Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

DELIBERAÇÃO AC00 - 3434/2019

PROCESSO TC/MS	**:** TC/8656/2018
PROTOCOLO	**:** 1916452
TIPO DE PROCESSO	**:** RELATÓRIO DESTAQUE
ÓRGÃO	**:** FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE COXIM
JURISDICIONADOS	**:** ROGÉRIO MARCIO ALVES SOUTO E GILBERTO PORTELA LIMA
RELATOR	**:** CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: RELATÓRIO-DESTAQUE – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – ATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS – FUNDAÇÃO ESTATAL DE SAÚDE – GESTÃO DE HOSPITAL REGIONAL – CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO – ESTATUTO DA FUNDAÇÃO – DESCUMPRIMENTO DE DIVERSAS CLÁUSULAS – CONSELHO CURADOR E FISCAL – NOMEAÇÃO DE MEMBROS – EMISSÃO DE PARECERES – AUSÊNCIA – PLANOS ANUAL E PLURIANUAL – REGIMENTO INTERNO – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL – PROPOSTA DE CONTRATO ESTATAL – ELABORAÇÃO – AUSÊNCIA – NÃO REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO – PLANO DE EMPREGO E REMUNERAÇÃO – AUSÊNCIA – REMUNERAÇÃO DE EMPREGADOS – FIXAÇÃO IRREGULAR – AUSÊNCIA DE RESPALDO LEGAL – PREJUÍZOS – ELABORAÇÃO DE PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA – AUSÊNCIA – INCONSISTÊNCIAS EM DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – DEMONSTRATIVOS DE REALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA – BALANÇO PATRIMONIAL – AUSÊNCIA DE DIVULGAÇÃO E PUBLICAÇÃO – AUSÊNCIA DE CONTROLE DE GASTOS COM COMBUSTÍVEIS – UTILIZAÇÃO INDEVIDA POR PARTICULARES – COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – AUSÊNCIA DE QUADRO PERMANENTE DE EMPREGADOS – INFRAÇÃO À LEI DE LICITAÇÕES – DESCUMPRIMENTO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IRREGULARIDADE – MULTAS.

A constatação da permanência das impropriedades, sem justificativa plausível, em descumprimento e infringência à legislação, bem como aos princípios que regem a administração pública, enseja a declaração de irregularidade dos atos apurados e imposição de multa aos responsáveis.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 35ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 27 de novembro de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela **irregularidade** dos atos apurados no **Relatório Destaque n. 10/18**, oriundo de Auditoria realizada no Fundo Municipal de Saúde de Coxim, **exercício de 2012**, gestão da Fundação Estatal de Saúde do Pantanal – FESP, responsabilidade do **Sr. Gilberto Portela Lima** - Secretário Municipal de Saúde à época e do **Sr. Rogério Márcio Alves Souto** – Diretor Geral da FESP à época; pela aplicação de **multa** de **500 (quinhentas) UFERMS**, assim distribuída: **250 (duzentas e cinquenta) UFERMS ao Sr. Gilberto Portela Lima**; **250 (duzentas e cinquenta) UFERMS ao Sr. Rogério Márcio Alves Souto**, ambos, por grave infração à norma legal e; pela concessão do **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias** para que os responsáveis recolham o valor referente à multa junto ao FUNTC, comprovando nos autos no mesmo prazo.

Campo Grande, 27 de novembro de 2019.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Tratam os autos do Relatório Destaque n. 10/2018, extraído de Auditoria realizada nas contas do Fundo Municipal de Saúde de Coxim, exercício 2012, que apreciou as transferências realizadas para a Fundação Estatal de Saúde do Pantanal – FESP, sob a responsabilidade do Sr. Gilberto Portela Lima, Secretário Municipal de Saúde à época e do Sr. Rogério Márcio Alves Souto, Diretor Geral da FESP à época.

Realizada a Auditoria e após a análise da documentação apresentada, a equipe técnica constatou diversas irregularidades na gestão da Fundação Estatal de Saúde do Pantanal – FESP, que dada sua gravidade gerou o presente Relatório Destaque.

