



PROCESSO Nº : 365920/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : AUDITORIA DE CONFORMIDADE NA SAÚDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE CÁCERES - MT
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES - MT
INTERESSADOS : ROGER ALESSANDRO PEREIRA RODRIGUES (EX-SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE)
EVANILDA COSTA DO NASCIMENTO FÉLIX (EX-SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE)
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA

PARECER Nº 6.495/2020

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES - MT. PAGAMENTO DE VERBA INDENIZATÓRIA. MÉDICOS. NÃO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS PARA RECEBIMENTO. RESPONSABILIDADE DO PREFEITO VERIFICADA. PRESENÇA DE ELEMENTOS APTOS A DEMONSTRAR O SEU CONHECIMENTO, COORDENAÇÃO E ORDENAMENTO PARA A PRÁTICA DA IRREGULARIDADE. EX-SECRETÁRIOS SOLIDARIAMENTE RESPONSÁVEIS. ORDEM HIERÁRQUICA MANIFESTAMENTE ILEGAL. SECRETÁRIOS QUE IGNORARAM OS REGISTROS DAS UNIDADES DE SAÚDE E SOLICITARAM PAGAMENTOS INDEVIDOS. MÉDICOS CONTRATADOS QUE AGIRAM DE BOA-FÉ. SOLICITAÇÃO DE PAGAMENTO NÃO EFETUADA POR ELES. AUSÊNCIA DE CONDUTA TENDENTE A ALTERAR OS DADOS DE REGISTROS QUE EMBASAM OS PEDIDOS DE PAGAMENTOS. DADOS IGNORADOS DELIBERADAMENTE PELO SECRETÁRIO DA PASTA SEM QUALQUER PARTICIPAÇÃO DOS MÉDICOS. PARECER MINISTERIAL PELA APLICAÇÃO DE SANÇÕES AO PREFEITO E AOS EX-SECRETÁRIOS COM DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada no âmbito da saúde pública do Município de Cáceres – MT, onde se verificou o pagamento indevido de verba indenizatória aos médicos da rede municipal de saúde, que apesar de não negarem, em geral, a sua ausência, apresentam possíveis exculpantes, tais como a obediência hierárquica e omissões do Prefeito do Município em relação às políticas





públicas na área da saúde, alcançando potencial dano ao erário no valor de R\$ 760.868,00 (setecentos e sessenta mil, oitocentos e sessenta e oito reais).

2. No âmbito da auditoria se concluiu que os médicos não cumpriram o número mínimo de atendimentos para receber verba indenizatória que, no entanto, foram pagas normalmente, tendo sido apontada a seguinte irregularidade:

Responsáveis:

Roger Alessandro Pereira Rodrigues – Ex-secretário de saúde de 04/05/2015 até 05/06/2017

Evanilda Costa do Nascimento – Ex-secretária de saúde de 06/06/2017 até 15/11/2017.

Conduta: Elaborar “Relatório de Solicitação de Verba Indenizatória das Unidades de Saúde” com informações incorretas e solicitar pagamento integral de verba indenizatória a médicos que não cumpriram todos os requisitos necessários quando deveria ter solicitado pagamento de acordo com a produtividade individual de cada servidor conforme dispõe a Lei nº 2.324/2012, alterada pela Lei nº 2.356/2012 e regulamentada pelo Decreto nº 343/2013.

Responsáveis (médicos): Alexandre Lemgruber Pimentel, Alípio Pereira de Araújo Junior, Ana Cristina Amaral Torres, André Luis S. Amaral, Apolo Polegato Freitas Jr., Bárbara Klein Bisnella Dias, Bethania Cruz Bianchini Palmiro, Carolina Madalena Souza 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, Marcos Antônio Rodon Silva, Mariana Barros da Costa Marques, Marisol Costa Viegas, Maximiliano Moura Max, 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 e Wancilis Pinheiro Poussan. Márcio Ferreira Agues.

Conduta: Receber verba indenizatória indevida quando deveria ter recebido de acordo com os critérios de número de consultas estabelecidos na a Lei nº 2.324/2012, alterada pela Lei nº 2.356/2012 e regulamentada pelo Decreto nº 343/2013, ocasionando dano ao erário municipal.

