ACÓRDÃO - AC00 - 83/2024

PROCESSO TC/MS	:	TC/2762/2022
PROTOCOLO	:	2157937
TIPO DE PROCESSO	:	AUDITORIA DE LEVANTAMENTO
ÓRGÃO	:	FUNDAÇÃO HOSPITALAR DE ELDORADO (FHEL)
JURISDICIONADOS/ INTERESSADOS	:	1. AGUINALDO DOS SANTOS (PREFEITO); 2. FERNANDO MASSAO LAMEI (PRESIDENTE DO CONSELHO CURADOR); 3. MARCELO PASSADOR (DIRETOR GERAL)
RELATOR	:	CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: AUDITORIA – LEVANTAMENTO – OBJETO – INFORMAÇÕES SOBRE A SITUAÇÃO DA FUNDAÇÃO HOSPITALAR – IDENTIFICAÇÃO DOS OBJETOS DE FISCALIZAÇÃO QUE PERMITAM ENCONTRAR ÁREAS COM ALTA MATERIALIDADE, VULNERABILIDADE, RELEVÂNCIA E RISCO – IMPROPRIEDADES – CONFUSÃO ENTRE AS PERSONALIDADES JURÍDICAS DA FUNDAÇÃO HOSPITALAR E DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SAÚDE – CONFLITO DE INTERESSES NA GESTÃO DA FUNDAÇÃO – FALTA DE TRANSPARÊNCIA – SUBAPROVEITAMENTO DA ESTRUTURA HOSPITALAR – AUSÊNCIA DE REGISTRO ELETRÔNICO DE JORNADA PARA OS MÉDICOS – FALTA DE ORGANIZAÇÃO PROCESSUAL – RECOMENDAÇÃO – DETERMINAÇÃO DE ACOMPANHAMENTO.

Diante da impropriedades identificadas na auditoria, realizada para o levantamento de informações sobre a situação da Fundação Hospitalar de Eldorado (FHEL), para identificar objetos de fiscalização que permitam encontrar áreas com alta materialidade, vulnerabilidade, relevância e risco, cabe recomendar a adoção das medidas necessárias aos gestores, sob pena de apuração de responsabilidade e aplicação de multa, fixando prazo para que apresentem o cronograma da adoção destas, e determinar a realização de acompanhamento da efetividade das medidas.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 14 de dezembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, para **recomendar**, sob pena de apuração de responsabilidade e aplicação de multa, ao Sr. **Marcelo Passador** (Diretor Geral da FHEL) e ao Sr. **Fernando Massao Lamei** (Presidente do Conselho Curador da FHEL), ou quem sucedê-los nos cargos, que adotem as medidas necessárias para: **1.** Atualizar o cadastro no CNES, para que este reflita a real quantidade de leitos, médicos e equipamentos existentes na Fundação, evitando se confundir com a Secretaria Municipal de Saúde ou com o IASE; **2.** Criar o Portal da Transparência para a Fundação, observando as normas da Lei de Acesso à

Informação nº 12.527/2011; **3.** Editar o Plano Anual de Atividades previsto no art. 7º, VI, do Decreto nº 180/2015; **4.** Elaborar o Quadro de Pessoal da Fundação Hospitalar, Plano de Empregos e Salários, descrevendo o quantitativo de vagas, carga horária e atribuições de cada cargo, nos termos do art. 19, da Lei nº 1.080/2015 e do art. 7º, XIII, e art. 17, do Decreto 180/2015; **5.** Regularizar a autuação de seus processos administrativos, observando as normas federais, estaduais e municipais sobre o tema, em especial, promovendo a autuação conjunta de todos os documentos referentes a um determinado contrato (incluindo termos aditivos e a fase de execução); **6.** Adotar o registro eletrônico de jornada para os médicos, para que o controle do registro de ponto reflita a realidade; **7.** Rever os termos (e valores, se necessário) do contrato de aluguel com a IASE; **8.** Tomar as medidas para que as estruturas de fiscalização e monitoramento previstas na Lei de Criação (art. 6°, X; art. 9º VII), no Estatuto (art. 6º. VI, 'e'), no Contrato de Gestão (cláusula 4ª) e no Termo de Contratualização nº 1/2021 (cláusula 8ª e item 22, da cláusula quarta, I, letra 'b'), efetivamente atuem e emitam relatórios nas periodicidades previstas; **9.** Reforçar os controles institucionais, realizando as alterações necessárias em seu quadro para que não haja conflito de interesses entre os principais prestadores de serviços ou contratados e a Fundação; **10.** Formar parcerias com municípios vizinhos para o recebimento de pacientes que possuam o seu perfil de atendimento hospitalar via regulação de vagas, aumentando o uso da infraestrutura e corpo clínico existente, e diminuindo o custo de manutenção do Hospital, bem como auxiliando a diminuir a superlotação do sistema de saúde estadual e da capital; fixar o **prazo** de 30 (trinta) dias contados da data da intimação do(s) responsável(eis), para que apresente(m) nestes autos o(s) cronograma(s) de adoção das recomendações inscritas no inciso precedente; e **determinar**, com fundamento no art. 30, *caput*, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012 e art. 189 e seguintes da Resolução TC/MS nº 98/2018, a realização de **Acompanhamento** da efetividade da adoção da(s) medida(s) recomendada(s) ao(s) gestor(es).

