



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
SUPERVISÃO DE INSTRUÇÃO DE CONTAS MUNICIPAIS – SICM
SERVIÇO DE INSTRUÇÃO MUNICIPAL I – SIM I



Processo nº 000589-0200/14-0

Entidade: Fund. de Saúde Pública de Novo Hamburgo - FSNH

Município: Novo Hamburgo

Administradora¹: Simone Zucolotto (Diretora Administrativa)

Procurador: Vanir de Mattos, OAB/RS n. 32.692 (p. 225)

IT - Análise de Esclarecimentos

Processo de Contas de Gestão/2014

Senhor Coordenador:

Preliminarmente, destaca-se o pedido de **intimação** da Procuradora **para fins de sustentação oral** e de inclusão em pauta de julgamento do presente processo, formulado na p. 236.

Registra-se que a requerente será intimada mediante publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, nos termos dos artigos 1º da Resolução nº 791/2007² e 117, *caput*, do Regimento Interno desta Corte – Resolução nº 1.028/2015³.

A pauta a ser apreciada pelo órgão julgador também será disponibilizada por meio do Diário Eletrônico, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas à respectiva sessão de julgamento, nos termos do artigo 60 do Regimento Interno deste Tribunal – Resolução nº 1.028/2015⁴.

Quanto à sugestão de negativa de executoriedade da norma por inconstitucionalidade (item 1.1), deverá ser apreciada pelo Pleno desta Corte,

¹ Os períodos de responsabilidade dos Administradores constam no item 6 do Relatório de Validação e Encaminhamento – RVE (p. 23).

² Art. 1º. Fica instituído o Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul como meio oficial de publicação e de divulgação dos seus atos processuais e administrativos, bem como das suas comunicações em geral.

³ Art. 117. A publicação de decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas terá o efeito de intimar os responsáveis para todos os fins legais.

⁴ Art. 60. A pauta a ser apreciada pelo órgão julgador será publicada no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas à respectiva sessão de julgamento.



em razão da cláusula de reserva de plenário, forte na Súmula Vinculante nº 10 e orientação do Parecer Coletivo TCE nº 2/2009⁵. Assim, sugere-se o envio deste processo ao Tribunal Pleno para julgamento.

Em cumprimento ao disposto no art. 4º, parágrafo único, da Instrução Normativa nº 005/2012, registra-se que não existem processos de Tomadas de Contas Especiais, Inspeções Extraordinárias ou Especiais em andamento, de responsabilidade do Gestor no exercício sob exame⁶.

Examinam-se os esclarecimentos prestados pela Administradora, assim como os documentos juntados aos autos, conforme os itens a seguir:

DA AUDITORIA

Do Relatório de Auditoria de Regularidade – Acompanhamento de Gestão nº 01/2014 (final).

1.1. Ampliação e atualização irregular de quadro de pessoal. Em desacordo com a natureza dos cargos em comissão e em afronta ao disposto no art. 32, §1º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, a Resolução nº 100/2014 atualiza e amplia o quadro de lotação especial de empregados da FSNH, incluídas a alteração de nomenclatura, expansão do número de cargos comissionados e previsão da possibilidade de ascensão com base em avaliação de desempenho e tempo de emprego. Além disso, em relação aos cargos de Assessor Superior de Assuntos Jurídicos – CC2, Assessor Técnico Jurídico, Assessor Administrativo I, Assessor Administrativo II, Assessor Administrativo III, Assessor Administrativo IV, Assessor Técnico I, Assessor Técnico II, Assessor Operacional I, Assessor Operacional II e Assessor Operacional III, tem-se a descrição vaga das atividades desenvolvidas pelos empregados, sem que se possa identificar quais são áreas em que devem atuar. Com relação aos cargos de Gerente de Arquitetura e Projetos, Gerente de Gestão de Pessoas,

⁵ Referido no Processo nº 6019-02.00/07-7 como orientação a ser seguida nos casos de aplicação da Súmula STF nº 347.

⁶ Consulta ao Sistema Corporativo - RES1310, realizada em 26-07-2016.



Gerente de Serviços Diagnósticos, Gerente de Patrimônio e Infraestrutura, Gerente de Atenção Básica, Gerente de Assistência Hospitalar e Gerente Assistencial de Urgência e Emergência tem-se a já referida irregular previsão de organização em níveis (N1, N2 e N3), com acesso por tempo de serviço e avaliação de desempenho. Sugestão de negativa de executoriedade da Resolução nº 100/2014 no tocante aos cargos mencionados (p. 76/80).

O Gestor apresenta seus esclarecimentos às pp. 228/229. Não junta documentos.

O Esclarecente afirma que a equipe técnica desta Corte sugere a negativa de executoriedade da Lei Municipal n. 1.980/2009 (lei de criação da Fundação de Saúde Pública de Novo Hamburgo), e que tal diploma foi declarado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em 04 de março de 2013, sendo objeto de Recurso Extraordinário ainda não julgado.

Alega o Gestor que o cenário é distinto do vislumbrado no Processo n. 7194-0200/11-1, em que houve declaração de negativa de executoriedade de resoluções que criavam cargos em comissão na FSNH.