3. Todos os interessados foram devidamente citados e somente os Srs. Roger Alessandro Pereira Rodrigues e Márcio Ferreira Agues não apresentaram defesa.





4. As defesas dos médicos envolvidos, em síntese, possuem um núcleo comum postulando a aplicação de exculpantes e justificantes, sem negar a ocorrência do pagamento das verbas indenizatórias na forma como apontado pela equipe técnica, mas indicando que o seu pagamento era feito por conduta exclusiva da administração pública que efetuou a interpretação equivocada da norma e até mesmo os gestores quem preenchiam os relatórios de solicitação de pagamento da verba indenizatória, não havendo qualquer conduta imputável aos contratados.
5. A defesa da Ex-secretária de Saúde Evanilda Costa do Nascimento Felix indicou que apenas deu continuidade aos contratos já celebrados e em vigor quando assumiu o cargo, motivo pelo qual não se pode imputar qualquer irregularidade a ela.
6. Após a apresentação das defesas, a Secretaria de Controle Externo opinou pela manutenção de todas as irregularidades.
7. Os autos vieram ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, o que foi convertido em diligência para citação do Prefeito, Sr. Francis Maris Cruz, o que foi deferido pelo Conselheiro Relator João Batista.
8. A defesa do Sr. Francis Maris Cruz, em síntese, sustentou que sua gestão obteve grandes avanços na área de saúde e que não se pode imputar atos irregulares de seus Secretários, tendo em vista a ocorrência de desconcentração administrativa através de lei municipal.
9. A Secretaria de Controle Externo, aquiescendo com a argumentação do Chefe do Poder Executivo, opinou pela sua não inclusão no polo passivo desta auditoria.
10. Os autos retornaram ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer ministerial conclusivo.





2. DA AUDITORIA REALIZADA

11. Prefacialmente, importar perceber, que, conforme o novo modelo de fiscalização implementado pela Resolução Normativa nº 15/2016, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem como um de seus instrumentos de fiscalização as auditorias (art. 2º, I), descritas como o “instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para o exame objetivo e sistemático das operações contábeis, orçamentárias, financeiras, operacionais e patrimoniais dos órgãos jurisdicionados” (art. 3º, caput).

12. Consoante preceituam os arts. 4º e 5º da aludida norma, as auditorias são classificadas em auditorias de “conformidade”, “financeira” ou “operacional”, quanto a sua natureza, ou, ainda, como “coordenadas”, “especiais” ou “ordinárias”, quanto a sua forma, a saber:

Art. 4º. As auditorias, quanto à natureza, podem ser de regularidade, que abrange a auditoria de conformidade e a auditoria financeira, ou operacional.

§ 1º Auditoria de conformidade tem por objetivo o exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do TCE/MT, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

§ 2º Auditoria financeira tem por objetivo examinar se um conjunto de informações financeiras, seja na forma de conta ou demonstração contábil, no âmbito consolidado ou individual, evidencia adequadamente, em seus aspectos relevantes, os atos e fatos concernentes à administração orçamentária, financeira e patrimonial, de acordo com a legislação pertinente, os princípios e as normas contábeis aplicáveis.

§ 3º Auditoria operacional é uma técnica de exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

Art. 5º. As auditorias, quanto à forma, podem ser coordenadas, especiais ou ordinárias.

§ 1º A auditoria coordenada será adotada quando o objeto e o escopo envolverem diferentes unidades gestoras fiscalizadas de uma ou mais relatorias, merecendo, para o alcance de melhores resultados, uma atuação conjunta e padronizada, desdobrando-se em um processo de auditoria por unidade gestora.

§ 2º A auditoria especial será adotada para objetos relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, podendo envolver diferentes unidades gestoras fiscalizadas de uma ou mais relatorias, instruída por meio de um único processo de auditoria.

§ 3º Auditoria ordinária é a modalidade de auditoria previamente programada ou inserida no Plano Anual de Fiscalização - PAF, restrita a uma unidade gestora fiscalizada.





