



SUMÁRIO

1. Introdução.....	2
2. Das contrarrazões.....	6
2.1 Contrarrazões do Sr. José Marcos Santos da Silva	6
2.1.1 Síntese da manifestação.....	6
2.1.2 Análise técnica das contrarrazões	7
2.2 Contrarrazões do Sr. Ciro Rodolpho de Arruda Gonçalves	9
2.2.1 Síntese da manifestação.....	9
2.2.2 Análise técnica das contrarrazões	10
2.3 Contrarrazões da Associação Congregação de Santa Catarina	10
2.3.1 Síntese da manifestação.....	10
2.3.2 Análise técnica das contrarrazões	11
2.4 Contrarrazões do Sr. Eduardo Luiz Conceição Bermudez	12
2.4.1 Síntese da manifestação.....	12
2.4.2 Análise técnica das contrarrazões	18
3. Conclusão.....	20



PROCESSO Nº	:	50792/2015
INTERESSADO	:	FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE
UNIDADE GESTORA	:	INSTITUTO GERIR
CNPJ	:	04.441.389/0001-61
ASSUNTO	:	RECURSO ORDINÁRIO - ANÁLISE DE CONTRARRAZÕES
RESPONSÁVEIS	:	CIRO RODOLPHO PINTO DE ARRUDA GONÇALVES GEOVANE FREITAS NEVES EDUARDO LUIZ CONCEIÇÃO BERMUDEZ JOSÉ MARCOS SANTOS DA SILVA MARCO AURÉLIO BERTULIO DAS NEVES
RELATOR ORIGINÁRIO	:	CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS
RELATOR	:	CONSELHEIRO GUILHERME ANTÔNIO MALUF
EQUIPE TÉCNICA	:	ELAINE JACOB DOS SANTOS ADACHI

RELATÓRIO TÉCNICO DE CONTRARRAZÕES AO RECURSO ORDINÁRIO

1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de análise das Contrarrazões apresentadas pelos responsáveis Sr. José Marcos Santos Silva; Sr. Ciro Rodolpho Pinto de Arruda Gonçalves; Associação Congregação Santa Catarina e Sr. Eduardo Luiz Conceição Bermudez face ao Recurso Ordinário interposto pelo Ministério Público de Contas/TCE-MT, por intermédio do Procurador Público de Contas William de Almeida Brito Júnior.

2. O Recurso Ordinário objetivou a reforma do Acórdão nº 320/2017-TP, que julgou regulares com recomendações, determinações legais, aplicação de multas e restituição ao erário as Contas Anuais de Gestão do Fundo Estadual de Saúde referentes ao exercício de 2015, para que seja aplicada multa aos responsáveis, bem como determinada a instauração de Tomada de Contas Ordinária.



3. A seguir, transcreve-se o Acórdão nº 320/2017-TP:

[...] preliminarmente, **declarar a REVELIA** do Sr. José Marcos Santos da Silva e da Sra. Benedita Leandro, com fundamento no artigo 140, § 1º, da Resolução nº 14/2007, c/c o artigo 6º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 269/2007; e, no mérito, julgar **REGULARES**, com **recomendações e determinações legais**, as Contas Anuais de Gestão do Fundo Estadual de Saúde, relativas ao exercício de 2015, gestão dos Srs. Marco Aurélio Bertúlio das Neves, no período de 1º-1 a 4-10-2015, e Eduardo Luiz Conceição Bermudez, no período de 5-10 a 31-12-2015, sendo os Srs. Benedita Leandro e José Marcos Santos da Silva - diretores dos Hospitais Regionais de Colíder e de Alta Floresta, respectivamente; Inês de Souza Leite Sukert – diretora-geral do Hospital Metropolitano de Várzea Grande, Rejanes Joana Potrich Zen e Wanderson Aristides Silva – interventores dos Hospitais Regionais de Sorriso e de Sinop, respectivamente; o Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano, neste ato representado pelos procuradores Josenir Teixeira – OAB/SP nº 125.253 e Aline Santos Malhado - OAB/MT nº 15.140, sendo o Sr. José Carlos Rizoli – presidente; a Sociedade Beneficente São Camilo (Hospital Regional de Rondonópolis Irmã Elza Giovanella), sendo os Srs. Justino Scatolin e Geovani Freitas Neves – superintendente e diretor administrativo, respectivamente; e a Associação Congregação de Santa Catarina (Hospital Regional de Cáceres), sendo o Sr. Mário Rodrigo Kaoru Utsunomiya – diretor executivo; e, **afastar** as irregularidades referentes aos itens 6.3, 13.1, 14.1, 19.1, 20.1, 21.1, 22.1 e 23.1; **recomendando** à atual gestão que, quanto ao item 9.1, observe o cumprimento do disposto no artigo 63 da Lei nº 4.320/1964, em razão de que as notas fiscais referentes à despesas médicas destinadas a atender o Hospital Regional de Alta Floresta são atestadas e pagas sem a devida conferência da efetiva prestação do serviço; e, **determinando** à atual gestão que: **a)** realize nova licitação para os serviços então executados no contrato firmado entre a Sociedade Beneficente São Camilo e a empresa Lavan-deria Alba (Contrato de Gestão nº 002/2011 – Hospital Regional de Rondonópolis), com a devida pactuação de condições vantajosas para o Poder Público, conforme a irregularidade do item 5.2; **b)** designe fiscal para acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos, de acordo com o artigo 67 da Lei nº 8.666/1993, conforme apontamento do item 15.1; **c)** crie uma comissão, por meio de instrumento próprio, para acompanhar e fiscalizar a aplicação desses recursos públicos, bem como a cobrança da prestação de contas, conforme item 16.1; **d)** adote medidas a fim de regularizar o caráter temporário do gerenciamento do Hospital Metropolitano de Várzea Grande, bem como dos Hospitais Regionais de Alta Floresta e de Colíder, conforme irregularidades dos itens 17.1 e 17.2; e, **e)** observe as recomendações propostas no Parecer do Ministério Público de Contas, naquilo que lhe couber; **determinando**, ainda, à atual gestão da Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso, que **instaure Tomadas de Contas Especiais** com relação às seguintes irregularidades: **1) item 1.1**, em razão do pagamento irregular de R\$ 263.088,00 à empresa MTM Construções Ltda. (Contrato nº 031/2014/SES/MT), referente à locação do imóvel para instalação da Superintendência de Vigilância em Saúde juntamente com as Coordenadorias de Vigilância Ambiental, Epidemiológica, Sanitária e Saúde do Trabalhador, o qual nunca foi ocupado para a finalidade contratada, que deverá ser concluída no **prazo de 180 (cento e oitenta) dias**; **2) item 7.1**, em razão do prejuízo ao erário ensejado por pagamentos sem prestação de contas suficiente, no montante de R\$ 1.219.695,72, com o fim de apurar quanto do serviço foi realmente prestado, devendo encaminhar os resultados a este



