



PROCESSO N.º	36.592-0/2017
DATA DO PROTOCOLO	14/12/2017
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES
GESTOR	FRANCIS MARIS CRUZ - PREFEITO
ASSUNTO	TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA
RESPONSÁVEIS	ROGER ALESSANDRO PEREIRA RODRIGUES – EX-SECRETÁRIO DE SAÚDE EVANILDA COSTA DO NASCIMENTO FELIX – EX-SECRETÁRIA DE SAÚDE MÉDICOS: ALEXANDRE LEMGRUBER PIMENTEL; ALÍPIO PEREIRA DE ARAÚJO JÚNIOR; ANA CRISTINA AMARAL TORRES; ANDRÉ LUIS S. AMARAL; APOLO POLEGATO FREITAS JR.; BARBARA KLEIN BISNELLA DIAS; BETHÂNIA CRUZ BIANQUINI PALMIRO; CAROLINA MADALENA S. PINTO ALVARES; DAISE AMARAL TORRES; DÉBORA REGINA COSTA AGUES; EMERSON MARQUES DO AMARAL; FLÁVIA GARCIA PIRES; GRAZIELA LUNZ FILGUEIRA; JOIZEANNE PEDROSO PIRES CHAVES; JOIZIANE ALBINA BRUNELLI; JULIANA PARREIRA DUARTE BRAZ; LUCIMAR DE LARA A. SILVESTRE; LUIZ CARLOS PIERONI; LUIZ WILSON DE LIMA GUSMÃO; MARCEL GONÇALO BARACAT DE ALMEIDA; MÁRCIO FERREIRA AGUES; MARCOS ANTÔNIO RONDON SILVA; MARIANA BARROS DA COSTA MARQUES; MARISOL COSTA VIEGAS; MAXIMILIANO MOURA MARX; NEREIDA ARRUDA; OTÁVIO JOSÉ DE PAULA JÚNIOR; PATRÍCIA ALVES DAMASCO; RAFAEL CUOGHI RODRIGUES; RENATA THERESA MONFORTE BALDO; RODOLFO L. ZANCANARO; ROOSEVELT TORRES JÚNIOR; VICENTE PALMIRO LIMA; WANCLIS PINHEIRO POUSAN.
ADVOGADOS	NESTOR FERNANDES FIDELIS – OAB/MT N.º 6.006 DANILO GAÍVA MAGALHÃES DOS SANTOS – OAB/MT N.º 19.493 EVERALDO BATISTA FIGUEIRA JÚNIOR – OAB/MT N.º 19.493 ROMÁRIO DE LIMA SOUZA – OAB/MT N.º 18.881 JAIME SANTANA ORRO SILVA – OAB/MT N.º 6.072-B LILIANE DE LIMA TORRES – OAB/MT N.º 19.047 JOSÉ RENATO DE OLIVEIRA SILVA – OAB/MT N.º 6.557 MURILO OLIVEIRA SOUZA – OAB/MT N.º 14.689-B DANIEL BRETAS FERNANDES – OAB/MT N.º 24.180 TALIA MARIA DA SILVA – OAB/MT N.º 29.761
RELATOR	WALDIR JÚLIO TEIS

II. RAZÕES DO VOTO

23. A Constituição da República não trata da Tomada de Contas como um tipo de





processo autônomo, mas definiu a competência dos Tribunais de Contas para a realização de procedimento específico quando há necessidade de apurar prejuízos causados ao erário, conforme estabelecido no seu artigo 71, inciso II.

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

I – (...);

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.

24. No âmbito deste Tribunal de Contas, a Tomada de Contas está embasada no artigo 13 da Lei Complementar nº 269/2007 - Lei Orgânica do TCE/MT.

Art. 13. A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá adotar providências imediatas com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, sempre que não forem prestadas as contas, quando ocorrer desfalque, desvio de bens ou valores públicos, a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como nos casos de concessão de benefícios fiscais ou de renúncia de receitas que resultem em prejuízo ao erário.

§1º Comprovado o dano ao erário, a tomada de contas especial deverá ser encaminhada desde logo ao Tribunal de Contas para julgamento

§2º Não atendido o disposto no caput deste artigo, o Tribunal de Contas determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

25. Na Resolução Normativa n.º 14/2007, antigo Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a matéria estava prevista nos artigos 155, § 2º, e 156, § 1º. No atual Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa n.º 16/2021, trata-se da Tomada de Contas no artigo 151:

Art. 151. Na hipótese de identificação de indícios de dano ao Erário, no curso de um processo de fiscalização, poderá o Relator determinar sua conversão em Tomada de Contas Especial, a fim de apurar responsabilidades, aplicar sanções cabíveis e promover o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas, inclusive com adoção de medidas cautelares.

§ 1º Não caberá recurso da decisão que determina a conversão em Tomada de Contas, ressalvada a oposição de Embargos de Declaração.

§ 2º A Tomada de Contas Especial por Conversão será distribuída ao Relator que determinou a conversão e, no caso de decisão plenária, será distribuída ao Relator do processo originário. (grifei)





26. Em complemento, a matéria também é regida pela Resolução Normativa nº 24/2014, alterada pela Resolução Normativa nº 27/2017.

27. Por conseguinte, uma vez superada a admissibilidade desta Tomada de Contas Ordinária (TCO), impõe-se o deslinde do processo, com o conhecimento dos fatos e do direito material em causa, no quadro de devido processo legal.

1. PRELIMINAR DE MÉRITO

1.1. Da revelia

28. Conforme mencionado no Relatório, os Srs. Roger Alessandro Pereira Rodrigues e Márcio Ferreira Agues foram citados efetivamente para apresentação de defesa; no entanto, permaneceram inertes. Assim, com fundamento no art. 6º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c o art. 105 do RITCE/MT, declaro a revelia de ambos.

1.2. Da prescrição

29. Em que pese o MPC tenha discorrido em seu Parecer que o prazo prescricional do presente processo se alcançaria em agosto de 2023, entendendo estar equivocado tal posicionamento, uma vez que apenas os médicos tiveram suas citações efetivadas em agosto de 2018. Além disso, como o próprio Parquet opinou e conforme será exposto neste voto, serão analisadas apenas as condutas dos ex-gestores da Secretaria Municipal de Saúde de Cáceres/MT.

30. Nesse sentido, a fim de elucidar a prescrição das condutas dos ex-gestores, Sr. Roger Alessandro Pereira Rodrigues e Sra. Evanilda Costa do Nascimento, verifica-se que foram citados ainda em âmbito da auditoria pelos Editais de Citação nºs 653/JBC/2018¹ e 655/JBC/2018,² ambos divulgados no Diário Oficial de Contas – DOC do dia 22/10/2018, sendo considerado como data da publicação o dia 23/10/2018, edição nº 1466. O prazo para manifestação transcorreu sem que fossem apresentadas as manifestações, assim³, foram declaradas as devidas revelias.

1 Doc. Digital nº 207835/2018.

2 Doc. Digital nº 207858/2018.

3 Docs. Digitais nº 209234/2018, 209240/2018.





31. Ocorre que o Relator à época considerou a defesa⁴ apresentada pela Sra. Evanilda válida, motivo este que o levou a proferir Julgamento Singular n.º 194/JBC/2019, revogando as revelias aplicadas pelo Julgamento Singular n.º 1298/JBC/2018, considerando, assim, o comparecimento voluntário da Sra. Evanilda, como data inicial da contagem do prazo prescricional da ex-gestora, qual seja: **24/1/2019**. Para o Sr. Roger Alessandro, considera-se o início do seu prazo prescricional a data constante na certidão que informa o transcurso do prazo concedido pelo edital de citação para apresentar defesa, qual seja: **22/10/2018**.

1.3. Da impossibilidade de responsabilização dos médicos

32. Inicialmente, cumpre ressaltar que, no que concerne à competência da matéria discutida no âmbito dos Tribunais de Contas, a Constituição Federal, em seu art. 70, parágrafo único, prevê que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial será limitada àqueles que, sejam pessoa físicas ou jurídicas, utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária. (g.n.)

33. Diante disso, o objeto deste processo é o pagamento de verbas indenizatórias aos médicos da rede municipal de saúde no período de janeiro a setembro de 2017, sendo esse pagamento fundamentado na Lei municipal n.º 2.324/2012.

34. Logo, entendo que a competência deste Tribunal em elencar como responsáveis os médicos que receberam os valores decorrentes da verba indenizatória é incorreta, uma vez que os servidores públicos da saúde receberam tais valores de boa-fé. Além disso, eles não se enquadram nas condutas descritas no parágrafo único do artigo supratranscrito, pois não utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam, nem administram

⁴ Doc. Digital n.º 7899/2019.





dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais, neste caso, o Município responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária.

35. Ora, o pagamento da verba indenizatória decorreu de Lei Municipal aprovada pela Câmara dos Vereadores e sancionada pelo Executivo, bem como a autorização do pagamento foi feita pelos gestores da Secretaria Municipal de Saúde. Nesse sentido, cumpre mencionar que o inciso II do art. 71 da CF é claro em dispor que o julgamento feito pelos Tribunais de Contas se limita aos administradores e demais responsáveis. Vejamos:

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; (g.n)

36. Vale destacar que os médicos arrolados neste processo não são **responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta**. O que ocorreu neste caso foram fatos relacionados a uma relação empregatícia entre os profissionais contratados e o Município como titular contratante, ou então, a Secretaria Municipal de Saúde.

37. Assim, as condutas a serem analisadas nesta Tomada de Contas deverão se limitar às dos ex-gestores que são os responsáveis por utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos.

38. Logo, em concordância com o entendimento do *Parquet* de Contas, entendo pela não responsabilização dos médicos citados nestes autos, limitando-se este voto apenas ao que concerne à responsabilidade dos ex-gestores.

39. Assim sendo, deixo de fazer qualquer abordagem sobre a apreciação das defesas feita pela Secex, bem como qualquer abordagem sobre as justificativas apresentadas pelos defendentes (Médicos contratados).

40. Nesse sentido, ao tratar do pagamento de verba indenizatória, é preciso compreender a quem e quando é autorizado o pagamento. A Constituição Federal possui regra específica que limita a remuneração e subsídio dos agentes públicos, conforme





inteligência de seu art. 37, inciso XI e § 11, os quais dispõem:

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 caráter indenizatório previstas em lei.

41. Esta Corte de Contas possui inúmeros entendimentos acerca da concessão e legalidade do pagamento de verba indenizatória. No entanto, existem critérios para a instituição e o pagamento de tal valor, sendo estes explicitados no Parecer n.º 122/2010, da Consultoria Técnica deste Tribunal. Vejamos:

1. Instituição mediante lei que estabeleça, entre outros, os critérios para a concessão, o valor da indenização e a forma de prestação de contas;
2. Especificação de fatos ou acontecimentos previstos que, pela sua natureza, exijam dispêndio financeiro por parte do agente público quando do desempenho das atribuições definidas em lei, e, conseqüentemente, a sua necessária indenização;
3. Pode ser concedida aos agentes públicos da ativa, ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, aos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos detentores de mandato eletivo e demais agentes políticos que se enquadrem nas condições estabelecidas em lei, em observância ao regime jurídico aplicável à administração;
4. Destina-se a compensar o agente público por gastos ou perdas inerentes à administração, mas realizadas pessoalmente pelo agente no desempenho da atribuição definida em lei, sob pena de enriquecimento ilícito da administração;





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;
7. Não pode ser incorporada e nem integra a remuneração, os subsídios ou proventos para qualquer fim;
8. Será suprimida tão logo cessem os fatos ou acontecimentos que dão ensejo ao ressarcimento, sem que se caracterize violação à irredutibilidade salarial;
9. Não será computada para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal;
10. Submete-se aos controles interno e externo;
11. A prestação de contas deve ser apresentada de acordo com os critérios estabelecidos em lei, podendo ser mediante a apresentação prévia de documentos comprobatórios das despesas ou por meio da apresentação de relatórios de atividades desenvolvidas;
12. Será concedida em observância aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, publicidade e impessoalidade.

42. Assim, da análise desses requisitos, é possível extrair que a verba indenizatória deverá ser instituída mediante lei que contenha especificações expressas das despesas que serão objeto de ressarcimento, não podendo abranger despesas institucionais que se subordinam às funções inerentes ao trabalho.

43. A finalidade específica da verba indenizatória é compensar o agente público ou o servidor por gastos ou perdas inerentes à administração, mas realizadas pessoalmente pelo agente no desempenho da atribuição definida em lei, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração, sendo que o valor indenizatório deverá corresponder a uma despesa, mesmo que presumida, que tenha sido desembolsada em favor da entidade pública.

44. No presente caso, não é isso que ocorreu. A Lei Municipal n.º 2.324/2012 estabelece as seguintes condições para o pagamento da verba indenizatória:

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, e nas Unidades de Saúde da Família, 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 (dezesesseis) 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 12 (doze) consultas/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.

45. Logo, é possível extrair que o valor de que trata a Lei supratranscrita possui natureza remuneratória, o que diverge do entendimento desta Corte de Contas acerca da natureza da verba indenizatória. Por sua vez, pode ser entendido que o valor pago como verba indenizatória é, na verdade, uma premiação pecuniária em face do cumprimento das metas estabelecidas.

46. Além disso, o § 2º da lei municipal é cristalino ao dispor que o registro do cumprimento das metas deverá ser feito mediante os livros constantes nas unidades de saúde nas quais os médicos estejam prestando seus serviços, sendo, posteriormente, encaminhados ao gestor da pasta da Saúde para avaliação.

47. Portanto, quanto à questão de responsabilidade, é possível concluir que os Secretários de Saúde apenas têm conhecimento do relatório preenchido com a devida informação se o servidor da saúde cumpriu ou não as metas previstas nos incisos do art. 2º, cuja informação estava a cargo de “terceira pessoa”.

48. Conforme se extrai da defesa apresentada pelos médicos, da qual subtraio apenas o necessário, o pagamento da verba indenizatória era feito mediante envio dos relatórios à Secretaria de Saúde atestando o serviço prestado ou não, sendo todo agendamento e toda funcionalidade dos atendimentos de responsabilidade dos gestores das unidades de saúde. Além disso, o pagamento era feito de forma habitual, a fim de servir como complemento da remuneração do servidor. Vejamos:





Os requeridos durante o labor, sempre prestaram serviços médicos, tanto que o agendamento de usuários era realizado pela municipalidade, não havendo qualquer interferência do prestador de serviços médicos. Ademais, eventuais documentos/relatórios encaminhados pelos contestantes, não vinculavam a municipalidade, que tinha os critérios próprios para remuneração do serviço médico. Destaca-se, em oposição ao supramencionado, o conteúdo da Súmula 249 do TCU, onde dispõe sobre a boa-fé, porém é contrário ao relatório:

A gestão do município tem utilizado a produtividade (verba indenizatória) para compensar o salário defasado quitado em favor do servidor médico (jornada de 20 horas - R\$ 2.238,38/jornada de 40 horas - Salário inicial 40 horas – R\$ 4.476,77), assim a letra fria da lei 2.324/2012 e Dec. 324/2013 não pode refletir também em análise fria desconsiderando a realidade socioeconômica da cidade de Cáceres e a conduta da gestão, pois em verdade, o valor sempre teve finalidade de contraprestação (remuneração) do serviço prestado e sempre foi quitado de forma habitual.

O relatório atestou o pagamento das verbas indenizatória na forma da lei 3.324/2012 e Dec. 343/2013 e que os valores foram quitados com habitualidade, e, sobre habitualidade de pagamento de crédito em favor do servidor, resta evidenciado que não pode assumir natureza de indenização, pois não há reparação ou ressarcimento em qualquer ponto da legislação, não há prestação de contas determinado pela legislação, mas remuneração habitual do trabalho do servidor, conforme restou comprovado no período de janeiro/2017 à setembro/2017. Sobre o pagamento de verba

49. Nesse sentido, é possível concluir que os relatórios eram preenchidos sem o mínimo de fiscalização ou procedimentos adequados para a efetiva conferência das metas descritas na Lei Municipal n.º 2.324/2012, em outras palavras, eram apenas lançados no sistema de controle da prefeitura, e a “verba indenizatória” era paga de maneira corriqueira e como forma de complemento salarial.

50. Por sua vez, a responsabilidade pela constatação das metas que deveriam ser cumpridas pelos contratados **era dos gestores das unidades de saúde**. Neste caso, caberia aos gestores da Secretaria apenas efetuar o pagamento.

2. ANÁLISE DO MÉRITO

2.1. IRREGULARIDADE JB01. Despesa_Grave_01





Responsáveis: Sr. Roger Alessandro Pereira Rodrigues – ex-Secretário de Saúde – período: 04/05/2015 a 05/06/2017 e 16/11/2017 a 31/12/2017; Sr^a. Evanilda Costa do Nascimento Felix – ex-Secretária de Saúde – período: 06/06/2017 a 15/11/2017.

1. JB01. Despesa_Grave_01. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964).

1.1. Pagamento/recebimento irregular de verba indenizatória no período de janeiro a setembro de 2017, no valor total de R\$ 748.339,00.

51. Em seu relatório técnico preliminar, a Secex verificou que o município de Cáceres realizava o pagamento de verba indenizatória, instituída pela Lei Municipal n.º 2.324/2012, de modo irregular, uma vez que os médicos não atingiam as metas previstas na referida Lei.

52. Sendo assim, indicou que 34 (trinta e quatro) médicos receberam o pagamento da verba indenizatória de maneira irregular, o que resultou em dano ao erário no montante de R\$ 760.868,00 (setecentos e sessenta mil oitocentos e sessenta e oito reais).

53. Por isso, solicitou a citação dos ex-gestores e dos médicos, cujas defesas não iremos analisar, conforme já mencionado.

2.1.1. Manifestações da defesa

2.1.1.1. Defesa do Sr. Roger Alessandro Pereira Rodrigues – ex-Secretário de Saúde – período: 4/5/2015 a 5/6/2017 e 16/11/2017 a 31/12/2017

54. O ex-gestor Sr. Roger Alessandro Pereira Rodrigues, apesar de validamente citado, não apresentou defesa nos autos, razão pela qual decreto a sua revelia, conforme disposto art. 6º, parágrafo único da Lei Complementar n.º 269/2007, c/c o art. 105 do RITCE/MT.

2.1.1.2. Defesa da Sra. Evanilda Costa do Nascimento Felix – ex-Secretária de Saúde – período: 6/6/2017 a 15/11/2017.

55. Em sua defesa, a ex-gestora argumentou que permaneceu como titular da pasta apenas durante os períodos de junho a novembro de 2017, mas que os pagamentos das referidas verbas indenizatórias já eram pagos de maneira corriqueira, tendo ela apenas dado continuidade ao pagamento. Assim, de acordo com ela, não pode ser responsabilizada





pela mera continuidade da prática.

56. Além disso, argumentou que os médicos indicados na auditoria cumpriram com todos os seus deveres profissionais, com atingimento das metas de produtividade, não havendo qualquer razão para sancioná-los. Quanto às verbas, em verdade, seriam adicionais de produtividade, e não verba indenizatória, tendo sido erroneamente assim denominada na legislação, motivo pelo qual não teria a ex-gestora agido de má-fé.

2.1.1.3. Defesa do Sr. Francis Maris Cruz – ex-Prefeito

57. Inicialmente, cumpre destacar que, embora o ex-prefeito tenha sido citado no âmbito de auditoria, em sede de Tomada de Contas não foi este elencado como responsável em Relatório Técnico Preliminar elaborado pela Secex no âmbito desta Tomada de Contas, sendo notificado para apresentar suas alegações finais, apenas porque o MPC, em seu Parecer n.º 2.036/2023 incluiu o ex-Prefeito, sem que em sede de Tomada de Contas tenha sido citado preliminarmente.

58. Por isso, será transcrito apenas o disposto em suas alegações finais, nas quais o ex-Prefeito argumentou que não concorreu para a ocorrência do pagamento irregular da verba indenizatória aos médicos do município de Cáceres/MT durante sua gestão, uma vez que a auditoria realizada foi um pedido seu durante sua permanência no executivo. Por isso, sua gestão foi baseada na transparência e na Lei Municipal n.º 2.218/2009, que estabelece a desconcentração administrativa, por isso, requereu o afastamento da sua conduta no presente processo de Tomada de Contas, pois a Secex já se manifestou contra a sua responsabilização na Auditoria.

2.1.2. Manifestação da Secex

59. Em seu relatório técnico conclusivo, a Secex não considerou a defesa apresentada pela Sra. Evanilda em âmbito da auditoria, por isso, se manifestou apenas sobre as defesas apresentadas pelos médicos e se manifestou pela irregularidade da presente Tomada de Contas. Além disso, sugeriu a aplicação de multa e restituição solidária dos ex-gestores e os 34 (trinta e quatro) médicos, tendo em vista que ficou comprovado pela confissão feita pelos médicos que realmente não foram cumpridas todas as metas previstas na Lei Municipal n.º 2.324/2012.

2.1.3. Manifestação do MPC





60. O MPC reiterou alguns aspectos do Parecer n.º 6.945/2020 quanto às responsabilidades dos ex-gestores e do ex-Prefeito.

61. Quanto à responsabilidade do Sr. Francis Maris Cruz, opinou no sentido de que a mera delegação de atribuições na administração do município para melhor atender a população não exclui a responsabilidade do Poder Executivo juntamente com a autoridade que recebeu a delegação, afirmando que a responsabilidade do ex-Prefeito permanece no dever de direção e de supervisão dos atos praticados por toda sua equipe de trabalho.

62. Por isso, discordando do entendimento da Secex, o Ministério Público de Contas incluiu novamente em seu Parecer n.º 2.036/2023 a responsabilidade do ex-Prefeito, opinando para que lhe seja aplicada multa e determinação de restituição solidária com os ex-gestores dos valores pagos irregularmente em decorrência do não cumprimento dos requisitos previstos na Lei Municipal n.º 2.324/2012 para concessão de verba indenizatória dos médicos de Cáceres/MT.

63. Acerca das responsabilidades dos ex-gestores Sra. Evanilda Costa do Nascimento Félix e o Sr. Roger Alessandro Pereira, o MPC opinou pela aplicação de multa individualizada para cada gestor, bem como pela determinação de restituição ao erário de forma solidária, tendo em vista a ausência de manifestação do Sr. Roger e as razões apresentadas pela Sra. Evanilda não excluïrem suas responsabilidades. De acordo com o *Parquet*:

“A consciência da ilicitude está devidamente demonstrada, pois os documentos referentes aos atendimentos e consultas realizadas foram devidamente entregues à Secretaria de Saúde, sem qualquer alteração, não havendo dúvidas quanto a ilegalidade da conduta comissiva da Sra. Evanilda Costa do Nascimento ao desconsiderar as informações dos ROA's e sistema G-Mus ao elaborar o “Relatório de Solicitação de Verba Indenizatória das Unidades de Saúde”.

Como bem apontado pela equipe técnica, o fato de uma irregularidade ter sido iniciada em gestões anteriores não autoriza que o sucessor continue a praticá-las, pois a ilicitude não se convola no tempo, notadamente quando causar prejuízo ao erário.”

64. Quanto à responsabilidade dos médicos, o MPC entendeu por julgar regulares as condutas dos profissionais de saúde, tendo em vista que não ficou comprovado nenhum ato de má-fé ou indução a erro da administração por parte dos médicos para que houvesse o pagamento das verbas indenizatórias, corroborando, assim, pela aplicabilidade do entendimento do Superior Tribunal de Justiça quanto à irrepetibilidade de verbas alimentares recebidas de boa-fé.





2.1.4. Análise do Relator

65. Primeiramente cumpre ressaltar que, ainda que o MPC tenha solicitado a manifestação do ex-Prefeito Sr. Francis Maris Cruz, este não possui responsabilidade pela autorização da referida verba indenizatória, uma vez que, conforme mencionado, fora delegada por ele a gestão da Secretaria da Saúde. Quanto à individualização da conduta para que seja determinada a responsabilização, é necessário analisar o grau de participação de cada agente público na autorização do pagamento de verba indenizatória de maneira irregular.

66. Nesse sentido, o Regimento Interno dessa Corte de Contas, em seu art. 160, parágrafos § 1º e § 3º, dispõe acerca da individualização da conduta e das responsabilidades imputadas. Vejamos:

Art. 160 As contas serão julgadas de acordo com os elementos constantes dos autos e demais provas obtidas por meio de auditorias, levantamentos, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos, assegurados ao responsável e aos interessados o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º No julgamento das contas serão definidas as responsabilidades individualizadas e solidárias, se for o caso, e as sanções cabíveis.

§ 3º Para fins de responsabilização, o ato praticado por delegação deve mencionar expressamente esse fato e o ato de delegação deverá indicar com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada, o prazo e as atribuições objeto de delegação.

67. Logo, considerando que a nomeação do Sr. Roger Alessandro Pereira e da Sra. Evanilda Costa do Nascimento Félix como Secretários de Saúde do Município de Cáceres/MT atendem os requisitos dispostos no artigo supracitado acerca da individualização e responsabilidade de suas condutas, não há o que se falar em responsabilidade do chefe do Poder Executivo, quando este realiza a delegação de secretários para assumir as pastas de administração da Prefeitura.

68. Por isso, tendo em vista que a Secex não imputou a responsabilidade ao ex-Prefeito, também deixo de fazê-lo, visto a ausência de elementos que comprovam qualquer conduta do ex-Prefeito no pagamento irregular da verba indenizatória.

69. Sendo assim, faz-se necessária apenas a análise das condutas dos ex-Secretários de Saúde Sr. Roger Alessandro Pereira Rodrigues e da Sra. Evanilda Costa do Nascimento Félix, pois o ato de pagamento da verba indenizatória é apenas o último passo





que corresponde ao crédito gerado em outra repartição, e é o último da cadeia burocrática e procedimental, de modo que o direito ao crédito deveria ter sido analisado nos locais de prestação de serviço dos médicos.

70. Para que se examine a responsabilidade dos ex-Secretários de Saúde, é preciso destacar o nexo causal ato administrativo toda ação ou omissão decorrente da não observância da norma.

71. Quanto ao dolo e à culpa, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, introduzido pela Lei n.º 13.655/2018, dispõe que, para a penalização do agente responsável, deverá ser analisada a conduta comissiva ou omissiva praticada com dolo ou erro grosseiro.

72. No direito administrativo, o dolo deve-se basear no desrespeito à legalidade exigida para o ato, mais especificamente numa vontade dirigida contra a boa-fé estatal.

73. Para Fábio Medina Osório⁵:

o dolo, em direito administrativo, é a intenção do agente que recai sobre o suporte fático da norma legal proibitiva. O agente quer realizar determinada conduta objetivamente proibida pela ordem jurídica. Eis o dolo. Trata-se de analisar a intenção do agente especialmente diante dos elementos fáticos – mas também normativos – regulados pelas leis incidentes à espécie.

74. No caso de erro grosseiro, o Ministro Augusto Sherman, do Tribunal de Contas da União – TCU enfatizou que: “resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto⁶”.

75. Ainda segundo os termos do Acórdão nº 2.391/2018 do TCU:

o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

76. Por sua vez, o nexo de causalidade é a análise entre a conduta comissiva ou

5 OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade Administrativa. Porto Alegre, Ed. Síntese. 1998, p. 135.

6 Acórdão nº 2.860/2018-Plenário.





omissiva do responsável e o ato ilícito sob exame.

77. No caso em tela, os ex-Secretários apenas autorizavam o pagamento mediante o recebimento dos relatórios de metas já preenchidos e validados pelos responsáveis de cada unidade de saúde não sendo, portanto, justa a responsabilização destes por aprovar o pagamento de serviço prestado pelos médicos.

78. Na verdade, o que ocorreu no caso tratado neste processo foi a falta de atuação do controle interno, assim como a displicência dos responsáveis pelas unidades de saúde onde os médicos exerciam suas atividades, sendo sugerido pela própria Secex, no relatório técnico preliminar, um modelo de controle para o pagamento da até então verba indenizatória.

3. DA IMPOSSIBILIDADE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

79. Conforme mencionado, a Lei Municipal que autoriza o pagamento de verba indenizatória aos médicos da saúde municipal de Cáceres pelo cumprimento de meta não se enquadra na legalidade da concessão do valor indenizatório.

80. É importante ressaltar que os Tribunais de Contas têm atribuições específicas e, em alguns casos, podem analisar a legalidade e a constitucionalidade de atos administrativos e contratos firmados pela administração pública, mas essa análise geralmente é feita sob a ótica da regularidade financeira e orçamentária, e não de forma exclusiva quanto à constitucionalidade de uma lei.

81. Nessa seara, entendo que não cabe a esta Corte de Contas declarar neste processo a inconstitucionalidade da referida norma, pois, como o valor pago aos servidores públicos é matéria prevista constitucionalmente, a declaração de inconstitucionalidade e inaplicabilidade da norma é competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, conforme já vem sendo explicitado pelos ministros da Suprema Corte⁷.

Com efeito, os fundamentos que afastam do TCU a prerrogativa de exercer o controle incidental de constitucionalidade são, *mutatis mutandis*, os mesmos que aplicados ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Segundo afirmei (DIREITO CONSTITUCIONAL. 33. Ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 563 e seguintes),

⁷ MORAES, Alexandre de. Voto proferido no julgamento da MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 35.498. Distrito Federal. 6 de fevereiro de 2018.





o exercício dessa competência jurisdicional pelo CNJ acarretaria triplo desrespeito ao texto maior, atentando tanto contra o Poder Legislativo, quanto contra as próprias competências jurisdicionais do Judiciário e as competências privativas desta CORTE. O desrespeito do CNJ em relação ao Poder Judiciário decorreria do alargamento de suas competências administrativas originárias, pois estaria usurpando função constitucional atribuída aos juízes e tribunais (*função jurisdicional*) e ignorando expressa competência do próprio SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (*“guardião da Constituição”*).

A declaração incidental de inconstitucionalidade ou, conforme denominação do *Chief Justice* Marshall (1 Chanch 137 – 1803 – Marbury v. Madison), a ampla revisão judicial, somente é permitida de maneira excepcional aos juízes e tribunais para o pleno exercício de suas funções jurisdicionais, devendo o magistrado garantir a supremacia das normas constitucionais ao solucionar de forma definitiva o caso concreto posto em juízo. **Trata-se, portanto, de excepcionalidade concedida somente aos órgãos detentores de função jurisdicional, aceita pelos mecanismos de freios e contrapesos existentes na separação de poderes e não extensível a qualquer outro órgão administrativo** (cf. Henry Abraham, Thomas Cooley, Lawrence Baum, Bernard Shawartz, Carl Brent Swisher, Kermit L. Hall, Jethro Lieberman, Herman Pritchett, Robert Goldwin, entre outros).

Não bastasse a configuração do desrespeito à função jurisdicional e a competência exclusiva do STF, essa hipótese fere as funções do Legislativo, pois a possibilidade do CNJ ou, como no presente caso, do TCU declararem a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, incidentalmente, em seus procedimentos administrativos atentaria frontalmente contra os mecanismos recíprocos de freios e contrapesos (*check and balances*), estabelecidos no texto constitucional como pilares à Separação de Poderes e protegidos por cláusula pétrea, nos termos do artigo 60, § 4º, III, da Constituição Federal.

Significa, em verdade, a efetivação da ideia de Hans Kelsen, exposta por este em artigo publicado em 1930 (*Quem deve ser o guardião da Constituição?*), onde defendeu a existência de uma Justiça constitucional como meio adequado de garantia da essência da Democracia, efetivando a proteção de todos os grupos sociais – proteção contramajoritária – e contribuindo com a paz social, pois a Assembleia Nacional Constituinte consagrou nosso Poder Judiciário, no exercício da função jurisdicional, como guardião final do texto constitucional, e o Supremo Tribunal Federal como seu maior intérprete, protegendo essa escolha com o manto da cláusula pétrea da separação de Poderes (Constituição Federal, artigo 60, parágrafo 4º, III).





Haveria nessa hipótese *inaceitável subversão constitucional*, pois o texto constitucional não prevê essa competência jurisdicional ao Tribunal de Contas da União, que, igualmente, não se submete às regras de freios e contrapesos previstas pela Constituição Federal ao Supremo Tribunal Federal para interpretar seu texto (legitimidade taxativa, pertinência temática, cláusula de reserva de plenário, quórum qualificado para modulação dos efeitos, quórum qualificado para edição de súmulas vinculantes, entre outros), e que acabam por ponderar, balancear e limitar esse poder.

Dessa forma, a Constituição Federal não permite ao Conselho Nacional de Justiça, tampouco ao Tribunal de Contas da União, o exercício do controle difuso de constitucionalidade, pois representaria usurpação de função jurisdicional, invasão à competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal e desrespeito ao Poder Legislativo. (grifei).

82. Desse modo, considerando que a declaração de inconstitucionalidade de qualquer norma brasileira não é automática e depende do devido processo legal e das análises jurídicas, não é possível, por este Relator, o exame da inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 2.324/2012, que garante o pagamento de verba indenizatória aos médicos do município de Cáceres.

83. Por sua vez, vale ressaltar também a recomendação para que o município reavalie o contexto e o comando da Lei Municipal n.º 2.324/2012, porque apesar de na ementa constar que a lei “Autoriza o Executivo Municipal a conceder **verba indenizatória** aos médicos que atendam no Pronto Atendimento Médico-PAM 24 horas e nas unidades de saúde da família de Cáceres/MT, e dá outras providências”, na verdade, sua finalidade e a motivação do pagamento da referida parcela ocorrem pelo cumprimento de metas, que nada mais é do que a prestação de serviços baseada em números ou fatos. Assim sendo, far-se-á a devida recomendação no dispositivo do voto.

84. Para finalizar a presente fundamentação, todo o escopo da presente tomada de contas se fundamenta no pagamento irregular de verba indenizatória. Porém, quando nos reportamos à Lei n.º 13.655/2018, que trata da responsabilidade subjetiva do agente público, não há nos presentes autos a identificação do gestor ou agente que deu causa ao pagamento supostamente irregular, pois, como ficou comprovado no processo, a Secretaria de Saúde recebia os relatórios produzidos pelos gestores das unidades de saúde, os quais não foram aqui arrolados.

85. Portanto, nos autos não há qualquer documento que se refira à atuação do





controle interno e se em algum momento este fez qualquer relatório a respeito. Por isso, não há condições de responsabilizar qualquer um dos citados no presente processo.

86. Com fundamento nas informações contidas no relatório da Secex e no Parecer Ministerial, profiro meu voto.

III. DISPOSITIVO DO VOTO

87. Ante o exposto, com fulcro no artigo 1º, incisos II e IV, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c artigo 1º, II e IV, e art. 151 da Resolução Normativa n.º 16/2021 – Regimento Interno desta Corte de Contas, **acolho parcialmente** o disposto no Parecer n.º 2.902/2023, da lavra do Procurador de Getúlio Velasco Moreira Filho, **conheço** da Tomada de Conta Ordinária (TCO) acerca da saúde pública do Município de Cáceres/MT, na qual se verificou o pagamento indevido de verba indenizatória aos médicos da rede municipal de saúde, durante o período de janeiro a setembro de 2017, para:

- a. **declarar a revelia** dos Srs. Roger Alessandro Pereira Rodrigues – ex-Secretário de Saúde e Márcio Ferreira Agues – Médico;
- b. **no mérito**, julgar irregulares as contas apresentadas nesta Tomada de Contas Ordinária instaurada em desfavor da Prefeitura Municipal de Cáceres, nos termos das razões expostas neste voto, nos termos do artigo 164, III do RITCE/MT;
- c. **determinar** à atual gestão que não efetue pagamento de verba com natureza salarial, prevista na Lei n.º 2.324/2012, que institui a verba indenizatória;
- d. **remeter** cópia dos autos ao Legislativo do Município de Cáceres para que tome conhecimento do presente processo naquilo que se refere ao pagamento irregular aqui tratado, bem como analise a Lei Municipal n.º 2.324/2012 e observe o Parecer n.º 122/2010, da Consultoria Técnica desta Corte de Contas, uma vez que os pagamentos da forma que foram efetuados não possuem natureza indenizatória, mas sim complemento salarial aos médicos servidores do município.

88. É como voto.





Cuiabá/MT, 10 de agosto de 2023.

(assinado digitalmente)⁸

WALDIR JÚLIO TEIS

Conselheiro Relator

⁸ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa n.º 9/2012 do TCE/MT.

