TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05673/13

Origem: Complexo Odontológico Cruz das Armas - COCA
Natureza: Inspeção Especial de Contas - exercício de 2012
Responsáveis: Márcia Luciana Machado
Fernando Heraldo dos Santos Torres
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

INSPEÇÃO ESPECIAL DE CONTAS. Governo do Estado. Administração direta. Secretaria Estadual da Saúde – Complexo Odontológico Cruz das Armas (COCA). Exercício financeiro de 2012. Descontrole de estoque e patrimonial. Regularidade com ressalvas. Multa. Recomendação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados vierem a interferir nas conclusões alcançadas.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01483/15

RELATÓRIO

Versa o presente processo sobre inspeção especial de contas para apurar a execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional no âmbito do **Complexo Odontológico Cruz das Armas - COCA**, durante o exercício de 2012, sob a responsabilidade da Sra. MÁRCIA LUCIANA MACHADO (01/01 a 25/06) e do Sr. FERNANDO HERALDO DOS SANTOS TORRES (26/06 a 31/12).

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 05/13, onde foram indicadas, a partir de diligência realizada, as seguintes irregularidades de responsabilidade ambos os gestores: 1) burla ao concurso público, decorrente da contratação de servidores com vínculo precário, denominados codificados; 2) descontrole patrimonial de bens permanentes, quanto à sua utilização e consequente manutenção; 3) descumprimento do Acórdão AC2 - TC 00399/12. Ainda, foi apontada mácula de responsabilidade exclusiva do Sr. FERNANDO HERALDO DOS SANTOS TORRES, qual seja: ausência de comprovação de entrada de bens no estoque do COCA, no valor de R$18.030,00.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foram determinadas as citações dos interessados, os quais se quedaram inertes sem apresentar quaisquer justificativas.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em cota de lavra da Procuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira, externou o entendimento pela necessidade de

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05673/13

citação pessoal da interessada, opinou no sentido de que fosse concretizada nova citação da Sra. MÁRCIA LUCIANA MACHADO, já que a assinatura constante do aviso de recebimento encartado ao processo não seria compatível com a da interessada. No caso do Sr. FERNANDO HERALDO DOS SANTOS TORRES, ressaltou ter havido apenas uma publicação de edital de citação no Diário Oficial Eletrônico e pugnou o Órgão Ministerial pela expedição de citação editalícia por três edições consecutivas, a fim de resguardar o contraditório e a ampla defesa.

A despeito da diligente manifestação do *Parquet* de Contas, em despacho inserido às fls. 30/31, a relatoria asseverou, inclusive baseado em opinião emitida pelo próprio Órgão Ministerial (Processo TC 02515/10) que a citação postal se aperfeiçoou quando entregue no endereço cadastrado pelo interessado no Sistema de Tramitação de Processos do TCE-PB (TRAMITA). Nesse compasso, a matéria foi devolvida para análise e pronunciamento.

Em parecer lavrado às fls. 32/38, a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas opinou pela:

1) aplicação de multa aos responsáveis;

2) imputação de débito ao Sr. FERNANDO HERALDO DOS SANTOS TORRES;

3) determinação ao atual gestor do COCA para que cumpra fielmente o princípio da eficiência, de modo a resolver os problemas atinentes à utilização dos bens permanentes do Centro Odontológico, providenciando a devida manutenção e os consertos necessários à perfeita prestação de serviço por parte da unidade de saúde;

4) recomendação ao atual gestor do COCA para estruturar um controle de almoxarifado eficiente, ratificando recomendação prescrita no Acórdão AC2 - TC 00399/12; e

5) recomendação ao atual gestor da Pasta da Saúde do Estado no sentido de provocar o Excelentíssimo Governador de Estado acerca da necessidade da realização de novo concurso público para prover as vagas de profissionais da área da saúde, ou, se for o caso, pleitear a nomeação e posse dos aprovados em concurso, se ainda vigente, dotando o quadro de pessoal do Estado de funções e cargos perenes e essenciais às ações estratégicas de saúde, propiciando a lotação dos servidores imprescindíveis ao adequado funcionamento do COCA.

Na sequência, o julgamento foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05673/13

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).

No caso em análise, a Auditoria desta Corte de Contas identificou mácula relacionada ao controle de estoque de medicamentos e material médico-hospitalar**,** cujo valor de diferenças não justificadas indicado foi de R$18.030,00.

Sobre a matéria, cabe citar o parecer emitido pela representante do Ministério Público, Subprocuradora-Geral Sheyla Barreto Braga de Queiroz, no Processo TC 09248/10, sobre inspeção especial no Hospital Regional de Urgência e Emergência Dom Luís Gonzaga Fernandes, no Município de Campina Grande, em que também houve a identificação de falha no controle de estoque de medicamentos e materiais hospitalares com presença de diferenças não justificadas no valor total de R$137.541,33, textualmente:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05673/13

"A irregularidade pertinente ao controle de estoque de medicamentos e materiais hospitalares cinge-se à grave desorganização do Almoxarifado. Não há, no entanto, nos autos prova de desvio dos medicamentos e dos materiais hospitalares.

A deficiência dos controles internos de entrada e saída de bens de consumo remete diretamente à regra que exige o registro completo referente à situação patrimonial da entidade (art. 94 da Lei 4.320/64), com a finalidade preventiva. Embora o ato normativo em questão trate de bens de caráter permanente, é possível aplicar, pela via da analogia, o princípio da eficiência no tocante à movimentação de bens de pequeno valor. A falta de organização, cumulada com o não registro ou inventário dos bens pode levar ao extravio. Comprovado o extravio, seria caso de imputação.

> *Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.*

Cabe, todavia, ao atual gestor do Hospital Regional recomendação no sentido de proceder ao registro dos bens, se tal medida administrativa já não tenha sido tomada."

Ainda, em manifestação encartada no Processo TC 04182/12, que tratou de inspeção especial relativa a 2011 no Complexo Hospitalar Arlinda Marques, ao analisar a diferença de estoque, a Procuradora-Geral 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, *in litteris*:

"O controle de estoques eficiente é ferramenta imprescindível para se determinar corretamente as necessidades de aquisição, garantir abastecimento regular e eliminar perdas e

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05673/13

desvios. Ademais, não se concebe que o poder público possa negligenciar o controle de estoques de produtos que representam altas somas financeiras".

Apesar de não ser o caso de imputação de débito, a permanência ao longo dos exercícios da deficiência no controle de estoque de medicamentos e material médico-hospitalar, notadamente em razão da recomendação outrora expedida por meio do **Acórdão AC2 - TC 00399/12**, que trata do julgamento da gestão relativa ao exercício de 2010 (Processo TC 07916/11), atrai aplicação de **multa**, com fulcro no inciso II do art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (LCE 18/93), além de recomendação à atual administração, como já feita anteriormente, para aprimorar os controles sobre as aquisições, o estoque e a distribuição de medicamentos e materiais médico-hospitalares, pois a gestão pública dissociada de tais cuidados potencializa o surgimento de ações danosas contra o erário em contraponto à satisfação das necessidades coletivas.

Foi apontada com mácula a ocorrência de burla ao concurso público, consubstanciada na presença de 399 servidores denominados de CODIFICADOS. Segundo asseverou a Auditoria, *"a existência de servidores contratados na saúde sem aprovação em concurso público e com vínculo precário sob a denominação de "codificados", fere, frontalmente, os ditames do artigo 37 da Carta Constitucional"*.

Decorre do texto constitucional que a prévia aprovação em concurso público é, como regra, condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Nesse mesmo dispositivo, encontra-se a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Além disso, a Carta Magna vigente, abrandando a determinação contida no dispositivo supra, permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05673/13

Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno. Porém mesmo havendo norma, não se pode atribuir às contratações suscitadas pela d. Auditoria, de profissionais para diversas áreas da Secretaria de Estado da Saúde, o caráter de necessidade temporária a atrair a possibilidade de vínculos apenas por tempo determinado. Nessa esteira, é pertinente assinalar o outrora já decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal:

"A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as ***seguintes condições****: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional."* (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25-6-2004). No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.

Assim, havendo necessidade permanente da execução dos serviços, necessária se faz a realização de concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores. Pode-se denotar dos autos que, no âmbito desta unidade de saúde, a exceção (contrato por excepcional interesse público) vem sendo usada como regra para determinadas atividades, visto que o pessoal ali investido como contratado ou "codificado" permanece nas suas funções como se fossem servidores efetivos, em caráter permanente.

Esse assunto não se restringe apenas ao COCA, na medida em que a situação se repete em diversas outras unidades hospitalares vinculadas à Secretaria de Estado da Saúde. Em virtude de a matéria ser objeto de análise nos autos do Processo TC 08932/12, deixa-se de fazer qualquer determinação neste caderno processual, sem prejuízo de recomendação à gestão da unidade hospitalar em foco adotar as medidas administrativas ao seu alcance, junto às autoridades estaduais superiores, no escopo de reforçar a necessidade da tomada de providências com vistas a regularizar do quadro de pessoal.

Outro aspecto levantado diz ao descontrole patrimonial de bens permanentes, quanto à sua utilização e consequente manutenção. Segundo apontou a Auditoria, foram detectados equipamentos com a descrição de "inativo e/ou inoperante", culminando na ausência de utilização destes bens na operacionalidade odontológica.

Acerca dessa temática, cabe registrar que o controle da gestão pública, sob os enfoques contábil, operacional, orçamentário, financeiro, patrimonial e fiscal, bem como à luz da legalidade,

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05673/13

legitimidade e economicidade, se insere no rol de atribuições outorgadas pela Carta da República às Cortes de Contas. Visa, em especial, apurar a escorreita gestão dos bens públicos, desde a sua aquisição, passando pelo seu adequado registro e eficaz destino, sua eficiente guarda e manutenção, até sua alienação se for o caso, bem como a adequada movimentação de pessoal dentro dos parâmetros legais. A gestão pública, dissociada de tais cuidados, potencializa o surgimento de ações danosas contra o erário em contraponto à satisfação das necessidades coletivas. Nesse norte, **cabem recomendações à gestão da unidade hospitalar para regularizar a situação**.

Diante do exposto, sobre inspeção especial de contas para apurar a execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional no âmbito do **Complexo Odontológico Cruz das Armas - COCA**, durante o exercício de 2012, sob a responsabilidade da Sra. MÁRCIA LUCIANA MACHADO (01/01 a 25/06) e do Sr. FERNANDO HERALDO DOS SANTOS TORRES (26/06 a 31/12), VOTO no sentido de que a 2ª Câmara decida: **I) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** os períodos de gestão de responsabilidade da Sra. MÁRCIA LUCIANA MACHADO (01/01 a 25/06) e do Sr. FERNANDO HERALDO DOS SANTOS TORRES (26/06 a 31/12)**,** na qualidade de Diretor(a) Geral da referida unidade hospitalar; **II) APLICAR-LHES multa** de **R$2.000,00**, cada, em razão do descontrole de estoque de medicamentos e material médico-hospitalar, com fulcro no art. 56, inciso II da Lei Orgânica do TCE/PB (LCE 18/93), **assinando-lhes o prazo de 30 (trinta) dias** para recolhimento voluntário da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, de tudo fazendo prova a este Tribunal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual; **III) RECOMENDAR** à atual gestão aprimorar a gestão patrimonial e operacional, evitando a ocorrência das irregularidades e não conformidades identificadas nos relatórios de Auditoria; **IV) INFORMAR** aos interessados 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, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB; e **V) COMUNICAR** a presente decisão ao Governador do Estado e às Secretárias de Estado da Saúde, da Administração e da Controladoria Geral, bem como ao Ministério Público Estadual.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05673/13

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05673/13**, referentes à inspeção especial de contas, realizada no **Complexo Odontológico Cruz das Armas - COCA**, para análise da execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do hospital, exercício de **2012**, sob a responsabilidade da Sra. MÁRCIA LUCIANA MACHADO (01/01 a 25/06) e do Sr. FERNANDO HERALDO DOS SANTOS TORRES (26/06 a 31/12), contra o voto do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, que votou pela irregularidade da prestação de contas, **ACORDAM**, os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), por maioria, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS os períodos de gestão de responsabilidade da Sra. MÁRCIA LUCIANA MACHADO (01/01 a 25/06) e do Sr. FERNANDO HERALDO DOS SANTOS TORRES (26/06 a 31/12)**,** na qualidade de Diretor(a) Geral da referida unidade hospitalar;

II) APLICAR-LHES MULTA de **R$2.000,00** (dois mil reais), correspondentes, cada uma, a **49,01 UFR-PB**[1] (quarenta e nove inteiros e um centésimo de Unidade Fiscal de Referência da Paraíba), em razão do descontrole de estoque de medicamentos e material médico-hospitalar, com fulcro no art. 56, inciso II da Lei Orgânica do TCE/PB (LCE 18/93), **assinando-lhes o prazo de 30 (trinta) dias** para recolhimento voluntário da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, de tudo fazendo prova a este Tribunal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;

III) INFORMAR aos interessados 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, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB;

---

[1] Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da última UFR-PB fixado em 40,81 - referente a maio/2015, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (http://www.receita.pb.gov.br/idxindt_indicesufrpb.php).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05673/13

IV) RECOMENDAR à atual gestão aprimorar a gestão patrimonial e operacional, evitando a ocorrência das irregularidades e não conformidades identificadas nos relatórios de Auditoria; e

V) COMUNICAR a presente decisão ao Governador do Estado e às Secretárias de Estado da Saúde, da Administração e da Controladoria Geral, bem como ao Ministério Público Estadual.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

Em 5 de Maio de 2015

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Isabella Barbosa Marinho Falcão
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO