



PROCESSO Nº	:	13.549-6/2018
ASSUNTO	:	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
REPRESENTADOS	:	SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MATO GROSSO LUIZ ANTÔNIO VITÓRIO SOARES – SECRETÁRIO DE ESTADO SAÚDE SOCIEDADE BENEFICENTE SÃO CAMILO – REPRESENTANTE LEGAL JUSTINO SCATOLIN
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO ISAIÁS LOPES DA CUNHA

VOTO-VISTA

1. Trata o processo de Representação de Natureza Interna proposta contra a Secretaria de Estado de Saúde – SES e a Sociedade Beneficente São Camilo – SBSC, em razão de suposta irregularidade gravíssima de obstrução à auditoria deste Tribunal de Contas, uma vez que não foram disponibilizados documentos e informações no Hospital Regional de Rondonópolis – HRR (MA 01).
2. O relator apresentou seu voto no sentido de **conhecer** e julgar **procedente** a representação com aplicação de multa correspondente a 11 UPF's/MT ao representante da Sociedade Beneficente.
3. Solicitei e obtive vista do processo para formar meu convencimento, e principalmente porque entendo, como já me manifestei em outras ocasiões, que temos que enfrentar desafios se nossa pretensão é transformar este Tribunal numa instituição de vanguarda, democrática e institucional na essência. Devemos lançar um olhar permanente sobre nossa verdadeira missão e nossas competências, tendo o Estado Democrático de Direito como referência em nossa atuação.
4. Um desses desafios, a ser enfrentado urgentemente, nos obriga a estar absolutamente preparados para constatar por meio de auditorias quem são os verdadeiros causadores do erro, do ilícito e da fraude administrativa para fins de aplicação de sanção, sob pena deste Tribunal se transformar num órgão injusto, que pouco ou nada contribui para a melhoria da qualidade da gestão pública.



5. No caso deste processo, a equipe auditora apontou a irregularidade de obstrução ao livre exercício de auditoria e lavrou o termo de 11 documentos que não foram disponibilizados na unidade hospitalar, referentes a **outubro e novembro de 2017 e de 2018**.
6. Pois bem, o ex-gestor a quem o relator desta RNI pretende aplicar multa, esteve à frente da administração do hospital de **01/07/2011 a 30/09/2017**, período de vigência do Contrato de Gestão 002/SES/MT/2011.
7. Em sua defesa, o responsável pela Sociedade Beneficente alegou **que não foi notificado para apresentar tais documentos e que no termo firmado pela equipe técnica, constam documentos de responsabilidade do Instituto Gerir**, atual cogestor do hospital. Afirmou, ainda, que **deixou backup do banco de dados em arquivo eletrônico na unidade hospitalar**, e que retirou do local apenas os documentos relativos às contratações de recursos humanos, de prestadores de serviços e de aquisições por ela realizadas.
8. A equipe auditora, por sua vez, ao analisar a defesa, alegou que *“...Não causa estranheza o fato de os documentos não entregues, referente à gestão da Sociedade São Camilo, não estar [sic] relacionados no Termo de Não Entrega, uma vez que o mesmo foi direcionado à administração do Instituto Gerir...do contrato de gestão consta obrigação expressa para que a entidade contratada mantenha, durante a vigência do contrato, todos os documentos e informações disponíveis no estabelecimento hospitalaré fato que não foi solicitado via ofício ao Sr. Justino Scatoni nem à SBSC os documentos necessários à auditoria do período de julho a setembro/2017. O ofício de solicitação de documentos foi endereçado somente ao Instituto Gerir...as solicitações foram ao Instituto Gerir, pois era quem tinha acesso a todos os documentos, informações e dependências do hospital...porém, não houve sonegação de informações pois nada foi diretamente solicitado à SBSC...”*.
9. Do constatado até aqui, já é possível afirmar que os documentos faltantes à auditoria não foram solicitados ao representante da Sociedade Beneficente São Camilo e que a documentação relacionada no citado termo não se refere ao período de vigência do Contrato de Gestão 002/SES/MT/2011. Isso é fato!
10. Realmente pode ter havido obstrução ao livre exercício da auditoria, entretanto, entendo que essa obstrução não foi provocada pela SBSC, porque os documentos apontados



como inexistentes pela equipe técnica, além de não serem do período da sua gestão, que terminou em setembro de 2017, **foram deixados no hospital, em backup digital**, disponíveis no Banco de Dados do Systema H 2005, inserido na pasta do Servidor BDSBSC. Mesmo que fossem do período de responsabilidade da Sociedade Beneficente – e esse não é o caso –, eles não foram solicitados ao seu representante, conforme frisado várias vezes pela equipe técnica.

11. Nesse contexto, reafirmo meu posicionamento no sentido de que as garantias constitucionais implícitas, inerentes ao Estado Democrático de Direito, conduzem à aplicação, o quanto possível, dos princípios penais às faltas administrativas.
12. Assim, a este Tribunal, e aos demais, é vedado penalizar quem não foi responsável direto pelo erro, infração, ilícito, fraude ou crime, e neste caso, pela obstrução ao livre exercício da auditoria.
13. É o que determina o princípio da pessoalidade (ou da intranscendência) da sanção administrativa. Por ordem desse princípio, previsto no art. 5º, inciso XLV¹, da Constituição da República, não poderão ser impostas sanções e restrições que superem a dimensão pessoal de quem cometeu o delito e que atinjam pessoas que não tenham sido as causadoras do ato ilícito, sendo incabível, por isso mesmo, a responsabilidade objetiva.
14. Assim foi decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial 1.251.697-PR, onde a questão discutida tratava da responsabilidade administrativa por dano ambiental, levado a cabo pelo Ibama para cobrar multa por infração ambiental, aplicada ao antigo dono (pai) de uma fazenda, onde o novo proprietário (filho) estava sendo executado.
15. O ponto controverso no REsp., contudo, era a possibilidade de que terceiro respondesse pela multa aplicada administrativamente. A questão não envolvia a responsabilidade civil, mas a responsabilidade administrativa por dano ambiental.
16. De acordo com o Ministro-Relator Mauro Campbel, *“A aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com*

¹ Art. 37...XLV – nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;



demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano”.

17. Portanto, para aplicação de sanções administrativas, entre elas a multa, é necessário observar: a conduta do efetivo transgressor, a existência de culpa ou dolo e o nexo de causalidade entre a conduta e o fato tido por irregular.
18. No caso do REsp., a Turma do STJ, por unanimidade, deu provimento ao recurso para afirmar que as responsabilidades administrativa e penal, não admitem que terceiros respondam a título objetivo por ofensa praticadas por outrem.
19. A nossa Lei Orgânica – LC 269/2007, respeitando o princípio da pessoalidade, estabelece no art. 74, que a multa será aplicada à pessoa física que der causa ao ato tido por irregular, e de forma individual a cada agente que tiver concorrido para o fato.
20. Neste cenário, entendo que configura-se desarrazoado atribuir ao representante da SBSC as consequências da não apresentação de documentos no HRR, relativos ao período posterior à vigência do Contrato de Gestão 002/SES/MT/2011.
21. Também não seria justo aplicar multa aos representantes do HRR e do Instituto Gerir, uma vez que, no meu entendimento, a auditoria não foi realizada com o rigor que penso ser necessário. A irredutibilidade da equipe técnica em aceitar as justificativas e documentos apresentados pelos responsáveis também dificulta em muito a verificação do que realmente ocorreu e quem foi o causador da obstrução apontada. Cito como exemplo, pequeno trecho do relatório técnico de análise da defesa onde as auditoras subscritoras afirmam: *“Quando o defendente alega que a atual gestora deveria contratar empresa específica para poder acessar as informações e dados referente à sua gestão, posto que mantidas em banco de dados no hospital, corrobora com o fato de que as informações não estavam disponíveis ao controle, visto esse impedimento”.*
22. A meu ver, não é possível aceitar essa conclusão. Se existe backup digital do banco de dados no hospital, comprovadamente deixado pela ex-cogestora na transição de uma contratada para outra, e se a empresa que administrava a plataforma era contratada pela SBSC, para prestar serviços durante a vigência do Contrato de Gestão 002/SES/MT/2011, esse impedimento não foi causado por ela, mas pelo atual cogestor do hospital que não contratou empresa especializada para o acesso integral dos dados.



23. Aliás, o próprio Instituto Gerir afirmou que teve acesso aos documentos deixados pela sua antecessora, e que alguns deles não foram por ele disponibilizados porque estão protegidos por sigilo, nos termos das Resoluções 1.638/2002 e 1.931/2009, ambas do Conselho Federal de Medicina.
24. A SBSC, por sua vez, apresentou documento onde comprova que entregou o backup digital de toda a documentação do período de vigência do seu contrato, com a informação de que estão disponíveis no Banco de Dados do Systema H 2005, inserido na pasta do Servidor BDSBSC do Hospital.
25. Além disso, foi possível verificar, de acordo com os documentos constantes dos autos, que o contrato firmado com a empresa Systema, responsável pela plataforma do banco de dados do Hospital, teve sua vigência esgotada junto com o contrato com a SBSC. Nesse contexto, caberia ao atual cogestor do Hospital contratar a mesma empresa, ou outra, para ter acesso irrestrito aos documentos do sistema e disponibilizá-los à equipe auditora. Também consta dos autos a prestação de contas da SBSC homologada pela Secretaria de Estado de Saúde, dando conta de que o contrato foi executado adequadamente e com sucesso.
26. Apesar disso, a equipe auditora ignorou completamente a existência de arquivo digital nas dependências do hospital, o acesso pelo Instituto Gerir de ao banco de dados da sua antecessora, e que os documentos exigidos eram de período posterior ao final do contrato de gestão firmado entre a Secretaria de Estado de Saúde e a Sociedade Beneficente São Camilo.
27. Já concluindo, ressalto mais uma vez, que este Tribunal tem que estar preparado de maneira exemplar para situações como esta. É imprescindível, antes aplicar qualquer sanção, identificar de forma consistente e inquestionável a irregularidade e o seu causador direto.
28. No caso destes autos, as conclusões da auditoria e do voto do relator, combinados com os documentos por mim analisados, não me convenceram que a responsabilidade e consequente penalização deve ser aplicada ao representante da SBSC.
29. Ao contrário, a mim restaram muitas dúvidas, tais como: porque multar o representante da SBSC, se os documentos não são do período de sua gestão e não foram a ela solicitados? Por que o Instituto Gerir não adotou providências para acessar o sistema do



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Valter Albano

Telefones: (65) 3613-7517 / 7518 - Fax: 3613-7520

e-mail: gab.albano@tce.mt.gov.br

banco de dados disponibilizado pela sua antecessora? Porque não houve manifestação com relação à prestação de contas da SBSC? Porque solicitar documentos relativos às contratações e aquisições feitas pela ex-contratada? Porque os documentos apresentados pela SBSC, pelo IG e pela SES não foram analisados detalhadamente e considerados nas análises das defesas?

30. Diante do exposto, considerando que não foi apontado neste processo prejuízo, dano ao erário ou desvio de finalidade, **VOTO** no sentido de conhecer e julgar improcedente a Representação de Natureza Interna.

Esse é meu voto-vista.

Cuiabá/MT, 3 de novembro de 2020.

(assinatura digital)

Conselheiro **VALTER ALBANO**
Relator