



PROCESSO Nº : 498858/2023 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO – CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2022
UNIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE – SES
RECORRENTES : GILBERTO GOMES FIGUEIREDO – SECRETÁRIO DE ESTADO DE SAÚDE (01/01/2022 ATÉ 31/03/2022)
KELLUBY DE OLIVEIRA – SECRETÁRIA DE ESTADO DE SAÚDE (04/04/2022 ATÉ 31/12/2022)
RELATOR : CONSELHEIRO ANTÔNIO JOAQUIM

PARECER Nº 2.433/2025

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE. ACÓRDÃO Nº 125/2025 – PP. NÃO PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS E DESRESPEITO À ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS DE CREDORES. INEFICÁCIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO DOMICILIAR QUE SOMENTE FOI PRESTADA APÓS DEMANDAS JUDICIAIS. MANUTENÇÃO PARCIAL DO ACÓRDÃO. PARECER MINISTERIAL PELO PARCIAL CONHECIMENTO DO RECURSO E, NO MÉRITO, PELO SEU PARCIAL PROVIMENTO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Recurso Ordinário**¹, interposto de forma conjunta pelos interessados Gilberto Gomes de Figueiredo (Secretário de Estado de Saúde no período de 01/01/2022 até 31/02/2022) e Kelluby de Oliveria (Secretária de Estado de Saúde no período de 04/04/2022 até 31/12/2022), em face do acórdão n. 125/2025 – PP -, que julgou regulares com ressalvas as contas de gestão da Secretaria de Estado de

¹ Documento digital n. 601089/2025.





Saúde de Mato Grosso quanto ao exercício de 2022, sob a responsabilidade dos recorrentes, com aplicação de multa à Sra. Kelluby de Oliveira em decorrência das irregularidades DB99 e NB99, que totalizam o valor de 12 UPF's/MT, tendo o acórdão sido ementado, no ponto recorrido, da seguinte forma:

ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do art. 21, §1º, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – LOTCE/MT), c/c os arts. 1º, II, e 163 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – RITCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com os Pareceres nº 2.057/2024 e nº 2.533/2024 do Ministério Público de Contas, em: I) julgar regulares, com ressalvas, as Contas Anuais de Gestão da Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso – SES/MT, referentes ao exercício de 2022, sob a responsabilidade do Senhor Gilberto Gomes de Figueiredo (período de 1º/01 a 31/03/2022) e da Senhora Kelluby de Oliveira Silva (período de 04/04 a 31/12/2022); II) **aplicar multa: a) no patamar mínimo de 6 UPFs/MT à Senhora Kelluby de Oliveira Silva (CPF 970.284.871-72), pela manutenção de cada uma das irregularidades, DB99 (achado nº 1) e NB99 (achado nº 3), totalizando 12 UPFs/MT [...] (grifo meu).**

2. Em suas razões recursais, em apertada síntese, os gestores sustentaram que: **a)** quanto à irregularidade DB99 a gestão foi recebida com um quadro caótico e empreendeu esforços para a redução dos restos a pagar, devendo ser considerado o período de calamidade pública da COVID-19 como um fator de impedimento para o adequado cumprimento das responsabilidades financeiras da Secretaria de Estado de Saúde; e **b)** quanto à irregularidade NB99 a responsabilidade do atendimento em *home care* é dos Municípios e estes não se habilitaram no correspondente programa federativo para tanto, o que faz com que a Secretaria de Estado de Saúde assuma a responsabilidade apenas de forma subsidiária e não programada.

3. Por meio do julgamento Singular nº 243/AJ/2025², o Relator proferiu juízo positivo de admissibilidade do recurso, recebendo-o apenas em seu efeito devolutivo, com supedâneo nos artigos 351 e 356 do RITCE/MT.

4. Ato seguinte, em análise recursal, a Secretaria de Controle Externo de

² Documento digital n. 603045/2025.





Recursos concluiu³ pelo desprovimento do recurso e manutenção integral do acórdão recorrido.

5. Por fim, os autos vieram ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer ministerial.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminarmente

6. Inicialmente, cumpre a este *Parquet* avaliar a presença dos requisitos de admissibilidade do petitório recursal, quais sejam: o **cabimento**, a **legitimidade**, o **interesse** e a **tempestividade**, além dos demais previstos no art. 351 do RITCE/MT.

7. O **cabimento** refere-se à possibilidade de recorrer, bem como a previsão do instrumento para a situação que se deseja impugnar. No caso, trata-se de Recurso Ordinário interposto em face de Acórdão. Nos termos do art. 71 da Lei Complementar nº 752/2022 – Código de Processo de Controle Externo do Estado Mato Grosso e art. 361 do RITCE/MT, tal recurso é o cabível para estas circunstâncias, razão pela qual está presente este requisito.

8. Quanto à **legitimidade**, e ao **interesse recursal**, os artigos 68 do Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso e 350 do RITCE/MT preveem que é legitimado a recorrer aquele que é parte no processo ou o Ministério Público.

9. Neste ponto, **considerando que a intenção do recurso é unicamente de afastar a sanção pecuniária aplicada**, conforme se vê na página 08, da petição de recursal, e que **apenas a interessada Kelluby de Oliveira** foi sancionada nas irregularidades recorridas **apenas sua pretensão recursal pode ser conhecida**, o mesmo não ocorrendo em relação ao recorrente **Gilberto Gomes de Figueiredo pois não lhe fora aplicada qualquer penalidade pecuniária** decorrente das irregularidades

³ Documento digital n. 628538/2025.





NB99 e DB99, razão pela qual **não lhe socorre interesse e legitimidade recursal**.⁴

10. Ademais, vislumbra-se que o petitório recursal foi interposto de **forma escrita**, com a devida qualificação dos interessados e procuração juntada aos autos, sendo o **pedido e razões do inconformismo apresentados com clareza e objetividade**.

11. No que concerne ao requisito da **tempestividade**, impõe a necessidade de que o recurso seja interposto dentro do prazo previsto. Nesse sentido, os artigos 69 do Código de Processo de Controle Externo do Estado Mato Grosso, e 120, 121 e 356 do RITCE/MT estabelecem que o prazo para interposição do Recurso Ordinário é de 15 (quinze) dias.

12. No caso em apreço, o recurso foi protocolizado em **07/05/2025**⁵. Ressalta-se que o Acórdão foi divulgado no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso em 04/04/2025 sendo considerado publicado na data de 09/04/2025⁶, estando **cumprido o requisito da tempestividade**, porquanto protocolado dentro do prazo recursal certificado no documento digital n. 590684/2025, isto é, na data de 07/05/2025 que coincide com o termo final do prazo.

13. Isso posto, considerando o preenchimento dos requisitos intrínsecos e extrínsecos, **opina o Ministério Público de Contas pelo conhecimento do Recurso Ordinário interposto apenas em relação à pessoa de Kelluby de Oliveira e pelo não conhecimento em relação à pessoa de Gilberto Gomes de Figueiredo** por lhe faltar interesse e legitimidade recursal nos termos acima expostos.

2.2 Do mérito recursal

14. O acórdão n. 125/2025 – PP - julgou regulares com ressalvas as contas de gestão da Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso quanto ao exercício de 2022, sob a responsabilidade da recorrente, com aplicação de multa à Sra. Kelluby de Oliveira em decorrência das irregularidades DB99 e NB99, que totalizam o valor de 12

⁴ Documento digital n. 601089/2025

⁵ Documento digital n. 601088/2025.

⁶ Documento digital n. 590684/2025.





UPF's/MT, tendo o acórdão sido ementado, no ponto recorrido, da seguinte forma:

ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do art. 21, §1º, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – LOTCE/MT), c/c os arts. 1º, II, e 163 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – RITCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com os Pareceres nº 2.057/2024 e nº 2.533/2024 do Ministério Público de Contas, em: I) julgar regulares, com ressalvas, as Contas Anuais de Gestão da Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso – SES/MT, referentes ao exercício de 2022, sob a responsabilidade do Senhor Gilberto Gomes de Figueiredo (período de 1º/01 a 31/03/2022) e da Senhora Kelluby de Oliveira Silva (período de 04/04 a 31/12/2022); II) **aplicar multa: a) no patamar mínimo de 6 UPFs/MT à Senhora Kelluby de Oliveira Silva (CPF 970.284.871-72), pela manutenção de cada uma das irregularidades, DB99 (achado nº 1) e NB99 (achado nº 3), totalizando 12 UPFs/MT [...] (grifo meu).**

15. Em suas razões recursais⁷, em síntese, a recorrente sustentou que:

a) quanto à irregularidade DB99: a.1) a gestão foi recebida no exercício de 2019 com um quadro caótico e empreendeu esforços para a redução dos restos a pagar, tendo sido publicado o Decreto n. 07/2019 que declarou o estado de calamidade financeira, posteriormente prorrogado pelo Decreto n. 176/2019, devendo ser considerado, ainda, o período de calamidade pública da COVID-19 como um fator de impedimento para o adequado cumprimento das responsabilidades financeiras da Secretaria de Estado de Saúde; **a.2)** apesar destas dificuldades, empreendeu esforços e atuou de forma diligente e planejada conseguindo a redução de restos a pagar entre 2019-2022, conforme gráfico acostado na página n. 03, da petição recursal; **a.3)** dentro das providências realizadas se encontram a realização de autocomposições (autocomposição n. 005/2024) e a elaboração de Plano de Providências de Controle Interno – PPCI nº 021/2023/UNISECI/SES, em observância ao acórdão n. 1060/2023.