Tribunal **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias**; e, **3) item 12.1**, a fim de verificar a regularidade dos atos praticados pelo Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano, durante os meses de abril e maio/2015, nos quais tal entidade administrou o Hospital Regional de Sorriso por meio do Contrato de Gestão nº 003/2012, em razão de possível prejuízo ao erário, devendo encaminhar os resultados **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias**; **determinando**, ainda, as seguintes **restituições de valores** aos cofres públicos estaduais, que deverão ser atualizados, conforme discriminado a seguir: **a)** quanto ao item 8.1, o **valor de R\$ 42.277,44**, a ser restituído pelo Sr. José Marcos Santos da Silva (CPF nº 157.163.845-87), referente ao pagamento de despesas, nas quais não houve fiscalização e controle na pesagem da roupa suja a ser desinfetada pela empresa Grifort Indústria e Serviços de Apoio e Assistência à Saúde Ltda., nos meses de maio e junho/2015; e, **e, b)** quanto ao item 18.1, o **valor total de R\$ 59.325,04**, sendo: **R\$ 17.361,39** a ser restituído pelo Sr. Eduardo Luiz Conceição Bermudez (CPF nº 210.332.501-04); e, **R\$ 41.963,65** a ser restituído pelo Sr. Marco Aurélio Bertúlio das Neves (CPF nº 405.581.851-34); e, por fim, nos termos do artigo 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c os artigos 286, § 1º, da Resolução nº 14/2007, e 3º, II, "a", da Resolução Normativa nº 17/2016, **aplicar** ao Sr. Eduardo Luiz Conceição Bermudez a **multa de 42 UPFs/MT**, em razão das irregularidades constantes nos itens 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 16.1, 17.1 e 17.2, sendo 6 UPFs/MT para cada uma; e, **aplicar** ao Sr. Marco Aurélio Bertúlio das Neves a **multa de 18/UPFs/MT**, em razão das irregularidades constantes nos itens 16.1, 17.1 e 17.2, sendo 6 UPFs/MT para cada uma. As restituições de valores e as multas deverão ser recolhidas com recursos próprios, **no prazo de 60 dias**. Os boletos bancários para recolhimento das multas estão disponíveis no endereço eletrônico deste Tribunal de Contas – <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>. **Encaminhe-se** cópia desta decisão ao Governador do Estado de Mato Grosso, para que adote as providências que entender cabíveis. **Encaminhe-se** também cópia desta decisão ao Controlador-geral do Estado, para conhecimento e providências em relação a instauração das tomadas de contas especiais.

4. Relevante informar que a matéria impugnada no Recurso Ordinário, e sobre a qual o *Parquet* de Contas pretende que se incida efeito suspensivo, está contida nas irregularidades descritas nos itens 5.2 (JB01); 6.3 (JB01); 8.1 (JB01); 15.1 (HB04); 18.1 (JB01); e 21.1 (JB02).

5. Desse modo, transcreve-se a seguir os pedidos insertos no Recurso Ordinário interposto e contrarrazoados no presente relatório:

(...)

c) após o regular processamento, requer o **conhecimento e provimento total do recurso**, a fim de que seja reformado o Acórdão nº 320/2017-TP nos seguintes termos:

c.1) pela **aplicação multa pecuniária** em decorrência da irregularidade JB01, referente ao **item 5.2**, nos termos da Resolução Normativa nº 17/2016-TCE/MT;



c.2) pela **imputação de débito no valor de R\$ 995,98 (novecentos e noventa e cinco reais e noventa e oito centavos)**, ao Sr. Mário Rodrigo Kaoru Utsunomiya, referente ao **item 6.3**, valor esse que deve ser atualizado monetariamente e ressarcido com recursos próprios pelo responsável, bem como pela **aplicação de multa proporcional ao dano ao erário**, com fundamento no art. 75, II, da Lei Complementar nº 269/07 c/c os arts. 287 e 289, I, do Regimento Interno do TCE/MT, segundo os patamares estabelecidos no art. 7º da Resolução nº 17/2016, por estar de acordo com o posicionamento assente deste do Tribunal de Contas;

c.3) pela **aplicação de multa proporcional ao dano de R\$ 42.227,44**, devidamente constatado no **item 8.1** dos autos, com fulcro no art. 75, II, da Lei Complementar nº 269/07 c/c os arts. 287 e 289, I, do Regimento Interno do TCE/MT, segundo os patamares estabelecidos no art. 7º da Resolução nº 17/2016;

c.4) pela **aplicação de multa pecuniária** em razão da irregularidade contida no **item 15.1**, haja vista ser inequívoco a falta de designação de fiscal de contrato, situação, inclusive, que resultou no dano acima evidenciado;

c.5) pela **aplicação de multa proporcional ao dano de R\$ 59.325,04** constatado no **item 18.1**, com fulcro no art. 75, II, da Lei Complementar nº 269/07 c/c os arts. 287 e 289, I, do Regimento Interno do TCE/MT, segundo os patamares estabelecidos no art. 7º da Resolução nº 17/2016;

c.6) pela **determinação de instauração de tomada de contas ordinária**, com o intuito de aprofundar a análise quanto à aquisição de medicamentos acima do preço de referência constante na tabela de preço elaborada pela Controladoria Geral da União – CGU, sanando todas as dúvidas expostas pelo Relator **no item 21.1**, bem como se houve de fato dano ao erário e, por consequência, os possíveis responsáveis.

6. Os responsáveis manifestaram-se nos autos apresentando suas contrarrazões ao Recurso Ordinário, protocoladas no TCE/MT nas seguintes datas: Sr. José Marcos Santos da Silva, em 10/12/2018 (Doc. digital nº 248121/2018); Sr. Ciro Rodolpho Pinto de Arruda Gonçalves em, 12/12/2018 (Doc. digital nº 251232/2018); Associação Congregação de Santa Catarina, em 14/12/2018 (Doc. digital nº 253550/2018); e Sr. Eduardo Luiz Conceição Bermudez, em 18/12/2018 (Doc. digital nº 256173/20187).

7. Informa-se que o Sr. Mario Rodrigo Kaoru Utsunomiya não se manifestou nos autos, fato que resultou no efeito de revelia, com base no artigo 6º parágrafo único da Lei Complementar nº 269/2007 e artigo 140 § 1º da Resolução Normativa nº 14/2007. No entanto, verifica-se que a Associação Congregação de Santa Catarina manifestou-se apresentando as contrarrazões relacionadas ao apontamento descrito no item 6.3 do Relatório Preliminar.



2. DAS CONTRARRAZÕES

8. Os recorridos, após regularmente notificados, apresentaram em sede de contrarrazões seus argumentos, cujas respectivas análises constam abaixo:

2.1 Contrarrazões do Sr. José Marcos Santos da Silva

2.1.1 Síntese da manifestação

9. Preliminarmente, o responsável alega que a possibilidade de aplicação de multas pelos Tribunais de Contas está prevista no artigo 71, VIII, da Constituição Federal, que conferiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) a competência de aplicar aos responsáveis, em casos de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado.

10. Acrescenta que essa competência estendeu-se aos Tribunais de Contas Estaduais, mas que a palavra “aplicar” utilizada no texto constitucional tem o sentido de “faculdade” e não de “obrigatoriedade”.

11. Revela ser este o entendimento da Consultoria Jurídica do TCU, exposta junto ao TC 02.540/2010-1, acórdão nº 1314/2013 -TCU, *in verbis*:

“8. Feitas essas distinções conceituais, pode-se concluir que, quando o TCU imputa débito, ele está aplicando uma sanção reintegrativa ou compensatória, pois a sua finalidade é restituir o Poder Público à situação anterior ao ilícito ou compensar o erário, procurando reaver as quantias não aplicadas, mal aplicadas ou desviadas.

9. Entretanto, quando o TCU utiliza sua faculdade de aplicar multa, a sanção possui natureza nitidamente diversa. A leitura do parágrafo único do art. 19 da Lei nº 8.443/1992 não deixa dúvida de que a aplicação de multa independe de existência de débito.” (itálico nosso).

12. Informa que este próprio Tribunal já enfrentou a questão no Recurso Ordinário nº 6.385-1/2016, interposto pelo Ministério Público de Contas no processo nº 6.484-0/2015, e no qual o recorrente questiona o juízo feito pelo Relator no Acórdão nº 10/2016 de não aplicação de multa ao responsável de forma proporcional ao dano, mesmo diante da determinação para restituição, tendo seu recurso não provido.

13. Em seguida, transcreve *in verbis* as razões do voto do Relator:



“A aplicação de multa é uma faculdade conferida ao Tribunal de Contas da União pela Constituição Federal em seu artigo 71, VIII, e estendida aos Tribunais de Contas dos Estados em função do princípio da simetria, nos termos do artigo 75, sendo que na Constituição estadual essa possibilidade foi fixada pelo artigo 47, IX.

...

Ao se fazer uma retrospectiva das decisões proferidas por essa Corte de Contas, percebe-se que a não aplicação da multa por dano ao erário é algo habitual, desde que apurada a não ocorrência do dolo”

14. Conclui que a aplicação de multa é uma faculdade, que deve ser analisada em cada caso concreto, e que no presente caso o Relator analisou e afastou e termina requerendo que o Recurso Ordinário interposto pelo Ministério Público de Contas seja, no mérito, não provido.

2.1.2 Análise técnica das contrarrazões

15. Informa-se que são imputadas ao responsável as irregularidades a seguir descritas:

8) JB01 DESPESAS_GRAVE_01. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964).

8.1) Ausência de fiscalização e controle na pesagem da roupa suja a ser desinfetada pela empresa Grifort Indústria e Serviços de Apoio e Assistência a Saúde Ltda. em descumprimento ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93 c/c art. 63, §1º, II, da Lei 4.320/64, ocasionando o pagamento lesivo de R\$ 42.277,44 (9.416 quilos) nos meses de maio e junho/2015.

21) JB02 DESPESAS_GRAVE_02. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado superfaturamento (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 66 da Lei 8.666/1993).

21.1) Aquisição de medicamentos no montante de R\$ 53.399,20 acima do preço de referência constante na tabela de preço elaborada pela Controladoria Geral da União - CGU, ocasionando o pagamento de despesas lesivas à Administração Pública, em infringência ao disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal e o art. 3º da Lei 8.666/93.

16. No que se refere ao item 8.1 consta na peça recursal que, não obstante o Relator tenha aplicado a determinação para ressarcimento, não houve a aplicação de multa proporcional ao dano, de acordo com o que dispõem os artigos 287 e 289, I do Regimento Interno do Tribunal de Contas, apesar da configuração do achado de irregularidade.