Foram identificadas as seguintes impropriedades referentes ao exercício financeiro de 2012 (f. 931/907):

- *Inexistência de nomeação dos membros do Conselho Fiscal (item 5.1);*
- *Inexistência de Parecer do Conselho Fiscal (item 5.2);*
- *Inexistência de Parecer do Conselho Curador (item 5.3);*
- *Inexistência de Parecer do Controle Interno (item 5.4);*
- *Inexistência de Quadro de Pessoal, Plano de Emprego e Remuneração e Plano Diretor de Desenvolvimento de Recursos Humanos (item 5.5);*
- *Não realização de Concurso Público (item 5.6);*
- *Irregularidade na fixação da remuneração dos empregados (item 5.7);*
- *Inconsistências nas Demonstrações Contábeis (item 5.8);*
- *Ausência de divulgação dos demonstrativos de realização orçamentária e financeira e ausência de publicação do Balanço Patrimonial (item 5.9);*
- *Controle de gastos com combustível precário / Utilização de combustível por particulares (item 5.10);*
- *Inobservância do artigo 51, caput, da Lei de Licitações (Item 5.11).*

Devidamente intimados, o Sr. Rogério Márcio Alves Souto – Diretor Geral da FESP à época; a Sra. Joelma Cristina Schumacher – Diretora Geral da FESP; o Sr. Gilberto Portela Lima – Secretário Municipal de Saúde à época e o Sr. Franciel Luiz de Oliveira – Secretário Municipal de Saúde, apresentaram suas justificativas respectivamente às f. 685/765, f. 767/847, f. 849/929 e f. 604/683.

A Divisão de Fiscalização de Saúde, em seu relatório final, concluiu que apesar dos argumentos apresentados pelos gestores do FMS e da FESP, todas as irregularidades apontadas no relatório persistiram (f. 931/933).

Por sua vez, o Ministério Público de Contas emitiu seu parecer às f. 935/948,

opinando no seguinte sentido:

1-APLICAR multa ao Senhor Gilberto Portela Lima, CPF nº 367.351.401-68, Secretário Municipal de Saúde à época dos fatos, nos moldes do inciso VIII do artigo 77 da Constituição Estadual/MS combinado com o artigo 44 inciso I, artigo 45 incisos I e II, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o artigo 170 incisos I e II, da Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013, devido à infringência ao artigo 5° inciso III, artigo 6º §5º, artigo 7º §11, artigos 23, 43, 46 e 49, todos do Estatuto da Fundação Estatal de Saúde do Pantanal – FESP; artigos 31, 70 e 74, todos da Constituição Federal de 1988.

2-APLICAR multa ao Senhor Rogério Márcio Alves Souto, CPF nº 786.258.151-20, Diretor da Fundação Estadual de Saúde do Pantanal – FESP à época dos fatos, nos moldes do inciso VIII do artigo 77 da Constituição Estadual/MS combinado com o artigo 44 inciso I, artigo 45 incisos I e II, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o artigo 170 incisos I e II, da Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013, devido à infringência ao artigo 5° inciso III, artigo 6º §5º, artigo 7º §11, artigos 22, 23, 43, 46 e 49, todos do Estatuto da Fundação Estatal de Saúde do Pantanal – FESP; artigos 18 e 34, ambos da Lei n° 1.435/2009; artigos 94, 95 e 96, todos da Lei Federal n° 4.320/1964; artigos 31, 37 inciso II, 70 e 74, todos da Constituição Federal de 1988; artigo 51, caput, da Lei Federal nº 8.666/1993

3-IMPUGNAR:

O valor de R$ 7.728,54 (sete mil, setecentos e vinte e oito reais e cinquenta e quatro centavos), nos termos do artigo 61, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, relativo ao controle de gastos com combustível precário e utilização de combustível por particulares, constantes no item 5.10 do Relatório Destaque, fl. 21, responsabilizando o Senhor Gilberto Portela Lima, CPF nº 367.351.401-68, Secretário Municipal de Saúde à época dos fatos, e solidariamente o Senhor Rogério Márcio Alves Souto, CPF nº 786.258.151-20, Diretor da Fundação Estadual de Saúde do Pantanal – FESP à época dos fatos.

4-DETERMINAR ao atual Gestor da Secretaria Municipal de Saúde, sob pena das sanções legais pertinentes, que serão monitoradas nas próximas Auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar nº 160/2012, abaixo transcritas: a) Que o Jurisdicionado comprove a eficiência e eficácia do Controle Interno implantado na Secretaria Municipal de Saúde, ações que devem ser monitoradas nas próximas auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30 da Lei nº 160/2012.

b) Que o Jurisdicionado faça correto controle dos gastos com combustíveis, contendo as fichas individuais de consumo de combustíveis, a correta guarda das requisições para abastecimento no posto de combustível credenciado, bem como os dados necessários ao seu controle, como a quilometragem do veículo no momento do abastecimento, o itinerário feito e os assuntos tratados pelo agente político, em prol dos princípios da Legalidade e Eficiência, ações que devem ser monitoradas nas próximas auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30 da Lei nº 160/2012.

5-DETERMINAR ao atual Gestor da Fundação Estadual de Saúde do Pantanal – FESP, sob pena das sanções legais pertinentes, que serão monitoradas nas

próximas Auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar nº 160/2012, abaixo transcritas:

a) Que o Jurisdicionado faça a nomeação dos membros do Conselho Fiscal, bem como o referido Conselho passe a emitir Parecer sobre a aprovação das prestações de contas da FESP.

b) Que o Conselho Curador passe a emitir Pareceres sobre as demonstrações financeiras, as prestações de contas anuais, e a execução do contrato estatal de serviço da FESP.

c) Que o Jurisdicionado regulamente o Quadro de Pessoal, Plano de Emprego e Remuneração e Plano Diretor de Desenvolvimento de Recursos Humanos da FESP, e que, após, institua corretamente a remuneração de seu quadro de pessoal.

d) Que o Jurisdicionado encaminhe a esta Corte de Contas, no prazo regimental, as correções pertinentes, bem como a aprovação das Demonstrações Contábeis, e o Parecer sobre a Prestação de Contas, ambos do exercício de 2012, sob pena de impugnação de valores.

e) Que o Jurisdicionado proceda à necessária criação da Comissão de Inventário através de Portaria, bem como proceda à atualização do Termo de Responsabilidade dos Bens Móveis e Imóveis com a elaboração do correto inventário, ações que devem ser monitoradas nas próximas auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30 da Lei nº 160/2012.

f) Que o Jurisdicionado faça correto controle dos gastos com combustíveis, contendo as fichas individuais de consumo de combustíveis, a correta guarda das requisições para abastecimento no posto de combustível credenciado, bem como os dados necessários ao seu controle, como a quilometragem do veículo no momento do abastecimento, o itinerário feito e os assuntos tratados pelo agente político, em prol dos princípios da Legalidade e Eficiência, ações que devem ser monitoradas nas próximas auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30 da Lei nº 160/2012;

g) Que o Jurisdicionado comprove a eficiência e eficácia do Controle Interno implantado na FESP, ações que devem ser monitoradas nas próximas auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30 da Lei nº 160/2012.

h) Que o Jurisdicionado promova a adequação necessária no que diz respeito ao preenchimento de vagas pertinentes aos 194 (cento e noventa e quatro) empregados na FESP, nenhum deles concursado, em detrimento a realização de concurso público, legalizando as admissões de servidores através de concurso público, remetendo a esta Corte de Contas, no prazo regimental para registro, todos os atos de pessoal atinentes à sua jurisdição, cuja averiguação também se dará através de inspeção in loco, sob pena das sanções regimentais e legais pertinentes.

i) Que o Jurisdicionado promova a correta divulgação dos demonstrativos de realização orçamentária e financeira e a publicação do Balanço Patrimonial.

6-OFICIAR à Prefeitura Municipal de Coxim, com cópia dos presentes autos, os fatos apurados por este Tribunal de Contas, listados nos itens 5.4, 5.6 e 5.8 do Relatório Destaque nº 10/2018 e nos itens 2.4, 2.6 e 2.8 da Análise ANA DFS nº

30.030/2018, do Processo TC/MS nº 8.656/2018 para que sejam tomadas as providências cabíveis e necessárias quanto:

a) À inexistência de Parecer do Controle Interno na apreciação das contas anuais da Fundação Estatal de Saúde do Pantanal – FESP. b) Ao fato do Controle Interno da Prefeitura Municipal (Órgão Central do Sistema de Controle Interno) e o Controle Interno da Secretaria Municipal de Saúde (Órgão Setorial do Sistema de Controle Interno) se encontrarem em processo de estruturação.

c) À comprovação da eficiência e eficácia do Controle Interno implantado na Prefeitura Municipal, nos termos dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal de 1988.

d) À adequação necessária no que diz respeito ao preenchimento de vagas pertinentes aos 194 (cento e noventa e quatro) empregados na FESP, nenhum deles concursado, em detrimento a realização de concurso público, legalizando as admissões de servidores através de concurso público.

e) Ao fato de que a não realização de concurso público impossibilita o cumprimento do artigo 51, caput, da Lei Federal nº 8.666/1993.

f) Ao precário controle de gastos com combustível e a utilização de combustível por particulares.

g) À instauração de Procedimento Administrativo próprio para apurar os fatos narrados e imputar responsabilidades, constantes no item 5.8 do Relatório Destaque nº 10/2018 e no item 2.8 da Análise ANA DFS nº 30.030/2018, quais sejam: (i) inconsistências nas Demonstrações Contábeis; (ii) possibilidade de adulteração na base de dados contábeis do exercício de 2012. O Procedimento Administrativo próprio poderá servir de documento de apoio a esta Corte de Contas e ao Ministério Público Estadual. O não cumprimento dessa determinação pode acarretar impugnação total dos valores, além das sanções legais e regimentais pertinentes, como a prática de possível Ato de Improbidade Administrativa, incidindo em possível violação da Lei nº 8.429/1992, e em atos consignados como crimes previstos no Código Penal, ações que devem ser monitoradas nas próximas auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30 da Lei nº 160/2012.

7-RECOMENDAR ao responsável, se ainda não o fez, que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, sob pena das sanções previstas em lei.

8-COMUNICAR o resultado do julgamento aos interessados, nos termos do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988."

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

A Fundação Estatal de Saúde do Pantanal - FESP foi criada através da Lei

Municipal n. 101/09 e do Decreto n. 146/2009, entidade integrante da administração pública indireta do Poder Executivo do Município de Coxim, com personalidade jurídica de direito privado, para gerir o Hospital Regional Álvaro Fontoura, desempenhando ações e serviços de assistência hospitalar, além de desenvolver atividades de ensino e pesquisa científica e tecnológica na área de saúde.

A Fundação Estatal é dotada de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, regida por regras do direito privado, sem fins lucrativos, esse modelo foi concebido para a atuação do Estado, em áreas que não lhe são exclusivas, como a saúde, educação, cultura, esporte, turismo, tecnologia, assistência social, dentre outras.

A FES sendo ente da administração indireta do Poder Público, submete-se à supervisão do órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta em cuja área de competência estiver inserida a sua atividade, no caso a saúde; e também está sujeita à fiscalização de órgão do sistema de controle interno do respectivo Poder e do controle externo do Tribunal de Contas, nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

Os serviços prestados pela Fundação (FESP) foram contratados pelo Município de Coxim, com recursos do Fundo Municipal de Saúde, por meio de Contrato Estatal de Serviços, tendo por objeto "*a garantia da prestação, operacionalização da gestão e execução de serviços de assistência hospitalar, inclusive os serviços de atendimento fixo de urgências, de acordo com os princípios, as normas e os objetivos constitucionais e legais do SUS, devendo os referidos serviços serem prestados de forma exclusiva ao Sistema Único de Saúde, nos termos dos seus princípios constitutivos, conforme pactuações estabelecidas, visando à garantia integral à saúde da população da microrregião de Coxim*".

A equipe técnica constatou o não cumprimento de diversas cláusulas no Contrato de Prestação de Saúde em Ambiente Hospitalar n. 01/12, bem como descumprimento ao próprio Estatuto da Fundação.

A Fundação não possui nomeação dos membros do seu Conselho Curador e Fiscal, contrariando os artigos 5º e 6º do Estatuto e art. 9º da Lei Municipal n. 1.435/2009, consequentemente não foram emitidos os respectivos pareceres, a existência e o funcionamento regular dos referidos Conselhos poderiam contribuir substancialmente para a administração do Hospital.

Não houve elaboração do plano anual e plurianual da FESP, Regimento Interno, Estrutura Organizacional, além da proposta de contrato estatal de serviço a ser discutida com a Secretaria Municipal de Saúde, o que contraria o estabelecido no artigo 12 do Estatuto da própria instituição.

Não houve realização de concurso público, também não há Plano de Emprego e Remuneração e Plano Diretor de Desenvolvimento de Recursos Humanos, contrariando o art. 23 do Estatuto da FESP e art. 19 da Lei 1.435/2009.

Constatou-se irregularidades na fixação da remuneração dos empregados, sendo que o valor fixado das remunerações segue critérios subjetivos, o procedimento adotado pelo Hospital Regional de Coxim, não tem respaldo legal, posto que não existe Plano de Emprego e Remuneração, conforme estabelece o Estatuto da FESP.

Não houve elaboração da Proposta Orçamentária, que deveria ser apreciada e aprovada pelo Conselho Curador e Fiscal, previamente ao seu encaminhamento ao MPE, em desacordo com o art. 37 do Estatuto da FESP. Apurando-se, também, inconsistências nas Demonstrações Contábeis, pois os saldos do Ativo Circulante constantes do Balanço Patrimonial do exercício de 2012 estão registrados com natureza credora; os saldos do Passivo Circulante, por sua vez, estão registrados como devedores. Trata-se de violação à regra contábil mais elementar, de acordo com a qual as contas do ativo têm natureza devedora e as contas do passivo tem natureza credora.

Entre outras irregularidades, verificou-se a ausência de divulgação dos demonstrativos de realização orçamentária, financeira e ausência de publicação do Balanço Patrimonial; ausência de controle de gastos com combustível, com utilização indevida de combustíveis por particulares, e por fim, irregularidade na composição da Comissão Permanente de Licitação,

Apesar de oportunizado aos gestores para que sanassem as impropriedades destacadas pela equipe técnica, as irregularidades permaneceram sem justificativa, configurando descumprimento e infringência à legislação, bem como inobservância aos princípios que regem a administração pública, evidenciando a desídia no trato com a coisa pública.

O administrador não pode fazer o que bem entender, está sujeito ao princípio da legalidade, ou seja, ele só pode agir segundo a lei, dentro do que ela expressamente autorizar e no silêncio desta está proibido de agir.

O mestre Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 30ª Ed. Malheiros, ensina:

> *"A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso."*

Na mesma linha José dos Santos Carvalho Filho, em seu Manual de Direito Administrativo, assim se pronunciou:

> *"O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que*

edita."

DISPOSITIVO

Posto isto, consubstanciado na manifestação da Divisão de Fiscalização de Saúde e no parecer do Ministério Público de Contas, VOTO:

I - Pela IRREGULARIDADE dos atos apurados no Relatório Destaque n. 10/18, oriundo de Auditoria realizada no Fundo Municipal de Saúde de Coxim, referente ao exercício de 2012, concernentes à gestão da Fundação Estatal de Saúde do Pantanal – FESP, sob a responsabilidade do Sr. Gilberto Portela Lima - Secretário Municipal de Saúde à época e do Sr. Rogério Márcio Alves Souto – Diretor Geral da FESP à época;

II - Pela aplicação de MULTA no valor de 500 (quinhentas) UFERMS, assim distribuída:

a) 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS ao Sr. Gilberto Portela Lima, Secretário Municipal de Coxim à época, por grave infração à norma legal, nos termos do inciso I, do artigo 44, da Lei Complementar n. 160/12 c/c o inciso I, do artigo 181, da Resolução TC/MS n. 098/18;

b) 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS ao Sr. Rogério Márcio Alves Souto, Diretor Geral da FESP à época, por grave infração à norma legal, nos termos do inciso I, do artigo 44, da Lei Complementar n. 160/12 c/c o inciso I, do artigo 181, da Resolução TC/MS n. 098/18;

III – pela CONCESSÃO do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para que os responsáveis recolham o valor referente à multa junto ao FUNTC, comprovando nos autos no mesmo prazo, conforme o estabelecido no § 1º, incisos I e II do artigo 185 da Resolução TC/MS n. 098/2018;

IV - pela INTIMAÇÃO dos interessados acerca do resultado do julgamento, nos termos do artigo 50 da Lei Complementar n. 160/2012 c/c artigo 94 da Resolução n. 98/2018.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade dos atos e procedimentos administrativos, com aplicação de multas aos responsáveis.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros: Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 27 de novembro de 2019.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

GAB.RC// SETAC.APT /dssm