisso com Municípios que receberam repasses Fundo a Fundo no exercício de 2011**, em afronta ao Decreto Estadual nº. 1.455/2008 e às Portarias nº. 112 e nº.113/2008/GBSES c/c artigo 5º II da CF/88, **perfazendo um total de 590 UPFs/MT**, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT, c/c artigo 6º, III, “a” c/c §§1º, 3º e 4º do artigo 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT;

54. Conforme depreende-se da análise dos autos a formalização do Termo de Compromisso é citada no âmbito da Portaria nº 112/2008/GBSES e assim é mencionado no Relatório Técnico (pg 35).

“O detalhamento dos municípios e Termos de Compromisso formalizados encontram-se na Tabela 12.4 do Anexo V - Repasses a Municípios. Dos Termos de Compromissos formalizados, referentes à adesão dos municípios aos repasses de recursos da Portaria nº 112/2008/GBSES, estavam vigentes durante parte do exercício de 2011, apenas os relacionados na Tabela 4.12. Vale ressaltar que nenhum dos Termos de Compromisso vigentes correspondem a municípios que receberam recursos do Programa 4157 - CUSTEIO. Dessa forma, pode-se concluir que todos os repasses de recursos deste Programa, durante o exercício de 2011, foram feitos em desacordo com o disposto nos arts. 3º, 4º e §1º do art. 4º da Portaria nº 112/2008/GBSES.”

55. No exercício de 2011, foram 13 os Municípios que receberam repasse do Programa 4157: Água Boa, Alta Floresta, Barra dos Bugres, Barra dos Garças, Chapada dos Guimarães, Confresa, Cuiabá, Diamantino, Juara, Juína, Rondonópolis, Félix do Araguaia e Várzea Grande.

56. Apesar do Decreto Estadual nº 1455/2008 determinar que a adesão dos municípios aos programas dar-se-ia por meio de Termo de Compromisso, os outros Programas objeto da amostra selecionada Programas 3701 (Expansão e consolidação da estratégia de saúde da família), 3703 (Expansão e manutenção das equipes de saúde bucal integradas às equipes de saúde da família) não estavam regidos pela Portaria nº 112/2008/GBSES e a Portaria nº 113/2008/CBSES é silente nesse aspecto. Dessa forma, a fundamentação legal que embasou a dosimetria está associada apenas ao Programa 4157 e infração que cito abaixo:

**3. Irregularidade sem classificação – Ausência de gestão responsável dos recursos destinados ao Programa 4157 – CUSTEIO, regulamentados pela Portaria nº 112/2008/GBSES, no tocante concessão desses incentivos e à execução desses repasses.**

3.1. Repasses no valor de R\$ 65.459.016,21, cujos pagamentos encontram-se detalhados na Tabela 12.2 do Anexo V – Repasses a Municípios, **sem a formalização de Termo de Compromisso entre Fundo Estadual de Saúde e os municípios, conforme determina o §1º do art. 4º da Portaria nº 112/2008/GBSES.** (Item 4.8.1.1 do Relatório de Auditoria) (gn)

57. Quanto à alegação de que o Decreto Estadual nº 1.455/2008 e a Portaria nº 112/2008/CBSES são nulos na parte de dispõem acerca da necessidade de celebração de Termos de Compromisso para a realização de repasses por inovarem a ordem jurídica extrapolando a Lei de regência dos repasses (Lei nº 8080/90 e LC-MT nº 22/92) não deve prosperar pelas razões que explico a seguir.

58. É certo que o Poder Executivo, no desempenho do poder de regulamentar as leis vigentes, não pode criar direitos e obrigações. “É legítima, porém, a fixação de obrigações subsidiárias (ou derivadas) - diversas das obrigações primárias (ou originárias) contidas na lei - nas quais também se encontra imposição de certa conduta dirigida ao administrado. Constituiu, no entanto, requisito de validade de tais obrigações sua necessária adequação às obrigações legais. Inobservado esse requisito, são inválidas as normas que as preveem e, em consequência, as próprias obrigações. Se, por exemplo, a lei concede algum benefício mediante a comprovação de determinado fato jurídico, pode o ato regulamentar indicar quais documentos o interessado estará obrigado a apresentar. Esta obrigação probatória é derivada e legítima por estar amparada na lei. **O que é vedado e claramente ilegal é a exigência de obrigações derivadas impertinentes ou desnecessárias em relação à obrigação legal;** neste caso, haveria vulneração direta ao princípio da proporcionalidade e ofensa indireta ao princípio da reserva legal, previsto, como vimos, no art. 5º, II, da CF.”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 49/50

59. Continuando nessa linha, a função do regulamento não é reproduzir, copiando-os literalmente, os termos da lei. Seria um ato inútil se assim fosse entendido. Deve, ao contrário, evidenciar e tornar explícito tudo aquilo que a lei encerra. Assim, se uma faculdade ou atribuição está implícita no texto legal, o regulamento não exorbitará, se lhe der forma articulada e explícita.<sup>2</sup>

60. Dessa forma é que deve ser compreendida a obrigatoriedade da formalização de Termos de Compromissos para transferência de recursos Regulados pelo Decreto nº 1.455/2008 e Portaria nº 112/2008/GBSES.

61. Quanto a alegação que tanto o Decreto nº 1.455/08 quanto a Portaria nº 112/2008/CGBSES não condicionam a realização dos repasses e que a ausência de pactuação de Termos de Compromisso em nenhum momento colocou em risco o sistema de transferência fundo a fundo parece ilógica pois nos termos do Decreto nº 112/2008/CGBSES o Termo de Compromisso é parte do processo de habilitação do Município e por consequência quem não é habilitado não é parte legítima a receber recursos. Sem que haja tal formalização contendo as responsabilidades da gestão municipal se torna impossível averiguar seu cumprimento e retira eficácia do inciso I do art. 5 do supracitado Decreto que estabelece hipóteses para a suspensão dos repasses prejudicando, assim, o controle da eficácia e eficiência do Incentivo de Co-financiamento.

62. Em conclusão, assiste razão, em parte, dos argumentos propostos pelo recorrente quanto a impropriedade na utilização da ausência de 118 Termos de Referências como parâmetro para imputação de infração quando as transferências do Programa 4157 ocorreram para apenas 13 Municípios.

---

<sup>2</sup> SILVA, Carlos Medeiros. RDA 33/453. In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 184.

**2.2.6. Ausência de documentos autorizando parte dos repasses aos municípios de Rondonópolis, Juína e Cuiabá (DOCUMENTO EXTERNO 97462\_2015\_01 página 24)**

63. Apesar da Defesa não separar os argumentos por apontamentos, no último parágrafo da página 23 os recorrentes começam a discorrer sobre a seguinte irregularidade:

**3.10.** Ausência de documentos autorizando parte dos repasses aos municípios de Rondonópolis, Juína e Cuiabá, nos valores respectivos de R\$ 1.484.000,00, R\$ 300.000,00 e R\$ 779.229,98. Tais valores podem ser observados nas Tabelas 12.9, 12.14 e 12.17 do Anexo V – Repasses a Municípios. (Item 4.8.1.2 do Relatório de Auditoria)

64. No que tange aos repasses aos Municípios de Rondonópolis, alega que os repasses tidos por não autorizados estão abarcados pelo mesmo memorando que autorizou o primeiro repasse de (R\$ 129.759,96) comprovado por Memorando nº 240/CAORS/SAS/SES/MT/2011 e Relatório FIP 680 – Pagamentos Efetuados por Credor – Empenhos e Liquidações ambos anexos ao apelo. A mesma situação ocorreram nos repasses dos meses de julho, agosto, setembro e outubro realizados a Rondonópolis autorizados pelos Memorandos nº 297, 333 e 389 CAORS/SAS/SES/MT/2011).

65. No caso de Juína, as cinco transferências realizadas no dia 12/09/2011 (totalizando R\$ 300.000,00), argumenta que observando o Relatório FIP 680 – Pagamentos Efetuados por Credor – Municipalidade, tem-se que no dia 12/09/11 lhe fora transferido R\$ 300.000,00 sob a seguinte justificativa - “Pagamento REF ao Programa de Média e Alta Complexidade Portaria 112 REF ao Mês de Janeiro a maio de 2011 conf Portaria 112/GBSES Protocolo nº 461174/2011.

66. Da mesma maneira, alega erro da equipe de auditoria já que as transferências para o município de Cuiabá, foram autorizadas pelo Memorando nº 189

SES-MT, estando tal informação explícita no Relatório FIP 680 em que afirma : “Pagto ref repasse financeiro portaria 112/2008 conforme Memo 189/CAORS/SAS/SAS/SES/MT/2011. Situação semelhante é a transferência realizada em 23/05/2011, devidamente autorizada pelo Memorando nº 191 CAORS/SAS/SES/MT/2011.

67. Alega, ainda, que as condenações devem ser revistas pois estão amparadas em fundamento jurídico inidôneo, neste caso o artigo 4º da Portaria nº 141/2003/GBSES que se encontrava revogado quando do exercício financeiro de 2011.

68. Por fim, os recorrentes pedem a reforma da decisão que condenou os recorrentes ao pagamento de 5 UPFs/MT para cada qual das trinta e uma supostas e inexistentes irregularidades.

#### **Análise do auditor:**

69. Compulsando os autos, a equipe de auditoria na Tabela 12.9 – Repasses para Custeio – Rondonópolis apontou diversos repasses sem que houvesse documento autorizativo. Entretanto, verificando os memorandos indicados pela Defesa, pode-se verificar que existe sim autorização, conforme indicamos na tabela abaixo.

Mês	Valor pactuado	Valor repassado	Valor a repassar	Data do repasse	NOB	Documento autorizador do repasse
Junho	95.000,00	95.000,00	0,00	11/07/11	11.1487-1	Memo nº 240/CAORS/SAS/SES/MT/2011 (pg 2586)
	42.000,00	42.000,00	0,00	11/07/11	11.1487-1	Memo nº 240/CAORS/SAS/SES/MT/2011 (pg 2586)
	10.000,00	10.000,00	0,00	11/07/11	11.1487-1	Memo nº 240/CAORS/SAS/SES/MT/2011 (pg 2586)
	15.000,00	15.000,00	0,00	11/07/11	11.1487-1	Memo nº 240/CAORS/S



Tribunal de Contas  
Mato Grosso



SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Conselheiro Antonio Joaquim

Telefone: 3613-7173 / 7175

e-mail: relatoria\_ajoaquim@tce.mt.gov.br

Mês	Valor pactuado	Valor repassado	Valor a repassar	Data do repasse	NOB	Documento autorizador do repasse
						AS/SES/MT/2011 (pg 2586)
Julho	95.000,00	95.000,00	0,00	13/09/11	11.14857-1	Memo nº 297/CAORS/S AS/SES/MT/2011 (pg 2594)
	42.000,00	42.000,00	0,00	13/09/11	11.1487-1	Memo nº 297/CAORS/S AS/SES/MT/2011 (pg 2594)
	10.000,00	10.000,00	0,00	13/09/11	11.1487-1	Memo nº 297/CAORS/S AS/SES/MT/2011 (pg 2594)
	15.000,00	15.000,00	0,00	13/09/11	11.1487-1	Memo nº 297/CAORS/S AS/SES/MT/2011 (pg 2594)
Agosto	95.000,00	95.000,00	0,00	07/10/11	11.22399-7	Memo nº 333/CAORS/S AS/SES/MT/2011 (pg 2603)
	42.000,00	42.000,00	0,00	07/10/11	11.22399-7	Memo nº 333/CAORS/S AS/SES/MT/2011 (pg 2603)
	10.000,00	10.000,00	0,00	07/10/11	11.22399-7	Memo nº 333/CAORS/S AS/SES/MT/2011 (pg 2603)
	15.000,00	15.000,00	0,00	07/10/11	11.22399-7	Memo nº 333/CAORS/S AS/SES/MT/2011 (pg 2603)
Setembro	95.000,00	95.000,00	0,00	04/11/11	11.24890-6	Memo nº 389/CAORS/S AS/SES/MT/2011 (pg 2612)
	42.000,00	42.000,00	0,00	04/11/11	11.24890-6	Memo nº 389/CAORS/S AS/SES/MT/2011 (pg 2612)
	10.000,00	10.000,00	0,00	04/11/11	11.24890-6	Memo nº 389/CAORS/S AS/SES/MT/2011 (pg 2612)
	15.000,00	15.000,00	0,00	04/11/11	11.24890-6	Memo nº 389/CAORS/S AS/SES/MT/2011 (pg 2612)

Mês	Valor pactuado	Valor repassado	Valor a repassar	Data do repasse	NOB	Documento autorizador do repasse
						11 (pg 2612)

70. Dessa forma não ocorreram repasses ao Município de Rondonópolis sem a respectiva autorização. Entretanto, esta situação não se repete tanto nos municípios de Juína quanto de Cuiabá.

71. No que diz respeito ao Município de Juína, a defesa apenas apresenta como prova o texto inserido no relatório Relatório FIP 680 – Pagamentos Efetuados por Credor – Municipalidade, sem que seja apresentada nenhuma prova que refute a conclusão do Acórdão combatido.

72. Nesse mesmo sentido, para repasses efetuados ao Município de Cuiabá, a defesa alega ter anexado Memorando comprobatório da autorização. Entretanto, não há na documentação apresentada nos documentos mencionados (Memorandos nº 189, 191 e 209 da SES MT) e a argumentação oferecida pelos recorrentes não é capaz de derrubar o entendimento apresentado pela Equipe Técnica corroborado pelo Acórdão 729/2012 – TP.

73. Sobre a alegação de fundamento jurídico inidôneo para a aplicação da multa, verifica-se que no período em questão o artigo 4º da Portaria nº 141/2003/GBSES se encontrava revogado pela Portaria nº 112/2008/GBSES e assim dispunha:

Art 4º As transferências mensais dos recursos financeiros do PROGRAMA DE INCENTIVO A MICRORREGIONALIZACAO DA SAUDE pela SES/MT aos municípios, serão precedidas de competente publicação das autorizações de créditos, expandidas pelo Secretario de Estado de Saúde, contendo informações sobre os Municípios beneficiados e os municípios beneficiados com os valores correspondentes aos incentivos financeiros repassados.

74. A Portaria nº 112/2008/GBSES no parágrafo único do art. 7 determinou que o prazo de 01 ano para adequação dos municípios que não cumpriram critérios da Portaria, sendo que transcorrido tal prazo considerar-se-ia revogada a Portaria nº 141/2003/SES.

75. Entretanto, da própria fundamentação dos Memorandos que autorizaram os repasses verifica-se a utilização da legislação então vigente no momento:

“Em cumprimento às determinações contida no **Decreto nº 1455 de 17/07/2008** que dispõe sobre o Sistema de Transferência Voluntária de Recursos Financeiros do Fundo Estadual de Saúde aos fundos Municipais de Saúde e da **Portaria nº 112/2008/GBSES** de 08/08/2008 que dispõe sobre o financiamento da Média e Alta complexidade, solicitamos de V.Sa. Às providências necessárias à efetivação do Pagamento do mês de julho/2011 no valor total de R\$ 7.487.825,19 aos municípios conforme tabela em anexo. Pagamento realizado de acordo com o PTA 2011, conforme determinação do Secretário de Estado de Saúde (fl. 2984)”

76. Portanto, o que depreende da questão é que o apontamento equivocado da legislação apesar de incorreto não invalida os motivos expostos para a imputação da infração aos recorrentes.

77. Portanto, tendo em vista a existência de autorização para os repasses para a cidade de Rondonópolis, assiste razão em parte aos recorrentes, e sugere-se que o apontamento seja alterado, mantendo-se somente a infrações referentes aos municípios de Juína e Cuiabá (11 repasses Tabelas 12.14 e 12.17 Relatório Técnico).

**2.2.7. Aspectos técnicos da gestão dos repasses**  
**(DOCUMENTO\_EXTERNO\_97462\_2015\_01 página 27)**

78. Os recorrentes apresentam argumentos no sentido que refutar o seguinte apontamento:

3.8. Ausência de critérios técnicos, caracterizada pela total discricionariedade, na definição dos valores dos repasses aos municípios analisados, o que pode ser observado através dos documentos anexados às fls. 2545 a 2708/TC e ilustrado pela autorização de repasse ao município de Chapada dos Guimarães contida no Memorando nº 631/2011/GBSAS, anexado às fls. 2653 e 2654/TC. (Item 4.8.1.2 do Relatório Técnico)

79. Primeiramente, e em decorrência dos argumentos apresentados no item 2.2.5, ressalta que não há que se falar em irregularidades por ausência de Termo de Compromisso em 118 Municípios.

80. Ademais, indica que o relatório técnico apontou suposta ausência de critérios e esse fato foi refutado na defesa apresentada. Ocorre, na visão dos recorrentes, que o Conselheiro Relator em descompasso com o relatório de auditoria apontou que os critérios existem, mas que, porém, esses não foram utilizados e caso tivessem sido, não havia comprovação para tanto.

81. Os recorrentes alegam que o Conselheiro Relator trouxe nova tese, inovando a discussão, imputando multa ao recorrente por motivo alheio ao discutido, sem que fosse dada oportunidade ao Gestor para se manifestar, ferindo o devido processo legal.

82. Sendo assim, inexistindo o contraditório e a ampla defesa na aplicação da irregularidade, os recorrentes requerem a reforma da decisão de modo a afastar a suposta ausência de critério a serem utilizados nos repasses do Programa 4157.

83. Entretanto, mesmo convictos da violação ocorrida, iniciam a apresentação da tese de que os critérios legais foram observados. Recordam que o tópico ora discutido foi apresentado tendo como referência apenas o repasse realizado por meio do Memorando nº 631/2011/GBSAS ao Município de Chapada dos Guimarães, Programa 4157 – Custeio.

84. Os recorrentes alegam que os critérios legais para o Fundo a Fundo estão elencados nas leis que regem o tema. O Fundo Estadual de Saúde – FES – responsável para realização dos repasses ora discutidos, foi criado por meio da Lei nº 6.028/1992.

85. O FES é subordinado a Secretaria Estadual de Saúde (SES) que por sua vez é fiscalizado pelo Conselho Estadual de Saúde (CES). Os recursos estaduais destinados aos Municípios contam com o Plano Estadual de Saúde e Programação Orçamentária de Saúde, ambos elaborados pelo Sistema Único, e deve ser aprovado pelo conselho Estadual de Saúde, conforme previsão legal estabelecida no artigo 12, da Lei nº 6.028/1992, outra norma alinhada com esse entendimento é a Lei Complementar nº 22/92.

86. Nesse ponto, os recorrentes reforçam que estavam à frente somente das pastas FES/SES, observando-se a impossibilidade de realizar repasse de maneira discricionária, tendo em vista que não detinha autonomia para tanto, mesmo porque o Plano Estadual e Orçamentário é elaborado pelo Sistema Único em observância as necessidades de cada municipalidade.

87. Apresenta ainda, a Lei nº 141/2002 que englobou a o entendimento já consagrado, a saber:

Art. 20 – As transferências dos Estados para os Municípios destinadas a financiar as ações e serviços públicos de saúde serão realizadas diretamente aos Fundos Municipais de Saúde, de forma regular e automática, em conformidade com os critérios de transferência aprovados pelo respectivo Conselho de Saúde.

88. Complementa trazendo trecho do Decreto Estadual nº 1455/2008 que em seu artigo primeiro assim dispõe:

Art. 1º O sistema de Transferência Voluntária de Recursos Financeiros Fundo a Fundo objetiva viabilizar o repasse de recursos financeiros do Fundo estadual de Saúde aos Fundos Municipais de Saúde.

§ 1º – A transferência voluntária do Fundo Estadual de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde de que trata este artigo será disponibilizada mediante repasse de recursos independente da celebração de convênio.

§ 2º – Os recursos orçamentários serão transferidos direto e automaticamente aos Fundos Municipais de Saúde, de acordo com a programação financeira da Secretaria de Estado de Saúde.

89. Portanto, sustentam os recorrentes que após o devido trâmite, tendo sido elaborado o Plano Estadual Orçamentário de Saúde pelo Sistema Único, conforme peculiaridades de cada urbe, e havendo recursos para as transferências, essas serão realizadas automaticamente pelo FES/SES independente da realização de Termo de Compromisso.

90. Com efeito, os recorrentes salientam que os critérios estabelecidos pelo Sistema Único para elaboração do Plano Estadual de Saúde e Programa Orçamentária de Saúde são condicionados a Lei nº 8.080/1990. Portanto, o gestor do FES/SES não detém responsabilidade na elaboração dos critérios sendo que esses contam na Lei e devem ser observados pelo Sistema Único, tendo em vista que é este órgão que elabora o Plano Estadual de Saúde e Plano Orçamentário para ser submetido ao Conselho Estadual de Saúde.

91. Dessa forma, por evidenciar que existem critérios legais, conforme inclusive ressaltado pelo Conselheiro Relator, que devem ser obedecidos pelo Sistema Único, os recorrentes requerem que seja afastada sua responsabilidade no que tange à ausência de critério para repasse aos 13 Municípios.

**Análise do Auditor:**

92. Primeiramente, cabe a ressalva que ao contrário do alegado, conforme pode-se verificar no Relatório Técnico de Defesa (pg 63), a defesa pelos gestores não fez menção ao apontamento feito pela equipe de auditoria.

93. A defesa tem razão quando indica que houve entre o Relatório Técnico, que apontou a infração, e o voto do Conselheiro Relator, certa dissonância capaz de alterar seu conteúdo.

94. Digo isso, pois a tese explicitada pela equipe técnica esteve balizada na ausência de critério técnicos, caracterizada pela total discricionariedade, na definição dos valores dos repasses aos municípios.

95. Transcrevemos abaixo parte do Memorando nº 631/2011/GBSAS (fls. 2653 e 2654) de 28/06/11, encaminhado ao Secretário Adjunto de Saúde (à época) Sr. Vander Fernandes, tratando de repasses ao Fundo Municipal de Chapada dos Guimarães:

“De acordo com a determinação do Exmo. Secretário de Estado de Saúde, Dr. **Pedro Henry**, encaminho à Vossa Senhoria, uma **nova decisão sobre o repasse de recursos financeiros** para a Fundação Assistencial de Chapada dos Guimarães – Hospital Santo Antônio de Chapada dos Guimarães, **definido entre o Secretário Dr. Pedro Henry e o prefeito de Chapada dos Guimarães no dia 16/06/11** passando para:

**O valor a ser repassado ainda no mês de junho, será retroativo de janeiro até junho** de 2011, totalizando o valor de R\$ 526.516,02 (quinhentos e vinte e seis mil, quinhentos e dezesseis reais e dois centavos), que corresponde a R\$ 80.252,67 (oitenta mil, duzentos e cinquenta e dois reais e sessenta e sete centavos) mensais, juntamente com três (03) parcelas de sazonalidade de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) cada, relativo à Semana Santa, Carnaval e Festival de Inverno que corresponde ao valor de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais)

no período de janeiro a junho/2011. Este incentivo será disponibilizado pela Portaria 112/2008/SES.

A partir de julho/2011 o valor a ser repassado mensalmente para o município será de R\$ 51.236,90 (cinquenta e um mil, duzentos e trinta e seis reais e noventa centavos) e em dezembro de 2011 acrescenta uma parcela de sazonalidade que é de R\$15.000,00 (quinze mil reais). Este incentivo será disponibilizado pela Portaria 112/2008/SES.

(...)"

96. Pode-se notar facilmente do Memorando que não há fundamentação alguma para essa nova decisão sobre repasse de recursos a não ser a vontade do ex-Secretário de Estado de Saúde e o Prefeito Municipal. Para reforçar ainda mais o caráter discricionário do pactuado trago trecho do Relatório Técnico de auditoria:

"Apenas com essa determinação, o ex-secretário onerou o orçamento do Fundo Estadual de Saúde com compromissos da ordem de R\$ 833.937,42. Sendo escassos os recursos destinados a esse incentivo, como se pode comprovar na Tabela 4.13 e estando os repasses sendo realizados, em sua grande maioria, com atraso como se pode observar na Tabela 4.15, seria prudente e responsável não se firmar mais compromissos até que se tenham recursos para honrar os compromissos já pactuados, principalmente compromisso em caráter retroativo, como nesse caso."

97. Não há nos autos, mesmo no recurso ora analisado, qualquer linha argumentativa capaz de mitigar flagrante excesso de discricionariedade que o gestor fez uso no caso em questão.