Campo Grande, 14 de dezembro de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos refere-se ao exame da **Auditoria de Levantamento,** realizada pela equipe de auditores da Divisão de Fiscalização de Saúde (DFS), no município de Eldorado, tendo como objeto o levantamento de informações sobre a situação da Fundação Hospitalar de Eldorado (FHEL), para identificar objetos de fiscalização que permitam encontrar áreas com alta materialidade, vulnerabilidade, relevância e risco, sendo abrangido o período de janeiro de 2021 a março de 2022.

Ao final dos trabalhos da auditoria, os auditores identificaram impropriedades e propuseram a expedição de recomendações aos jurisdicionados no Relatório de Auditoria RAUD-DFS-12/2022 (pç. 18, fls. 577-607).

Para tanto, foram expedidas as intimações pessoais do Sr. Aguinaldo dos Santos (atual Prefeito de Eldorado – fl. 60), Srª. Sandra de Lourdes Faria (Secretária Municipal de Saúde – fl. 61), Sr. Fernando Massao Kamei (Presidente do Conselho Curador da FHEL – fl. 614), Srª Bruna Muniz Ramos (Superintendente Administrativa da FHEL – fl. 676), Srª Elaine Izabela de Jesus (Responsável Técnica de Enfermagem da FHEL – fl. 677), Sr. Marcelo Passador (Diretor Geral da FHEL – fl. 678), assim como por edital do Sr. Antônio Mário Somensi (Diretor Financeiro da FHEL – fl. 747-749), Sr. Edson Carlos Silva (Diretor Clínico da FHEL – fls. 747-749) e, novamente, da Srª Sandra de Lourdes Faria (Secretária Municipal de Saúde – fls. 747-749).

Cumpre registrar que os(as) Srs(as) Aguinaldo dos Santos, Fernando Massao Kamei, Bruna Muniz Ramos, Marcelo Passador e Elaine Isabela de Jesus Pereira Almeida compareceram nos autos e apresentaram justificativas e documentos para compor a instrução processual (fls. 620-645, 662-675, 681-724, 739-740, 742-743 e 745-746). Já, os(as) Srs.(as) Sandra de Lourdes Faria, Antônio Mário Samensi e Edson Carlos não deram atendimento aos termos de intimação, conforme anotado no Despacho DSP G.FEK 23216/2022 (pç. 69, fl. 750)

Após nova análise, a equipe da DFS emitiu a Análise ANA-DFS-7496/2022, ratificando as impropriedades previamente apontadas e a necessidade de adoção das medidas que foram propostas (pç. 70, fls. 751-756).

O Procurador do Ministério Público de Contas, por sua vez, corroborou a recomendação das medidas propostas pelos auditores da DFS, opinando ainda pela concessão de prazo à FHEL para que remeta, a este Tribunal, um Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das citadas medidas, para posterior acompanhamento da efetividade delas (PAR-3ªPRC-12278/2022 – pç. 74, fls. 760-769).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Compulsando o teor do RAUD DFS nº 12/2022 e demais documentos, a equipe de auditores apurou a situação da Fundação Hospitalar de Eldorado (FHEL), que administra o Hospital Geral de Eldorado, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde, nos termos do art. 3º da Lei (municipal) nº 1.080/2015[1]:

> Art. 3º - A Fundação Hospitalar de Eldorado ficará vinculada à Secretaria Municipal da Saúde, que fixará as diretrizes, as políticas, as ações e serviços de saúde, e os requisitos dos contratos de gestão e convênios que regularão a prestação dos serviços de saúde desenvolvidos pela Fundação.

Em razão da auditoria realizada, foram identificadas as seguintes impropriedades na administração da FHEL (item 3, do RAUD DFS nº 12/2022 – fls. 589-605):

> **1.** Confusão entre as personalidades jurídicas da Fundação Hospitalar de Eldorado e o Instituto de Assistência Social e Saúde de Eldorado (IASE);
>
> **2.** Conflito de interesses na gestão da Fundação;
>
> **3.** Falta de transparência, em razão da ausência de portal da transparência em funcionamento, exigido pela Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011;
>
> **4.** Subaproveitamento da estrutura Hospitalar;
>
> **5.** Ausência de registro eletrônico de jornada para os médicos;
>
> **6.** Falta de organização processual.

À vista do exposto, os auditores propuseram as seguintes recomendações (fls. 3-37):

> **1.** Atualize seu cadastro no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), para que este reflita a real quantidade de leitos, médicos e equipamentos existentes na Fundação, evitando se confundir com a Secretaria Municipal de Saúde ou com o Instituto de Assistência Social e Saúde de Eldorado (IASE);
>
> **2.** Crie Portal da Transparência para a Fundação, observando as normas da Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011;
>
> **3.** Elabore e apresente os Balanços Patrimoniais desde o ano de 2017;
>
> **4.** Edite o Plano Anual de Atividades previsto no art. 7º, VI, do Decreto nº 180/2015;
>
> **5.** Elabore o Quadro de Pessoal da Fundação Hospitalar, Plano de Empregos e Salários, descrevendo o quantitativo de vagas, carga horária e atribuições de cada

[1] Disponível em: https://eldorado.ms.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/LEI-1080-2015-Autoriza-a-criacao-da-fundacao-hospitalar-de-eldorado.pdf . Acesso em 06/02/2023

cargo, nos termos do art. 19, da Lei nº 1.080/2015 e do art. 7º, XIII, e art. 17, do Decreto 180/2015;

6. Regularize a autuação de seus processos administrativos, observando as normas federais, estaduais e municipais sobre o tema, em especial, promovendo a autuação conjunta de todos os documentos referentes a um determinado contrato (incluindo termos aditivos e a fase de execução);

7. Adote o registro eletrônico de jornada para os médicos, para que o controle do registro de ponto reflita a realidade;

8. Reveja os termos (e valores, se necessário) do contrato de aluguel com a IASE;

9. Tome medidas para que as estruturas de fiscalização e monitoramento previstas na Lei de Criação (art. 6°, X; art. 9º VII), no Estatuto (art. 6º. VI, 'e'), no Contrato de Gestão (cláusula 4ª) e no Termo de Contratualização nº 1/2021 (cláusula 8ª e item 22, da cláusula quarta, I, letra 'b'), efetivamente atuem e emitam relatórios nas periodicidades previstas;

10. Reforce os controles institucionais, realizando as alterações necessárias em seu quadro para que não haja conflito de interesses entre os principais prestadores de serviços ou contratados e a Fundação;

11. Forme parcerias com municípios vizinhos para o recebimento de pacientes que possuam o seu perfil de atendimento hospitalar via regulação de vagas, aumentando o uso da infraestrutura e corpo clínico existente, e diminuindo o custo de manutenção do Hospital, bem como auxiliando a diminuir a superlotação do sistema de saúde estadual e da capital.

Em manifestação, o Sr. Aguinaldo dos Santos (Prefeito de Eldorado) informou, em suma, que o município de Eldorado não controla ou gerencia a FHEL; que o vínculo com o município se restringe ao repasse de recursos financeiros, conforme consta no Termo de Contratualização nº 1/2021 e que a referida entidade possui autonomia para gerir o quadro próprio de funcionários e os recursos à disposição dela (fls. 620-624).

Por sua vez, o Sr. Fernando Massao Kamei (Presidente do Conselho Curador da FHEL), alegou (fls. 681-684):

- ter encaminhado os balanços patrimoniais requisitados pela DFS, assim como os instrumentos de contratualização no âmbito do SUS e os respectivos termos aditivos;

- já ter tomado as medidas administrativas para regularização da autuação dos processos administrativos e do ponto eletrônico para registro da frequência e jornada dos médicos;

- que estava em processo de regularização o cadastro no CNES (Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde), o contrato de locação, bem como em estudo a criação do portal da transparência;

- quanto à edição do Plano Anual das Atividades, elaboração do Quadro Pessoal, Plano de Empregos e Salários e formalização de parcerias com municípios

vizinhos, requereu a postergação de tais recomendações para serem adotadas após a posse do novo Conselho curador, que estava programada para acontecer em até 60 dias, à época da resposta.

Anoto a apresentação de manifestação conjunta dos Srs(as) Marcelo Passador (Diretor Geral da FHEL), Bruna Muniz Ramos (Superintendente Administrativa da FHEL) e Elaine Izabela de Jesus Pereira (Responsável Técnica de Enfermagem da FHEL) que, em síntese, alegaram ser empregados da entidade em exame e que não possuem autonomia para mudar as situações que foram apontadas no relatório da Auditoria, pois demanda deliberação superior do Conselho Curador (fls. 739-7401 742-743, 745-746).

Tudo considerado, passo ao exame da matéria.

De início, observo que os gestores relacionados nestes autos não se opuseram às impropriedades relacionadas no Relatório de Auditoria RAUD DFS 12/2022, de modo que, como já mencionado, **alegaram que parte das medidas necessárias ao saneamento delas já haviam sido implementadas ou que os processos para este fim já haviam sido iniciados**.

Contudo, dos documentos apresentados pelos jurisdicionados às fls. 685-731, apenas os balanços patrimoniais da FHEL, referentes ao período de 2017 a 2021, atendem a exigência da DFS concernente ao item 3, do RAUD DFS 12/2022 (Elabore e apresente os Balanços Patrimoniais desde o ano de 2017), haja vista que os demais documentos encartados nestes autos tratam, tão somente, do Termo de Contratualização nº 1/2021 e dos seus respectivos aditivos, nada contribuindo para o saneamento das outras impropriedades identificadas.

Assim sendo, convém adotar como razões de decidir as fundamentações técnicas contidas no **Relatório de Auditoria RAUD DFS 12/2022** e na **análise ANA DFS 7496/2022**, valendo-se, neste caso, da **técnica de fundamentação por remissão**, a qual amplamente já é empregada no Superior Tribunal de Justiça[2] e no Supremo Tribunal Federal[3], objetivando evitar a repetição desnecessária da mesma argumentação para determinada conclusão lógica, o que se mostra corroborado pelo

[2] (...) No julgamento da apelação, o Tribunal local pode adotar ou ratificar, como razões de decidir, os fundamentos da sentença, prática que não acarreta omissão, não implica ausência de fundamentação nem gera nulidade (AgInt no AREsp 1075290/SC); É predominante a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça em reconhecer a viabilidade de o órgão julgador adotar ou ratificar juízo de valor firmado na sentença, inclusive transcrevendo-o no acórdão, sem que tal medida encerre omissão ou ausência de fundamentação no *decisum* (AgRg no REsp 1339998 / RS).

[3] (...). "Reveste-se de plena legitimidade jurídico-constitucional a utilização, pelo Poder Judiciário, **da técnica da motivação '*per relationem*',** que se mostra compatível com o que dispõe o art. 93, IX, da Constituição da República. **A remissão feita pelo magistrado – referindo-se, expressamente, aos fundamentos (de fato e/ou de direito) que deram suporte a anterior decisão (ou, então, a pareceres do Ministério Público, ou, ainda, a informações prestadas por órgão apontado como coator) – constitui meio apto a promover a formal incorporação, ao ato decisório, da motivação a que o juiz se reportou como razão de decidir**. Precedentes" (AI 734.689-AgR/DF; ARE 657.355-AgR/SP; HC 54.513/DF; RE 585.932-AgR/RJ)

art. 2º, §3º, do Decreto (federal) nº 9.830/2019, que passou a regulamentar o art. 20, da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB – Decreto nº 4.657/2018), a conferir:

> Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.
>
> (...)
>
> § 3º **A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas,** pareceres, **informações**, decisões **ou propostas que precederam a decisão.**

E, no mesmo sentido, é a disposição do art. 80, da Resolução TC/MS nº 98/2018 em que se permite que "*a motivação do ato poderá consistir em declaração de concordância com os fundamentos de ato de apreciação, julgamento ou deliberação anterior, de informação prestada ou de parecer firmado*".

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho os posicionamentos da Divisão de Fiscalização de Saúde e do Ministério Público de Contas e **voto** no sentido de:

I - recomendar, sob pena de apuração de responsabilidade e aplicação de multa, ao Sr. Marcelo Passador (Diretor Geral da FHEL) e ao Sr. Fernando Massao Lamei (Presidente do Conselho Curador da FHEL), ou quem sucedê-los nos cargos, que adotem as medidas necessárias para:

1. Atualizar o cadastro no CNES, para que este reflita a real quantidade de leitos, médicos e equipamentos existentes na Fundação, evitando se confundir com a Secretaria Municipal de Saúde ou com o IASE;

2. Criar o Portal da Transparência para a Fundação, observando as normas da Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011;

3. Editar o Plano Anual de Atividades previsto no art. 7º, VI, do Decreto nº 180/2015;

4. Elaborar o Quadro de Pessoal da Fundação Hospitalar, Plano de Empregos e Salários, descrevendo o quantitativo de vagas, carga horária e atribuições de cada cargo, nos termos do art. 19, da Lei nº 1.080/2015 e do art. 7º, XIII, e art. 17, do Decreto 180/2015;

5. Regularizar a autuação de seus processos administrativos, observando as normas federais, estaduais e municipais sobre o tema, em especial, promovendo a autuação conjunta de todos os documentos referentes a um determinado contrato (incluindo termos aditivos e a fase de execução);

6. Adotar o registro eletrônico de jornada para os médicos, para que o controle do registro de ponto reflita a realidade;

7. Rever os termos (e valores, se necessário) do contrato de aluguel com a IASE;

8. Tomar as medidas para que as estruturas de fiscalização e monitoramento previstas na Lei de Criação (art. 6°, X; art. 9º VII), no Estatuto (art. 6º. VI, 'e'), no Contrato de Gestão (cláusula 4ª) e no Termo de Contratualização nº 1/2021 (cláusula 8ª e item 22, da cláusula quarta, I, letra 'b'), efetivamente atuem e emitam relatórios nas periodicidades previstas;

9. Reforçar os controles institucionais, realizando as alterações necessárias em seu quadro para que não haja conflito de interesses entre os principais prestadores de serviços ou contratados e a Fundação;

10. Formar parcerias com municípios vizinhos para o recebimento de pacientes que possuam o seu perfil de atendimento hospitalar via regulação de vagas, aumentando o uso da infraestrutura e corpo clínico existente, e diminuindo o custo de manutenção do Hospital, bem como auxiliando a diminuir a superlotação do sistema de saúde estadual e da capital.

II – fixar o prazo de 30 (trinta) dias contados da data da intimação do(s) responsável(eis), para que apresente(m) nestes autos o(s) cronograma(s) de adoção das recomendações inscritas no inciso precedente;

III - determinar, com fundamento no art. 30, *caput*, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012 e art. 189 e seguintes da Resolução TC/MS nº 98/2018, a realização de **Acompanhamento** da efetividade da adoção da(s) medida(s) recomendada(s) ao(s) gestor(es);

IV - intimar o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (Estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução TC/MS n. 98, de 2018).

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, para recomendar a adoção das medidas necessárias aos gestores, por fixar o prazo para que apresente(m) nestes autos o(s) cronograma(s) de adoção das recomendações, e determinar a realização de acompanhamento da efetividade da adoção das medidas recomendadas.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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

Campo Grande, 14 de dezembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

MSS