O Administrador assevera que as atribuições dos cargos criados pela Resolução n. 100/2014 demonstram de forma satisfatória as funções a serem exercidas pelos seus ocupantes, de forma que a natureza dos empregos em questão evidencia o caráter de direção, chefia e assessoramento que revestem os cargos. Aduz que o assessoramento técnico especializado, principalmente no campo jurídico, é ferramenta amplamente utilizada pelos administradores. Cita doutrina e julgado desta Corte indicando a pertinência da prática adotada.

Ao exame.

Inicialmente, registra-se que a equipe técnica sugere negativa de executoriedade da Resolução n. 100/2014, e não da Lei Municipal n. 1.980/2009, como cita o Administrador.



No tocante aos cargos de livre nomeação, deve-se considerar o trinômio estabelecido no inciso V do artigo 37 da Constituição da República, que impõe limites à criação dos cargos comissionados, bem como o estatuído no § 4º do artigo 20 da Constituição Estadual de 1989, segundo o qual os cargos em comissão são destinados “à transmissão de diretrizes políticas para a execução administrativa e ao assessoramento” e não às atividades ordinárias, técnicas ou operacionais, próprias do provimento efetivo.

Assim, as atribuições dos empregos de Assessor Administrativo I, Assessor Administrativo II, Assessor Administrativo III, Assessor Administrativo IV, Assessor Técnico I, Assessor Técnico II, Assessor Operacional I, Operacional II, Assessor Operacional III, são definidas de forma vaga, não definindo qual é o tipo de assessoramento técnico que se trata, além de não caracterizar “transmissão das diretrizes políticas para a execução administrativa e ao assessoramento”, conforme determinação do art. 20, Inciso IV da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Quanto aos cargos de Assessor Superior de Assuntos Jurídicos – CC2, Assessor Técnico Jurídico, Gerente de Arquitetura e Projetos, Gerente de Gestão de Pessoas, Gerente de Serviços Diagnósticos, Gerente de Patrimônio e Infraestrutura, Gerente de Atenção Básica, Gerente de Assistência Hospitalar e Gerente Assistencial de Urgência e Emergência, tem-se que não foram criados por lei específica e estão organizados em níveis de progressão, o que afronta as disposições contidas no art. 37, inciso II da Constituição Federal, e art. 32, §1º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Com relação à criação de cargos por meio de resolução e a descrição clara das atribuições do cargo, ressalta-se que esta Corte já se pronunciou sobre a necessidade de lei para tal fim, conforme excerto do voto exarado pelo Conselheiro-Relator do Processo nº 07194-0200/11-1, acolhido pelo Tribunal Pleno na Decisão TP-0346/2014, em 14-05-2014:

No tocante à criação do emprego de Assessor Jurídico, saliento que este, considerando a orientação traçada pelo Egrégio Tribunal Pleno, em Sessão de 25-09-2013, quando do julgamento do Processo nº 1226-02.00/10-0, deveria ser afastado do rol de negativa de executoriedade.



Todavia, como a forma de criação do emprego de Assessor Jurídico, se deu mediante resolução e não amparado por lei, acolho a negativa de exequoriedade, no particular.

Ademais, os cargos comissionados excepcionam a regra natural de acesso ao serviço público, que é o **concurso**. Por isso, suas atribuições deverão ser claramente definidas, não podendo se confundir, em hipótese alguma, com as tarefas técnicas e administrativas próprias dos servidores efetivos. (grifou-se)

Ante o exposto, opina-se pela manutenção do aponte e da negativa de exequoriedade da Resolução n. 100/2014 no tocante às disposições relacionadas aos cargos de Assessor Superior de Assuntos Jurídicos – CC2, Assessor Técnico Jurídico, Assessor Administrativo I, Assessor Administrativo II, Assessor Administrativo III, Assessor Administrativo IV, Assessor Técnico I, Assessor Técnico II, Assessor Operacional I, Assessor Operacional II e Assessor Operacional III, Gerente de Arquitetura e Projetos, Gerente de Gestão de Pessoas, Gerente de Serviços Diagnósticos, Gerente de Patrimônio e Infraestrutura, Gerente de Atenção Básica, Gerente de Assistência Hospitalar e Gerente Assistencial de Urgência e Emergência.

1.2. Contratação de médicos sem vínculo formal com a Auditada, com liquidação da despesa através de Recibo de Pagamento a Autônomo (RPA). A manutenção de profissionais autônomos, sem vínculo formal, denota atos administrativos e de gestão contrários às normas constitucionais de administração financeira e orçamentária, à Lei de Licitações e ao Sistema de Controle Interno. De outra parte, não estão estabelecidas pela Origem, de forma clara e precisa, as condições de seleção desses profissionais. Afronta aos princípios da igualdade, moralidade, impessoalidade, bem como ao art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal. Matéria abordada nos Processos nº 05251-0200/10-1, 07194-0200/11-1, 08111-0200/12-4 e 02126-0200/13-4, relativos aos exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013, respectivamente (p. 80).

O Gestor apresenta seus esclarecimentos às pp. 230/231.



O Justificante afirma que tem combatido esta realidade por meio de inúmeros concursos públicos realizados. Ressalta um processo seletivo em andamento, cujo edital de abertura foi publicado em 06/04/2016.

Alega que diversos fatores dificultam a completa eliminação da prática em tela e cita outros fatores como o reiterado esgotamento do número de concursados, as limitações do mercado e a própria evolução da Fundação de Saúde.