98. Entretanto, se a equipe técnica ao definir o apontamento baseou a imputação na ausência de critério, o Conselheiro Relator em seu voto apontou que existem critérios, mas esses não foram utilizados:

“Verifico, pois, que critérios técnicos legais existem, competindo aos Gestores do Fundo conferir-lhe efetividade mediante a fidedigna e constante aplicação de tais critérios na execução de cada qual dos Termos de Compromisso que o FES pactuar com os Municípios para fixar o valor pragmaticamente devido ao respectivo Município pactuante.”

99. O resultado da ação (excesso de discricionariedade) é o mesmo caso não existam critérios ou se existirem não forem aplicados, mas em homenagem ao princípio do devido processo legal não é razoável que a infração aponte para um fato e no a infração seja aplicada com base em nova fundamentação.

100. Portanto, assiste razão aos recorrentes. Sugere-se que seja afastada a penalidade pecuniária com base no apontamento 3.8.

#### **2.2.8. Aspectos Orçamentários da Gestão dos Repasses (DOCUMENTO\_EXTERNO\_97462\_2015\_01 página 35).**

101. Os recorrentes apresentam argumentos para sustentar vício da imputação de penalidade pecuniária referente aos seguintes apontamentos:

3.3. Comprometimento, com os repasses do programa 4157 – CUSTEIO, de valor 8,20% superior ao Orçamento Autorizado (após suplementações) e 91,14% superior ao Orçamento Inicial desse Programa, conforme demonstrado na Tabela 4.13. (Item 4.8.1.2 do Relatório de Auditoria).

4.1. Comprometimento, com os repasses do programa 3703, de valor 19,56% superior ao Orçamento Autorizado (após suplementações), conforme demonstrado na Tabela 4.18. (Item 4.8.2.1 do Relatório de Auditoria)

5.1. Comprometimento, com os repasses do programa 3701, de valor 20,40% superior ao Orçamento Autorizado (após suplementações),

conforme demonstrado na Tabela 4.23. (Item 4.8.3.1 do Relatório de Auditoria)

Ante o exposto, considero irregular a assunção de obrigação de pagamento de repasses em valores superiores à dotação orçamentária, propondo a aplicação ao ex-Secretário Pedro Henry Neto e ao atual Secretário Vander Fernandes de multa no valor equivalente a 30 UPFs/MT para cada qual das 03 (três) ocorrências de assunção de obrigação de pagamento de repasses em valores superiores à dotação orçamentária, perfazendo um total de 90 UPFs/MT, com fulcro no artigo 289, I e II do RITCMT c/c artigo 6º, I, "a" c/c §1º, 3º e 4º da Resolução Normativa nº. 17/2010/TCEMT.

102. Alegam que houve violação ao princípio da individualização da pena ao imputar indiscriminadamente ao Sr. Pedro Henry que ocupou a pasta de janeiro de 2011 a outubro do mesmo ano, e o Sr. Vander Fernandes que iniciou sua gestão em novembro.

103. Complementam indicando possível violação ao RITCE que determina que no julgamento das contas serão definidas as responsabilidades individualizadas e solidárias, se for o caso, e as sanções cabíveis. Ainda, as multas devem ser aplicadas à pessoa física que deu causa ao ato considerado irregular e de forma individual a cada agente que tiver concorrido para o fato.

104. Para os recorrentes, o Relator não apurou as circunstâncias e responsabilidades de cada um. Não houve análise da conduta ou sequer se levou em consideração o período de gestão de cada um.

105. Visando corroborar seu raciocínio apresenta entendimento doutrinário e jurisprudência que veda sanção sem a clara e incontroversa definição de responsabilidade.

106. Dessa forma, mediante tal ilegalidade os recorrentes requerem o afastamento das condenações e indicativos de multa em respeito aos princípios constitucionais e ao RITCE.

### **Análise do auditor**

107. Conforme se verifica em relação aos fatos apurados pela equipe de auditoria está cristalino que houve assunção de obrigação de pagamento de repasses em valores superiores à dotação orçamentária, conforme demonstrado nas tabelas abaixo retiradas do Relatório Técnico respectivamente relativas aos Programas 4157, 3703 e 3701.

**Tabela 4.13: Relação entre os compromissos firmados com os municípios e o Orçamento Inicial e Final**

Dotação	Orçamento Inicial	Suplementação	Crédito Autorizado
33400000.100.1.1	0,00	11.227.926,18	11.227.926,18
33400000.112.1.1	0,00	4.472.565,00	4.472.565,00
33400000.134.1.1	44.520.468,22	18.425.350,75	62.945.818,97
<b>Total repasses aos municípios – Programa 4157 - Orçamento</b>	<b>44.520.468,22</b>	<b>34.125.841,93</b>	<b>78.646.310,15</b>
<b>Compromissos firmados com municípios (Custeio)</b>			<b>85.098.457,85</b>
<b>Valor que excedeu o Orçamento (R\$)</b>	<b>40.577.989,63</b>	<b>---</b>	<b>6.452.147,70</b>
<b>Percentual que excedeu o Orçamento</b>	<b>91,14%</b>	<b>---</b>	<b>8,20%</b>

**Tabela 4.18: Relação entre os compromissos firmados com os municípios e o Orçamento Inicial e Final**

Dotação	Orçamento Inicial	Redução	Crédito Autorizado
33400000.134.1.1	9.354.240,36	3.018.040,36	6.336.200,00
<b>Compromissos firmados com municípios</b>			<b>7.575.300,00</b>
<b>Valor que excedeu o Orçamento (R\$)</b>			<b>1.239.100,00</b>
<b>Percentual que excedeu o Orçamento</b>			<b>19,56%</b>

**Tabela 4.23: Relação entre os compromissos firmados com os municípios e o Orçamento Inicial e Final**

Dotação	Orçamento Inicial	Redução	Crédito Autorizado
33400000.134.1.1	35.068.540,00	8.657.340,00	26.411.200,00
<b>Compromissos firmados com municípios</b>			<b>31.800.000,00</b>
<b>Valor que excedeu o Orçamento (R\$)</b>			<b>5.388.800,00</b>
<b>Percentual que excedeu o Orçamento</b>			<b>20,40%</b>

108. As irregularidades se perpetuaram ao longo do ano (mês a mês), perpassando a gestão do Sr. Pedro Henry Neto (10 meses em 2011) e Sr. Vander

Fernandes (2 meses em 2011). Entretanto ao contrário da argumentação apresentada pelos recorrente não houve violação do princípio da individualização da pena e dos dispostos no RITCE.

109. A importância do princípio da individualização da pena está assentado em dois pilares. O primeiro reside no fato de que as restrições a direitos somente podem ocorrer quando assim demandar o bem comum. O segundo pilar, que não deixa de ser um corolário do primeiro, reside no fato de que, em respeito à dignidade humana, deve haver a necessária proporção entre os motivos que levaram à aplicação da pena e a pena efetivamente aplicada. Assim, busca-se garantir a equidade na aplicação da lei de natureza sancionatória e evitar que as penas sejam aplicadas de forma desproporcional, de molde a se afastar de seus objetivos.<sup>3</sup>

110. Para melhor análise, trago trecho do Acórdão que imputou a pena aos recorrentes:

**“aplicar as multas nos seguintes valores:**

**1)** ao Sr. Pedro Henry Neto, **9.337 UPFs/MT**, sendo: [...] **g)** 30 UPFs/MT para cada qual das 03 (três) ocorrências de assunção de obrigação de pagamento de repasses em valores superiores à dotação orçamentária, perfazendo um total de 90 UPFs/MT;

**2)** ao Sr. Vander Fernandes, **4.563 UPFs/MT**, sendo: [...] **e)** 30 UPFs/MT para cada qual das 03 (três) ocorrências de assunção de obrigação de pagamento de repasses em valores superiores à dotação orçamentária, perfazendo um total de 90 UPFs/MT;”

111. Para compreendermos se houve violação ao princípio da individualização da pena é necessário observar de perto a infração imputada aos gestores. Nota-se da análise da documentação levantada pela equipe de auditoria e analisadas nos Itens 4.8.1.1, 4.8.2.1 e 4.8.3.1 do Relatório de Auditoria que a infração apontada foi fruto de

<sup>3</sup> Parecer nº 4757/2009 MPC (Processo nº 10.741-5/2009)

subsequentes condutas ao longo de todo ano. Dessa forma, podemos compreender que a infração foi consumada quando da primeira autorização feita pelo gestor e continuada nos meses subsequentes, não se considerando a cada mês a realização de novas infrações autônomas. Como consequência lógica, a quantidade de meses de gestão independe para imputação de multa e sim se no período em questão o gestor assumiu pelo menos uma vez compromisso em valor superior à dotação orçamentária e esses compromissos foram assumidos conforme se verifica nas tabelas Tabela sem número (Pg 95), Tabela 4.22 (pg 94), Tabela 4.17 (pg 93), Tabela 12.7 (pg 107) do Voto do Conselheiro Relator (VOTO\_141852\_2011\_01).