§ 4º As auditorias ordinárias, coordenadas e especiais podem ser, quanto à sua natureza, de regularidade ou operacionais. (Grifou-se)

13. Verificou-se a suposta irregularidade em pagamentos de verba indenizatória aos médicos contratados de forma temporária no âmbito do Município de Cáceres – MT, em decorrência da não realização de número mínimo de consultas realizadas, totalizando potencial dano ao erário no valor de R\$ 760.868,00 (setecentos e sessenta mil, oitocentos e sessenta e oito reais).

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1 Mérito

3.1.1 Defesa apresentada pelo Sr. Francis Maris Cruz (Prefeito)

14. Em sua defesa, o Sr. Francis Maris Cruz argumentou, em resumo, que:

a) não concorreu para a ocorrência das irregularidades; **b)** que a auditoria realizada partiu de um pedido seu ao assumir a gestão do Município de Cáceres – MT; **c)** que a lei municipal n. 2.218/2009 estabelece a desconcentração administrativa, bem como a delegação de competências e responsabilidades aos Secretários; e **d)** que boas práticas gerenciais foram adotadas no âmbito de sua gestão.

15. A **Secretaria de Controle Externo**, afastando a responsabilidade do Sr. Francis Maris Cruz, argumentou que:

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. 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. [...] 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. 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. 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. 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.

16. **Passamos à análise ministerial.**

17. Não se trata nem mesmo de atribuir responsabilização por *culpa in eligendo* ou *culpa in vigilando* ao gestor, mas sim de responsabilidade direta, por ter participado e permitido diretamente a ocorrência das irregularidades, pois se tratou de efetiva política de governo adotada na gestão de Francis Maris Cruz.

18. Mesmo que se pretendesse a atribuição de responsabilidades por *culpa in eligendo* e *culpa in vigilando*, a jurisprudência deste Tribunal de Contas, ao contrário do que afirmado pela Secretaria de Controle Externo, propõe o suporte à tal tese.

Responsabilidade. Prefeito municipal. Delegação de atribuições. A eventual necessidade de o Prefeito municipal delegar algumas atribuições na Administração do município, para melhor atender à população e aos serviços públicos, não exclui sua responsabilidade pelas atividades do Poder Executivo, juntamente com a autoridade que recebeu a delegação. Essa responsabilidade permanece no desempenho das funções do Prefeito mediante o dever de direção e de supervisão dos atos praticados por sua equipe de trabalho. (MONITORAMENTO. Relator: JOÃO BATISTA CAMARGO. Acórdão 676/2019 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 10/09/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 19/09/2019. Processo 161152/2017). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2019, nº 60, set/2019). (grifo meu).

Responsabilidade. Prefeito municipal. Ausência de dolo ou má-fé. Delegação de atribuições. Culpa in vigilando e in eligendo. 1) Ainda que não haja evidência de dolo ou má-fé do prefeito municipal na prática de ilegalidades, é inescapável a aferição de sua responsabilização a título de culpa in vigilando e in eligendo, pois lhe é exigível assegurar o regular funcionamento da máquina administrativa, mediante o cumprimento dos deveres de natureza governamental e administrativa e através da fiscalização de atos delegados. 2) A delegação pressupõe a existência de hierarquia, da qual decorrem o controle, supervisão, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atribuições delegadas aos delegatários, sob pena de responder o delegante, por culpa in vigilando e por culpa in eligendo. (CONTAS ANUAIS DE GESTÃO MUNICIPAL. Relator: MOISES MACIEL. Acórdão 874/2019 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 03/12/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 11/12/2019. Processo 26360/2015). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2019, nº 63, dez/2019). (grifo meu).

Responsabilidade. Prefeito municipal. Delegação de funções





administrativas. Culpa in vigilando e/ ou in eligendo. Grau de culpabilidade. Omissão e presunção de boa-fé. 1) Ao desconcentrar suas atividades por intermédio da delegação de funções administrativas, o prefeito não se desonera do dever de bem escolher seus agentes delegados e de vigiar suas ações, no âmbito de suas competências, sob pena de ser responsabilizado por culpa in vigilando e/ou in eligendo. O dever do prefeito de fiscalizar e rever atos delegados decorre do sistema hierárquico da Administração, o qual tem como premissa o poder de comando de agentes superiores sobre aqueles hierarquicamente inferiores. 2) A responsabilização do gestor delegante por culpa in eligendo e/ou in vigilando, em relação à conduta irregular de seus delegatários, deve ocorrer com uma minuciosa avaliação do seu grau da culpabilidade. 3) A omissão do prefeito, na qualidade de autoridade superior, no dever de fiscalizar e rever os atos dos secretários municipais delegatários afasta qualquer presunção de boa-fé. (REPRESENTAÇÃO (NATUREZA INTERNA). Relator: JAQUELINE JACOBSEN MARQUES. Acórdão 212/2019 - RECURSO - ORDINÁRIO - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 07/05/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/05/2019. Processo 151149/2017). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2019, nº 56, mai/2019). (grifo meu).

19. Claro que tal responsabilidade do Chefe do Poder Executivo não pode ser automática, simplesmente pela posição hierárquica que ocupa, dependendo da análise do conjunto probatório e das circunstâncias do caso concreto.

Responsabilidade. Delegação interna de tarefas técnicas e operacionais. Responsabilização da autoridade delegante. Culpa in vigilando. Culpa in eligendo. 1) Ainda que exista delegação interna para a execução de tarefas técnicas e operacionais (burocráticas) no âmbito do órgão público, a autoridade delegante pode ser responsabilizada sempre que ocorrer fiscalização deficiente dos atos delegados (culpa in vigilando), houver o conhecimento do ato irregular praticado, ou, ainda, a má escolha do agente delegado (culpa in eligendo). 2) A responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não pode ser automática ou absoluta, sendo imprescindível a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto para definir tal responsabilidade. (REPRESENTAÇÃO (NATUREZA INTERNA). Relator: JAQUELINE JACOBSEN MARQUES. Acórdão 268/2019 - RECURSO - AGRAVO - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 21/05/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 31/05/2019. Processo 278149/2018). (grifo meu).

20. Conforme podemos observar dos autos, as irregularidades decorrem da inobservância das leis municipais n. 2.324/2012, com as alterações operadas pela lei n. 2.356/2012, com a devida regulamentação operada pelo Decreto n. 343/2013, editado pelo então Prefeito Francis Maris Cruz que teve seu primeiro mandato iniciado em 2013 e após reeleição deixará o Poder Executivo de Cáceres – MT no encerramento do ano de 2020.





21. Ou seja, impossível pretender que o Sr. Francis Maris Cruz não tenha qualquer ingerência sobre as irregularidades apuradas nestes autos, tendo em vista que em agosto de 2013, em seu primeiro ano de gestão, ciente da legislação do tema, editou o Decreto 343/2013 para regulamentar a matéria.
22. A partir de então o pagamento da verba indenizatória passou a seguir a supracitada legislação de obediência obrigatória dos Secretários.
23. A pretensão de atribuir aos Secretários a responsabilidade e retirá-la do Chefe do Poder Executivo, neste caso, não encontra amparo lógico, haja vista que as circunstâncias do caso concreto seja pelo que fora explanado acima seja pela defesa de todos os médicos que se manifestaram nos autos, houve sim a proposta de pagamento de verba indenizatória pelo Sr. Francis Maris Cruz como forma de tornar o exercício da medicina mais atrativo no Município de Cáceres – MT, no âmbito do Sistema Único de Saúde.
24. Os Secretários de Saúde seguiram as orientações do Chefe do Poder Executivo, conforme podemos extrair da defesa da Sra. Evanilda Costa do Nascimento Félix, que afirmou, inclusive, ser prática comum e que já vinha sendo realizada pelos Secretários de Saúde anteriores.
25. Apesar da exposição da defesa e da Secretaria de Controle Externo quanto às supostas melhorias ocorridas na gestão do interessado, não houve a busca por soluções na irregularidade apurada nestes autos, pelo contrário, houve a continuidade deliberada da prática.
26. Ademais, na própria elaboração da Lei Orçamentária Anual quando da destinação de recursos às pastas, o Chefe do Poder Executivo verifica tais informações, não havendo, repitimos, espaço para a argumentação de que em razão da desconcentração administrativa o Prefeito não responde pelos atos dos agentes políticos subalternos.
27. A desconcentração administrativa não pode ser utilizada como escudo contra toda e qualquer irregularidade simplesmente por ter sido praticada por um dos Secretários, notadamente nos casos como o destes autos em que se verifica em todo





