



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
MINISTÉRIO PÚBLICO**

PROCESSO TC N.º 10701/11

Objeto: Inspeção Especial – Hospital Regional de Princesa Isabel

Exercício Financeiro: 2011

Responsáveis: Cícero Florentino Neto e Cynthia Dallana Alves da Fonseca

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONTROLE EXTERNO. Inspeção Técnica. Nosocômio Estadual. Exercício Financeiro de 2011. Apuração de irregularidades. Precária operacionalidade. Controle patrimonial ineficiente. Irresponsabilidade no acondicionamento de lixo hospitalar. Riscos à população e ao meio ambiente. Arrazoado defensivo incapaz de desconstituir as verificações da Auditoria. Multa. Conduta administrativa contrária ao Princípio da Eficácia. Recomendações em relação à melhoria do controle interno dos bens e materiais. Extração de cópias e encarte dos relatórios técnicos nos autos da respectiva Prestação de Contas da Secretaria de Saúde. Conveniência. Apuração conjunta de falhas afetas à concessão descontrolada de adiantamentos, em cognição exauriente. Comunicação ao Ministério Público Estadual.

PARECER MINISTERIAL Nº 01521/12



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
MINISTÉRIO PÚBLICO**

PROCESSO TC N.º 10701/11

Cuida-se de Inspeção Técnica realizada no âmbito do **Hospital Regional de Princesa Isabel**, vinculado à Secretaria de Estado da Saúde, tendo como Diretor Geral o Sr. **CÍCERO FLORENTINO NETO** (exercício financeiro de 2011).

No relatório preliminar, de fls. 438/453, o Órgão Instrutório indicou as seguintes irregularidades:

1. DA RESPONSABILIDADE DO DIRETOR GERAL:

a). Irregularidade no controle de estoque de medicamentos: inexistência de lançamentos de entradas a partir dos documentos de aquisição (nota fiscal), pelo que a Auditoria pede a devolução aos Cofres Estaduais, via imputação de débito, no valor de R\$ 7.497,79;

b). Não instalação de equipamentos de alto custo adquiridos para a unidade hospitalar;

c). Controle de estoques do almoxarifado feito exclusivamente de forma manual, através das fichas de prateleira, facilitando a ocorrência de inconsistências;

d). Divergências entre o número de testes do pezinho e a soma do número de partos normais e cesarianas

2. DA RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO DIRETOR GERAL E DA CHEFIA DO NÚCLEO FINANCEIRO DO HOSPITAL (Sr^a. CYNTHIA DALLANA ALVES DA FONSECA):

a). Concessão de adiantamentos de forma generalizada e indiscriminada, sendo uma regra e não exceção, desvirtuando diversas normas (Lei 4320/64, Lei Estadual 3654/71 e Resolução TC 015/2009);

b). Pagamento de despesas sem licitação, nos moldes do que determina a lei 8.666/93, no valor total de R\$ 37.962,39;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
MINISTÉRIO PÚBLICO**

PROCESSO TC N.º 10701/11

c). Não apresentação do extrato da conta corrente de adiantamento, aberta em nome do servidor estadual responsável pela guarda e gerenciamento dos recursos repassados pela Secretaria Estadual de Saúde;

d). Ocorrência de despesas pertencentes à rubrica orçamentária não autorizada pela legislação, estando inclusas nos adiantamentos concedidos em 2010, de forma indevida, em razão da sua própria natureza.

Realizadas as citações, apenas o Sr. **Cícero Florentino Neto** apresentou defesa (fls. 463/550).

Novamente instada, a Auditoria salientou que *“a defesa elidiu apenas as inconsistências relativas ao quantitativo dos ‘testes do pezinho e não instalação de equipamentos de alto custo adquiridos pelo Hospital, permanecendo as demais irregularidades listadas no relatório preliminar”* (fls. 579).

Após, os autos foram encaminhados a este *Parquet* (fls. 582/V).

