TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06034/13

Origem: Complexo Pediátrico Arlinda Marques - CPAM
Natureza: Inspeção Especial de Contas - exercício de 2012
Responsáveis: Ana Márcia Barbosa Leite Fernandes (Diretora Geral)
Waldson Dias de Souza (ex-Secretário de Estado da Saúde)
Advogados: Lidyane Pereira Silva (OAB/PB 13.381), Luiz Klebert Costa Brasileiro (OAB/PB 12.212)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

INSPEÇÃO ESPECIAL. Governo do Estado. Administração direta. Secretaria Estadual da Saúde – Complexo Pediátrico Arlinda Marques (CPAM). Exercício financeiro de 2012. Despesas realizadas sem prévia licitação. Irregularidade. 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 01484/15

RELATÓRIO

Versa o presente processo sobre inspeção especial de contas para apurar a execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional no âmbito do **Complexo Pediátrico Arlinda Marques - CPAM**, durante o exercício de 2012, sob a responsabilidade da Sra. ANA MÁRCIA BARBOSA LEITE FERNANDES, na qualidade de Diretora Geral.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 05/22, onde foram indicadas, a partir de diligência realizada, as seguintes irregularidades de responsabilidade da Sra. ANA MÁRCIA BARBOSA LEITE FERNANDES, Diretora Geral: 1) diferenças não justificadas no controle de estoque de medicamentos e materiais médico-hospitalares, no valor de R$63.356,48; 2) descontrole patrimonial de bens permanentes, quanto à sua utilização e consequente manutenção; 3) fracionamento de despesas, com infração à lei de licitações públicas; 4) burla ao concurso público, decorrente da contratação de servidores com vínculo precário, denominados codificados; e 5) descumprimento dos Acórdão AC2 - TC 00223/13 e 01240/14.

Ao Sr. WALDSON DIAS DE SOUZA, ex-Secretário de Estado da Saúde, foi atribuída responsabilidade pelo fato de o sucessor Diretor-Geral do CPAM estar exercendo o cargo ilegalmente.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06034/13

Estabelecido o contraditório e a ampla defesa, os interessados foram devidamente citados, tendo sido ofertadas justificativas às fls. 35/36 e 39/106.

Depois de examiná-las, a Unidade Técnica de Instrução lavrou Nobel relatório (fls. 109/117), mantendo na íntegra a manifestação anterior.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público Especial, em parecer da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 120/125), opinou pela: 1) IMPUTAÇÃO DE DÉBITO a Srª. Ana Márcia Barbosa Leite Fernandes, em razão da presença de diferenças não justificadas no valor de R$ 63.356,48 no controle de estoque de medicamentos e materiais médico-hospitalares, cf. liquidação da Auditoria; 2) IRREGULARIDADE das contratações dos servidores "codificados", devendo ser recomendado ao Secretário de Estado de Saúde, e ao Governador do Estado da Paraíba as providências necessária à realização de concurso público, com o intuito de selecionar; servidores para o Complexo Pediátrico Arlinda Marques – CPAM; 3) APLICAÇÃO DE MULTA a Srª. Ana Márcia Barbosa Leite Fernandes, com fulcro no art. 56 da LOTCE; 4) ASSINAÇÃO DE PRAZO ao atual Secretário de Estado de Saúde, com o intuito de apurar e sanar a irregularidade apontada no item 5.0 do relatório de fls. 5/22.; e 5) RECOMENDAÇÃO à atual direção do Complexo Pediátrico Arlinda Marques – CPAM no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no presente processo.

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

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:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06034/13

"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$63.356,48.

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:

"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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06034/13

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06034/13

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 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.

Tangente ao descontrole na manutenção e utilização dos equipamentos permanentes, em seu relatório inicial, de abril de 2012, a Auditoria, após inspeção *in loco*, registrou a existência de dois equipamentos autoclaves a vapor não instalados ou inativos.

Essa circunstância foi igualmente identificada nas inspeções de 2010 e 2011, tendo, inclusive, esta colenda Câmara fixado, por meio do Acórdão AC2 - TC 00223/13, o prazo de 120 dias para que a gestão do CPAM e da Secretaria de Estado da Saúde efetuassem a avaliação, elaborada por assistência técnica autorizada, da real situação dos equipamentos acima referidos.

Apesar de não constar neste caderno processual, colhe-se no âmbito do Processo TC 07877/11 a informação de que a Secretaria de Saúde cumpriu a determinação supra, conforme consta do item 2 do Acórdão AC2 - TC 00966/15, onde se declarou o cumprimento daquela outra decisão.

Ainda, cabe trazer à tona que, quando da inspeção referente ao exercício de 2011, a Auditoria reconheceu a ação da gestão do CPAM no sentido de ativar os equipamentos, conforme comentário inserido à fl. 311 do Processo TC 04812/12: "*Persiste em relação às duas autoclaves, **apesar do defendente ter demonstrado que está tomando as providências devidas** para futuramente tornar os citados equipamentos ativos no Complexo Pediátrico Arlinda Marques (documento fls. 293/299)".*

Noutro ponto, conforme se verifica da manifestação do Órgão Técnico, foram questionadas despesas realizadas com fracionamento. Ao examinar os elementos constantes do caderno processual, a Auditoria constatou a existência de fracionamento de despesas relacionado aos pagamentos dos fornecedores GOLD-ENDOLASER EQUIPAMENTOS e PROMED MATERIAIS CIRÚRGICOS. Ademais, a Unidade Técnica ainda consignou que a própria Administração do CPAM asseverou que houve compras sem licitação no montante de R$3.032.807,24, conforme consta do Documento TC 08992/13.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06034/13

Sobre o pagamento de despesas sem os devidos procedimentos licitatórios, calha sublinhar ser a licitação, em sua dupla finalidade, tanto procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

No caso dos autos, foi reconhecida pela própria Administração da Unidade Hospitalar a **realização de diversos gastos sem a ocorrência de prévia realização de licitação**, cujo montante alcançou a cifra de R$3.032.807,24, equivalente a 45,46% da despesa empenhada para a manutenção desta Unidade Hospital (R$6.671.013,09).

Apesar de que alguns produtos adquiridos por hospitais, de maneira genérica, são essenciais ao seu funcionamento, inclusive, podendo sua falta trazer consequências sobre a vida humana, pode haver previsão das necessidades, com vistas à realização de certames licitatórios.

É que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades, informalidades ou analogias em sua realização ou dispensa. Desta forma, não licitar conforme manda a lei representa grave irregularidade na gestão pública, além de sujeitar a gestora à **multa** legal prevista no inciso II do art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (LCE 18/93).

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"*.

Esse assunto não se restringe apenas ao CPAM, 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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06034/13

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.

Diante do exposto, em razão da inspeção especial de contas para apurar a execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional no âmbito do **Complexo Pediátrico Arlinda Marques - CPAM**, durante o exercício de **2012**, sob a responsabilidade da Sra. ANA MÁRCIA BARBOSA LEITE FERNANDES, na qualidade de Diretora Geral, VOTO no sentido de que a 2ª Câmara decida:

I) JULGAR IRREGULAR o período de gestão da Sra. ANA MÁRCIA BARBOSA LEITE FERNANDES, em vista da ausência dos necessários e prévios certames licitatórios para aquisições;

II) APLICAR-LHE MULTA no valor de **R$7.882,17**, em vista das falhas na gerência dos estoques e da ausência dos necessários e prévios certames licitatórios para aquisições, 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 à interessada 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 06034/13

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06034/13**, referentes à inspeção especial de contas realizada no **Complexo Pediátrico Arlinda Marques - CPAM**, para análise da execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do hospital, exercício de **2012**, sob a responsabilidade da Sra. ANA MÁRCIA BARBOSA LEITE FERNANDES, **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:

I) JULGAR IRREGULAR o período de gestão da Sra. ANA MÁRCIA BARBOSA LEITE FERNANDES, em vista da ausência dos necessários e prévios certames licitatórios para aquisições;

II) APLICAR-LHE MULTA no valor de **R$7.882,17**, correspondente a **193,14 UFR-PB**[1] (cento e noventa e três inteiros e quatorze centésimos de Unidade Fiscal de Referência da Paraíba), em vista das falhas na gerência dos estoques e da ausência dos necessários e prévios certames licitatórios para aquisições, 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) 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; e

---

[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 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 06034/13

V) 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, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.
TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho 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