112. Portanto, não assiste razão ao recorrente.

**2.2.9. Aspectos financeiros da gestão dos repasses fundo a fundo (DOCUMENTO\_EXTERNO\_97462\_2015\_01 pg. 39)**

113. Apesar de não estar explícito na manifestação apresentada, nesta parte, os recorrentes apresentam argumentos para rechaçar as seguintes infrações:

**3. Irregularidade sem classificação – Ausência de gestão responsável dos recursos destinados ao Programa 4157 – CUSTEIO,** regulamentados pela Portaria nº 112/2008/GBSES, no tocante à concessão desses incentivos e à execução desses repasses.

**3.4.** Repasse de apenas 76,92% do total dos recursos pactuados com os municípios, conforme demonstrado na Tabela 4.14, o que gerou impacto negativo no desenvolvimento das ações de saúde financiadas por esse incentivo. (Item 4.8.1.2 RELATORIO\_TECNICO\_141852\_2011\_03)

**3.6.** Repasse de 55,07% do total dos recursos pactuado com os municípios com atraso, conforme demonstrado na Tabela 4.15, o que gerou impacto negativo no desenvolvimento das ações de saúde

financiadas por esse incentivo. (Item 4.8.1.2  
RELATORIO\_TECNICO\_141852\_2011\_03)

**4. Irregularidade sem classificação – Ausência de gestão responsável dos recursos** destinados ao Programa 3703 – SAÚDE BUCAL, instituídos pela Portaria nº 005/2005 - SES/MT, no tocante à concessão desses incentivos e à execução desses repasses.

**4.2.** Repasse de apenas 53,59% do total dos recursos pactuados com os municípios, conforme demonstrado na Tabela 4.19, o que gerou impacto negativo no desenvolvimento das ações de saúde financiadas por esse incentivo. (Item 4.8.2.1  
RELATORIO\_TECNICO\_141852\_2011\_03)

**4.4.** Repasse de 90,51% do total dos recursos pactuado com os municípios com atraso, conforme demonstrado na Tabela 4.20, o que gerou impacto negativo no desenvolvimento das ações de saúde financiadas por esse incentivo. (Item 4.8.2.1  
RELATORIO\_TECNICO\_141852\_2011\_03)

**5. Irregularidade sem classificação – Ausência de gestão responsável dos recursos** destinados ao Programa 3701 – SAÚDE DA FAMÍLIA, instituídos pela Portaria nº 106/SES/GS/2003, no tocante à concessão desses incentivos e à execução desses repasses.

**5.2.** Repasse de apenas 62,62% do total dos recursos pactuados com os municípios, conforme demonstrado na Tabela 4.24, o que gerou impacto negativo no desenvolvimento das ações de saúde financiadas por esse incentivo. (Item 4.8.3.1  
RELATORIO\_TECNICO\_141852\_2011\_03)

**5.4.** Repasse de 91,47% do total dos recursos pactuados com os municípios com atraso, conforme demonstrado na Tabela 4.25, o que gerou impacto negativo no desenvolvimento das ações de saúde

financiadas por esse incentivo. (Item 4.8.3.1  
RELATORIO\_TECNICO\_141852\_2011\_03)

114. Argumenta-se que há justa causa para tais apontamentos (atrasos e inadimplências), eximindo os ex-gestores de culpa. Iniciam apresentando a Resolução nº 326 Comissão Intergestores Bipartite – CIB – que estabeleceu a necessidade de que os repasses não mais se efetivassem para as contas bancárias das Prefeituras Municipais, mas sim para as contas bancárias dos respectivos Fundos Municipais de Saúde, tendo até janeiro de 2011 como prazo para regularizar tais contas sob pena de inviabilizar a execução orçamentária do exercício.

115. Sustentam que várias Prefeituras Municipais – quase a totalidade – não empreenderam de forma eficaz e célere na regularização das contas bancárias, principalmente por problemas no CNPJ dos fundos e apresentam documentação comprobatória da situação.

116. Devido a essa demora ficaram retardados os repasses, a despeito dos esforços da equipe do FES em exigir o cumprimento da Resolução, de modo a possibilitar o cadastramento dos CNPJs. E, portanto, a demora na regularização, por culpa exclusiva de cada Prefeitura Municipal, impossibilitou o tempestivo repasse financeiro referente aos programas de saúde.

117. Os recorrentes ainda argumentam que a despeito da não regularização, o Fundo Estadual de Saúde transferia os repasses aos Municípios de acordo com a disponibilidade financeira do FES, que fora afetado severamente pela engenharia financeira executada pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ).

118. Isso porque no exercício de 2011 a SEFAZ deixou de transferir ao FES o montante de R\$ 49.690.457,22 o que impactou os repasses a serem efetivados aos Municípios do estado já que o Fundo não tem receita própria e dependente de repasses.

119. Alega que não se trata de redução orçamentária, mas sim de engenharia financeira já que, segundo os recorrentes, a SEFAZ realizava repasses ao FES descontando arbitrariamente quantias camufladas de empréstimos.

120. Devido a esses dois fatores, os recorrentes pedem que se afaste a responsabilidade pelas infrações e indicativos de multa.

### **Análise do auditor:**

121. Primeiramente, cabe a análise sobre a argumentação de que os atrasos foram ocasionados pela não regularização do CNPJ/Conta Bancária dos fundos. A despeito dos e-mails anexados ao recurso demonstrarem o efetivo empenho da equipe do FES em solucionar a questão, a própria manifestação feita pelos recorrentes já explicita que esse ponto não foi a causa das infrações, transcrevo a seguir parágrafo constante na página 41.

“Insta asseverar que apesar da não regularização das contas bancárias pelos Municípios, **o Fundo Estadual de Saúde**, conhecer das necessidades de cada região, **transferia os repasses aos Municípios de acordo com a disponibilidade financeira** do FES.” (grifou-se)

122. Portanto, fica patente que, a despeito da não regularização das contas bancárias, os repasses eram efetivados conforme a disponibilidade financeira do Fundo. Esse fato, por si só, já tem o condão de afastar a argumentação apresentada pelos recorrentes.

123. A respeito do inadimplemento do FES por ausência de repasses da Secretaria de Fazenda, os recorrentes mencionam suposta “engenharia financeira” com descontos arbitrários de empréstimos camuflados sem prover qualquer prova ou fato que possa comprovar a grave tese defendida. Dessa forma, não há o que analisar nesse contexto.

124. Aprofundando a questão da falta de repasses, a despeito dos Ofícios anexados ao recurso que demonstram a intenção da SES em resolver os problemas financeiros, de posse da Tabela 4.14 do Relatório Técnico (valor pactuado x valor repassado) podemos comprovar que o inadimplemento deve ser imputado não só a falta de repasses como na falta de planejamento dos recursos do Fundo que sistematicamente comprometeu recursos acima de sua disponibilidade financeira.

125. Dessa forma não assiste razão aos recorrentes. Não há como afastar a responsabilidades dos ex-gestores de modo que tanto as infrações quanto as multas devem ser mantidas.

**2.2.10. Aspectos de ausência de tratamento isonômico aos municípios no montante e na tempestividade dos pagamentos dos repasses fundo a fundo (DOCUMENTO\_EXTERNO\_97462\_2015\_01 pg. 42).**

126. Os recorrentes alegam que as infrações abaixo citadas configuram patente bis in idem em relação as irregularidades analisadas no item 2.2.9.

**3. Irregularidade sem classificação – Ausência de gestão responsável dos** recursos destinados ao Programa 4157 – CUSTEIO, regulamentados pela Portaria nº 112/2008/GBSES, no tocante à concessão desses incentivos e à execução desses repasses.

**3.5.** Ausência de critérios igualitários na realização dos repasses aos municípios gerando desigualdades nos percentuais dos repasses como se pode observar na Tabela 4.14, merecendo atenção especial os municípios de Juína e Água Boa que receberam, respectivamente, 309,64% e 5,88% do total dos recursos pactuados entre o Fundo Estadual de Saúde e esses municípios. (Item 4.8.1.2 RELATORIO\_TECNICO\_141852\_2011\_03)

**4. Irregularidade sem classificação – Ausência de gestão responsável dos** recursos destinados ao Programa 3703 – SAÚDE

BUCAL, instituídos pela Portaria nº 005/2005 - SES/MT, no tocante à concessão desses incentivos e à execução desses repasses.

**4.3.** Ausência de critérios igualitários na realização dos repasses aos municípios gerando desigualdades nos percentuais dos repasses como se pode observar na Tabela 4.19, merecendo atenção especial os municípios de Água Boa, Chapada dos Guimarães e Pontes e Lacerda que receberam, respectivamente, 81,82%, 81,25% e 80% do total dos recursos pactuados entre o Fundo Estadual de Saúde e esses municípios. Já para os municípios de Cuiabá e Marcelândia, esses percentuais foram de 0% e 11,11%. (Item 4.8.2.1 RELATORIO\_TECNICO\_141852\_2011\_03)

**5. Irregularidade sem classificação – Ausência de gestão responsável dos recursos destinados ao Programa 3701 – SAÚDE DA FAMÍLIA,** instituídos pela Portaria nº 106/SES/GS/2003, no tocante à concessão desses incentivos e à execução desses repasses.

**5.3.** Ausência de critérios igualitários na realização dos repasses aos municípios gerando desigualdades nos percentuais dos repasses como se pode observar na Tabela 4.24, merecendo atenção especial os municípios de Confresa e Pontes e Lacerda que receberam, respectivamente, 86,96% e 84,21% do total dos recursos pactuados entre o Fundo Estadual de Saúde e esses municípios. Já para o município de Jangada esse percentual foi de 19,35%. (Item 4.8.3.1 RELATORIO\_TECNICO\_141852\_2011\_03)

127. Argumentam que o atraso ou ausência de repasses já foram analisados e puni-los novamente com base em mesmo objeto configura flagrante violação ao non bis in idem e para sustentar sua tese apresenta diversas jurisprudência em que o condenado era apenado mais de uma vez pelo mesmo fato gerador.

128. Adicionalmente, alegam que os valores e porcentagens elencados no Voto nada significam pois não correspondem ou demonstram ausência de critérios e

não guardam coerência com a argumentação do Conselheiro Relator. Reforçam, ainda, o fato debatido no item 2.2.9 quanta à falta de regularização dos CNPJs pelos Fundos Municipais de Saúde.

129. Portanto, tendo em vista a ocorrência do bis in idem, pede-se a reforma do Acórdão, afastando, assim, a multa aplicada.

### **Análise do auditor**

130. Primeiramente, em consonância com o análise realizada no item 2.2.9 pode-se afastar a questão da regularização dos CNPJs dos Fundos Municipais como possível excludente da responsabilidade dos ex-gestores.

131. Os recorrentes alegam que há patente violação ao non bis in idem ao imputar como infrações independentes de um lado o repasse a menor do que o comprometido e o repasse em atraso e do outro lado a falta de critérios na distribuição de recursos.

132. Entretanto, os fatos apresentados não suportam a alegação dos recorrentes, pode-se visualizar com facilidade a diferença entre as condutas que levam à irregularidade.

133. A bem verdade, as irregularidades apontadas seguem uma linha lógica bem explicitada nos termos no voto do Conselheiro Relator (pg 134):

“Ao detectar o **excesso de assunção de obrigações em detrimento da dotação orçamentária** existente para cada Programa Estadual de Saúde, a Equipe de Auditoria constatou, paralelamente, que, em razão da **incapacidade orçamentária e financeira** do FES em proceder ao adimplemento total dos repasses devidos aos Municípios matogrossenses, o FES acabou por **proceder à “contingenciamento de pagamento de maneira não uniforme”**, realizando, no total, pagamentos a maiores para uns, a menores para outros.” (grifou-se)

134. Do trecho extraído foram destacadas as condutas que culminaram com irregularidades apontadas, conforme demonstramos: 1) excesso de assunção de obrigações em detrimento da dotação orçamentária (subitens: 3.3, 4.1 e 5.1); 2) incapacidade orçamentária e financeira (subitens: 3.4, 3.6, 4.2, 4.4, 5.2 e 5.4); 3) proceder à “contingenciamento de pagamento de maneira não uniforme (subitens 3.5, 4.3 e 5.3 analisadas nesse tópico).

135. Dessa forma, podemos visualizar que apesar das irregularidades derivarem de um mesmo núcleo, configuram-se, a bem da verdade, praticamente consequência uma das outras e diferem em sua essência nas diferentes condutas que os gestores tiveram que realizar para sua caracterização, podendo assim ficar claro que não há bis in idem no caso ora analisado.

136. Não há como concordar com os recorrentes quando sustentam que os percentuais utilizados no voto do Conselheiro Relator nada acrescentam ou caracterizam a irregularidade.

137. As tabelas 4.15, 4.20 e 4.25 do Relatório Técnico traduzem em números a forma dispare em que os Municípios foram tratados. Mesmo que se leve em consideração as eventuais dificuldades financeiras para honrar os compromissos de repasse do FES, não há razão explícita capaz de imputar critérios objetivos para que um município (Jangada) receba mais da 100% dos repasses do Programa Saúde Bucal com no máximo 30 dias de atraso (28,10% no prazo; 71,90% com até 30 dias), enquanto outro (Planalto da Serra) receba 100% dos recursos com mais de 60 dias de atraso (50% com atrasos de 61 a 90 dias; 50% com atraso superior a 90 dias).

138. A situação acima mencionada é apenas uma, dos inúmeros exemplos que podem ser extraídos das tabelas do Relatório Técnico sem que haja nos autos e no recurso apresentado pelos Sr. Pedro Henry Neto e Vander Fernandes qualquer justificativa para tamanha diferenciação entre Municípios.

139. Dessa forma, não assiste razão aos recorrentes.

**2.2.11. Denúncia nº 220671/2011 (Gestão dos repasses da saúde)**  
**(DOCUMENTO EXTERNO 97462\_2015\_01 pg. 47).**

140. Os recorrentes alegam que houve novamente a ocorrência de bis in idem, pois a Denúncia versa sobre atrasos nos repasses, tema que já teria sido analisado e julgado em itens anteriores do voto do Conselheiro Relator.

141. Sustenta que a denúncia apresenta os mesmos fatos já apreciados, comprova o fato com expressa manifestação de Equipe de Auditoria que menciona que tais atrasos se referem à repasses da Portaria nº 112/2008. Acrescenta que tais repasses já teriam sido exaustivamente analisados na prestação de contas.

142. Por consequência, os recorrentes pedem que seja reconhecido o bis in idem e a decisão reformada afastando, assim, o indicativo de multa.

**Análise do auditor:**

143. O objeto da denúncia, realizada pelo Sindicato dos Médicos do Estado de Mato Grosso (fls. 4 a 8/TC), apontava que a Secretaria de Estado de Saúde estava atrasando constantemente o repasse à Fundação de Saúde de Várzea Grande (FUSVAG) no valor mensal de R\$ 1.200.000,00.

144. A Equipe de Auditoria apontou, e o voto do Conselheiro Relator confirmou, que se tratavam de repasses regulamentados na Portaria nº 112/2008/GBSES, de 06/07/2008 e nesse sentido tem razão os recorrentes que apontam que em grande parte tais atrasos já haviam sido analisados no Relatório Técnico das Contas Anuais do Fundo.

145. Entretanto, se verificado o Relatório Técnico no trecho em que é explicitado os critérios de análise das Transferências Municipais, pode-se constatar que não foram todas as transferências objeto da amostra selecionada. Mesmo os repasses sob regulamentação da Portaria nº 112/2008/GBSES do Programa 4157 não

foram em sua integralidade analisados, tendo sido apenas verificada a Modalidade “Custeio”.

146. Dessa forma, pode-se compreender que não há uma integral coincidência entre os repasses analisados na Denúncia e o objeto da amostra selecionada para contas anuais e, por consequência, não fica caracterizado o bis in idem de modo que não assiste razão aos recorrentes.

**2.2.12. Descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010 (DOCUMENTO EXTERNO 97462\_2015\_01 pg 48).**

147. Neste item o recorrente faz uma introdução ao tema central que passa a ser objeto de defesa, qual seja o descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010 no qual o Sr. Pedro Henry Neto foi condenado ao pagamento de multa de 20 UPFs/MT pela não melhora do controle interno; e 80 UPFs/MT por descumprimento de 04 determinações.

148. Alega que tal descumprimento não existiu, e pondera que o Fundo Estadual de Saúde de Mato Grosso atravessou situações delicadas relacionadas à má gestão desde antes de 2008. Para sustentar sua argumentação transcreve voto do Conselheiro Relator Antonio Joaquim em análise das contas do exercício de 2009.

149. Imputa ainda a falhas ocorridas em anos anteriores e argumenta que as melhorias implementadas pelo recorrente Sr. Pedro Henry Neto será melhor evidenciada nos próximos anos.

150. Esse texto introdutório não apresenta argumentação direcionada a saneamento de infrações.

**2.2.13. Descumprimento do Acórdão 3.299/2010 em matéria de Gestão de Controle Interno - Subitem 15.2 do Relatório Técnico - (DOCUMENTO EXTERNO 97462\_2015\_01 pg 50).**

**“15. Irregularidade sem classificação – Descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010-TCE/MT, relativo às determinações elencadas a seguir:**

**15.2.** Prática de atos necessários para garantir um Sistema de Controle Interno eficiente voltado para compras, licitações e contratos, objetivando planejar adequadamente as despesas e utilizar sempre a modalidade licitatória adequada, cumprindo assim a Lei nº 8666/1993, a Lei nº 4320/1964 e os mandamentos constitucionais pertinentes ao tema. (Item 4.11.1 do Relatório de Auditoria)”

151. O recorrente, Sr. Pedro Henry Neto, inicia sua alegação informando que há um grande número de processos judiciais pelo fato do cidadão não aceitar um medicamento genérico ou similar, requerendo judicialmente remédio de referência.

152. Dessa forma, o FES recebe diversos mandados judiciais com prazos que variavam de 24h a 72h, sob pena de prisão de gestor (art. 330 Código Penal). Nesse prazo tão curto alega é não é possível efetivar dispensa de licitação. Então, o ex-gestor pautado pelos Princípios da Máxima efetividade e proporcionalidade para não ver frustrada a prestação jurisdicional.

153. Devido a excepcionalidade da situação e motivo pelo menor prejuízo ao erário, e ao cidadão, o então gestor optou pela “compra direta” dos medicamentos, adquirindo-os com o menor preço oferecido pelo mercado.

154. Apresenta trecho de voto em que o Conselheiro Antônio Joaquim reconhece que tais atos são desprovidos de má-fé, imputando os princípios da eficiência e razoabilidade, e assegura que em razão da dignidade da pessoa humana seria justificável a ausência de legalidade.

155. Sustenta que a ausência de parâmetros nas decisões judiciais fazem com que seja praticamente impossível se ater a um planejamento e visando mitigar esse fato informa que, por iniciativa do Sr. Pedro Henry Neto, foi instaurado o Núcleo de

Apoio Técnico, com intuito de oferecer auxílio técnico aos magistrados . Dessa forma o magistrado pode verificar a urgência do pedido, mas também o custo de sua decisão. O Termo de Cooperação Técnica passou a ter efeito em 26/09/2011 e reduziu a judicialização em aproximadamente 40%

156. Alega que o controle Interno da Secretaria de Saúde do Estado de Mato Grosso, encontrava-se em situação caótica muito antes de 2008 e foi aprimorado nas gestões subsequentes, e que o julgamento do Balanço Geral anual foi realizado aproximadamente 01 anos após a assinatura do Termo de Cooperação Técnica.

157. Pede para que se desconte os meses para efetivar a instalação dos técnicos nas dependências do judiciário e capacitações e, então, é certo que extrapolaria a gestão do Recorrente e este atuou fervorosamente para que houvesse um Controle Interno eficiente.

158. Frente ao exposto, pede que seja afastada a multa aplicada ao recorrente.

#### **Análise do auditor:**

159. O Acórdão nº 3.299/2010-TCE/MT, determinou a prática de atos necessários para garantir um Sistema de Controle Interno eficiente voltado para compras, licitações e contratos, objetivando planejar adequadamente as despesas e utilizar sempre a modalidade licitatória adequada, cumprindo assim a Lei nº 8666/1993, a Lei nº 4320/1964 e os mandamentos constitucionais pertinentes ao tema.

160. Há que se levar em conta a argumentação do recorrente no que diz respeito à judicialização da compra de medicamentos e os efeitos das sentenças judiciais. Dada a gravidade das situações, não é incomum o judiciário afastar ofensas a preceitos legais diante conflito com princípios constitucionais da inviolabilidade do direito à vida.

"Entre proteger a inviolabilidade do direito à vida, que se qualifica como direito subjetivo inalienável assegurado pela própria Constituição art. 5º, *caput*), ou fazer prevalecer, contra essa prerrogativa fundamental, um interesse financeiro e secundário do Estado, entendo - uma vez configurado esse dilema - que razões de ordem ético-jurídica impõem ao julgador uma só e possível opção: o respeito indeclinável à vida' (31.1.97, in DJU 13.2.97, Min. Celso de Melo negando, na espécie, o pedido de suspensão de medida liminar)" (TJSC, AC n. 04.002977-2, de Canoinhas, Rel. Des. Francisco Oliveira Filho, j. Em 04.05.2004)."

161. Entretanto, mesmo com a decisão judicial e caracterizada a emergência para a aquisição dos medicamentos nos termos art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 não se dispensa as formalizações obrigatórias, conforme exposto na Resolução de Consulta nº 23/2012 TCE/MT:

LICITAÇÃO E CONTRATOS. CONTRATAÇÕES DIRETAS. MEDICAMENTOS. OMISSÃO OU NEGLIGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO. NECESSIDADE DE SATISFAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO. RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE QUE DEU CAUSA À EMERGÊNCIA INJUSTIFICADA OU FABRICADA: 1) a **contratação direta de medicamentos somente será admitida nos casos previstos nos arts. 24 e 25 da lei nº 8.666/93**; 2) a hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 não distingue a "emergência real" da "emergência fabricada", sendo que em qualquer caso é legal a dispensa de licitação, desde que caracterizada a urgência do atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, e equipamentos ou outros bens, públicos ou privados, e observados os demais requisitos do dispositivo em tela; 3) a responsabilização pela "emergência fabricada", decorrente de omissão, negligência ou ausência do dever de planejamento, deve ser apurada de forma rigorosa e individualizada pela Administração, a fim de se alcançar o agente que lhe deu causa, sob pena de responsabilidade por omissão da autoridade competente;

**4) os casos de contratações diretas, inclusive para a aquisição de medicamentos, devem seguir a formalização obrigatória de processo administrativo licitatório, nos termos dos arts. 24 a 26 da lei nº 8.666/93, tendo em vista a cumprir os princípios da impessoalidade, moralidade, probidade e julgamento objetivo, e demais exigências previstas em lei; e, 5) o cumprimento de decisão judicial para aquisição de medicamentos que não constem no estoque da rede pública de saúde poderá configurar uma situação emergencial que justifique a contratação direta, caracterizando-se como uma “emergência fabricada”, passível de responsabilização, quando for obrigação do Ente a manutenção de estoques mínimos dos medicamento.”(grifou-se)**

162. Reconhece-se os esforços da Administração no sentido de implantar o Núcleo de Apoio Técnico, mas a recomendação sobre o controle interno incide em maior parte no momento posterior à decisão judicial. Na amostra selecionada pela Equipe Técnica é possível verificar atrasos de dois meses entre a data de aquisição do medicamento e a publicação da dispensa no Diário Oficial.

163. Portanto, mesmo diante de decisões judiciais a Administração deve estar preparada para atuar com a agilidade necessária evitando violações ao preceitos legais e mantendo as formalidades necessárias para os processos de aquisições. Dessa forma, não assiste razão aos recorrentes ao passo que a infração deve ser mantida.

**2.2.14. Ausência de encaminhamento da conclusão dos 19 (dezenove) procedimentos administrativos (DOCUMENTO\_EXTERNO\_97462\_2015\_01 Pg 54).**

**“15. Irregularidade sem classificação –** Descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010-TCE/MT, relativo às determinações elencadas a seguir:

**15.3.** Encaminhamento, no prazo de 30 (trinta) dias, da conclusão dos 19 (dezenove) procedimentos administrativos em andamento quando

da análise das Contas de 2009, citados nas razões do voto do Conselheiro Relator de tais Contas. (Item 4.11.1 do Relatório de Auditoria)”

164. O recorrente, Sr. Pedro Henry Neto, alega que conforme o artigo 8º da Lei Complementar 413/2010, “Ficam transferidas para a Auditoria Geral do Estado – AGE, as competências relativas às atividades de Ouvidoria e Corregedoria no âmbito do Poder Executivo”.

