



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Processo n.º: **02156/07**

Parecer n.º : **02055/10**

Natureza: **Prestação de Contas Anual – exercício de 2006**

Origem: **Fundo Estadual de Saúde**

Interessados: **Geraldo de Almeida Cunha Filho e Reginaldo Tavares de Albuquerque**

FINANCEIRO E CONSTITUCIONAL.
PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL.
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE.
EXERCÍCIO DE 2006. DIVERSAS
IRREGULARIDADES. AFRONTA A
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
IRREGULARIDADE. APLICAÇÃO DE
MULTA COM FULCRO NO ARTIGO 56, I, II
E VI DA LOTCE/PB. FIXAÇÃO DE PRAZO.
RECOMENDAÇÕES.

P A R E C E R

Os autos em comento têm por objeto análise da prestação de contas anual, referente ao exercício de 2006, do Fundo Estadual de Saúde, sob a gestão do Sr. Geraldo de Almeida Cunha Filho.

Documentação encartada às laudas 02 a 1881.

O Órgão de Instrução, em sede de Relatório Inicial, fls. 1825 a 1841, apontou a ocorrência das seguintes irregularidades:

- a) Presença de R\$ 25.000,00 no ativo do FESEP, há vários exercícios financeiros, oriundos de pagamentos realizados a maior em favor de fornecedores, sem medidas jurídicas de se reaver tal valor, infringindo o princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal;
- b) Os adiantamentos realizados no FESEP com finalidade de fazer face aos dispêndios dos hospitais, categoricamente, desvirtua o cerne maior do instituto do regime de adiantamento, tendo em vista a ordem de grandeza dos recursos



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

envolvidos, bem como a ausência do caráter excepcional e temporário das despesas realizadas;

- c) Presença de medicamentos vencidos no almoxarifado central, ferindo os ensinamentos da eficiência e economicidade;
- d) Condições físicas deficientes e baixo nível de estoques de medicamentos e materiais hospitalares no Almoxarifado Central da Saúde;
- e) Realização de despesas no valor de R\$ 13.311.675,62 às Cooperativas Médicas;
- f) Existência de “Passivo Oculto” no valor de R\$ 3.475.628,65 no Sistema de Saúde do Estado;
- g) Apesar de solicitados pela Auditoria durante realização de inspeção *in loco*, os dados das dívidas dos demais hospitais do Estado não foram disponibilizados;
- h) Existência de parentes de Diretores, Coordenadores, Chefes, entre outros, exercendo vários cargos dentro da estrutura do Hospital.

Com primado nos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, embasado no artigo 91 do RITCE/PB, a Secretaria da 2ª Câmara do Tribunal de Contas notificou o Sr. Geraldo de Almeida Cunha Filho, Secretário de Saúde do Estado, no ano de 2006, para apresentação de defesa e/ou justificativa no prazo regimental, folhas 1843 a 1845, sem apresentação de qualquer manifestação.

A Subprocuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Dr^a. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, em sede de Cota, laudas 1847/1847-verso, apontou que, no exercício *sub examine*, houve 2 (dois) gestores, conforme fl. 03. Desta feita, pugnou pela notificação do Sr. Reginaldo Tavares de Albuquerque, em observância aos mandamentos e garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Notificação dos interessados às fls. 1848 a 1853.

Defesa exposta pelo Sr. Geraldo de Almeida Cunha Filho, às laudas 1854 a 1870.

Em sede de Análise de Defesa, fls. 1873 a 1881, a Unidade Técnica manteve todas as irregularidades constantes no seu Relatório Exordial, informando, ainda, que todas são de responsabilidade de ambos os ex-Gestores.

Os autos retornaram ao *Parquet Especial*, para lavra de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Todo aquele que tem a gestão de dinheiro, bens ou interesses públicos submete-se ao dever de prestar contas da sua atividade em tal mister. A prestação de contas é, pois, um preceito basilar da ordem constitucional brasileira, inserto expressamente no art. 70, parágrafo único, da Carta Magna de 1988.

O controle das contas pode ser feito interna ou externamente, sendo, neste último caso, exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme preceitua o art. 71 da Constituição Federal, ao qual cumpre ocupar-se do exame dos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da gestão dos órgãos e entidades sob sua jurisdição.

Nesse contexto, destaca-se a edição da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) enquanto importante instrumento de controle da atividade governamental, com vistas à realização de uma gestão pública responsável, pautada, notadamente, no planejamento e na transparência das ações públicas, buscando, com eficiência e controle dos gastos, o equilíbrio das contas públicas.

Esse planejamento é feito através da congruência de três instrumentos: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, devendo todos apresentar metas harmônicas entre si que estabelecerão quais as prioridades para a efetivação de gastos para gerir o dinheiro público. Além disso, representam verdadeiros instrumentos de transparência na gestão fiscal, permitindo o conhecimento pela sociedade dos atos praticados pela Administração Pública.

A Corte de Contas possui um papel importantíssimo na fiscalização do cumprimento dessas metas, exigindo do Administrador o respeito ao que dita o ordenamento jurídico em vigor.

Feitas essas breves considerações, passemos às irregularidades constatadas pela Unidade Técnica de Instrução.

Impõe-se, inicialmente, fixar a responsabilidade de ambos os gestores do Fundo Estadual de Saúde durante o exercício de 2006, já que um deles, o Sr. Reginaldo Tavares de Albuquerque, permaneceu à frente da gestão por apenas 03 meses.

Atente-se que grande parte das irregularidades constatadas diz respeito a condutas continuadas e falta de planejamento que, se por um lado atravessam mais de uma gestão e, embora a Auditoria atribua a responsabilidade pelas irregularidades constatadas durante o exercício a ambos os gestores, por outro não se vislumbra possível que ambos respondam com o mesmo grau de rigor, visto que pelas falhas ocorridas no exercício anterior e pela omissão em regularizá-las, já respondeu o Sr. Reginaldo Tavares de Albuquerque, ainda que várias destas falhas continuem a refletir no exercício seguinte.

Deste modo, entendo que embora as irregularidades tenham se verificado durante todo o exercício, o maior rigor pela omissão nas providências para regularizá-las, no ano de 2006, deve recair sobre o Sr. Geraldo de Almeida Cunha Filho.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Passemos, pois, às irregularidades.

A d. Auditoria apontou a presença de **R\$ 25.000,00** no ativo do Fundo Estadual de Saúde, há vários exercícios financeiros, oriundos de pagamentos realizados a maior em favor de fornecedores. Em sede de defesa, o interessado informa que solicitou à Procuradoria Geral do Estado a adoção de providências no sentido de viabilizar, na esfera judicial, o ressarcimento de pagamentos realizados.

Entrementes, a anexação aos autos da mencionada providência através de ofício não é suficiente para elidir a irregularidade que perdurou por vários exercícios, todavia, satisfaz as providências que seriam determinadas por esta Corte.

Também foi constatado no exercício *sub examine*, a ocorrência de adiantamentos com a finalidade de fazer face aos dispêndios dos hospitais, com valores deveras vultosos, bem como sem caráter excepcional.

Os adiantamentos são procedimentos de exceção utilizados para atender a despesas de emergência ou que não possam ser submetidas ao processamento regular e normal.

O regime de adiantamento, que é uma forma de desconcentração administrativa na realização de gastos, não pode ser adotado genericamente na execução orçamentária, pois se destina tão-só àqueles casos onde a despesa não possa subordinar-se ao procedimento ordinário de execução que consiste no empenhamento, liquidação e pagamento, segundo os preceitos da Lei federal n.º 4.320/64 (art. 68), da Lei estadual n.º 3.654/71 (art. 90) e do Manual de Execução Orçamentária e Financeira/PB (cap. 8, seção 1, item 1).

Desta feita, a falha merece subsistir uma vez que a própria defesa a reconhece.

Quanto à presença de medicamentos vencidos no almoxarifado central e as condições físicas deficientes e baixo nível de estoques de medicamentos e materiais hospitalares, tais falhas convergem para uma completa infringência aos princípios da eficiência e da economicidade, ambos balizados pela Constituição Federal.

O princípio da economicidade, aliás, citado no art. 70 da CF, está diretamente atrelado ao princípio da eficiência (art. 37 da CF) e procura resguardar o Erário, racionalizando os gastos e investimentos do Poder Público com vistas a atender às demandas por bens e serviços públicos de qualidade. Diante da escassez cada vez maior de recursos, a Administração possui o dever de zelar pela eficiente aplicação das verbas públicas, à luz do princípio da economicidade.

O Corpo Técnico aponta realização de despesas no valor de R\$ 13.311.675,62 às Cooperativas Médicas. O próprio defendente reconhece a situação irregular e alega que se limitou a dar continuidade na realização dos contratos de modo a assegurar a continuidade de serviços essenciais para a população, visando preservar o interesse público. Entrementes, entende o *Parquet* que este fato configura-se burla ao instituto do Concurso Público (art. 37, II, CF/88¹), cujas providências, atualmente, já se encontram em grau de execução.

¹ “Artigo 37 – omissis;



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

No tocante à existência de “Passivo Oculto”, no valor de R\$ 3.475.628,65, esta situação originou-se pela necessidade de operacionalização dos serviços de saúde oferecidos pelos hospitais do Estado, sob pena de haver descontinuidade do serviço pela falta de medicamento ou equipamento hospitalar, porém, nem sempre compatibilizados com os recursos financeiros disponibilizados aos mesmos, ocasionando dessa forma a geração desses passivos. Saliente-se que tal fato infringe frontalmente o parágrafo 1º, do artigo 1º da LRF (LC 101/00), *verbatim*:

Art. 1º -

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

De fato, o próprio defendente reconhece a irregularidade, de modo que a mesma deve subsistir.

Foi constatada pelo Corpo de Instrução, durante o exercício de 2006, a existência de parentes de Diretores, Coordenadores, Chefes, dentre outros, exercendo vários cargos dentro da estrutura do Hospital, contrariando frontalmente a Lei Estadual nº 8.124, de 19/12/2006.

O defendente alega, em síntese, que a mencionada Lei foi publicada no Diário Oficial do Estado no dia 20 de dezembro de 2006, e que o seu art. 4º previa que sua vigência se daria daquela data em diante.

Com efeito, assiste razão em parte à defesa, porquanto a lei estadual mencionada foi publicada no final do exercício financeiro que se analisa. Contudo, a observância aos princípios da moralidade e impessoalidade pelos gestores públicos é conduta que se impõe e precede a existência de qualquer legislação infraconstitucional.

O próprio Supremo Tribunal Federal firmou entendimento em súmula vinculante de nº 13, sobre a matéria, senão vejamos:

“A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.”

(...)

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”



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

O seguinte julgado robustece a fundamentação:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. NEPOTISMO. CARGO EM COMISSÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.

Servidora pública da Secretaria de Educação nomeada para cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região à época em que o vice-presidente do Tribunal era parente seu. Impossibilidade.

A proibição do preenchimento de cargos em comissão por cônjuges e parentes de servidores públicos é medida que homenageia e concretiza o princípio da moralidade administrativa, o qual deve nortear toda Administração Pública, em qualquer esfera do poder.

Mandado de segurança denegado.

(STF, Mandado de Segurança nº 23.780-5, Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, Julgado em 28 de setembro de 2005)

Por fim, informa o Corpo Instrutório que “apesar de solicitados pela auditoria durante realização de inspeção in loco, os dados das dívidas dos demais hospitais do Estado não foram disponibilizados”. Tal fato enseja multa com fulcro no Art. 56, VI da LOTCE².

Ante o exposto, **opina esta Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado pelo(a):**

- a) **IRREGULARIDADE** das contas em análise, de responsabilidade do Sr. Geraldo de Almeida Cunha Filho e do Sr. Reginaldo Tavares de Albuquerque, ex-Gestores do Fundo Estadual de Saúde, no exercício de 2006;
- b) **APLICAÇÃO DE MULTA** aos mencionados ex-Gestores com supedâneo no artigo 56, incisos I, II e VI da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, de forma proporcional ao lapso temporal em que estiveram à frente da gestão do Fundo Estadual de Saúde;
- c) **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão do Fundo Estadual de Saúde, no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes.

João Pessoa, 13 de dezembro de 2010.

ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO

Procuradora-Geral em exercício do Ministério Público junto ao TCE/PB

alap

² Art. 56 -

VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;
PROCESSO TC Nº 07572/09