o conjunto probatório que a prática era adotada como uma política de governo e não simplesmente como um ato irregular isolado praticado pelos Secretários de Saúde.

28. Isto posto, o Ministério Público de Contas opina, em divergência com a equipe técnica, pela atribuição de responsabilidade ao Sr. Francis Maris Cruz, determinando a restituição ao erário do valor de R\$ 760.868,00 (setecentos e sessenta mil, oitocentos e sessenta e oito reais), bem como pela aplicação da multa prevista no art. 286, do RITCE/MT e a respectiva multa proporcional ao dano prevista no art. 287 do mesmo diploma legal.

3.1.2. Revelia do Sr. Roger Alessandro Pereira – ex-secretário municipal de saúde

29. Conforme demonstrado pela equipe técnica, o ex-secretário municipal de saúde, Sr. Roger Alessandro Pereira, foi devidamente citado, no entanto, se manteve inerte, motivo pelo qual foi decretada sua revelia no julgamento singular n. 801/2019 (documento digital n. 147820/2019).

30. Sendo assim, o Ministério Público de Contas manifesta pela aplicação dos efeitos da revelia, notadamente a presunção de veracidade dos fatos apurados pela Secretaria de Controle Externo, ressaltando não estar presente nenhuma das hipóteses do artigo 344, do Código de Processo Civil, pois os períodos que lhe são imputados são diversos da outra ex-gestora da Secretaria Municipal de Saúde.

31. Assim, deve ser imputada a irregularidade e responsabilização ao Sr. Roger Alessandro Pereira, no período de 01/01/2017 até 05/06/2017, data em que a titularidade da pasta passou a ser exercida pela Sra. Evanilda Costa do Nascimento Félix, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 286, do RITCE/MT e a respectiva multa proporcional ao dano prevista no art. 287 do mesmo diploma legal.

3.1.3 Defesa da Sra. Evanilda Costa do Nascimento Félix – Ex-secretária Municipal de Saúde

32. A defesa da Sra. Evanilda Costa do Nascimento Félix, argumentou que:
a) permaneceu como titular da pasta da saúde no período de 06/06/2017 até





15/11/2017, portanto, não deve haver responsabilização por todo o período auditado, isto é, 01/01/2017 até 31/09/2017, mas apenas entre 06/06/2017 até 31/09/2017, caso permaneça a irregularidade; **b)** que o pagamento das referidas verbas indenizatórias já eram pagas da forma constatada pela equipe técnica em gestões anteriores, não cabendo sua responsabilização para mera continuidade da prática; **c)** que a solução dos problemas encontrados nesta auditoria demandavam tempo excessivo para resolução; **d)** 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; **e)** que as verbas, em verdade, se tratam de adicional de produtividade e não de verba indenizatória, tendo sido erroneamente assim denominada na legislação; **f)** que não agiu de má-fé; e **g)** que atuou desta forma em decorrência de ordens hierárquicas recebidas do Prefeito.

33. A Secretaria de Controle Externo, mantendo a irregularidade e a responsabilização da Sra. Evanilda Costa do Nascimento Félix, argumentou que:

Em que pese os pagamentos a título de verba indenizatória aos médicos da rede pública municipal de Cáceres já estivessem sendo pagos há alguns anos, ao assumir o cargo de secretária municipal de Saúde, seria razoável que a Sra. Evanilda implantasse medidas administrativas para que ocorresse o desconto nos valores recebidos mensalmente a título de verba indenizatória dos médicos que não atingissem a meta de produtividade de consultas médicas contidas nas normas de regência. Ressalte-se que a Sra. Evanilda possuía mecanismos de controle de produtividade disponíveis à época de sua gestão, porém, optou por não os utilizar. Os mecanismos eram os relatórios mensais de produtividade enviados por meio de memorando pelos responsáveis de cada unidade de saúde à secretária; o número de consultas registradas nos ROA de cada médico e até mesmo o Sistema G-Mus contratado pela SMS de Cáceres. A situação instalada era conhecida pelos servidores que atuavam na SMS de Cáceres e a Sra. Evanilda era servidora efetiva do órgão antes de assumir a gestão. Assim, o cumprimento das metas estabelecidas de produtividade por cada profissional da amostra foi confrontado com o valor recebido por cada um deles em cada mês de competência, sendo, portanto, uma verificação quanto à conformidade dos atos da gestora, e não quanto à legalidade, constitucionalidade ou da natureza da parcela indenizatória. [...] Pelo exposto no Relatório Técnico Preliminar, não há de se falar que os médicos da amostra cumpriram a produtividade, já que todos os fatos apontados como irregulares nesta fiscalização estão devidamente evidenciados na forma do relatório técnico preliminar e seus anexos. Assim, com base nos argumentos apresentados pela Sra. Evanilda Costa do Nascimento, sugere-se que seja mantida a irregularidade.

34. **Passamos à análise ministerial.**





35. Tendo em vista a edição da Lei n. 13.655/2018, que operou alterações na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB -, o Instituto Brasileiro de Direito Administrativo editou enunciados doutrinários referentes ao direito administrativo sancionatório, sendo interessante ao caso da Ex-secretária o que segue:

Para efeito do disposto no artigo 22, §2º da LINDB, os conceitos do direito penal podem ser usados na aplicação das sanções, subsidiariamente, desde que derivem de um núcleo comum constitucional entre as matérias, lastreado nos princípios gerais do direito sancionador, sobretudo quando não houver regulação específica. (grifo meu).

36. Os argumentos de obediência hierárquica para afastar sua culpabilidade encontram núcleo comum nas excludentes de culpabilidade, que no Direito Penal está prevista no artigo 22, do Código Penal, de acordo com o qual

se o fato é cometido sob coação irresistível ou em estrita obediência a ordem, não manifestamente ilegal, de superior hierárquico, só é punível o autor da coação ou da ordem. (grifo meu).

37. Apesar de decorrer de obediência de superior hierárquico, caso se entenda pela aplicação desta tese, o pagamento dos médicos decorreu de uma ordem manifestamente ilegal, o que impossibilita a aplicação da exculpante. 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".

38. 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.

39. Ao assumir a gestão da Secretaria, a Sra. Evanilda Costa do





Nascimento Félix passou a responder por toda e qualquer irregularidade que viesse a ocorrer no período em que atuasse na condição de ordenadora de despesas, independente de elas terem ocorrido já sob a titularidade de agentes políticos anteriores.

40. Assim, na condição de ordenadora de despesa, a solicitação de pagamento de verba indenizatória, através do “Relatório de Solicitação de Verba Indenizatória”, desconsiderando as informações constantes nos ROA's e nos sistemas informatizados G-mus e RSVIUS constitui em grave omissão do gestor público, pois a ordenação do pagamento deveria ser realizada unicamente se os beneficiários atendessem à produtividade, o que foi sumariamente ignorado pela interessada.

41. Desta forma, não há possibilidade de se afastar a responsabilidade da Sra. Evanilda Costa do Nascimento Félix, pois é visível sua postura deliberada em ignorar completamente as informações verídicas, disponíveis e de fácil acesso para a confecção da solicitação de pagamento de verbas indenizatórias, o que, inclusive, foi confessado em sua defesa, ao confirmar a ocorrência da irregularidade e pretender justificar que apenas o fez pois esta era a prática comum das gestões anteriores e que tal prática era utilizada para evitar a evasão dos médicos do sistema de saúde público do Município de Cáceres – MT.

42. Não restou argumentado ou comprovado nos autos qualquer forma de coação ou outro expediente que pudesse ter induzido a interessada em erro, o que permite concluir que atuou de forma dolosa em sua conduta, ciente da ilicitude dos pagamentos, sem nem mesmo pretender amenizar a situação ou regularizá-la.

43. Quanto ao período de sua responsabilização, neste ponto se concorda com a defesa, que a responsabilidade, se mantida, deverá recair somente sobre os valores pagos no período de 06/06/2017 até 31/09/2017.

44. Isto posto, em consonância com o entendimento da equipe técnica, o Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade imputada e responsabilização da Sra. Evanilda Costa do Nascimento, no período de 06/06/2017 até





31/09/2017, posto que restou caracterizada a irregularidade, caberá a determinação de restituição a erário pelos responsáveis, a ser devidamente atualizado no momento da quitação do débito, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 286, do RITCE/MT e a respectiva multa proporcional ao dano prevista no art. 287 do mesmo diploma legal.

3.1.4 Defesas apresentadas pelos médicos

45. Tendo em vista o núcleo comum entre as defesas apresentadas pelos médicos, a análise será feita em conjunto.

46. Em síntese, as defesas argumentaram que: **a)** a situação caótica da saúde no Município de Cáceres – MT era de conhecimento do Sr. Francis Maris Cruz; **b)** que em sua gestão, o Sr. Francis Maris Cruz adotou a prática de pagamento de verbas indenizatórias como forma de tornar a medicina no Sistema Único de Saúde da municipalidade mais atrativa; **c)** a solicitação de pagamento de verbas indenizatórias não eram realizadas pelos médicos; **d)** o pagamento das verbas indenizatórias, se equivocado, decorre de erro exclusivo da administração pública; **e)** havendo erro da administração pública, não pode o indivíduo de boa-fé ser compelido à ressarcir os cofres públicos; e **f)** sendo as verbas indenizatórias de caráter alimentar, por serem remuneração direta do trabalho prestado, são irrepetíveis.

47. Neste ponto, a equipe técnica, mantendo a irregularidade e responsabilização de todos os médicos, argumentou, em síntese, que não houve boa-fé por parte dos médicos, pois receberam valores sem cumprir as exigências legais, de forma deliberada, não havendo se falar em irrepetibilidade dos valores recebidos.

48. **Passamos à análise ministerial.**

49. Verificamos que a equipe técnica utilizou como elementos de auditoria as informações que constam nos ROA's das unidades de saúde, bem como os registros de atendimentos e consultas realizadas que constam no sistema informatizado G-Mus e RSVIUS, sendo que destes materiais extraiu as informações de não cumprimento das





metas de produtividade para auferimento da verba indenizatória.

50. Ademais, restou esclarecido que a pessoa responsável por realizar a solicitação do pagamento de verba indenizatória aos médicos era o titular da pasta da Secretaria de Saúde, através do “Relatório de Solicitação de Verba Indenizatória das Unidades de Saúde”, **não havendo qualquer participação dos médicos na confecção de tal documento.**

51. A imputação de irregularidade feita aos médicos é unicamente de “receber” os valores, sendo que aos ex-secretários se imputou a conduta de “elaborar” o relatório de solicitação de pagamento com informações incorretas e solicitar o pagamento integral de verba indenizatória.

52. Assim, devidamente evidenciado pela própria equipe técnica que **os médicos jamais atuaram de forma a alterar qualquer registro sobre sua produtividade, decorrendo da conduta exclusiva do Secretário(a) de Saúde a prática de ignorar tais dados.**

53. Sendo assim, este Ministério Público de Contas diverge da conclusão alcançada pela Secretaria de Controle Externo, opinando pelo afastamento de responsabilidade dos médicos, bem como pelo reconhecimento da irrepetibilidade dos valores recebidos por eles, tendo em vista seu caráter alimentar, a ausência de interferência no processo de pagamento, bem como **em razão de erro e má aplicação da lei imputável exclusivamente à administração pública.**

[...] **É pacífico o entendimento segundo o qual as verbas remuneratórias pagas indevidamente**, em virtude de conduta errônea da Administração Pública - quer advinda de **interpretação equivocada ou de má aplicação da lei, quer advinda de erro operacional -, não são passíveis de devolução ao erário, desde que percebidas de boa-fé pelo beneficiário.**” (fl. 706, e-STJ). Rever tal entendimento implica reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado em Recurso Especial (Súmula 7/STJ).

6. A **jurisprudência desta Corte firmou o entendimento de que se afasta o dever de restituição de valores ao Erário em caso de erro operacional da Administração Pública** (STJ, MS 19.260/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, Corte Especial, DJe 11/12/2014).

[...]

(AgInt no REsp 1865488/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 31/08/2020, DJe 09/09/2020). (grifo meu).





[...] 1. A Primeira Seção do STJ, no julgamento do Recurso Especial Representativo da Controvérsia 1.244.182/PB, firmou o entendimento de que não é devida a restituição de valores pagos de boa-fé, por força de interpretação errônea ou má aplicação da lei por parte da Administração. Outrossim, a mesma orientação tem sido aplicada nos casos de mero equívoco operacional ou erro material da Administração Pública, como é o caso em tela.

[...]

3. O requisito estabelecido para a não devolução de valores pecuniários indevidamente pagos é a boa-fé do beneficiário que, ao recebê-los na aparência de serem corretos, firma compromissos com respaldo na pecúnia. A escusabilidade do erro cometido pelo agente autoriza a atribuição de legitimidade ao recebimento da vantagem.

[...]

(REsp 1792018/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/02/2019, Dje 11/03/2019). (grifo meu).

54. Isto posto, em divergência com a equipe técnica, o **Ministério Público de Contas** opina pelo afastamento da irregularidade e da responsabilização referente aos médicos indicados nesta auditoria.

4. CONCLUSÃO

55. Isto posto, o Ministério Público de Contas, no desempenho de suas atribuições legais, opina:

a) pelo conhecimento da auditoria de conformidade, em razão do preenchimento dos requisitos regimentais;

b) pelo afastamento da irregularidade e responsabilidade quanto aos médicos citados nesta auditoria;

c) pela aplicação dos efeitos da revelia, em relação ao Sr. Roger Alessandro Pereira, conforme o artigo 6º, parágrafo único da Lei Complementar Estadual n. 269/2007 e o artigo 140, §1º, do RITCE/MT, notadamente a **presunção de veracidade**;

d) pela aplicação de multa, que deverá ser paga com recursos próprios.





nos termos do artigo do artigo 74, da Lei Complementar Estadual n. 269/2007 c/c artigo 286, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, às seguintes pessoas:

- d.1) Sr. Francis Maris Cruz;
- d.2) Sra. Evanilda Costa do Nascimento Félix; e
- d.3) Sr. Roger Alessandro Pereira.

e) pela expedição de determinação de restituição ao erário, com fulcro no artigo 70, II, da Lei Complementar n. 269/07, de forma solidária, entre a pessoa de **Francis Maris Cruz** e o respectivo Secretário de Saúde do período, sendo: e.1) Evanilda Costa do Nascimento Félix (período de 06/06/2017 até 31/09/2017); e e.2) Roger Alessandro Pereira (período 01/01/2017 até 05/06/2017). Os valores deverão ser aqueles informados na tabela de cálculo elaborada pela Secretaria de Controle Externo em seu relatório técnico conclusivo.

f) pela aplicação de multa, proporcional ao dano ao erário, às pessoas de Francis Maris Cruz; Evanilda Costa do Nascimento Félix; Roger Alessandro Pereira, nos termos do artigo 287, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso; e

g) pela expedição de determinação à gestão do Município de Cáceres – MT, para que autorize o pagamento de verbas indenizatórias aos médicos contratados ou efetivos somente se cumprirem os requisitos estabelecidos na lei municipal n. 2.324/2012, com as alterações operadas pela lei n. 2.356/2012, com a devida regulamentação operada pelo Decreto n. 343/2013.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 14 de dezembro de 2020.

(assinatura digital)¹
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

1 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 n. 09/2012 – TCE/MT.