Destaca que a Fundação tem sob sua chancela o Hospital Municipal de Novo Hamburgo, e que qualquer interrupção dos serviços essenciais na área da saúde implicaria desastroso cenário de desacolhimento da população mais carente.

Não junta documentos.

Ao exame.

De plano, registra-se que a matéria já foi objeto de aponte nos Processos Contas números 05251-0200/10-1⁷, exercício 2010, 07194-0200/11-1⁸, exercício 2011, 08111-0200/12-4⁹, exercício 2012, e 02126-0200/13-4¹⁰, exercício 2013.

Embora as alegações da defesa quanto ao esforço da Administração da Fundação em regularizar as situações objeto do aponte, sequer comprovadas, não há como afastar a inconformidade, pois restou evidenciado que a Auditada utilizou-se de prestadores de serviços autônomos para a consecução da atividade-fim do Órgão.

⁷ Com decisão pela aplicação de penalidade pecuniária aos Gestores e pela recomendação de adoção de medidas corretivas. Decisão mantida em sede recursal (Processo nº 010780-0200/12-1).

⁸ Com decisão pela aplicação de penalidade pecuniária à Gestora, e pela recomendação de adoção de medidas corretivas. Decisão mantida em sede recursal (Processo nº 07918-0200/14-8).

⁹ Com decisão pela recomendação à Gestora para que evitasse a reincidência das falhas. Aguarda julgamento de Recurso de Embargos (Processo nº 10986-0200/15-9).

¹⁰ Com decisão pela aplicação de penalidade pecuniária aos Gestores e pela recomendação de adoção de medidas corretivas.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
SUPERVISÃO DE INSTRUÇÃO DE CONTAS MUNICIPAIS – SICM
SICM – SIM I
Proc. N° 000589-0200/14-0



Ademais, a forma constitucionalmente prevista para ingresso de pessoal no serviço público é a do concurso público ou a contratação emergencial, autorizada por lei, nos termos do disposto no inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal.

Por fim, tem-se que a manutenção de profissionais, sem vínculo formal, objetivamente, desatende às disposições contidas nos incisos II e IX do art. 37 da Carta Federal.

Diante do exposto, opina-se pela manutenção do aponte.

À sua consideração.

Em 26-07-2016.

Denise Juliana Flesch Rocha
Auditora Pública Externa

Em 26-07-2016.

Revisado.

Bruno Prates
Auditor Público Externo.

Página 247
Processo 00589-0200/14-0
Página da peça 7
Peça 0380988
DOCUMENTO DE ACESSO RESTRITO
ACESSO 46969



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PARECER MPC 10068/2016

Processo nº **000589-0200/14-0**
Relator: **Gabinete Alexandre Mariotti**
Matéria: **Contas de Gestão - EXERCÍCIO DE 2014**
Órgão: **FUND. DE SAÚDE PÚBLICA DE NOVO HAMBURGO**
Gestora: **Simone Zucolotto (Diretora Administrativa)**

CONTAS DE GESTÃO. MULTA. NEGATIVA DE EXECUTORIEDADE. DECLINAÇÃO DE COMPETÊNCIA CONTAS REGULARES, COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR.

As infrações às regras, aos princípios constitucionais e à legislação ensejam a aplicação de penalidade pecuniária e o julgamento pela regularidade das contas, com ressalvas, da Responsável.

A aferição de que dispositivo de lei municipal merece ser cotejado em face da Lei Maior acarreta a declinação da competência, com fulcro na Súmula Vinculante nº 10 do Pretório Excelso.

Para exame e parecer, o Processo de Contas de Gestão do Administrador acima nominado, prestado através de Procurador devidamente habilitado, p. 225.

Destaca-se o pedido de **intimação** da Procuradora **para fins de sustentação oral** e de inclusão em pauta de julgamento do presente processo, formulado na p. 236, a intimação se dará mediante publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, nos termos dos artigos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

1º da Resolução nº 791/2007¹ e 117, *caput*, do Regimento Interno desta Corte – Resolução nº 1.028/2015².

1- Em cumprimento ao disposto no art. 4º, parágrafo único, da Instrução Normativa nº 005/2012, registra-se que não existem processos de Tomadas de Contas Especiais, Inspeções Extraordinárias ou Especiais em andamento, de responsabilidade do Gestor no exercício sob exame³.

2. As irregularidades a seguir desvelam a transgressão a dispositivos constitucionais e a normas de administração financeira e orçamentária, ensejando a imposição de multa à Responsável.

DA AUDITORIA

Do Relatório de Auditoria de Regularidade – Acompanhamento de Gestão nº 01/2014 (final).

1.1. Ampliação e atualização irregular de quadro de pessoal. Em desacordo com a natureza dos cargos em comissão e em afronta ao disposto no art. 32, §1º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, a Resolução nº 100/2014 atualiza e amplia o quadro de lotação especial de empregados da FSNH, incluídas a alteração de nomenclatura, expansão do número de cargos comissionados e previsão da possibilidade de ascensão com base em avaliação de desempenho e tempo de emprego. Além disso, em relação aos cargos de Assessor Superior de Assuntos Jurídicos – CC2, Assessor Técnico Jurídico, Assessor Administrativo I, Assessor Administrativo II, Assessor Administrativo III, Assessor Administrativo IV, Assessor Técnico I, Assessor Técnico II, Assessor Operacional I, Assessor Operacional II e Assessor Operacional III, tem-se a descrição vaga das atividades

¹ Art. 1º. Fica instituído o Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul como meio oficial de publicação e de divulgação dos seus atos processuais e administrativos, bem como das suas comunicações em geral.