b) quanto à irregularidade NB99: b.1) a responsabilidade do atendimento em *home care* é dos Municípios e estes não se habilitaram no correspondente programa federativo para tanto, o que faz com que a Secretaria de Estado de Saúde assuma a responsabilidade apenas de forma subsidiária e não programada; **b.2)** suas alegações estão embasadas pela regulação do tema previsto na Portaria n. GM/MS 2029/2011 que regula o Plano Melhor em Casa, que fora atualizada pela Portaria n. 3005/2024, pela Portaria GM/MS n. 1.450/2023 e pelo Portaria n. 825/2016; **b.3)** salientou que apenas 10 (dez) Municípios do Estado de Mato Grosso se habilitaram para prestar a atenção domiciliar, dentre eles Cuiabá/MT; **b.4)** o atendimento domiciliar descrito como de baixa e média complexidade é de responsabilidade dos Municípios restando ao Estado apenas as hipóteses de alta complexidade, nos termos da

⁷ Documento digital n. 601089/2025.





repartição de competências da Lei n. 8.080/90.

16. Ao final requereu a reforma do acórdão para **afastamento da sanção pecuniária** que lhe foi imposta (página n. 08, da petição recursal).

17. Em Relatório Técnico de Recurso (documento digital n. 628538/2025), a **equipe técnica opinou pelo desprovimento do recurso ordinário** sob a seguinte argumentação:

A Secretária alega ter “herdado” a gestão do órgão já em periclitante situação financeira/orçamentária. O que se aliou ao funesto período da Pandemia de Covid 19. Mas que, inobstante a todos esses revezes, não poupou esforços para dirimir ou atenuar a situação verificada e, finalmente apurada.

Entretanto, não há mais motivos para arguir que a dificuldade de gestão se deu em virtude do evento Pandemia. Tampouco, alegar ter herdado gestão de administrador anterior sem destreza. Nada disso empresta robustez aos argumentos acostados aos autos. Sequer afasta o resultado final da apuração financeira da Secretaria em déficit.

Da mesma forma, inobstante ao volume apurado como déficit em restos a pagar R\$ 302,49 milhões, uma sanção de multa aplicada no patamar de 6 UPF's demonstra não possuir caráter sancionatório. Mas, sim pedagógico. Uma vez que o valor nominal aplicado a nível pecuniário não reflete equivalência ao valor deficitário apurado.

No que diz respeito a irregularidade NB 99. Diversos Grave_99 que sugere que a Secretaria promoveu admissão de pacientes no serviço de atenção domiciliar - Home Care, somente por meio de decisão judicial.

As arguições exaradas pelos Recorrentes não afastam o quadro que se vislumbra: se a população precisa se socorrer do Judiciário para receber atendimento médico ou atendimento de saúde é porque a estrutura que está a ser oferecida pelo Estado é falha.

E, se advém tais medidas de determinação judicial, por certo não são precedidas de planejamento financeiro-orçamentário. O que torna a gestão da saúde, além de ineficiente, extremamente dispendiosa.

Inobstante a haver ou não adesão maciça dos municípios que compõem o Estado trata-se de uma situação que deveria efetivamente ser prevista, aliás, antevista, planejada e executada. Inobstante a qualquer óbice que sobrevenha. Uma vez que não há óbice maior que efetivar uma política pública por determinação judicial ou ser compelido a pagar astreintes por mora no cumprimento de tal decisão. Não há nestes argumentos nada que possua condão de afastar o que foi apurado e determinado no voto do relator.

18. **Passamos à análise ministerial.**

19. No que se refere à **irregularidade DB 99**, as **circunstâncias práticas** devem ser verificadas para fins de determinação de irregularidade ou não na atuação





do gestor nos termos do artigo 22, §1º⁸, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB -, assim como para a **aplicação de sanções** conforme disposto no artigo 61, §2º, I e III⁹, do Código de Processo de Controle Externo, sem descuidar da necessidade de **verificação de dolo ou erro grosseiro** para possibilitar qualquer sanção aos agentes públicos em observância ao artigo 28¹⁰, da LINDB.

20. No caso dos autos, o voto condutor (páginas 10-14, do documento digital n. 588209/2025) do acórdão recorrido assim fundamentou a manutenção da irregularidade e a aplicação e multa à Sra. Kelluby de Oliveira:

Inicialmente, entendo pertinente registrar que a presente irregularidade foi objeto de discussão nas Contas Anuais de Gestão Estadual dos exercícios de 2018, 2019 e 2021, sob a responsabilidade do Sr. Luiz Antônio Vitorio Soares em 2018 e, do Sr. Gilberto Gomes de Figueiredo em 2019 e 2021.

Em 2018, a equipe de auditoria verificou um crescimento de 1.621,38% no valor de Restos a Pagar Processados de 2014 a 2018, bem como não houve pagamento de Restos a Pagar.

Em 2019, a irregularidade também foi detectada, todavia, sanada após a análise da defesa, em virtude do histórico dos exercícios anteriores e da constatação de que em 2019 houve redução nos Restos a Pagar Processados, quando comparado com 2018. Esse entendimento foi seguido ratificado pelo MPC.

Em 2021, constata-se R\$ 23,92 milhões em Restos a Pagar Processados e R\$ 328,68 milhões em Restos a Pagar Não Processados. Assim, não se pode ignorar o histórico narrado.

Além disso, este Tribunal tem entendimento consolidado no sentido de que é dever do Administrador Público realizar o pagamento de despesas legitimamente inscritas em Restos a Pagar, com observância da ordem cronológica, consoante se depreende da Súmula n.º 19, transcrita abaixo:

É dever do administrador público realizar o pagamento de despesas legitimamente inscritas em restos a pagar, com observância da ordem cronológica (art. 5º, Lei 8.666/93), sendo que, no caso de se constatar irregularidade quanto à legitimidade ou legalidade dos processos de liquidação dessas despesas, deve determinar a instauração de processo administrativo para apuração da certeza, da exigibilidade e da liquidez dos créditos, e, ainda, das possíveis responsabilidades. (grifo nosso)

A ordem cronológica é estabelecida pelo art. 5º da Lei n.º 8.666/1993:

⁸ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.^{1º} Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

⁹ Art. 61 Todas as decisões de mérito proferidas pelo Tribunal de Contas deverão ter relatório e: **§ 2º** Na aplicação de sanções, inclusive de multa, serão consideradas: I - a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes do agente; II - as sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente, para fim de dosimetria; III - as funções exercidas pelo agente e a intensidade do acatamento das recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas.

¹⁰ Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.





Art. 5º **Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações** terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, **devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades**, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada. (grifo nosso)

A Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, reforçou em seu art. 141 a necessidade de pagamento segundo a ordem cronológica

Voltando-se para os anos de 2019 a 2022, em que o Sr. Gilberto de Figueiredo esteve à frente da SES/MT, houve uma redução dos Restos a Pagar Processados.

[...]

O descumprimento dessas normas enseja de forma negativa o possível pagamento de juros de mora, lides judiciais e administrativas para adimplemento das obrigações, além de descrédito do órgão com eventuais fornecedores ou prestadores de serviço, que inclusive contabilizam esse atraso da Administração como um custo maior a ser suportado nas contratações com o Poder Público.

[...]

Além disso, a descrição da conduta punível é o não pagamento das despesas inscritas em Restos a Pagar Processados, tendo em vista que nenhum pagamento foi realizado em 2022. E não deixar saldo financeiro para cobertura das despesas inscritas no exercício.

Compulsando os autos, verifico que existe um saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa de R\$ 1.157.848.239,00, suficiente para adimplemento das obrigações inscritas em Restos a Pagar Processados.

Não obstante o MPC ter mantido parcialmente a irregularidade e não reconhecer o *déficit* financeiro, não há dúvidas que a ex-Gestora não comprovou o pagamento das despesas inscritas em Restos a Pagar Processados, o que historicamente contribui de forma significativa para o descrédito do órgão, que possui o orçamento de Mato Grosso com o maior poder de compra (R\$ 1.266 bilhão).

21. Do que consta nos autos e no próprio voto condutor do acórdão n. 125/2025 -PP - verificamos que **não há dolo ou erro grosseiro** na conduta do gestor que justifique a manutenção da penalidade pecuniária, em observância ao artigo 28, da LINDB.

22. Ou seja, a irregularidade deve ser mantida, porém, **a expedição de recomendações e determinações** que já constam no acórdão são suficientes para o caso concreto e devem ser mantidas até mesmo porque não houve recurso quanto à manutenção da irregularidade em si, mas apenas para afastamento da sanção pecuniária, conforme se evidencia na página 08 da petição recursal.

23. Comprovou-se nos autos, e tal elemento consta na fundamentação do voto do relator originário, que a gestão da Secretaria de Estado de Saúde melhorou seus resultados quanto aos restos a pagar referente aos exercícios de 2019-2022, fato





evidenciado no seguinte gráfico (página 11, do documento digital n. 588209/2025):

Voltando-se para os anos de 2019 a 2022, em que o Sr. Gilberto de Figueiredo esteve à frente da SES/MT, houve uma redução dos Restos a Pagar Processados¹⁹:



Fonte: Equipe Técnica, com base no relatório FIP 226 de 2022 (Doc. Digital Nº Doc.: 292781/2023, ANEXO IX, fls. 2880-3118) e Relatório das Contas Anuais de Gestão da SES-MT 2021 (Processo nº 149284/2022).

24. Ademais, como bem asseverado pelo Conselheiro Relator das contas de gestão do exercício de 2022 “compulsando os autos, verifico que existe um saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa de R\$ 1.157.848.239,00, suficiente para adimplemento das obrigações inscritas em Restos a Pagar Processados”, ou seja, existe dinheiro suficiente para o pagamento de restos a pagar, no entanto, **não se pode exigir pronto pagamento pelo gestor considerando as circunstâncias práticas da gestão**, que é exatamente a necessidade de amortizar a situação financeira que encerrou o exercício financeiro de 2018 (gestão anterior) e **o pronto pagamento de todo o valor pode comprometer as demais atuações da pasta.**

25. Com a evolução – redução – dos restos a pagar processados nos exercícios de se seguiram a 2018 (gestão de Gilberto Figueiredo) **verificamos a intenção de adimplemento dos credores** e não o contrário, devendo ser ressaltado os esforços indicados na defesa e reconhecidos pelo Conselheiro Relator.

26. Não é possível que se pretenda a punição pura e simplesmente pela existência de restos a pagar processados e não pagos quanto ao exercício financeiro de 2022 sem considerar o histórico de esforços e ampla redução desta situação que





está comprovada no gráfico acima elaborado pela equipe técnica e contemplado pelo voto condutor.

27. Tendo em vista estas considerações, entendemos pelo **provimento do recurso neste ponto**, por não haver evidências de **dolo ou erro grosseiro**, bem como pelas demonstrações de atuação diligente para reversão da situação financeira da pasta.

28. Outro **fator determinante para afastamento da sanção** à pessoa de **Kelluby de Oliveira** é que sua gestão como titular da pasta se deu apenas a partir de abril/2022, não podendo ser penalizada por **eventual histórico considerado irregular** que decorre da gestão de outros Secretários.

29. Assim como se justificam os resultados de 2019, 2020 e 2021 em razão do que constava em 2018, o mesmo raciocínio se aplica para o gestor **que assume a gestão em seu transcurso e sem qualquer possibilidade de ter participado ou influenciado a elaboração da Lei Orçamentária do exercício em andamento**.

30. Contudo, no que tange aos **pagamentos fora da ordem cronológica**, tendo em vista a expressa previsão do artigo 5º¹¹, da Lei n. 8.666/93, do artigo 141, caput, da Lei n. 14.133/21¹² e, ainda, o enunciado sumular n. 19¹³ desta Corte de Contas, o seu desrespeito configura **erro grosseiro passível de punição**.

31. Ademais, **não houve recurso neste ponto, não havendo, portanto,**

¹¹ Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada. (

¹² Art. 141. No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos: [...]

¹³ É dever do administrador público realizar o pagamento de despesas legitimamente inscritas em restos a pagar, com observância da ordem cronológica (art. 5º, Lei 8.666/93), sendo que, no caso de se constatar irregularidade quanto à legitimidade ou legalidade dos processos de liquidação dessas despesas, deve determinar a instauração de processo administrativo para apuração da certeza, da exigibilidade e da liquidez dos créditos, e, ainda, das possíveis responsabilidades.





devolução da matéria para eventual reanálise e reforma, razão pela qual a sanção deve ser redimensionada para abranger apenas o item **referente ao desrespeito à ordem cronológica de pagamento**.

32. No que tange à irregularidade NB99, sua análise não se resume tão só pela competência comum prevista no artigo 23, II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 – sem considerar a estruturação do Sistema Único de Saúde, as suas normas de estruturação e diretrizes editadas pela União, considerando o seu sistema regionalizado, hierarquizado e descentralizado (artigo 198, caput, e inciso I, da CRFB/88) e, ainda, o **federalismo cooperativo**¹⁴ que lhe é afeto, assim como as normas pertinentes à competência legislativa concorrente (artigo 24, XII e seus §§ 1º a 4º, da CRFB/88).

33. Tendo as balizas acima em vista, o **Supremo Tribunal Federal** fixou o **seguinte entendimento** quanto a **atuação dos entes federados** quanto às prestações no âmbito do Sistema Único de Saúde, seguindo o voto do Min. Relator Alexandre de Moraes na ADPF 672:

Na verdade, a competência material para o desenvolvimento de ações governamentais de saúde pública fornece um dos mais elaborados exemplos de repartição vertical de competências e de federalismo cooperativo no texto da Constituição Federal de 1988.

[...]

É firme, portanto, o entendimento da CORTE a respeito da necessária convivência e harmonia entre as competências da União, dos Estados e dos Municípios em matéria de proteção à saúde, inclusive no tocante a normas de segurança sanitária e epidemiológica.

¹⁴ Sobre o tema: [...] A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o paradigma do **federalismo cooperativo por meio da repartição de competências destinada ao atendimento das finalidades constitucionais**. Pois bem. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o paradigma do **federalismo cooperativo por meio da repartição de competências destinada ao atendimento das finalidades constitucionais**. Esse modelo de organização do Estado exige intenso contato entre os entes públicos para concretização da melhor forma de atendimento das necessidades da coletividade, observados os ditames constitucionais. Esse modelo de organização do Estado exige intenso contato entre os entes públicos para concretização da melhor forma de atendimento das necessidades da coletividade, observados os ditames constitucionais. Assim, como, aliás, já consignei em diversas decisões proferidas nestes autos, **há que observar e estimular a concepção de “amizade federativa” entre as partes envolvidas, de forma que seja estabelecido um diálogo franco, responsável e solidário direcionado à solução de possíveis conflitos**. [...] (Pet 12074 MC-Ref-quarto, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 28-08-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-10-2024 PUBLIC 30-10-2024). (grifo meu).





[...]

Portanto, conforme concluiu Sua Excelência naquele julgamento, o **fortalecimento da ideia de federalismo cooperativo** “gera muito mais efeitos positivos do que uma tentativa de concentração de competências e de sobreposição dos métodos que se consideram mais adequados e pertinentes ao combate de uma epidemia”. Nessa mesma linha, salientou o Ministro EDSON FACHIN, como uma das premissas de seu voto, “é grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais”.

I. A competência dos Estados para legislar sobre a proteção e defesa da saúde é concorrente à União e, nesse âmbito, a União deve limitar-se a editar normas gerais, conforme o artigo 24, XII, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal. II. Não usurpa competência da União lei estadual que dispõe sobre o beneficiamento de leite de cabra em condições artesanais. II. Não usurpa competência da União lei estadual que dispõe sobre o beneficiamento de leite de cabra em condições artesanais. III. Ação direta julgada improcedente para declarar a constitucionalidade da Lei catarinense 1.179/94. III. Ação direta julgada improcedente para declarar a constitucionalidade da Lei catarinense 1.179/94. (ADI 1278, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 16/05/2007, Dje de 31/5/2007).

34. Há, portanto, uma posição de se interpretar os direitos prestacionais como inclusos em um dever de **federalismo cooperativo**, onde os entes federados devem adotar posturas proativas de **colaboração mútua** e a forma de **atuação omissa deliberada** como fez a Secretaria de Estado de Saúde sob o raso argumento de não movimentação das municipalidades, deixando gerar uma situação de judicialização para então se proceder ao atendimento *home care* viola este comando constitucional e também o dever do Estado de prestar a saúde aos seus cidadãos.

35. Não se desconhece o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que, em matéria de solidariedade entre os entes da federação no fornecimento de medicamentos, deve-se observar o **desenho institucional constitucional do artigo 198, I, da CRFB/88 c/c as disposições da Lei n. 8.080/90**, conforme restou evidenciado em sede de repercussão geral no tema n. 793, assim interpretado:

[...] 1. O objeto do Agravo é a correta interpretação e aplicação da tese fixada no Tema 793 da Repercussão Geral, cujo teor é o seguinte: os entes da federação, em decorrência da **competência** comum, são





solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da **saúde**, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de **competências** e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro . 2. **A solidariedade atribuída a todos os entes (art. 23, II, da CF) não pode significar possibilidade absoluta de atropelo, por ordens judiciais, da estrutura fixada essencialmente a partir da lógica hierarquizada e sistematizada das ações e serviços públicos de saúde (art. 198, caput e I, da CF), materializada pela divisão de atribuição feita pela Lei 8.080/1990, que instituiu o Sistema Único de Saúde.** 3. A interpretação do Tema 793-RG deve considerar a existência de solidariedade entre todos os entes em caso de **competência** comum, mas deve observar o direcionamento necessário da demanda judicial ao ente responsável pela prestação específica pretendida, permitindo-se que o cumprimento seja direto e, eventual ressarcimento, eficaz. (RE 1286407 AgR-segundo, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 26-04-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-175 DIVULG 01-09-2022 PUBLIC 02-09-2022).

36. Posteriormente, firmou-se a tese nos temas de repercussão geral n. 1.234 e 06, **também no âmbito dos medicamentos**, definindo a responsabilidade de cada um dos entes no âmbito do Sistema Único de Saúde nesta temática.

37. No entanto, os **temas de repercussão geral n. 06, 793 e 1.234 tem aplicabilidade restrita aos casos de fornecimento de medicamentos, não incidindo no caso em análise quanto ao atendimento domiciliar.**

38. Conforme se vê tanto na defesa quanto nas alegações recursais, a **situação de fato não foi negada, portanto, incontroversa**, pretendendo a defesa justificá-la e, com as justificativas, afastar a irregularidade da forma de agir – ou se omitir.

39. **Razão, contudo, não assiste à recorrente.**

40. A própria Portaria n. 825/2016/MS evidencia que **não são todos os Municípios que podem se habilitar** para prestar os serviços de atenção domiciliar como se vê em seus artigos 25-29.¹⁵

¹⁵ Art. 25. São requisitos para habilitação do SAD: I - população municipal igual ou superior a 20.000 (vinte





41. Diante disto, **cumpria à defesa demonstrar que cada um dos casos judicializados derivou de um Município que cumpria os requisitos, porém, mesmo após intervenção** da Secretaria de Estado de Saúde, permaneceu inerte.

42. **Não é admissível** que a Secretaria de Estado de Saúde, conhecedora da realidade social, econômica, populacional e de infraestrutura dos Municípios do interior do Estado **permanece inerte** unicamente em razão da distribuição de competências comuns sobre a qual **tem a prévia ciência de que será responsabilizada de forma solidária/subsidiária** pois possui a informação quanto aos Municípios devidamente habilitados na forma da Portaria n. 825/2016/MS.

43. **Tendo conhecimento prévio da situação** e informações suficientes para atuação para cumprir com o dever do estado de **entregar os direitos fundamentais prestacionais de saúde à população (artigos 6º e 196, da CRFB/88)** não podem os agentes públicos se amesquinhar de sua atuação unicamente em razão de

mil) habitantes, com base na população mais recente estimada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); II - hospital de referência no Município ou região a qual integra; e III - cobertura de Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU 192) habilitado e em funcionamento. § 1º A população mínima referida no inciso I do "caput" pode ser atingida por um Município, isoladamente, ou por meio de agrupamento de Municípios cuja população seja inferior a 20.000 (vinte mil) habitantes, devendo ocorrer, nesse caso, prévia pactuação na Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e, se houver, na Comissão Intergestores Regional (CIR); § 2º Em Municípios com população igual ou superior a 40.000 (quarenta mil) habitantes será aceito serviço de atendimento móvel de urgência equivalente ao SAMU. § 3º Os Municípios com proposta de SAD por meio de agrupamento deverão celebrar convênio, pactuar Contrato Organizativo de Ação Pública de Saúde (COAP) ou estabelecer outro formato jurídico interfederativo responsável por registrar as atribuições e responsabilidades entre os entes federativos. § 4º Os Municípios referidos no § 3º deverão aprovar os acordos celebrados entre si na respectiva CIB ou na CIR, se houver, e enviá-los ao Departamento de Atenção Hospitalar e de Urgência da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde (DAHU/SAS/MS), juntamente com o projeto referido na Seção seguinte. § 5º No caso de o proponente do SAD ser a Secretaria Estadual de Saúde, o projeto deverá ser pactuado com o gestor municipal de saúde do(s) Município(s) em que o SAD atuará, aprovado na CIB, não sendo permitida a duplicidade de proponentes para um mesmo Município. § 6º No caso do § 5º, o documento com o registro da pactuação deverá ser enviado ao DAHU/SAS/MS juntamente com o projeto referido na Seção seguinte. Art. 26. Os Municípios com população igual ou superior a 40.000 (quarenta mil) habitantes poderão solicitar habilitação de EMAD Tipo 1. Art. 27. Municípios com população inferior a 40.000 (quarenta mil) habitantes poderão solicitar habilitação de EMAD Tipo 2, individualmente, se tiverem população entre 20.000 (vinte mil) e 39.999 (trinta e nove mil e novecentos e noventa e nove) habitantes ou por meio de agrupamento, no caso daqueles com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes. Art. 28. Municípios com população igual ou maior que 150.000 (cento e cinquenta mil) habitantes, poderão solicitar a segunda EMAD e, sucessivamente, 1 (uma) nova EMAD a cada 100.000 (cem mil) novos habitantes. Art. 29. Todos os Municípios com uma EMAD, tipo 1 ou tipo 2, poderão solicitar 1 (uma) EMAD, sendo possível a implantação de mais 1 (uma) EMAD a cada 3 (três) EMAD a mais implantadas.





procedimentos burocráticos, especialmente quando ao dever de atuação com vistas à colaboração e cooperação entre os entes federativos.

44. O que se permite concluir é que a gestão da Secretaria de Estado de Saúde **se omitiu dolosamente** para os fins do artigo 28, da LINDB, contando com o fato de que economicamente é viável aguardar a judicialização do direito, tendo em vista que o dispêndio financeiro é, possivelmente menor, do que a **pronta disponibilização do atendimento domiciliar aos pacientes que dele necessitam, considerando o baixo percentual dos interessados que procuram o Poder Judiciário – e este número já é alto - dentro do universo daqueles que necessitam.**

45. Ainda, citamos o seguinte trecho do voto condutor do Conselheiro Relator (página 31-34, do documento digital n. 588209/2025) como fundamento deste parecer:

Isso implica que a assistência à saúde deve ser acessível a todos os cidadãos, sem restrições desnecessárias, e que a saúde deve ser tratada como um direito fundamental, conforme os princípios do SUS e dispositivos legais.

No entanto, a restrição do acesso ao SAD por meio apenas de decisões judiciais contraria o princípio da universalidade, uma vez que impõe uma barreira adicional para o acesso aos serviços de saúde e pode prejudicar a efetivação do direito à saúde de forma ampla e equitativa.

A judicialização da saúde tem se tornado cada vez mais comum no Brasil, com pacientes recorrendo ao Judiciário para garantir o acesso a tratamentos médicos, incluindo a assistência domiciliar. Embora a atuação judicial possa ser vista como uma ferramenta necessária para garantir direitos quando o sistema público falha, ela também reflete as falhas estruturais e a falta de regulamentação clara no processo de admissão dos pacientes no SAD.

O Estado, por meio do SUS, tem a responsabilidade de oferecer cuidados adequados a todos os cidadãos, respeitando os princípios da equidade e da descentralização. A admissão de pacientes no SAD deveria ser regulada de forma clara e organizada, com processos transparentes e acessíveis, evitando que o Judiciário se torne o único meio de acesso a esse tipo de assistência.

Além do mais, a alegação SES/MT de que não dispõe de programa destinado ao fornecimento do SAD/*Home Care* e tampouco recursos financeiros advindos do Ministério da Saúde (Governo Federal/União), e em razão da negligência dos Municípios que se recusam a proceder a devida habilitação do programa Melhor em Casa, ocasiona prejuízo ao Estado, não merece prosperar.

O Programa Melhor em Casa foi criado em 2011 (Portaria GM/MS n.º 2.029, de 24 de agosto de 2011) com a finalidade de ampliar o acesso a





cuidados de saúde em domicílio visando evitar internações prolongadas e promover a recuperação no ambiente familiar, garantindo um tratamento mais humanizado e reduzindo a superlotação hospitalar. Ele faz parte de uma política de desospitalização para otimização dos recursos do SUS.

Desde 2013 (Portaria GM/MS n.º 963, de 27 de maio de 2013), foi estabelecida o cofinanciamento desse programa pela União, estados e municípios. A adesão ao PMeC deve ser realizada pelos municípios, estados ou Distrito Federal interessados mediante solicitação de habilitação e homologação de equipes do SAD.

Atualmente, para participar do programa, é necessário que outra equipe da Rede de Atenção à Saúde, seja do hospital, da Atenção Primária à Saúde ou da urgência, indique o paciente. Após a indicação, uma equipe de Atenção Domiciliar avalia o paciente para determinar se ele se encaixa no perfil do programa e, em caso afirmativo, elabora um plano de cuidados personalizado.

[...]

Conforme apurado pela Secex, o Estado de Mato Grosso não aderiu ao programa, embora 10 (dez) municípios, incluindo Cuiabá, tenham se inscrito. **Ademais, é dever do gestor planejar as demandas do órgão para supri-las da forma mais eficiente possível e, no caso sob exame, atendê-las exclusivamente pela via judicial é, sem dúvidas, a opção mais cara e demorada.**

Ademais, é competência do estado assessorar os municípios, pois além de ser uma disposição legal, trata-se de um dever constitucional, que não pode ser apenas viabilizado mediante decisões judiciais. (grifo meu).

46. Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo provimento parcial do recurso para: **a) manter integralmente a irregularidade, com as recomendações e determinações do acórdão, no entanto, afastando a sanção pecuniária para a pessoa de Kelluby de Oliveira, quando à irregularidade DB99, unicamente no que tange aos restos à pagar, e devendo ser redimensionada a penalidade quanto à permanência da não observância da ordem cronológica de pagamentos; e b) desprover o recurso quanto à irregularidade NB99.**

3. CONCLUSÃO

47. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual), **manifesta-se:**

a) preliminarmente:

a.1) pelo conhecimento do Recurso Ordinário unicamente da recorrente





Kelluby de Oliveira, pois presentes os requisitos processuais de admissibilidade;

a.2) pelo **não conhecimento** do Recurso Ordinário em relação à Gilberto Figueiredo em razão da ausência de interesse recursal, nos termos da fundamentação.

b) no mérito, pelo **provimento parcial** do recurso para:

b.1) manter integralmente a irregularidade, com as recomendações e determinações do acórdão, no entanto, **afastando unicamente a sanção pecuniária para a pessoa de Kelluby de Oliveira**, quando à irregularidade DB99, **restrito** ao que tange aos restos a pagar, e devendo ser redimensionada a penalidade quanto à permanência de sanção apenas da não observância da ordem cronológica de pagamentos; e

b.2) desprover o recurso quanto à irregularidade NB99.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 18 de julho de 2025.

(assinatura digital)¹⁶
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

16 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.