É O RELATÓRIO. PASSO A OPINAR:

O panorama descrito pela Auditoria, no entendimento deste Ministério Público, põe-se em rota de colisão com os princípios norteadores da boa administração. Em verdade, as irregularidades apuradas *in loco* denunciam a má gestão da instituição pública hospitalar. A propósito, convém enfatizar a precária operacionalidade do nosocômio:

“Não há abrigo para o acondicionamento de lixo hospitalar e lixo comum em conformidade com as normas vigentes, estando os resíduos contaminados dispostos ao lado dos resíduos convencionais, expostos às intempéries e ao acesso de pessoas, depositados a céu aberto e em grande quantidade. Sanitários em situação física e de assepsia precárias. Inexistência de lavabos em diversos setores, salientando que, nos recintos que possuem lavatório, não se verifica a utilização de sabão líquido e papel toalha para higienização correta das mãos” (fls. 442).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
MINISTÉRIO PÚBLICO**

PROCESSO TC N.º 10701/11

O fato apurado sinaliza a incorrência de planejamento administrativo responsável na condução do hospital público em tela. Nesse sentido, *“para qualificar-se como responsável, é preciso que o planejamento não apenas atenda, friamente, ao conjunto de prescrições legais, mas não prescindia dos princípios constitucionais que informam todas as atividades da Administração [...] A ausência de um planejamento responsável gera dois efeitos inversamente proporcionais: o não atingimento dos objetivos e o gasto de má qualidade. Com efeito, sem planejamento, chegar a algum objetivo torna-se tanto menos possível, quanto mais provável se torna o desperdício de recursos”*.¹

In casu, a ineficiência administrativa desrespeita a Lei Máxima Republicana quanto à questão da **fundamentalidade do Direito à Saúde**. O constituinte de 1988 não desejou lançar essa garantia humana inarredável na vala da inutilidade. É dever do Estado garantir à população o usufruto de tal direito social, em conformidade com o entendimento solidificado na jurisprudência da Excelsa Corte, *in verbis*:

*“DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 196 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O Direito à Saúde é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço...” (AgRg no Ag 734.487/PR, Relatora: Ministra Ellen Gracie, 2ª Turma, j. em 03.08.2010).*²

Noutro quadrante, tomando-se como parâmetro a **fiscalização operacional** deste Tribunal de Contas, vislumbra-se que o Sr. **CÍCERO FLORENTINO NETO**, na condição de Diretor Geral do Hospital Regional de Princesa Isabel, não implementou uma gestão baseada na **eficácia**, valor este que representa a *“relação*

¹ ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. **O Planejamento Financeiro Responsável: Boa Governança e Desenvolvimento no Estado Contemporâneo**, p. 582. In. Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. (Coord.) SCAFF, Fernando Facury; CONTI, João Maurício. São Paulo: RT, 2011.

² Original sem destaques.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
MINISTÉRIO PÚBLICO**

PROCESSO TC N.º 10701/11

*entre objetivos alcançados e objetivos propostos. A eficácia avalia a capacidade de cumprir metas. Ou como diz Idalberto Chiavenato, ‘a eficácia é uma medida do alcance de resultados’; é, em termos empresariais, a ‘capacidade de satisfazer uma necessidade da sociedade por meio do suprimento de seus produtos (bens ou serviços)’”.*³

Nesta senda, é inaceitável, numa casa de saúde pública a completa ausência de providências voltadas à correta segregação, acondicionamento, manejo e identificação do lixo produzido, desencadeando, nessa medida, reais riscos de infecção hospitalar, pondo em xeque o bem estar dos enfermos, dos servidores do hospital e da população em geral, além de causar prejuízos ao meio ambiente.

Oportunamente, merece realce o disposto na **Resolução da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), RDC n.º 306, de 07 de dezembro de 2004**, dispondo sobre o regulamento técnico para o gerenciamento de resíduos de serviços de saúde:

“O gerenciamento dos resíduos de serviços de saúde constitui-se em um conjunto de procedimentos de gestão, planejados e implementados a partir de bases científicas e técnicas, normativas e legais, com o objetivo de minimizar a produção de resíduos e proporcionar aos resíduos geras, um encaminhamento seguro, de forma eficiente, visando à proteção dos trabalhadores, a preservação da saúde pública, dos recursos naturais e do meio ambiente. O gerenciamento deve abranger todas as etapas de planejamento dos recursos físicos, dos recursos materiais e da capacitação dos recursos humanos envolvidos no manejo dos resíduos de serviços de saúde (RSS)”.⁴

Portanto, dada a omissão do responsável no trato da questão, entende esta Procuradoria que a impropriedade pode ensejar a aplicação de multa ao Sr. **CÍCERO**

³ FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 542.

⁴Fonte:<http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/10d6dd00474597439fb6df3fbc4c6735/RDC+N%C2%BA+306%2C+DE+7+DE+DEZEMBRO+DE+2004.pdf?MOD=AJPERES>.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
MINISTÉRIO PÚBLICO**

PROCESSO TC N.º 10701/11

FLORENTINO NETO, com fundamento no art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93.⁵

Quanto ao **desrespeito ao regime jurídico dos adiantamentos** assentou o Órgão Técnico que:

“O Hospital Regional de Princesa Isabel, a exemplo de outras instituições estaduais similares, vem funcionando à base de adiantamentos concedidos pela Secretaria Estadual de Saúde – SES, para custeio do seu funcionamento e no desempenho de suas atividades diárias. Cumpre informar que todos os procedimentos de adiantamentos constantes dos autos, às fls. 172/451, têm como responsável direto a Srª. Cynthia Dallana Alves da Fonseca, Chefe do Núcleo Financeiro e o Sr. Cícero Florentino Neto, Diretor Geral, co-responsável [...]. Destacam-se as seguintes impropriedades: concessão de adiantamentos de forma generalizada e indeterminada, sendo uma regra e não exceção, contrariando dispositivos legais...” (fls. 449 e 576/577).

Os Peritos deste Tribunal centralmente suscitaram a inobservância do art. 68, da Lei Nacional n.º 4.320/64, abaixo colacionado:

“O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação”.

⁵ O dispositivo legal permite que o TCE/PB aplique multa ao responsável em caso de **infração grave à norma legal de natureza operacional**. No caso, como evidenciado, o diretor geral do nosocômio não executou a política adequada de destinação do lixo hospitalar, implicando na ofensa ao Princípio da Eficácia, o qual situa-se justamente no campo da **fiscalização operacional** do Tribunal de Contas. Demais disso, a falha foi verificada no relatório técnico preliminar, não sendo desconstituída pela defesa que, sequer, explicitou justificativas. Com relação ao aspecto **patrimonial**, denota-se, do mesmo modo, a inoperância do responsável, mormente em função do relato da Auditoria, contido às fls. 440/444, noticiando o descaso administrativo para com os bens materiais do hospital público. Neste tema, desponta como conveniente o magistério de Regis Fernandes de Oliveira: ***“A fiscalização patrimonial significa e diz respeito à própria execução do orçamento. A saber, o patrimônio compõe-se dos bens (em sentido mais amplo) pertencentes ao Estado, sejam eles de cunho econômico ou não. As alterações patrimoniais devem ser fiscalizadas pelas autoridades públicas em benefício da preservação dos bens que integram o patrimônio público”*** (Curso de Direito Financeiro. São Paulo: RT, 2010, p. 428).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
MINISTÉRIO PÚBLICO**

PROCESSO TC N.º 10701/11

De fato, dimana do caderno processual a materialização de inúmeros adiantamentos para **o custeio de diárias de servidores e aquisição de materiais de consumo** (fls. 178 e seguintes), comprovando o desrespeito à mencionada norma de regência. Contudo, **na visão deste Ministério Público a falha merece ser examinada no processo TC n.º 02832/12** (Prestação de Contas da Secretaria de Estado da Saúde, exercício financeiro de 2011), máxime diante do relatório técnico lançado nos citados autos, expondo a seguinte situação:

“Em 2011, foram pagas despesas no valor de R\$ 16.168.233,79 a título de adiantamentos de dispêndios públicos (Documento TC 08725/12), que corresponderam a 2,21% da despesa empenhada pela SES. Vale a pena salientar que os adiantamentos realizados pela SES (PB), com finalidade de fazer face aos dispêndios dos hospitais e outras unidades de saúde, categoricamente, desvirtuam o cerne maior do instituto do regime de adiantamento, tendo em vista a ordem de grandeza dos recursos envolvidos, bem como a ausência do caráter excepcional e temporário das despesas realizadas, infringindo os ditames do art. 68 da Lei 4.320/64. Acrescente-se, ainda, a falta de licitação na realização desses adiantamentos, com clara afronta à Lei de Licitações Públicas. Com efeito, esta Auditoria destaca que existem pendências de adiantamentos ‘em aberto’ no exercício financeiro de 2011 (Documento TC 08725/12), cujos prazos de aplicação e prestação de contas foram vencidos e superados, no valor total de R\$ 1.553.000,00” (fls. 470 – Processo TC 02832/12).

