



RELATÓRIO COMPLEMENTAR – AUDITORIA DE CONFORMIDADE

Pedido de Diligência - Ministério Público de Contas do Estado de Mato Grosso

Verificação da conformidade dos pagamentos de verba indenizatória a médicos de unidades básicas de saúde do município de Cáceres/MT, no período de janeiro a setembro de 2017

Processo: 36.592-0/2017

Relator: Conselheiro Interino João Batista de Camargo Júnior

Modalidade: Relatório Complementar – Análise Técnica do Pedido de Diligência nº 192/2020 - MPC/MT

Objeto da fiscalização: Avaliação da conformidade do pagamento de verba indenizatória aos médicos da atenção básica de saúde da secretaria municipal de Saúde de Cáceres/MT

Ato de designação: Ordem de Serviço nº 9.617/2020

Equipe de Auditoria:

Humberto Faria Júnior – Auditor Público Externo

Luiz Otávio Esteves de Camargos – Auditor Público Externo (supervisão)

Período abrangido pela auditoria: janeiro de 2017 a setembro de 2017

Período de produção de conhecimento: novembro de 2017 a fevereiro de 2018

Jurisdicionado avaliado: Prefeitura Municipal de Cáceres/MT



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. PEDIDO DE DILIGÊNCIAS N° 192/2020 – MPC/MT	4
3. MANIFESTAÇÃO DO PREFEITO MUNICIPAL.....	5
4. DA ANÁLISE TÉCNICA DOS PEDIDOS DO MPC E DA DEFESA DO PREFEITO	8



1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de relatório complementar com a análise técnica do Pedido de Diligência¹ do Ministério Público de Contas de Mato Grosso – MPC/MT que propôs a integração do Prefeito Municipal de Cáceres ao polo passivo deste processo de auditoria de conformidade.

2. O Parquet de Contas propôs a citação do Sr. Francis Maris Cruz para apresentação da sua manifestação quanto aos fatos irregulares apontados nesta auditoria de conformidade para posterior análise técnica da Secretaria - Secex – de Saúde e Meio Ambiente.

¹ Pedido de Diligência nº 192/2020 - MPC/MT; Documento Digital nº 167.557/2020 – Sistema ControlP – TCE/MT. Deferido pelo Conselheiro Relator deste processo, Sr. João Batista de Camargo Júnior.



2. PEDIDO DE DILIGÊNCIAS Nº 192/2020 – MPC/MT

3. O Procurador de Contas, Getúlio Velasco Moreira Filho, manifestou-se pela conversão da emissão de parecer no Pedido de Diligência/MPC para que:

- a) seja realizada a citação do Prefeito Municipal de Cáceres/MT dos exercícios de 2015 a 2017 e para o gestor integre o polo passivo dos autos deste processo e apresente defesa/manifestação quanto aos fatos irregulares apontados nesta auditoria de conformidade;
- b) após a apresentação de defesa/manifestação do gestor, seja realizada a análise técnica pelo corpo técnico da Secex - Saúde e Meio Ambiente quanto à responsabilidade do gestor nas irregularidades verificadas nesta auditoria;
- c) após a apreciação das manifestações do gestor pela Secex Saúde e Meio Ambiente, o MPC solicita que os autos retornem ao órgão para emissão do parecer ministerial conclusivo; e
- d) seja comunicada a Câmara Municipal de Cáceres – MT quanto ao inteiro teor desta auditoria de conformidade, na qualidade de titular do controle externo da administração pública municipal, nos termos do artigo 31, da Constituição Federal do Brasil de 1988 – CF 88.



3. MANIFESTAÇÃO DO PREFEITO MUNICIPAL

4. O Sr. Francis Maris Cruz, Prefeito Municipal de Cáceres/MT no exercício de 2017, foi devidamente oficiado e apresentou as suas alegações de defesa.

5. Alegou que não lhe foi imputada responsabilidade nas irregularidades contidas nos relatórios técnicos preliminar e conclusivo deste processo, ressaltando que não concorreu para a ocorrência das irregularidades relatados pela equipe de auditoria.

6. Acrescentou que não foram demonstradas evidências para a sua responsabilização nos autos e que, dessa maneira, a responsabilização deve se limitar aos agentes devidamente responsabilizados. Colacionou decisões² do TCE/MT que não imputou responsabilidade a gestores em situações análogas à deste caso concreto.