165. Como a responsabilidade sobre os processos havia passado para a coordenação da AGE, não poderia a SES/MT ser punida pela ausência da efetividade no serviço prestado.

166. Posterior à decisão, o Sr. Vander Fernandes enviou um ofício ao Sr. José Alves Pereira Filho, Secretário Auditor Geral, solicitando informações sobre os procedimentos e obteve a informação que a AGE assumia responsabilidade por 17 dos 19 procedimentos. Os dois restantes estavam 1 na Comissão Processante da SES/MT e 1 já havia sido arquivado.

167. Frente ao exposto, o recorrente pede que se exclua o indicativo de multa.

#### **Análise do auditor:**

168. A despeito das alegações do recorrente a respeito da responsabilidade, pode-se verificar que não foi juntada ao processos nenhuma declaração do Sr. Secretário Auditor Geral assumindo responsabilidade pelos processos citados. Sendo que a legislação mencionada, que dispõe sobre as competência relativas à Ouvidoria e Corregedoria no âmbito do Poder Executivo, por si só, não determina a transferência de estoque de processos.

169. Nesse sentido, pode-se comprovar que processos que a defesa alegou estar sob responsabilidade da AGE, continuaram, de fato, sob responsabilidade da

SES, tanto que em 21 de agosto de 2014 publicou Portaria nº 131/2014/GBSES determinando instauração de Tomada de Contas Especial referente ao Processo Processo nº 632433/2010 que trata de Instrução Sumária nº 011/2010.

170. Portanto, conclui-se que não assiste razão ao recorrente.

**2.2.15. Ausência de instauração de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pelo pagamento de multas por atraso no pagamento das contas de telefone da Brasil Telecom (DOCUMENTO EXTERNO 97462\_2015\_01 Pg 56).**

**15. Irregularidade sem classificação** – Descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010.

**15.4.** Instauração, no prazo de 60 (sessenta) dias, de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pelo pagamento de multas por atraso no pagamento das contas de telefone da Brasil Telecom, conforme manifestação no item 12 das razões do voto do Conselheiro Relator das Contas de 2009. (Item 4.11.1 do Relatório de Auditoria)

171. O recorrente argumenta que a Tomada de Contas Especial foi instaurada pela Portaria nº 014/2013 publicada em 21/01/2013 e solicita a exclusão do indicativo de multa.

**Análise do auditor:**

172. Verificou-se que assiste razão ao recorrente pois foi instaurada a Tomada de Contas Especial e, portanto, cumprido o Acórdão nº 3299/2010.

**2.2.16. Ausência de instauração de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pela ausência de prestação de contas de diárias, no valor de R\$ 6.435,00 (DOCUMENTO EXTERNO 97462\_2015\_01 Pg 57).**

**15. Irregularidade sem classificação** – Descumprimento do Acórdão nº 3.299/2010-TCE/MT, relativo às determinações elencadas a seguir:

**15.5.** Instauração, no prazo de 60 (sessenta) dias, de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pela ausência de prestação de contas de diárias, no valor de R\$ 6.435,00, conforme FIP 002 (fl.2753/TC), conforme manifestação no item 23 das razões do voto do Conselheiro Relator das Contas de 2009. (Item 4.11.1 do Relatório de Auditoria)

173. O recorrente alega que não há que se falar em inércia tendo em vista que no Acórdão nº 3.299/2010 o valor a ser apurado era de R\$ 182.075,00 e não R\$ 6.435,00. O que significaria dizer foram apurados 175.640,00 e durante a gestão do Sr. Vander Fernandes mais R\$ 4.380,00 restando apenas o valor R\$ 2.055,00.

174. Sustenta que, tendo em vista os valores apurados, esse trabalho seria a mais perfeita tradução de efetividade e eficiência na gestão do serviço público e portanto solicita o afastamento da multa imposta ao recorrente.

#### **Análise do Auditor:**

175. O recorrente sustenta que houve relevante trabalho transcorrido entre as determinações do Acórdão nº 3.299/10 e o julgamento do Acórdão ora combatido, sendo que grande parte dos valores já foram apurados e os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais identificados.

176. Entretanto, o recorrente não foi capaz de apurar o valor total indicado pelo Acórdão nº 3.299/10 restando ainda quantia, que apesar de não vultosa, é dinheiro público e deve ter comprovação idônea.

177. Dessa forma, não assiste razão ao recorrente.

**2.2.17. Ausência de instauração de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pela ausência de comprovantes idôneos de gastos que comprovem que as**

**despesas foram destinadas para a finalidade solicitada**  
**(DOCUMENTO\_EXTERNO\_97462\_2015\_01 Pg 58).**

15.6. Instauração, no prazo de 60 (sessenta) dias, de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis e eventuais valores a serem restituídos aos Cofres Estaduais pela ausência de comprovantes idôneos de gastos que comprovem que as despesas foram destinadas para a finalidade solicitada, conforme manifestação no item 25 das razões do voto do Conselheiro Relator das Contas de 2009. (Item 4.11.1 Relatório Técnico)

178. O recorrente aponta erro na sua condenação por ausência de instauração de Tomada de Contas. Argumenta que a Instrução Sumária nº 004/2011 foi designada pela Portaria Interna nº 048/2010 em 17/12/2010 com o objetivo de apurar a suposta irregularidade na prestação de contas em desfavor ao servidor Ivo Antônio Vieira.

179. No dia 05/01/2011, sob o número de Protocolo 5272/2011, e a Comissão Permanente Processante da Secretaria de Saúde do Estado do Mato Grosso apresentou relatório para julgamento no dia 01/12/2011. A decisão tomada foi no sentido de arquivamento da referida Instrução Sumária e o processo arquivado no dia 20/12/2012.

180. Frente ao exposto, o recorrente solicita a exclusão da multa aplicada em face a esse item.

**Análise do Auditor:**

181. Diante dos fatos apresentados pelo recorrente pode-se concluir que a ele assiste razão e dessa forma não deve ser imputada multa em relação ao subitem ora analisado.

### 3. CONCLUSÃO

182. Da análise de todas as razões apresentadas pelos Recorrentes sugere-se que:

▪ **Não seja dado provimento** ao Recurso Ordinário interposto pela Sra. Josinete Regina de Albuquerque Fonseca contra o Acórdão nº 729/2012-TP (item 2.1 deste relatório)

▪ O Recurso Ordinário apresentado pelos Srs. Pedro Henry Neto e Vander Fernandes seja **provido em parte**, merecendo ser revisto o Acórdão nº 729/2012-TP nos seguintes pontos:

- Que seja revisto o parâmetro utilizado para dosimetria da infração, tendo em vista a utilização como balizamento a ausência de 118 Termos de Referências já que as transferências do Programa 4157 ocorreram para apenas 13 Municípios (Item 2.2.5 desse relatório);
- Que o apontamento 3.10 seja alterado, mantendo-se somente a infrações referentes aos municípios de Juína e Cuiabá (Item 2.2.6 desse relatório);
- Que seja afastada a infração apontada no subitem 3.8. (Item 2.2.7 desse relatório); e,
- Que sejam consideradas cumpridas as Recomendações do Acórdão 3.299/2010 apontada no Item 15.4. e 15.6 e, conseqüentemente, que seja afastada a penalidade pecuniária imposta. (Itens 2.2.15 e 2.2.17 desse relatório).

183. É a informação que se submete à apreciação superior.

184. Secretaria de Controle Externo da Primeira Relatoria do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 08 de julho de 2015.

**RODRIGO ARES BARBOSA DE MELLO**

**Auditor Público Externo**

<p><i>Revisado por:</i></p> <p><b>Julinil Fernandes de Almeida</b> <b>Subsecretária de Controle Externo</b></p>	<p><b>Corrigido. Conferido. De acordo. Submeto à apreciação do Conselheiro Relator.</b></p> <p><b>Ligia Maria Gahyva Daoud Abdallah</b> <b>Secretária de Controle Externo</b></p>
---	---