Nessa ordem, em razão da extensão da irregularidade, dos efeitos da cognição exauriente do processo de Prestação de Contas Anuais e, sobretudo, dos valores globais dos adiantamentos concedidos pela Secretaria de Estado da Saúde ao longo do exercício financeiro de 2011, este *Parquet*, repise-se, sugere que a irregularidade em destaque seja analisada quando do julgamento do Processo TC 02832/12, sendo imprescindível o exame da responsabilidade do Secretário de Estado, o qual não integrou a presente relação processual.⁶

⁶ Da mesma maneira, as falhas intituladas “*não apresentação do extrato da conta corrente de adiantamento, aberta em nome do servidor estadual responsável pela guarda e gerenciamento dos recursos repassados pela Secretaria Estadual de Saúde*” (fls. 578) e “*ocorrência de despesas pertencentes à rubrica orçamentária não autorizada pela*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
MINISTÉRIO PÚBLICO**

PROCESSO TC N.º 10701/11

Relativamente às **despesas sem licitação, no montante de R\$ 37.962,39**, posiciona-se este Órgão Ministerial no sentido de que a impropriedade seja relevada, porquanto, na prática, o gestor hospitalar não dispõe de servidores públicos capacitados para a condução de um certame público. A responsabilidade, neste caso, recai sobre o Secretário de Estado da Saúde. O fato, como posto nos autos, decorre da ausência de planejamento e organização no serviço público, emergindo como oportuna a expedição de recomendações à autoridade pública competente para debelar a situação detectada.

No que concerne à devolução de valores **por aquisições de medicamentos e sua relação com o deficitário controle de estoque hospitalar**, esta Procuradoria Geral pugna pelo afastamento da sugestão. A incompatibilidade apontada na instrução processual (fls. 445/447), arguida mediante amostragem, não é suficiente para legitimar a imputação aduzida pela Auditoria, em função da insuficiência probatória para tal desiderato. Verdadeiramente, da análise das *“fichas de prateleira”* (fl. 96 e seguintes) denota-se a precariedade documental quanto à veracidade das informações anotadas. O fato sinaliza, isto sim, a inexistência de controle interno eficaz, devendo este Sinédrio recomendar ao atual diretor geral do Hospital Regional de Princesa Isabel a instituição de mecanismos capazes de oferecer mínima credibilidade em relação às informações de estoque da entidade.

Diante de todo o exposto, este Ministério Público Especial **OPINA:**

a) **Aplicação de multa ao Sr. CÍCERO FLORENTINO NETO**, Diretor Geral do Hospital Regional de Princesa Isabel ao longo do exercício financeiro de 2011, com fundamento no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte;

b) **Pela extração e remessa de cópias destes autos ao Ministério Público do Estado**, principalmente em face das constatações efetuadas pela Auditoria, a qual explicitou as precárias condições físicas e operacionais do aludido nosocômio, pondo em risco a própria saúde da população local;

legislação, estando inclusas nos adiantamentos concedidos em 2011, de forma indevida, em razão da sua própria natureza” (fls. 451) merecem ser averiguadas na PCA da Secretaria de Estado da Saúde, exercício financeiro de 2011, tendo em vista a conexão probatória entre os fatos apurados.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
MINISTÉRIO PÚBLICO**

PROCESSO TC N.º 10701/11

c) **Pela recomendação à atual Diretoria Geral do Hospital Regional de Princesa Isabel** quanto à real implementação de providências voltadas à melhoria do controle interno de bens e materiais permanentes;

d) **Pela extração de cópias dos relatórios de Auditoria dispostos neste processo** e envio das mesmas ao Relator do Processo TC 02832/12, tendo por objeto a Prestação de Contas da Secretaria de Estado da Saúde, exercício financeiro de 2011, especialmente para a análise conjunta das irregularidades relativas à concessão indevida de adiantamentos, certificando-se a medida neste feito.

João Pessoa (PB), 20 de dezembro de 2012.

ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO

Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB