



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 06086/12*

Origem: Secretaria de Estado da Saúde – Complexo Psiquiátrico Juliano Moreira

Natureza: Inspeção Especial de Contas – Exercício 2011

Responsáveis: Flávia Fernando Lima Silva – Diretora Geral

Advogada: Fernanda Neves de Martins Moraes (OAB/PB 15.036)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**INSPEÇÃO ESPECIAL.** Governo do Estado. Administração Direta. Secretaria de Estado da Saúde. Complexo Psiquiátrico Juliano Moreira. Exercício 2011. Falhas incapazes de levar ao julgamento irregular das despesas. Regularidade com ressalvas. Recomendações.

**ACÓRDÃO AC2 - TC 02507/16**

**RELATÓRIO**

Versa o presente processo sobre inspeção especial de contas para apurar a execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional no âmbito do Complexo Psiquiátrico Juliano Moreira, durante o exercício de 2011, sob a responsabilidade da Sra. FLÁVIA FERNANDO LIMA SILVA, Diretora Geral.

No relatório inicial, da lavra do ACP Richard Euler Dantas de Souza (fls. 100/106), a Auditoria apontou a ocorrência das seguintes eivas:

- 1) diferença não justificada no controle de gêneros alimentícios, no valor de R\$74.983,35;
- 2) descontrole patrimonial de bens permanentes quanto à sua utilização e guarda; e
- 3) burla ao concurso público e presença de 190 servidores com vínculo precário, denominados de CODIFICADOS.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, a interessada foi devidamente citada, apresentando defesa de fls. 116/120.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 06086/12*

Após a análise feita pelo ACP Arlindo Fortunato da Silva, a Auditoria entendeu pela permanência das máculas inicialmente apontadas e sugeriu a notificação do Governo do Estado para apresentar justificativas/esclarecimentos quanto às contratações como vínculo precário.

Notificado, o Governo do Estado apresentou defesa às fls. 139/352 e 354/567, sendo analisada pelo Órgão Técnico em relatório de fls. 572/580, no qual concluiu pela exclusão da responsabilidade imputada à diretora do Complexo Psiquiátrico quanto à mácula referente às contratações temporárias de servidores (codificados), sugerindo que a análise da mácula seja realizada no âmbito dos Processos TC 14.787/13 e TC 13.958/14.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em cota da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 582/584), opinou pela notificação da Sra. PATRÍCIA BEZERRA DA SILVA, Chefe do Setor de Nutrição à época, para apresentar esclarecimentos acerca das inconsistências no estoque de alimentos.

Em despacho, o Relator informou que a responsável já teria sido devidamente notificada, informando que não haveria precedente para responsabilização de subordinados hierárquicos.

Retornando os autos ao Ministério Público de Contas, a Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão emitiu parecer no qual opinou pelo julgamento regular com ressalvas, recomendações e aplicação de multa. Vejamos:

*Portanto, entendo que a irregularidade deva se restringir ao descontrole e imprecisão das anotações do estoque.*

*Ante o exposto, pugna esta representante do Parquet de contas por: a) Julgamento pela REGULARIDADE COM RESSALVAS das contas relativas ao Complexo Psiquiátrico Juliano Moreira, sob a responsabilidade da Sra. Flávia Fernando Lima Silva, em vista as irregularidades detectadas no âmbito do deficiente sistema de controle de estoque da unidade nosocomial; b) RECOMENDAÇÕES à atual direção do complexo psiquiátrico com vista à adoção de boas práticas de armazenamento, estocagem e controle de materiais e gêneros alimentícios daquela unidade; c) MULTA do artigo 56, II da LC 18/93 à gestora responsável, em face das falhas apontadas, por contrárias aos princípios da eficiência, economicidade e transparência da Administração Pública.*

Agendamento para a presente sessão, com intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06086/12

**VOTO DO RELATOR**

Na Constituição Federal encontra-se a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

*“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).*

E dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal, ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

Com tais observações iniciais, passe-se à análise das irregularidades tida como remanescentes pelo Órgão de Instrução.

**Diferença não justificada no controle de gêneros alimentícios no montante de R\$74.983,35.** O Órgão Técnico indicou descontrole quanto ao estoque de gêneros alimentícios adquiridos pelo Complexo Psiquiátrico.

Em sua defesa, a gestora reconhece que o controle no recebimento e distribuição é realizado de forma precária, por meio de anotações manuais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 06086/12*

Em manifestação encartada nos autos do Processo TC 04182/12, que tratou de inspeção especial relativa a 2012, no Complexo Pediátrico Arlinda Marques - CPAM, ao analisar situação semelhante relacionada à diferença de estoque de R\$18.575,00, a Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira assim observou:

*No que concerne à devolução de valores por aquisições de medicamentos e sua relação com o deficitário controle de estoque hospitalar, observa-se que a incompatibilidade apontada na instrução processual (fls. 12/17), arguida mediante amostragem, não é suficiente para legitimar a imputação aduzida pela Auditoria, em função da insuficiência probatória para tal desiderato. Verdadeiramente, da análise as “fichas de prateleira” denota-se a precariedade documental quanto à veracidade das informações anotadas. O fato sinaliza, mais precisamente, a inexistência de controle interno eficaz, devendo este Sinédrio recomendar ao atual Diretor Geral do Hospital Infantil Arlinda Marques a instituição de mecanismos capazes de oferecer mínima credibilidade em relação às informações de estoque da entidade.*

Acrescente-se ao acima exposto, a observação feita pelo Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, em parecer emitido quando do exame do Processo 06787/12 sobre Inspeção Especial ocorrida no Hospital Regional de Pombal, senão vejamos:

*O controle de estoques eficiente é ferramenta imprescindível para se determinar corretamente as necessidades de aquisição, garantir abastecimento regular e eliminar perdas e desvios. Ademais, não se concebe que o poder público possa negligenciar o controle de estoques de produtos que representam altas somas financeiras.*

Ademais, em seu pronunciamento nestes Processo TC 06086/12, a Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão entendeu que:

*“Quanto à diferença de estoque de gêneros alimentícios apontada pela Auditoria, quantificada em R\$ 74.983,35, entendo não haver suficientes subsídios para determinar-se um quantitativo justamente em face da evidente desorganização existente no precário sistema de controle existente para tais mercadorias.*

*Das fichas de prateleira se observa que as entradas nem sempre são anotadas e há várias anotações relativas a troca de gêneros alimentícios, como carne de segunda por coxa e sobrecoxa de frango, além de empréstimo de gêneros alimentícios para outros órgãos (fls. 74).*

*Embora o gestor não possa se utilizar de sua própria ineficiência para se escusar das falhas a ele imputadas, não foram detectados indícios outros de desvio de finalidade dos gêneros*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 06086/12*

*alimentícios que pudessem levar à imputação destes valores, em especial porque tais valores também não podem ser calculados de forma precisa com base na documentação apresentada.”*

Não é o caso, pois, de imputação de débito, mas de recomendação à atual administração para zelar pela esmerada gestão dos bens públicos.

Foi também apontado pela Auditoria **descontrole patrimonial de bens permanentes, quanto à sua utilização e guarda**. Para a sua conclusão, o Órgão Técnico entendeu que não houve esclarecimentos quanto à existência de bens sem utilização e outros alojados indevidamente.

Em sede de defesa, a gestora interessada alegou, em síntese, a falta de estrutura para a correta guarda dos bens.

Sobre a temática, cumpre evidenciar que o controle patrimonial se insere no rol de atribuições outorgadas pela Carta da República às Cortes de Contas. Visa, essencialmente, apurar a esmerada gestão dos bens públicos, desde a sua aquisição, passando pelo seu adequado registro e eficaz destino, bem como sua eficiente guarda e manutenção, até sua alienação se for o caso. A gestão do patrimônio público, dissociada de tais cuidados, potencializa o surgimento de ações danosas contra o erário em contraponto à satisfação das necessidades coletivas.