17. Preliminarmente, informa-se que o poder sancionador desta Corte de Contas resta previsto no art. 71, inciso VIII da Constituição Federal, que dispõe:

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

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;" (grifo nosso)

18. Dessa forma, resta clara a obrigatoriedade da aplicação de multa ao se constatar irregularidades.

19. Contudo, verifica-se, quanto à aplicabilidade de multas aos responsáveis, que o entendimento consolidado nesta Corte de Contas é no sentido de ser ato discricionário dos julgadores, tendo em vista diversos acórdãos que, em análise ao caso concreto e à natureza da irregularidade, optam pela aplicação ou não da sanção, decidindo-se com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

20. Segue abaixo, exemplificando, as razões do voto do julgamento do Recurso Ordinário interposto pelo Ministério Público de Contas/TCE-MT - Processo nº 17.865-9/2014, no qual o Conselheiro Relator se manifesta quanto à possibilidade de análise do caso concreto para decidir-se sobre a imputação da sanção pecuniária:

RELATOR : JOSÉ CARLOS NOVELLI

"(...) Todavia, muito embora o poder sancionador atribuído aos Tribunais de Contas esteja de fato vinculado à observância da legislação pertinente, entendo que, **competem àqueles julgadores a apreciação dos contornos fáticos e probatórios do caso em concreto**, o qual **subsidiará a medida necessária da sanção**, em respeito, inclusive, aos **princípios da proporcionalidade, do livre convencimento motivado**. (...)"(grifo nosso)

21. No recurso supramencionado o relator cita em sua fundamentação, ademais, o art. 77 da Lei Complementar 269/2007, a seguir transcrito:

"Art 77. O Tribunal de Contas **levará em conta, na fixação de multas**, entre outras circunstâncias, as de **exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional**, bem assim se agiu com dolo ou culpa." (Grifo nosso).



22. Em contraponto ao entendimento do MPC/TCE-MT pela aplicação de multa aos responsáveis nos termos do art. 75 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas c/c artigo 289 do Regimento Interno TCE/MT, constata-se no texto deste artigo um elemento de discricionariedade, logo no início da sentença, com a verbo “poderá”, inferindo-se que a aplicação de multa é disposição facultativa, conforme demonstra-se a seguir:

Art. 289. **Poderá ainda ser aplicada multa**, isolada ou cumulativamente, com observância aos valores referenciais - em UPFs/MT - estabelecidos em regulamento próprio, aos responsáveis por:

- I, ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário;
- II. infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- III. descumprimento de decisão, diligência, recomendação ou solicitação do Tribunal;
- IV. sonegação de documento ou informação ao Tribunal de Contas;
- V. obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;
- VI. reincidência no descumprimento de decisão do relator ou do Tribunal de Contas;
- VII. inadimplência na remessa, por meio informatizado ou físico, dos documentos e informações a que está obrigado por determinação legal, independentemente de solicitação do Tribunal (grifamos)

23. Dessa forma, tendo em vista as normas supramencionadas, entende-se pelo não provimento do recurso ordinário no sentido de aplicação de multas de forma peremptória e absoluta.

2.1 Contrarrazões do Sr. Ciro Rodolpho Pinto de Arruda Gonçalves

2.2.1 Síntese da manifestação

24. O responsável manifesta-se no sentido de que como o recorrente - Ministério Público de Contas - apenas requer a instauração de Tomada de Contas Ordinária, não impugando a obrigação à Controladoria Geral do Estado – CGE para fazê-lo, não há motivo para contrarrazoar.

25. Considera que o pedido de reforma do Acórdão nº 320/2017 proposto pelo Ministério Público de Contas não se opõe aos fundamentos apresentados no seu próprio recurso, uma vez que este impugna tão somente decisão no Acórdão que determina que a Controladoria Geral do Estado instaure Tomada de Contas Especial na Secretaria de Saúde face às irregularidades constatadas.



26. O responsável entende que a instauração de Tomada de Contas Especial não está no âmbito de suas atribuições, conforme fundamentado no Regimento Interno do Tribunal de Contas/MT e da Controladoria Geral do Estado, bem como em jurisprudências do Tribunal de Contas da União, cujo entendimento é de que esta competência é privativa das autoridades do órgão ou entidade da Administração Pública envolvida no caso concreto para a instauração de procedimento fiscalizatório, bem como dos órgãos de controle externo.

2.2.2. Análise técnica das contrarrazões

27. Verifica-se que o responsável não discorda dos argumentos apresentados no Recurso Ordinário pelo Ministério Público de Contas e, dessa forma, não apresenta suas contrarrazões, de fato.

2.3 Contrarrazões da Associação Congregação de Santa Catarina

2.3.1 Síntese da manifestação

28. O responsável alega, quanto aos gastos realizados com alimentação dos colaboradores em eventos e palestras, que os mesmos estão intimamente ligados ao objeto do Contrato de Gestão, posto que a capacitação dos profissionais é a maneira mais eficaz de qualificar os serviços que serão prestados à população.

29. Acrescenta que realizou investimento em treinamentos para os colaboradores com o objetivo de estimulá-los a desempenharem de modo eficaz suas atividades e que além do valor ser irrisório quando comparado aos recursos administrados pela ACSC é incorreto afirmar-se que tal gasto não se inclui no objeto do contrato.

30. Conclui requerendo o reconhecimento das contrarrazões e que, providas no mérito, ensejem a manutenção da decisão proferida no Acórdão nº 320/2017, como também que todas as intimações e/ou publicações sejam efetuadas exclusivamente em nome do Sr. Renato Guilherme Machado Nunes, OAB/SP nº 162.694.

2.3.2. Análise técnica das contrarrazões



31. Informa-se que o Recurso Ordinário ora contrarrazoado restou descrito no subitem 1.3, Item 1 - Análise da execução do Contrato de Gestão nº 004/2011, à fl. 78 do Doc. digital nº 95452/2016, o qual apresenta o quadro com a descrição das despesas ilegítimas relacionadas à compra de alimentos e bebidas no valor de R\$ 995,98, cujo propósito identificado pela equipe técnica à época foi a comemoração mensal dos aniversariantes, o que não se coaduna, portanto, com a finalidade do Contrato de Gestão, que é a aplicação do recurso público na gestão hospitalar.

32. Verifica-se no Relatório de Defesa a justificativa apresentada pelo responsável para a irregularidade 6.3 (JB01), à fl. 16 do Doc. digital nº 200505/2016, e transcrita pela equipe técnica (*in verbis*):

“A defesa justifica que, após diversos estudos realizados pelo Setor de Recursos Humanos, a Diretoria chegou à conclusão de que “Funcionários felizes e satisfeitos no trabalho produzem mais e com maior eficiência”. Assim, instituíram a comemoração dos aniversariantes do mês. Reconhece que as despesas com os aniversariantes são desnecessárias, mas em momento algum considerou que as despesas viessem a prejudicar o Erário.

33. Nas contrarrazões, no entanto, o responsável justifica a referida despesa pela ocorrência de eventos e palestras para treinamento com objetivo de capacitação dos profissionais, e a decorrente necessidade de fornecimento de alimentação e bebidas aos colaboradores, e que os treinamentos estariam contidos no objeto do Contrato de Gestão.

34. Contudo, o responsável não informa, para fazer valer sua nova versão, a que se referia o treinamento; a identificação de palestrantes/responsáveis pela capacitação; quantidade e identificação dos funcionários que receberam o treinamento; quantidade de horas utilizadas, dentre outras informações que garantiriam a existência do fato alegado.

35. Dessa forma, em não se verificando o interesse público na realização desta despesa para comemoração de aniversário mensal dos funcionários do hospital, conforme relato da equipe técnica; bem como não se comprovando que a despesa foi realizada em prol de treinamento para capacitação de funcionários, cujo entendimento do responsável faria parte



do objeto do Contrato de Gestão, não há como se cogitar em afastar-se a irregularidade imputada ao responsável e a consequente obrigação de restituição ao erário do valor de R\$ 995,98 com despesas ilegítimas.

36. Portanto, pelas razões acima expostas, sugerimos pelo provimento das razões do Recurso Ordinário interposto pelo Ministério Público de Contas.

2.4 Contrarrazões do Sr. Eduardo Luiz Conceição Bermudez

2.4.1 Síntese da manifestação

37. O responsável informa que o Ministério Público de Contas apresentou Embargos de Declaração em face do Acórdão nº 320/2017-TP devido a contradições e omissões na decisão. Acrescenta que em decorrência da negativa de provimento aos embargos, em decisão contida no Acórdão nº 160/2018-TP, manteve-se inalterado o julgamento.

38. Alega que, diante da irresignação com a decisão contida no Acórdão nº 160/2018-TP, o *Parquet* de Contas apresentou Recurso Ordinário, ora contrarrazoado, cujo objeto recursal são as irregularidades contidas nos itens 5.2 (JB01); 6.3 (JB01); 8.1 (JB01); 15.1 (HB04); 18.1 (JB01); e 21.1 (JB02).

39. Informa que ocupou o cargo de Secretário Estadual de Saúde de 05/10/2015 a 31/07/2016 e que, portanto, menos de ¼ da sua gestão diz respeito às contas julgadas pela Corte de Contas no exercício de 2015.

O responsável entende, quanto à alegação ministerial para aplicação de multa proporcional ao dano nas irregularidades dos itens 8.1 (JB01) e 15.1 (HB04) do Relatório Preliminar - ausências de fiscalização no controle da pesagem de roupa a ser desinfetada pela Lavanderia Griffort e de designação de fiscal de contrato - que tal apontamento não merece prosperar, posto não ter sido direcionado a ele desde o início, mas ao gestor José Marcos dos Santos da Silva.

40. Disserta que tal apontamento em fase recursal representa supressão ao direito de defesa e ao contraditório, acrescentando que o apontamento desconsiderou o período em que permaneceu no cargo e que por desrespeito ao princípio do devido processo legal e da ampla defesa o Recurso Ordinário deve ser afastado.



41. Reclama que a realidade imposta à gestão é de extrema dificuldade quanto ao manuseio de recursos disponíveis na Administração da Secretaria de Saúde e do Fundo de Saúde do Estado de Mato Grosso e traz, a seguir, observações do Conselheiro Relator no Acórdão nº 320/2017-TP (pg. 53 das razões do voto):

“(…) ainda que o gestor (ordenador de despesa) tenha a responsabilidade em designar o fiscal do contrato, essa irregularidade deveria ter sido observada pelo controle interno da unidade ou da própria Secretaria de Saúde, pois entendo que é impossível ao gestor ter “seus olhos” em todos os atos de gestão”

42. Ressalta que determinados aspectos, como o reinício de trabalhos inacabados pela gestão anterior; insuficiência de recursos humanos e financeiros, devam ser avaliados pelo órgão de controle para fins de aplicação de qualquer sanção.

43. Acrescenta que a responsabilização do gestor, além de ser subjetiva, somente pode ocorrer quando comprovado o dolo ou a culpa por seus atos, de acordo com o artigo 37, § 6 da Constituição Federal, e que esta responsabilidade sequer foi colocada nos autos ou demonstrada pelo MPC/TCE-MT em seu Recurso Ordinário.

44. Destaca que, segundo jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que não se trata em reputar ilegalidade a um ato que causou prejuízo à Administração, seja este por ação ou omissão, para que haja responsabilização do agente público, mas que para a aplicação de sanção deverão ser demonstradas a materialidade, a autoria e a intenção na realização do ilícito, sendo que no presente caso isso não ocorreu.