² Art. 117. A publicação de decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas terá o efeito de intimar os responsáveis para todos os fins legais.

³ Consulta ao Sistema Corporativo - RES1310, realizada em 26-07-2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

desenvolvidas pelos empregados, sem que se possa identificar quais são áreas em que devem atuar. Com relação aos cargos de Gerente de Arquitetura e Projetos, Gerente de Gestão de Pessoas, Gerente de Serviços Diagnósticos, Gerente de Patrimônio e Infraestrutura, Gerente de Atenção Básica, Gerente de Assistência Hospitalar e Gerente Assistencial de Urgência e Emergência tem-se a já referida irregular previsão de organização em níveis (N1, N2 e N3), com acesso por tempo de serviço e avaliação de desempenho. Sugestão de negativa de executoriedade da Resolução nº 100/2014 no tocante aos cargos mencionados (p. 76/80).

Relativamente ao aponte, anui-se às considerações da área técnica, adotando-as como razão deste Parecer.

Alerta-se, como fez a instrução técnica, que a norma em apreço, cuja negativa de executoriedade foi analisada pela equipe de Auditoria, é a **Resolução n. 100/2014**, e não da Lei Municipal n. 1.980/2009, como cita o Administrador.

Com relação à criação de cargos por meio de resolução, e a descrição clara das atribuições do cargo, conforme menciona a SICM, esta Corte já se pronunciou sobre a necessidade de lei para tal fim, conforme excerto do voto exarado pelo Conselheiro-Relator do Processo nº 07194-0200/11-1, acolhido pelo Tribunal Pleno na Decisão TP-0346/2014, em 14-05-2014:

No tocante à criação do emprego de Assessor Jurídico, saliento que este, considerando a orientação traçada pelo Egrégio Tribunal Pleno, em Sessão de 25-09-2013, quando do julgamento do Processo nº 1226-02.00/10-0, deveria ser afastado do rol de negativa de executoriedade.

Todavia, como a forma de criação do emprego de Assessor Jurídico, se deu mediante resolução e não amparado por lei, acolho a negativa de executoriedade, no particular.

Ademais, os cargos comissionados excepcionam a regra natural de acesso ao serviço público, que é o **concurso**. Por isso, suas atribuições deverão ser claramente definidas, não podendo se confundir, em hipótese alguma, com as tarefas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

técnicas e administrativas próprias dos servidores efetivos.
(grifou-se)

Como assentado em decisões do Poder Judiciário e deste Tribunal, a negativa de excoercedibilidade da norma se sustenta também quando as definições das atribuições dos cargos em comissão são vagas, *não definindo qual é o tipo de assessoramento técnico que se trata, além de não caracterizar "transmissão das diretrizes políticas para a execução administrativa e ao assessoramento", conforme determinação do art. 20, Inciso IV da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.*

Tal situação se constata nas atribuições dos empregos de *Assessor Administrativo I, Assessor Administrativo II, Assessor Administrativo III, Assessor Administrativo IV, Assessor Técnico I, Assessor Técnico II, Assessor Operacional I, Operacional II, Assessor Operacional III.*

Relativamente aos cargos de **Assessor Administrativo I, II, III e IV** consta *Prestar serviços de assessoria administrativa em assuntos de baixa, média e alta complexidade e desempenhar outras atividades correlatas que lhe forem atribuídas.*

Quanto aos cargos de **Assessor Técnico I e II**, consta: *Assessorar na execução de serviços no âmbito da FSNH, dando cumprimento às determinações das Coordenadorias/ Gerências e Direção, envolvendo as áreas de atuação específicas; Assessorar na realização de atividades dos sub-setores subordinados; analisar e encaminhar a Direção as solicitações dos empregados; executar atividades concernentes as áreas de atuação; prestar assessoria e acompanhamento à Direção e setores envolvidos na elaboração de projetos operacionais.*

Quanto aos cargos de **Assessor Operacional I, II e III**, consta: *Prestar serviços de assessoria para a execução de diversos serviços de baixa, média e alta complexidade nas unidades da FSNH, realizar outras tarefas correlatas.*

Quanto aos cargos de **Assessor Superior de Assuntos Jurídicos – CC2, Assessor Técnico Jurídico, Gerente de Arquitetura e Projetos, Gerente de Gestão de Pessoas, Gerente de Serviços Diagnósticos, Gerente de**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Patrimônio e Infraestrutura, Gerente de Atenção Básica, Gerente de Assistência Hospitalar e Gerente Assistencial de Urgência e Emergência, tem-se que não foram criados por lei específica e estão organizados em níveis de progressão, o que afronta as disposições contidas no art. 37, inciso II da Constituição Federal, e art. 32, §1º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Ante o exposto, opina-se pela manutenção do aponte e da negativa de executoriedade da Resolução n. 100/2014 no tocante às disposições relacionadas aos cargos de Assessor Superior de Assuntos Jurídicos – CC2, Assessor Técnico Jurídico, Assessor Administrativo I, Assessor Administrativo II, Assessor Administrativo III, Assessor Administrativo IV, Assessor Técnico I, Assessor Técnico II, Assessor Operacional I, Assessor Operacional II e Assessor Operacional III, Gerente de Arquitetura e Projetos, Gerente de Gestão de Pessoas, Gerente de Serviços Diagnósticos, Gerente de Patrimônio e Infraestrutura, Gerente de Atenção Básica, Gerente de Assistência Hospitalar e Gerente Assistencial de Urgência e Emergência.