7. O Sr. Francis Maris esclareceu, ainda, que, no uso de suas atribuições de chefe do poder Executivo Municipal, requereu execução de auditoria especial junto à secretaria municipal de Saúde e de fiscalização por parte desta Corte no início do seu primeiro mandato como Prefeito Municipal de Cáceres, o que demonstra seu compromisso com a implementação de controles internos mais efetivos, não apenas na saúde, mas em toda administração municipal direta e indireta.

8. Informou que este Tribunal promoveu a fiscalização requerida, assim como o respectivo julgamento, conforme se verifica no Processo nº 12.189-4/2013 e no Acórdão nº 562/2018-TP. Reforçou que na decisão colegiada da Corte de Contas para o processo mencionado, não lhe foi imputada qualquer tipo de responsabilização e nem foram verificadas ações ou omissões na sua gestão.

9. Esclareceu que os relatórios técnicos confeccionados no bojo deste processo são enfáticos ao descrever que a causa para a ocorrência das irregularidades foi, primordialmente, a autorização indevida dos secretários municipais de Saúde para o pagamento integral da verba indenizatória a médicos que não haviam atingido a meta de produtividade imposta pelas normas municipais, contrariando os requisitos previstos nas normas de regência.

10. Acrescentou outros trechos do relatório técnico preliminar que afastam a sua responsabilidade nos fatos irregulares relatados nesta fiscalização e que a ordenação das despesas irregulares não foi realizada pelo prefeito municipal, mas sim, pelos ex-secretários municipais de Saúde, Sr. Roger e Sra. Evanilda, a quem cabia também o controle da prestação dos serviços de saúde, sendo uma das suas atividades precípuas o controle dos pagamentos dos servidores municipais da respectiva secretaria.

² Acórdãos nº 2.197/2011, 268/2016-TP, 247/2012-TP.



11. Alegou que, devido à extensa gama de atribuições do chefe do Poder Executivo, é desarrazoado exigir que este tenha conhecimento e controle de todos os atos e decisões administrativos exarados, como os de ordenação de despesas e da atuação dos servidores componentes do quadro da prefeitura Municipal de Cáceres.

12. Informou que a gestão de cada secretaria é atribuição precípua do respectivo secretário municipal e que, responsabilizar o chefe do executivo pela ausência de efetividade da gestão e da fiscalização administrativa é desarrazoado, reforçando que há normas municipais³ com a previsão de desconcentração de competências para os secretários municipais.

13. Acrescentou que, a fim de regularizar as irregularidades apontadas nesta auditoria, apresentou projeto de lei para a instituição de regime de produtividade para os médicos lotados na secretaria municipal de Saúde. Dessa forma, sancionou a Lei nº 2.717/2018, a qual revogou as Leis nº 2.324/2014 e 2.356/2012 que regulamentavam o pagamento da verba indenizatória objeto desta fiscalização.

14. Acrescentou que, com as novas normas de regência do tema, foram implementados controles internos efetivos e rigorosos para a verificação do cumprimento dos requisitos necessários para o recebimento da parcela referente à produtividade e que o cumprimento da carga horária é um dos requisitos previstos. Informou que a questão referente ao controle do cumprimento da carga horária dos servidores da administração municipal vem sendo enfrentada com rigor com novos regulamentos e controles internos, com o objetivo de não repetir as irregularidades verificadas nesta auditoria.

15. O Sr. Francis informou sempre ter pautado a sua atuação em consonância com os princípios constitucionais atinentes à administração pública e que os apontamentos desta fiscalização não resultaram de ação dolosa dele.

16. Acrescentou que a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro – LINDB – prevê que somente haverá a responsabilização de gestores caso se verifique ação ou omissão dolosa ou caso se comprove a ocorrência de erro grosseiro no desempenho de suas funções, o que não ocorreu, conforme demonstrado nos relatórios destes autos e nas manifestações de defesa.

17. Colacionou excerto de decisão do Tribunal de Contas da União - TCU nesse sentido e acrescentou ter havido notória evolução da administração pública municipal desde o início da sua gestão.

³ Lei Municipal nº 2.218/2009, regulamentada pelo Decreto nº 153/2013 e Lei Complementar nº 115/2017.



18. Exemplificou decisão do TCU⁴ em caso concreto análogo a este, que afastou a responsabilidade de prefeito Municipal por irregularidades no pagamento de despesas do SUS causadas por secretário municipal de Saúde com poderes de ordenação de despesas.

19. Concluiu sua defesa solicitando o afastamento do pedido do MPC/MT referente à sua inclusão no polo passivo dos apontamentos desta auditoria de conformidade com a consequente extinção dos feitos e que, caso esta Corte se manifeste de acordo com os pedidos do *Parquet* de Contas, considere as circunstâncias fáticas e jurídicas relacionadas à atuação na gestão da coisa pública e converta eventual penalidade em recomendação, na forma do artigo 22 da LINDB.

⁴ Acórdão nº 5.815/20011 – Segunda Câmara.



4. DA ANÁLISE TÉCNICA DOS PEDIDOS DO MPC E DA DEFESA DO PREFEITO

20. Ressalta-se a importância da atuação do MPC junto a este Tribunal de Contas e que, nesse sentido, os princípios do devido processo legal, do respeito ao contraditório e à ampla defesa são inafastáveis em quaisquer processos, judicial e/ou administrativo.

21. Desta maneira, os pedidos ministeriais se encontram dentro da conformidade legal, processual e regimental, sendo importante o comparecimento do Sr. Francis Maris Cruz aos autos para o correto prosseguimento dos feitos nos termos da lei e do regimento interno do TCE/MT, podendo, também, permitir a correta elucidação de fatos que, porventura, ainda não tenham sido devidamente esclarecidos.

22. Porém, com a devida vênia ao parecer ministerial e em que pese haver possibilidade de se extrair a tese de exculpantes de responsabilização por obediência hierárquica à ordem não manifestamente ilegal ou por possíveis omissões por parte do chefe do executivo municipal, diverge-se da tese apresentada pelos motivos apresentados a seguir.

23. A Lei Municipal nº 2.218/2009, expressamente, promoveu a desconcentração administrativa de competências aos secretários municipais, sendo tal norma regulamentada pelo Decreto nº 153/2013.

24. Assim, confirma-se que a delegação de competências e a atribuição de ordenação de despesas aos ex-secretários de Saúde do município ocorreu formal e expressamente, conforme os ditames legais e em tempo anterior ao período desta fiscalização.

25. De acordo com o art. 3º, § 4º da Lei Municipal nº 2.218/2009:

Todos os secretários dos Órgãos serão responsáveis pelo controle interno, concomitante com a Controladoria Geral do Município, **nas suas respectivas áreas de atuação**, conforme normas aprovadas pela Controladoria Geral do Município e Chefe do Executivo Municipal, **no que é pertinente ao emprego de recursos públicos, guarda, proteção e conservação dos bens a sua disposição e outras áreas pertinentes.**
Grifo nosso

26. Verifica-se, com a leitura do dispositivo acima, haver previsão expressa delegando competências do chefe do Poder Executivo aos secretários municipais para a plena gestão operacional das respectivas pastas.

27. Na Seção XIII da Lei Complementar Municipal nº 115/2017⁵, constam as atribuições da Secretaria Municipal de Saúde-SMS do município, as quais preveem que as ações de “planejar, desenvolver, orientar, coordenar e executar a política de saúde do município,

⁵ Dispõe sobre a modernização e reestruturação administrativa e organizacional do Poder Executivo de Cáceres/MT.



compreendendo tanto o cuidado ambulatorial quanto o hospitalar” cabem à secretaria municipal de Saúde – SMS (vide inciso V).

28. Outra atribuição precípua da SMS constante desta última norma⁶ é a de garantir eficiência e eficácia dos serviços públicos de saúde, realizados diretamente pela administração pública ou por terceiros, contratados ou conveniados, (inciso X, Seção XIII) e, ainda, gerenciar o Fundo Municipal de Saúde-FMS (inciso XV, Seção XIII).

29. Conclui-se, a partir da leitura desses dispositivos, que, **de fato, as atribuições administrativas, gerenciais e de controle cabiam precipuamente ao(s) ex-secretário(s) municipal(is) de Saúde de Cáceres e não ao Prefeito Municipal, incluindo a gestão financeira e orçamentária do FMS** (inciso XV, Seção XIII).

30. Além disso, o fato de o Sr. Francis Maris ter solicitado a execução da auditoria especial no início de sua gestão demonstra interesse do gestor em conhecer os problemas que a saúde pública do município possuía para determinação das medidas corretivas cabíveis.

31. A auditoria solicitada foi transformada no Processo de Representação de Natureza Interna - RNI nº 12.189-4/2013 – TCE/MT, sendo que a respectiva decisão⁷, de fato e em conformidade com as alegações de defesa do Sr. Francis, isentou o gestor de responsabilidade. Houve a proposição de determinações à administração pública de Cáceres/MT e a disponibilização do prazo de 180 dias a partir de 6/12/2018.

32. A implementação das determinações foram objeto do Processo de Monitoramento nº 112.925/2019 – TCE/MT, o qual, também, já foi julgado por esta Corte, com decisão pela quitação total das determinações e arquivamento do processo em 2/7/2019.

33. Ademais, a partir da leitura do relatório técnico de monitoramento do processo supramencionado, do parecer do MPC/MT e do voto do relator verifica-se que boas práticas gerenciais e operacionais foram implementadas na saúde no município, não havendo espaço, portanto, para imputação de omissões administrativas ao Sr. Francis Maris Cruz na gestão municipal.

34. Em que pese o órgão ministerial ter apresentado precedentes de tribunais do judiciário e de contas de situações em que Prefeitos Municipais tenham sido responsabilizados por atos de gestão de seus subordinados por culpa *in vigilando* ou *in elegendo*, acredita-se que as próprias decisões recentes desta Corte referentes

⁶ Lei Complementar Municipal nº 115/2017.

⁷ Acórdão nº 562/2018-TP.



especificamente à saúde pública de Cáceres e já demonstradas neste relatório têm o condão demonstrar que houve evolução da saúde pública em Cáceres.

35. Caso o monitoramento efetuado recentemente tivesse constatado algum tipo de desídia administrativa e/ou de não implementação das determinações, poder-se-ia considerar razoável a imputação de penalidades ao Sr. Francis Maris Cruz.

36. Quanto à possibilidade de influência de atos ou de omissões do gestor máximo municipal, reforça-se a posição no sentido que as atribuições administrativas, gerenciais e de controle eram inerentes ao cargo de Secretário Municipal de Saúde e que não há elementos para consideração de exculpantes de culpabilidade para os demais responsabilizados.

37. Verifica-se que há legislação atual e suficiente para demonstrar que as atribuições operacionais e de ordenação de despesas cabem aos secretários municipais de Cáceres e à sua respectiva cadeia hierárquica e que não foram verificadas omissões por parte do Sr. Francis Maris.

38. Reforça a tese de não responsabilização o precedente⁸ trazido pelo Sr. Francis em sua defesa, o qual, em resumo, não imputou responsabilidade ao chefe do executivo por atos irregulares do secretário de Saúde do município.

39. Ressalta-se que no caso supramencionado, a tese da equipe técnica do órgão de controle externo imputava responsabilidade ao prefeito pelos atos praticados pelo secretário municipal de Saúde, mas o Ministro Relator⁹ afastou a responsabilidade do prefeito, conforme excerto do voto:

Quanto à alegação do **ex-prefeito de que não era ordenador de despesas** no período dos recebimentos indevidos do SUS, entendo, com as vênias do MP/TCU, que **a responsabilidade pelo fato causador do dano verificado neste feito não deve ser compartilhada entre o então mandatário maior do município e o ex-gestor da área de Saúde**, uma vez que este detinha a competência inerente ao cargo para contratar e atestar os pagamentos aos profissionais componentes das equipes do PSF e aquele não praticou qualquer ato de gestão relacionado a esses fatos. Assim sendo, **a condenação do ex-prefeito por eventual culpa *in eligendo* ou *in vigilando* é a meu ver, desarrazoada, no caso. Se assim não fosse, estaríamos estendendo a responsabilidade do ex-prefeito a todos os atos de gestão praticados pelo seu secretariado, o que não se afigura razoável, haja vista que, assim procedendo, estar-se-ia desconsiderando a necessária descentralização administrativa e a delegação, intrínsecas à estrutura de governo dos municípios.** Grifo NOSSO

⁸ Acórdão nº 5.815/2011-Segunda Câmara – TCU.

⁹ Ministro André de Carvalho.



40. Ademais, pela leitura dos relatórios técnicos, Preliminar e conclusivo, ficou demonstrado que o principal fator para a ocorrência do desfalque ao erário municipal foi a autorização expressa da ordenação de despesa por ato administrativo formal exarado pelos ex-secretários municipais de saúde autorizando os pagamentos da parcela referente à verba indenizatória a médicos que não haviam cumprido os requisitos para o recebimento integral dos valores, na forma das normas vigentes à época, revogadas com a nova lei municipal que regulamentou o pagamentos de produtividade aos médicos com requisitos objetivos e com controles internos mais efetivos e rigorosos.