45. Transcreve trechos do voto do Ministro Napoleão Nunes Filho nos Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial n. 184.923-SP (DJE 05.03.2015):

2. O dolo reclama, ao menos, a consciência da ilicitude (dolo genérico) pelo agente e, no caso, havia a presunção de legalidade do ato, em razão da vigência da Lei Municipal 1.328/89, de Rio das Pedras/SP, que autorizava as contratações de empregado temporário, sem concurso público, o que, segundo a jurisprudência desta Corte Superior, afasta a configuração do alto ímprobo e, inclusive, o dolo genérico. Precedentes: AgRg no Ag 1.324.212/MG, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 13.10.2010; AgRg no AgRg no REsp 1.191.095/SP, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 25/11/2011.

3. Para fins de improbidade administrativa, releva ainda a verificação se o dolo, seja genérico ou específico, está no resultado ou na conduta; se a resposta apontar o resultado, pode-se concluir que sempre estará o dolo presente; no entanto, certo é que o dolo está na conduta, na maquinação, na maldade, na malícia do agente, e isso é o que deve ser demonstrado.



4. O dolo relaciona-se sempre com um tipo legal e, por isso, é que se fala em dolo típico; esse mesmo dolo é o chamado genérico, sendo o requisito subjetivo geral exigido em todos os ilícitos dolosos: consciência e vontade de concretizar os requisitos objetivos do tipo.

46. Destaca que a orientação acima influenciou a alteração da Lei de Interpretação da Normas de Direito Brasileiras (LINDB – Dec. Lei n. 4.657/1942), promovida pela Lei 13.665/2018, a qual incluiu dispositivos sobre interpretação e aplicação das normas jurídicas pela Administração Pública, em especial pelos órgãos de controle.

47. Salaria que o novo dispositivo é oriundo da jurisprudência e transcreve o art. 22 da LINDB:

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.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.”

48. Explica que mesmo que tenha havido qualquer irregularidade, na avaliação dos fatos devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades do gestor, sendo que o Recurso Ordinário do MPC/TCE-MT não considerou as circunstâncias apresentadas, conforme estabelece o parágrafo 2º, tampouco levou em conta sua participação no exíguo período fiscalizado e suas possibilidades de atuação nesse período.

49. Informa que não foram observados os instrumentos disponibilizados ao gestor e que os órgãos de controle devem considerar a questão da proporcionalidade na aplicação da sanção – exigida no parágrafo 3º do artigo 22 da LINDB – posto que o MPC no Recurso Ordinário requer restituições acima de R\$ 22.000,00, superior à própria renda e patrimônio do recorrente.

50. Requer que seja observada pela Corte de Contas ainda as consequências práticas da decisão, conforme o artigo 20 da LINDB abaixo transcrito:



Art. 20

Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

51. Conclui que a decisão deve demonstrar a necessidade da medida imposta ou a invalidade do ato e apresenta o artigo 28 da LINDB, que entende deva ser aplicado imediatamente na análise do presente recurso e que resta a seguir transcrito:

Art. 28

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

52. Disserta que tal norma determina que se observe as circunstâncias da realidade e que o gestor público somente seja responsabilizado, de forma expressamente motivada, quando restar provado nos autos sua ação ou omissão para a ocorrência de prejuízo à Administração Pública.

53. Teceu considerações quanto a sua atuação como gestor, informando que determinou prazo para a finalização de Processos Administrativos Disciplinares anteriormente instaurados, como também deu andamento às correções dos Contratos de Gestão dos Hospitais Regionais sob a administração das Organizações Sociais de Saúde, demonstrando sua intenção de praticar uma boa gestão.

54. Acrescenta, todavia, que em decorrência da imensa estrutura da Secretaria de Estado de Saúde, é impossível obter conhecimento absoluto sobre todos os atos de gestão praticados por seus subordinados, principalmente aqueles para os quais tenha delegado competências.

55. No seguimento, realiza a análise dos itens recorridos relacionados à sua gestão citando as irregularidades dos itens 8.1 (JB01) e 15.1 (HB04) e referindo-se à tentativa de imputarem a ele a irregularidade contida no item 8.1 do Relatório Preliminar, o que entende ser inovação processual.

56. Quanto à irregularidade contida no item 15.1, relacionada à ausência de designação de fiscal de contrato e que seria, segundo o MPC-TCE/MT, a causa do dano descrito



no item 8.1 do Relatório Preliminar, informa que não era o gestor da Secretaria de Saúde à época da ocorrência do fato gerador do dano e que havia um gestor designado.

57. Acrescenta ter havido fiscalização durante o período, de acordo com as primeiras defesas, e que o Contrato nº 060/201/SES/MT teve fiscal designado, conforme extrato do contrato juntado aos autos.

58. Informa que houve, ademais, a constituição de comissão para realizar Tomada de Contas Especiais do referido contrato, por meio da Portaria nº 088/2015/GBSES, demonstrando que estavam tomando providências quanto às irregularidades.

59. Quanto ao item 18.1, irregularidade relacionada à despesa ilegítima com criação de encargos adicionais decorrentes de pagamento com atraso de despesas com energia elétrica e telefonia, e sobre o qual o MPC/TCE-MT entende necessária a aplicação de multa proporcional ao dano, na forma do art. 75 da Lei Orgânica do TCE/MT, o responsável informa que a irregularidade não ocorreu por sua vontade.

60. Entende que a multa é desproporcional, posto que a mesma decorreu de atos impossíveis de serem controlados por ele.

61. Relata que não há no Relatório Preliminar informação acerca da unidade consumidora específica dos serviços de energia/telefonia e que à época do fato relatado, a gestora da Secretaria de Saúde era a Secretária Adjunta de Administração Sistêmica, Sra. Josiane Fátima de Andrade, nomeada em 01/09/2015 e cuja nomeação renovou-se em 05/10/2015 por meio da Portaria nº 190/2015/GBSES (documentos juntados aos autos com o seu Recurso Ordinário).

62. Informa que a Secretária Adjunta possuía a atribuição de realizar o processamento dos pagamentos após a liquidação, e que a mesma deveria ser chamada aos autos para se manifestar, tornando-se passível a sua responsabilização.

63. Alega, ademais, que em 2015 a Secretaria de Estado de Saúde sofreu com inúmeros atrasos de repasses de recursos decorrentes tanto da crise econômica quanto dos bloqueios judiciais, o que ocasionou a descontinuidade dos pagamentos e que em decorrência



desses fatos impeditivos, externos a sua vontade, é impossível imputar-lhe tal responsabilidade.

64. Informa que outro recorrido, Sr. Marco Aurélio Bertulio das Neves, ordenador de despesa no período de 01/01/2015 a 04/10/2015, apresentou documentos que corroboram com suas alegações, sendo, ademais, que a Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente analisou os recursos interpostos datados de 07/11/2018 e entendeu pela impossibilidade de sua responsabilização, como descreve-se a seguir:

87. Por fim, quanto aos argumentos recursais referentes ao item 18.1, nesta análise técnica opina-se para que os mesmos sejam considerados aptos a descaracterizar a responsabilização imputada ao recorrente. Como fundamentos para tal conclusão remete-se ao item 2.5.2, visto que os argumentos apresentados tanto pelo sr. Eduardo Bermudez quanto pelo sr. Marco Aurélio das Neves quanto aos fatos em análise foram semelhantes.

105. Assiste a razão ao gestor.

106. Primeiramente, a peça recursal deixou clara a delegação da competência de ordenador de despesas ao: Secretário Adjunto de Administração Sistêmica entre 26/1/15 e 13/3/15 (Sr. Paulo Fernandes); entre 22/7/15 e 31/8/15 (Sra. Josiane Fátima de Andrade – nas ausências do titular); e a partir de 1/9/15 (Sra. Josiane Fátima de Andrade). Dessa forma, depreende-se que o responsabilizado atuou diretamente enquanto ordenador de despesas apenas entre 14/3/15 e 21/7/15, e tal período poderia ser estendido até 31/8/15, em função de não terem ficado claras as substituições.

107. Considerado o período supramencionado (14/3/15 a 31/8/15), das 10 faturas com vencimento compreendido em tais datas, apenas duas delas foram quitadas em atraso, embora em todas elas constasse discriminado valor de juros e correção monetária.

108. Para uma das faturas, referente a conta de energia do Hospital de Colíder e com vencimento em 28/4/15, o andamento processual enviado pelo próprio recorrente demonstra o protocolo do processo administrativo em 26/8/15, e o trâmite dos autos até o gabinete do Secretário Adjunto de Administração Sistêmica (ordenador de despesas) em 11/11/15.

109. Para a outra fatura, referente a conta de energia com vencimento em 15/4/15, o recorrente demonstrou o protocolo do processo administrativo de pagamento na mesma data. Assim, mesmo na ausência dos relatórios com o trâmite processual, há de se considerar razoável o prazo de 7 dias decorridos até o pagamento da despesa.

110. Em que pese estas constatações, fator importante a ser considerado diz respeito à própria forma como foram demonstradas as despesas irregulares realizadas, no quadro constante às fls. 19 e 20 do Relatório Técnico Preliminar. Nele, é possível perceber que de 20 faturas relacionadas, apenas 15 apresentaram pagamentos em atraso. Logo, se em todos os casos constou pagamento de juros, multa e correção monetária e, considerando-se ainda que as despesas decorrentes da mora no pagamento dos serviços prestados por concessionários de serviços públicos tradicionalmente são cobradas em faturas futuras, há de se concluir que em tais casos houve faturas pagas em atraso em momento anterior, referentes a competências não relacionadas pela auditoria. Assim, se um determinado gestor pagou no prazo uma fatura na qual constavam despesas decorrentes de mora no pagamento de débitos passados, injusta é a sua responsabilização pelo pagamento realizado, a não ser que tenha sido também o responsável pelo atraso anterior.



111. Nesse sentido, importantes os relatórios de trâmite processual apresentados pelo recorrente, que apresentaram de forma superficial o fluxo dos procedimentos realizados pela SES/MT, ao menos no que se refere aos setores envolvidos. Para um dado processo administrativo de pagamento, e se considerada ainda a data de protocolo dos autos e a data de vencimento da fatura, a quantidade de dias que os processos permaneceram em cada órgão/unidade pode ser um relevante indicativo do setor ou agente que deu causa ao pagamento em atraso. Isto porque, se um processo é autuado antes do vencimento, com tempo hábil para o pagamento no prazo estipulado, mas chega para deliberação do ordenador de despesa já em atraso, injusta a sua responsabilização pelo atraso ou ainda pelas despesas indevidas.

112. Assim, opina-se para que seja descaracterizada a responsabilização do recorrente pelos pagamentos de despesas como juros, multas e atualizações monetárias, visto que o ex-secretário da pasta não atuou enquanto ordenador de despesas. E, mesmo que tivesse atuado como tal, conforme abordado no parágrafo anterior entende-se que não seria passível a sua responsabilização sem a avaliação do fluxo de atividades realizadas no processo de pagamento, e a análise do impacto das restrições nos repasses recebidos pela Secretaria de Saúde ao longo do exercício de 2015.

113. Frente ao exposto, e considerando-se a identificação de danos ao Erário decorrente de despesas ilegítimas, mas sem a identificação conclusiva dos agentes que lhe deram causa, sugere-se também que seja determinada a abertura de tomada de contas especial para exame mais apurado do caso concreto inicialmente apontado.

65. Alega não haver nexos de causalidade entre os recorridos e a infração cometida, não se podendo penalizá-los com a aplicação da multa prevista no art. 75 da Lei Orgânica do TCE/MT, ou nos artigos 287 e 289 do Regimento Interno.

66. Requer, por fim, que não seja dado provimento ao Recurso Ordinário interposto pelo *Parquet* de Contas.

2.4.2. Análise técnica das contrarrazões

67. Corroborando o entendimento da equipe técnica demonstrado no Relatório de Recurso Ordinário após análise dos argumentos trazidos pelo ex-Secretário de Estado de Saúde - Sr. Marco Aurélio Bertúlio das Neves - que antecedeu o ora recorrente, Sr. Eduardo Luiz Conceição Bermudez, ambos apontados como responsáveis pela irregularidade 18.1 do Relatório Preliminar, constata-se que aquele comprovou no Doc. digital nº 253485/2017, que a função de Ordenador de Despesa fora delegada ao Secretário Adjunto de Administração Sistêmica com base no Decreto nº 2.372 de 22/02/2010, que estabelece no art. 4º suas competências, dentre as quais a administração financeira.

68. Desse modo, restaram constatadas as publicações no D.O.E das nomeações dos agentes públicos por Portarias e Atos Administrativos para o cargo de Secretários Adjuntos de



Administração Sistêmica, ao mesmo passo que atribuiu a estes a função de Ordenadores de Despesa, conforme demonstra-se às fls. 85 a 90, Anexos IX e X do Doc. digital nº 253485/2017

69. Verifica-se primeiramente a nomeação do Sr. Paulo Fernandes Rodrigues mediante a Portaria nº 59/2015/GBSES, à fl. 85 do referido documento, que assumiu as atribuições de Ordenador de Despesa da Secretaria de Estado de Saúde e do Fundo Estadual de Saúde de 26/01/2015 a 13/03/2015.

70. Posteriormente, por meio do Ato nº 4.589/2015, a Sra. Josiane Fátima de Andrade foi designada para responder interinamente pelo cargo de Secretária Adjunta de Administração Sistêmica a partir de 01/07/2015, sendo que apenas em 22/07/15 a mesma foi designada na Portaria nº 134/2015 para assumir as atribuições de Ordenador de Despesa, conforme demonstra-se à fl. 88 do Doc. digital nº 253485/2017, permanecendo até 31/08/15. O Ato nº 6.459/2015, por seu turno, renovou a nomeação a partir 01/09/2015.

71. O ex-Secretário de Estado de Saúde apresentou o trâmite do processo de pagamento da despesa de energia elétrica do Hospital de Colíder, que estava sob intervenção, comprovando que não tramitou no Gabinete do Titular, conforme se evidencia às fls. 80 e 81 do Anexo VII.

72. Dessa forma, a partir da apresentação do relatório de trâmite processual de pagamentos com o fluxo dos procedimentos envolvendo os setores responsáveis constata-se não ter havido participação do ex-Secretário de Estado de Saúde, Sr. Eduardo Luiz Conceição Bermudez, no processo administrativo de pagamento.

73. Contudo, conforme anteriormente explicitado no Relatório de Recurso Ordinário, necessária a avaliação operacional de cada setor envolvido no processo de pagamento, com o objetivo de identificar os responsáveis pelo atraso ou adiamento dos pagamentos de despesa com telefonia e energia elétrica que resultaram no exercício de 2015 em despesa ilegítima com juros, multas e atualizações monetárias no valor total de R\$ 59.325,04.

74. Em vista disto, sugere-se a instauração de Tomada de Contas Especial para a adequada apuração da irregularidade descrita no item 18.1 e identificação dos responsáveis



no atraso voluntário, excetuados os decorrentes dos atrasos no repasse de recursos para a Secretaria de Estado de Saúde.

3. CONCLUSÃO

Com base no exposto sugere-se:

1. Provimento ao Recurso Ordinário interposto pelo Parquet de Contas para imputação de débito no valor de R\$ 995,98 (novecentos e noventa e cinco reais e noventa e oito centavos) ao Sr. Mário Rodrigo Kaoru Utsunomiya, referente ao item 6.3 do Relatório Preliminar;

2. Provimento parcial do recurso quanto à aplicação das multas aos responsáveis, a fim de que sejam imputadas sanções pecuniárias na dosimetria a ser definida pelo relator, pelo cometimento das seguintes irregularidades:

- 2.1 Ao Sr. Geovani Freitas Neves – item 5.2;
- 2.2 Ao Sr. Mario Rodrigo Kaoru Utsonomiya – item 6.3;
- 2.3 Ao Sr. José Marcos Santos da Silva – itens 8.1;
- 2.4 Ao Sr. Eduardo Luiz Conceição Bermudez – itens 15.1; 18.1;
- 2.5 Ao Sr. Marco Aurélio Bertúlio – itens 15.1; 18.1

3. Provimento ao Recurso Ordinário acerca de determinação para instauração de Tomada de Contas Ordinária com objetivo de aprofundar a análise sobre a aquisição de medicamentos acima do preço de referência estabelecido na tabela de preços elaborada pela CGU e com vistas ao esclarecimento de dúvidas suscitadas pelo Relator do processo, bem como para comprovação do dano e identificação dos responsáveis.

Por fim, opina-se pela manutenção, inclusive quanto ao mérito, dos demais termos do acórdão recorrido.

É a análise que se submete à consideração superior.



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
DE SAÚDE E MEIO AMBIENTE

Telefones: (65) 3613-7589 / 7588 / 7657 / 7529

e-mail: secex-saude@tce.mt.gov.br

Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente, Cuiabá - MT em 30 de outubro de 2019.

*(Assinatura digital)*¹

Elaine Jacob dos Santos Adachi
Auditora Pública Externa

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 nº 9/2012 do TCE/MT.



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
DE SAÚDE E MEIO AMBIENTE**

Telefones: (65) 3613-7589 / 7588 / 7657 / 7529

e-mail: secex-saude@tce.mt.gov.br