1.2. Contratação de médicos sem vínculo formal com a Auditada, com liquidação da despesa através de Recibo de Pagamento a Autônomo (RPA). A manutenção de profissionais autônomos, sem vínculo formal, denota atos administrativos e de gestão contrários às normas constitucionais de administração financeira e orçamentária, à Lei de Licitações e ao Sistema de Controle Interno. De outra parte, não estão estabelecidas pela Origem, de forma clara e precisa, as condições de seleção desses profissionais. Afronta aos princípios da igualdade, moralidade, impessoalidade, bem como ao art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal. Matéria abordada nos Processos nº 05251-0200/10-1, 07194-0200/11-1, 08111-0200/12-4 e 02126-0200/13-4, relativos aos exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013, respectivamente (p. 80).

De plano, registra-se que a matéria já foi objeto de aponte nos Processos Contas números 05251-0200/10-1⁴, exercício 2010, 07194-

⁴ Com decisão pela aplicação de penalidade pecuniária aos Gestores e pela recomendação de adoção de medidas corretivas. Decisão mantida em sede recursal (Processo nº 010780-0200/12-1).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

0200/11-1⁵, exercício 2011, 08111-0200/12-4⁶, exercício 2012, e 02126-0200/13-4⁷, exercício 2013.

E, como se verificou neste exercício a continuidade da situação já apontada, mantém-se o aponte por seus próprios fundamentos.

3. O contexto descrito nos autos, ainda que revele a ocorrência de infrações capazes de levar à imposição de multa, não compromete gravemente a gestão administrativa.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina o Ministério Público de Contas nos seguintes termos:

1º) **Multa** à Senhora Simone Zucolotto (Diretora Administrativa), com fulcro nos artigos 67 da Lei Estadual nº 11.424/2000 e 135 do RITCE.

2º) **Negativa de executoriedade da Resolução n. 100/2014** no tocante às disposições relacionadas aos cargos de Assessor Superior de Assuntos Jurídicos – CC2, Assessor Técnico Jurídico, Assessor Administrativo I, Assessor Administrativo II, Assessor Administrativo III, Assessor Administrativo IV, Assessor Técnico I, Assessor Técnico II, Assessor Operacional I, Assessor Operacional II e Assessor Operacional III, Gerente de Arquitetura e Projetos, Gerente de Gestão de Pessoas, Gerente de Serviços Diagnósticos, Gerente de Patrimônio e Infraestrutura, Gerente de Atenção Básica, Gerente de Assistência Hospitalar e Gerente Assistencial de Urgência e Emergência sugerindo-se, neste particular, que a Colenda Câmara decline

⁵ Com decisão pela aplicação de penalidade pecuniária à Gestora, e pela recomendação de adoção de medidas corretivas. Decisão mantida em sede recursal (Processo nº 07918-0200/14-8).

⁶ Com decisão pela recomendação à Gestora para que evitasse a reincidência das falhas. Aguarda julgamento de Recurso de Embargos (Processo nº 10986-0200/15-9).

⁷ Com decisão pela aplicação de penalidade pecuniária aos Gestores e pela recomendação de adoção de medidas corretivas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

sua competência ao Colegiado Pleno, a teor do disposto na Súmula Vinculante nº 10 do STF.

3º) **Contas regulares, com ressalvas**, da Senhora Simone Zucolotto (Diretora Administrativa), no exercício de 2014, com fundamento no inciso II do artigo 84 do RITCE.

4º) **Recomendação** ao atual Gestor para que corrija os apontes descritos nos autos, bem como verificação, em futura auditoria, das medidas implementadas nesse sentido.

É o Parecer.

MPC, em 25 de agosto de 2016.

FERNANDA ISMAEL,
Adjunta de Procurador.
Assinado digitalmente.

Página	258
Processo	00589-0200/14-0
Página da peça	7
Peça	0411392
DOCUMENTO PÚBLICO	
ACESSO	EBC93



Certidão de Publicação de Pauta

Certifico para que surtam todos os efeitos jurídicos e legais, que foi publicado no Diário Eletrônico do TCE, na edição de 12 de Maio de 2017, disponível no portal do TCE-RS, a Pauta da 17ª Sessão do Tribunal Pleno, aprazada para o dia 17 de Maio de 2017 - 14h00min, onde consta o seguinte Processo:

Processo: 000589-0200/14-0

Órgão: Fund. de Saúde Pública de Novo Hamburgo

Matéria: Contas de Gestão

Porto Alegre, 10 de maio de 2017.



CONSELHEIRO SUBSTITUTO

ALEXANDRE MARIOTTI

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO: 17/05/2017

CONTAS DE GESTÃO

PROCESSO Nº 589-0200/14-0

EXERCÍCIO: 2014

ENTIDADE: Fundação de Saúde Pública de Novo Hamburgo

ADMINISTRADORA: Simone Zucolotto

PROCURADOR (peça nº 0312375): Vanir de Matos, OAB/RS nº 32.692

PROPOSTA DE VOTO.

IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS. IMPOSIÇÃO DE MULTA.

IRREGULARIDADE NA CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. NECESSIDADE DE LEI FORMAL, IRREGULAR INSTITUIÇÃO DE PROGRESSÃO NA CARREIRA E CONTEÚDO FUNCIONAL QUE NÃO CONDIZ COM O TRINÔMIO CONSTITUCIONAL DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO.

NEGATIVA DE EXECUTORIEDADE À RESOLUÇÃO Nº 100/2014. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIDOR E PAGAMENTO ATRAVÉS DE RPA.

REGULARIDADE DE CONTAS, COM RESSALVAS.

Trata-se do **processo de contas de gestão da Fundação de Saúde Pública de Novo Hamburgo** no exercício de **2014**, de responsabilidade da Senhora **Simone Zucolotto**.

Constatou-se, em trabalho de auditoria, a ocorrência das falhas abaixo, sobre as quais a responsável, devidamente intimada, encaminhou justificativa e documentação comprobatória (peça nº 0332767).

A Supervisão de Instrução de Contas Municipais analisou os esclarecimentos e documentação apresentados, manifestando-se pela permanência dos apontes (peça nº 0380988).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se, através do Parecer nº 10068/2016, de lavra da Adjunta de Procurador



**Estado do Rio Grande do Sul
Tribunal de Contas do Estado
Gabinete de Conselheiro Substituto**



Fernanda Ismael, pela negativa de executoriedade de parte da Resolução nº 100/14, pela imposição de multa, e regularidade, com ressalvas, das contas da Administradora.

Em sessão de 07.11.2016, diante da sugestão de negativa de executoriedade, a Segunda Câmara Especial desta Corte de Contas deliberou pela **declinação de competência** ao Tribunal Pleno, nos termos da Súmula Vinculante nº 10.

Em atendimento ao pedido de sustentação oral, foram tomadas as providências cabíveis.

É o relatório, segue a proposta de voto.

A primeira irregularidade apontada pela Equipe de Auditoria, **item 1.1 do Relatório de Auditoria**, discorre sobre a atualização e criação de empregos em comissão através da Resolução nº 100/2014, relativamente a funções que não se ajustam ao trinômio constitucional e, para alguns empregos, com a instituição de progressão em níveis na carreira, a despeito do § 1º do art. 32 da Constituição Estadual.

A Gestora pugna pela legalidade da criação dos cargos em comissão e pelo afastamento da irregularidade. Entende que a falha aqui apontada é diversa daquela julgada – e mantida - no Processo de Contas nº 7194-0200/11-1.

Início analisando a questão da forma de criação e atualização dos empregos comissionados da Auditada.

O debate com relação à natureza jurídica das fundações públicas, apesar de não ser novo, ainda não se encontra plenamente pacificado. Um dos pontos onde a discussão permanece é quanto à forma de criação dos empregos do quadro de pessoal das fundações públicas de direito privado, em especial quanto aos providos em comissão.



Estado do Rio Grande do Sul
Tribunal de Contas do Estado
Gabinete de Conselheiro Substituto



A Equipe de Auditoria menciona o julgamento, pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, da ADIN nº 70040394843, com decisão pela inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.980/2009, autorizadora da criação da Fundação. Embora tenha sido debatida, no transcurso do julgamento, a impossibilidade de criação de cargos em comissão através de resolução, a decisão foi pela inconstitucionalidade, tendo em vista a ausência da lei complementar exigida pelo inciso XIX do art. 37 da Carta da República.

Em que pese essa previsão constitucional possa ser interpretada de outra forma, a questão posta nestes autos cinge-se à possibilidade da Fundação criar cargos por resolução, e não por lei. No particular, entendo que o art. 48, X, da Carta da República exige lei para a criação de empregos públicos, o que invalidaria formalmente todo o quadro de empregos da Auditada.

Entretanto, as irregularidades apontadas pela Equipe de Auditoria restringem-se ao quadro de empregos comissionados da Auditada e destacam, ainda, outras questões.

Assim, vários deles não possuem atribuições de direção, chefia e assessoramento, desenvolvendo atribuições rotineiras e burocráticas, típicas de servidores efetivos, ou tem o seu conteúdo funcional descrito de forma vaga e abrangente, impedindo que se possa realmente inferir quais atividades o empregado realmente realiza.

Também por esse motivo, a Resolução nº 100/2014 deve ter sua **executoriedade negada** com relação aos seguintes empregos comissionados: Assessor Técnico Jurídico, Assessor Administrativo I, Assessor Administrativo II, Assessor Administrativo III, Assessor Administrativo IV, Assessor Técnico I, Assessor Técnico II, Assessor Operacional I, Assessor Operacional II, Assessor Operacional III.

Além de afrontar o estabelecido no inciso V do art. 37 da Carta da República, a norma institutiva de empregos comissionados ainda viola o § 1º

Página	267
Processo	00589-0200/14-0
Página da peça	3
Peça	0480459
DOCUMENTO PÚBLICO	
ACESSO	FOE2A



**Estado do Rio Grande do Sul
Tribunal de Contas do Estado
Gabinete de Conselheiro Substituto**



do art. 32 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que veda a organização em carreira dos cargos em comissão.

De fato, o art. 8º e parágrafo único do Anexo I da Resolução nº 100/2014 estabeleceu para alguns empregos em comissão três níveis de progressão na carreira. São eles: Assessor Superior de Assuntos Jurídicos, Gerente de Arquitetura e Projetos, Gerente de Gestão de Pessoas, Gerente de Serviço Diagnóstico, Gerente de Patrimônio e Infraestrutura, Gerente de Atenção Básica, Gerente Assistencial Hospitalar e Gerente Assistencial de Urgência e Emergência.

Para esses cargos, portanto, também por esse motivo deve ser **negada executoriedade** à Resolução nº 100/2014.

Considerando, todavia, o entendimento de que a criação de empregos deve ser feita por lei, e não por resolução da Auditada, a falha vai **mantida** na totalidade, com **negativa de executoriedade** da Resolução nº 100/2014 em relação aos empregos comissionados, do que decorre a necessidade de exoneração dos seus ocupantes, com aplicação de **pena pecuniária**.

Ressalto que deixo de pronunciar a negativa de executoriedade da citada Resolução na íntegra porque (a) extrapolaria os apontes realizados pela Equipe de Auditoria, adquirindo característica de controle abstrato de constitucionalidade não amparado pela Súmula 347 do STF, e (b) como implicaria na demissão de todo o pessoal da Auditada, inviabilizando a continuidade de suas atividades e causando um mal maior do que aquele que se pretende corrigir.

Advirto a origem, entretanto, para que regularize a situação em tela, envidando esforços no sentido da criação, por lei municipal, de um quadro de pessoal. Nesse sentido, **determino** que seja dada **ciência desta situação ao Prefeito Municipal de Novo Hamburgo**.



Estado do Rio Grande do Sul
Tribunal de Contas do Estado
Gabinete de Conselheiro Substituto



Passo a análise do item 1.2 do Relatório de Auditoria que versa sobre a contratação de prestadores de serviços por Recibo de Pagamento a Autônomos (RPA).

A defesa alega que vem realizando processos seletivos para preenchimento das vagas disponíveis e que o número de contratados autônomos vem caindo desde a criação da fundação; que não pode deixar a população desatendida, já que 100% dos atendimentos realizados são prestados através do Sistema Único de Saúde.

O Gestor não traz provas de que a quantidade de contratações diminuiu em decorrência dos concursos ou processos seletivos realizados.

A matéria vem sendo apontada desde o primeiro exercício auditado da Fundação, com decisões pela sua manutenção e aplicação de multa¹.

O deslinde não pode ser diferente no presente processo. A terceirização de mão de obra, de forma precária, de serviços essenciais e permanentes na estrutura da entidade, através de Recibos de Pagamentos a Autônomos, afronta o princípio da impessoalidade constante do *caput* do art. 37 da Constituição da República, bem como os incisos II e IX do mesmo artigo.

Ainda, se a necessidade da contratação não é permanente, o caminho mais correto é a contratação por prazo determinado, com realização de processo seletivo simplificado, se possível.

Pelo exposto, **mantenho** a irregularidade com sua consideração na aplicação da **pena pecuniária**.

¹ Tribunal Pleno, Processo de Contas nº 5251-0200/10-1, Relator Conselheiro Marco Peixoto, sessão de 29.08.2012.
Tribunal Pleno, Processo de Contas nº 7194-0200/11-1, Relator Conselheiro Adroaldo Loureiro, sessão de 14.05.2014.
Primeira Câmara, Processo de Contas nº 8111-0200/12-4, Relator Conselheiro Algir Lorenzon, sessão de 20.10.2015.



DAS CONTAS

As irregularidades levadas ao relatório de auditoria evidenciam relevantes deficiências de controle interno que sujeitam o Administrador a advertência e aplicação de multa, mas não comprometem o conjunto das contas do exercício.

Pelo exposto, encaminho **PROPOSTA DE VOTO** nos seguintes termos:

a) pela imposição de **multa** de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) a **Senhora Simone Zucolotto**, nos termos dos artigos 67 da Lei Estadual nº 11.424/2000 e 135 do Regimento Interno desta Corte, por afronta a normas constitucionais e legais reguladoras da gestão administrativa;

b) pela **advertência à Origem** para que promova o saneamento das falhas passíveis de regularização, particularmente as relativas ao seu quadro de pessoal, que deverão ser, necessariamente, objeto de próxima auditoria;

c) pela **ciência ao Prefeito Municipal de Novo Hamburgo** da necessidade de edição de lei municipal que regularize o quadro de pessoal da Auditada;

d) pela **negativa de executoriedade** da Resolução nº 100/2014, na parte relativa à criação dos empregos em comissão de Assessor Superior de Assuntos Jurídicos – CC2, Assessor Técnico Jurídico, Assessor Administrativo I, Assessor Administrativo II, Assessor Administrativo III, Assessor Administrativo IV, Assessor Técnico I, Assessor Técnico II, Assessor Operacional I, Assessor Operacional II e Assessor Operacional III, Gerente de Arquitetura e Projetos, Gerente de Gestão de Pessoas, Gerente de Serviços Diagnósticos, Gerente de Patrimônio e Infraestrutura, Gerente de Atenção Básica, Gerente de Assistência Hospitalar e Gerente Assistencial de Urgência e Emergência, visto que incompatíveis com o disposto nos incisos II e V do



**Estado do Rio Grande do Sul
Tribunal de Contas do Estado
Gabinete de Conselheiro Substituto**



artigo 37 e no inciso X do art. 48 da Constituição Federal, bem como com o disposto no § 1º do art. 32 da Constituição Estadual, forte na Súmula nº 347 do STF, do que decorre a necessidade de **exoneração dos seus ocupantes**;

e) pela **regularidade, com ressalvas**, das contas da Senhora **Simone Zucolotto**, Administradora da Fundação de Saúde Pública de Novo Hamburgo no exercício de 2014, nos termos do artigo 84, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal; e

f) pela remessa dos autos à Supervisão competente para a aplicação dos consectários decorrentes desta decisão, nos termos do Regimento Interno deste Tribunal.

**Alexandre Mariotti
Conselheiro Substituto
Relator**

/gbs



Relator: Conselheiro-Substituto Alexandre Mariotti –
Proposta de voto – Declinação de competência – 2ª Câmara Especial –
Processo n. 000589-02.00/14-0 –
Decisão n. TP-0308/2017

– Contas de Gestão da Administradora da Fundação de Saúde Pública de Novo Hamburgo – FSNH no exercício de 2014.

A Secretária do Tribunal Pleno certifica que as ocorrências pertinentes a este processo, nesta sessão, estão abaixo consignadas.

Registra-se que o Relator do presente processo, por força do §1º do artigo 28 e do § 5º do artigo 41 do Regimento Interno deste Tribunal, apresentou proposta de voto, constante nos autos, não compondo quórum de votação.

Colocada a matéria em votação, a proposta de voto do Relator foi acolhida pelo Plenário.

Certifica, outrossim, que foi proferida a seguinte decisão:

O Tribunal Pleno, por unanimidade, acolhendo a proposta de voto elaborada pelo Conselheiro-Substituto Alexandre Mariotti, Relator, por seus jurídicos fundamentos, decide:

*a) **impor multa**, no valor de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), à Senhora **Simone Zucolotto**, nos termos dos artigos 67 da Lei Estadual n. 11.424/2000 e 135 do Regimento Interno desta Corte, por afronta a normas constitucionais e legais reguladoras da gestão administrativa;*

*b) **advertir a Origem** para que promova o saneamento das falhas passíveis de regularização, particularmente as relativas ao seu quadro de pessoal, que deverão ser, necessariamente, objeto de próxima auditoria;*

*c) **cientificar o Prefeito Municipal de Novo Hamburgo** da necessidade de edição de lei municipal que regularize o quadro de pessoal da Auditada;*

*d) **negar executoriedade** à Resolução n. 100/2014, na parte relativa à criação dos empregos em comissão de Assessor Superior de Assuntos Jurídicos – CC2, Assessor Técnico Jurídico, Assessor Administrativo I, Assessor Administrativo II, Assessor Administrativo III, Assessor Administrativo IV, Assessor Técnico I, Assessor Técnico II, Assessor Operacional I, Assessor Operacional II e Assessor Operacional III, Gerente de Arquitetura e Projetos, Gerente de Gestão de Pessoas, Gerente de Serviços Diagnósticos, Gerente de Patrimônio e Infraestrutura, Gerente de Atenção Básica, Gerente de Assistência Hospitalar e Gerente*



Assistencial de Urgência e Emergência, visto que incompatíveis com o disposto nos incisos II e V do artigo 37 e no inciso X do artigo 48 da Constituição Federal, bem como com o disposto no § 1º do artigo 32 da Constituição Estadual, forte na Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal, do que decorre a necessidade de exoneração dos seus ocupantes;

*e) julgar regulares com ressalvas as Contas de Gestão da Senhora **Simone Zucolotto** (p.p. Advogado Vanir de Mattos, OAB/RS n. 32.692), **Administradora da Fundação de Saúde Pública de Novo Hamburgo – FSNH** no exercício de **2014**, nos termos do artigo 84, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal;*

f) remeter os autos à Supervisão competente para a aplicação dos consectários decorrentes desta decisão, nos termos do Regimento Interno deste Tribunal.

Plenário Gaspar Silveira Martins, em 17-05-2017.

Débora Pinto da Silva,
Secretária do Tribunal Pleno.



Certidão de Disponibilização Oficial

Consoante disposto no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, e conforme pesquisa efetuada no Sistema de Informações para o Controle Externo, certifico a disponibilização no Diário Eletrônico relativa ao expediente abaixo, nos seguintes termos:

Comunicado/intimado:

Processo: 000589-0200/14-0

Órgão: FUND. DE SAÚDE PÚBLICA DE NOVO HAMBURGO

Matéria: Contas de Gestão

Gabinete: Alexandre Mariotti

Data decisão: 17/05/2017

Decisão: TP-0308/2017

Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, disponibilizado em 20/06/2017, no Boletim nº 834/2017, considera-se publicado na data de 21/06/2017.

Porto Alegre, 20 de junho de 2017.

JÚLIO CÉSAR LANDIN
Oficial de Controle Externo