41. Com toda a vênia ao órgão ministerial, o objeto desta fiscalização não tem relação direta com a verificação da jornada de trabalho, mas sim com o não cumprimento do número mínimo de consultas médicas realizadas para o recebimento da parcela referente a verba indenizatória. Pela leitura das normas vigentes à época, depreende-se que não havia a relação entre os parâmetros, contrariamente à visão ministerial, conforme item 10 do Pedido de Diligências nº 192/2020¹⁰.

42. De fato, é importante a verificação mais sistemática e global da prestação de serviços de saúde no município de Cáceres, não apenas com base em um único processo ou com base apenas em elementos isolados, mas da realidade vivenciada pelos munícipes usuários do SUS.

43. Dessa maneira, discorda-se do item 11 do Pedido de Diligências¹¹ em que o MPC/MT afirma ter havido “total descontrole administrativo na área de saúde, que se apresentou ineficaz e ineficiente **de forma sistemática e não pontual**” (grifo e sublinhado do MPC/MT), visto que faltam elementos para a adequação fática e jurídica da afirmação do MPC, e frente à notória evolução da prestação dos serviços de saúde ofertados pelo município de Cáceres, situação, inclusive, já verificada por esta Corte de Contas conforme explanação a seguir.

44. Ressalta-se que a situação caótica advinha antes do início da gestão do Sr. Francis Maris, conforme verificado por esta fiscalização e reforçado até mesmo pelos médicos responsabilizados. Essa situação caótica é notória e dispensável que se discorra sobre o assunto.

45. Porém, o Sr. Francis adotou medidas gerenciais para o diagnóstico da situação da saúde pública ofertada pelo município no início de sua gestão, diagnóstico que ocorreu com a solicitação da execução das fiscalizações junto a esta Corte de Contas. No entanto, o

¹⁰ Documento nº 167.557/2020 – Sistema ControlIP – TCE/MT.

¹¹ Documento nº 167.557/2020 – Sistema ControlIP – TCE/MT.



diagnóstico dos problemas da saúde pública, por si só, não promove efetividade ou eficiência das políticas públicas relacionadas à saúde.

46. A eficiência e a efetividade na administração pública ocorrem com as medidas saneadoras concretas adotadas pela gestão municipal, como as verificadas neste caso concreto, em que se verifica um raro caso de ciclo completo do controle externo, advindo de atuação conjunta entre jurisdicionado e órgão de controle externo.

47. Este ciclo completo compreende: **(1) o diagnóstico** (detecção do problema); **(2) efetivação do controle interno e externo** (processos de fiscalização); **(3) adoção de medidas saneadoras** (planejamento e execução das medidas gerenciais para melhoria da prestação pública); e **(4) o monitoramento da situação** (processo de monitoramento realizado por esta Corte de Contas)

48. Desta feita, entende-se que o Processo de Monitoramento nº 112.925/2019 – TCE/MT e as medidas legais de desconcentração administrativa (delegação de funções), assim como as ações gerenciais, de controle e legislativas têm o condão de afastar o Sr. Francis Maris do polo passivo deste processo.

49. Pelo exposto, **opina-se pela não inclusão do Prefeito Municipal de Cáceres, Sr. Francis Maris Cruz, no polo passivo deste processo de auditoria de conformidade**, mantendo-se integralmente todos os elementos de responsabilização aos responsáveis (médicos e ex-secretários municipais de saúde de Cáceres) elencados no relatório conclusivo de auditoria deste processo.



5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

50. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas de encaminhamento:

I – Sugestão pela não inclusão do Prefeito Municipal de Cáceres no polo passivo nestes autos, em face das informações disponibilizadas pelo Sr. Francis Maris Cruz e, também, devido à decisão proferida por esta Corte em processo de monitoramento de determinações, que teve objeto com pertinência temática ao destes autos e que concluiu pela implementação integral de ações pela gestão municipal de Cáceres, sendo, por conseguinte, arquivado.

II – Encaminhamento deste relatório para apreciação do Ministério Público de Contas junto a esta Corte, na forma prevista da Resolução nº 14/2007, conforme solicitação do órgão no Pedido de Diligência nº 192/2020.

III – Comunicação ao Poder Legislativo de Cáceres/MT quanto ao teor da presente fiscalização, por ser o titular do controle externo no âmbito municipal, nos termos do artigo 31 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CR 1988.

É o relatório.

Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente em Cuiabá, 19 de novembro de 2020.

(assinatura digital)¹²

Humberto Faria Júnior

Auditor Público Externo

¹² Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.