Como bem frisou a d. Procuradora, *“A falta de espaço físico adequado pode dificultar a realização de controle de estoque, entrar a gestão dos bens públicos afetados, assim como por em risco a vida das pessoas envolvidas”*.

Nesse norte, cabem recomendações à gestão da unidade hospitalar para regularizar a situação com a correta guarda dos bens localizados no almoxarifado do Complexo Psiquiátrico.

**Existência de servidores com vínculos precários e os denominados de codificados.**

O concurso público é meio de admissão de pessoal de natureza democrática, porquanto oportuniza a qualquer do povo, detentor dos requisitos legais para o exercício do cargo, participar do processo seletivo, bem como concretiza o princípio da eficiência, uma vez proporcionar o ingresso de pessoal no serviço público apenas pelo critério de mérito.

Esta é a regra prescrita na Constituição Federal - a da admissão de pessoal nos quadros da Administração Pública mediante concurso. Este, orientado pelos princípios da impessoalidade e da competência, constitui-se na forma mais ampla de acesso ao serviço público, assegurando igualdade na disputa por uma vaga e garantindo a formação de um corpo de servidores de alta qualificação. A Carta Magna de 1988, assim, determina:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 06086/12*

*Art. 37.(...)*

*II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.*

Todavia, a matéria já está sendo analisada em autos específicos - **Processo TC 08932/12**, do qual devem derivar as respectivas deliberações, vez que, naqueles autos, já foi até exarada decisão (**Acórdão AC2 – TC 00587/13**), assinando prazo tanto ao Secretário de Estado da Saúde quanto à Secretária de Estado da Administração para o restabelecimento da legalidade, através da admissão de pessoal que atenda às necessidades dos órgãos e entidades vinculados à Secretaria de Estado da Saúde, pela regra do concurso público, reservando às exceções para as situações previstas em lei. Também foi decidido, pelo **Acórdão APL – TC 00246/14**, de 28 de maio de 2014, NEGAR PROVIMENTO à apelação interposta pelo interessado, mantendo inalterado o teor da decisão recorrida e remetendo a verificação de cumprimento do que foi determinado às contas advindas da Secretaria de Estado da Saúde e do Governo do Estado.

**A guisa de conclusão**, com essas observações, os fatos ventilados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo de toda a execução orçamentária e financeira do exercício, não são capazes de atrair juízo de julgamento irregular.

Mesmo diante de falha, o Tribunal pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pelo julgamento regular com ressalvas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade da situação analisada.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que a 2ª Câmara decida: **a) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** a gestão da Sra. FLÁVIA FERNANDO LIMA SILVA, na qualidade de Diretora Geral do **Complexo Psiquiátrico Juliano Moreira**, no exercício de **2011**; **b) RECOMENDAR** à atual gestão efetivar medidas no sentido de solucionar os problemas relativos aos controles de bens e mercadorias adquiridas; e **c) INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme previsão contida no art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 06086/12*

**DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06086/12**, referentes à inspeção especial de contas para apurar a execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional no âmbito do **Complexo Psiquiátrico Juliano Moreira**, durante o exercício de **2011**, sob a responsabilidade da Sra. FLÁVIA FERNANDO LIMA SILVA, Diretora Geral, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em: **a) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** a gestão da Sra. FLÁVIA FERNANDO LIMA SILVA, na qualidade de Diretora Geral do **Complexo Psiquiátrico Juliano Moreira**, no exercício de **2011**; **b) RECOMENDAR** à atual gestão efetivar medidas no sentido de solucionar os problemas relativos aos controles de bens e mercadorias adquiridas; e **c) INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme previsão contida no art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

Assinado 5 de Outubro de 2016 às 09:13



**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
PRESIDENTE

Assinado 28 de Setembro de 2016 às 09:22



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR

Assinado 29 de Setembro de 2016 às 13:09



**Manoel Antonio dos Santos Neto**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO