



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

**PROCESSO TC nº 10297/11**

**PARECER Nº 01584/11**

**ORIGEM: Secretaria de Estado da Saúde**

**ASSUNTO: Inspeção Especial**

**INSPEÇÃO ESPECIAL.** IRREGULARIDADE NA GESTÃO. DANO AO ERÁRIO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. APLICAÇÃO DE MULTA. Se recursos públicos (bens dinheiros ou valores) são manuseados e não se faz prova da regularidade da gestão com os correspondentes documentos exigidos legalmente, os respectivos gestores atraem para si a conseqüente responsabilidade de ressarcir pelo dano ao erário que provocaram ou concorreram, inclusive por temerária gerência, além de sujeição à multa decorrente de prejuízos causados e ilegalidades apuradas, nos termos dos arts. 55 e 56, da LCE nº 18/93.

## P A R E C E R

---

Versam os autos sobre Inspeção Especial no **Hospital Distrital de Solânea**, com o objetivo de verificar a gestão no exercício de 2010, sob responsabilidade do Diretor Geral, Senhor **HERIVELTO FARIAS ROCHA**.

Após exame preliminar, notificação de estilo e apresentação de defesa, a d. Auditoria concluiu, em análise final (fls. 1179/1189) pelas seguintes irregularidades:

**De responsabilidade do Diretor Geral, Senhor HERIVELTO FARIAS ROCHA:**

- a) Inexistência do controle de estoques, onde estejam consignadas as entradas, despesas e saldos de medicamentos e materiais médico-hospitalares no valor de **R\$ 46.420,08**.



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

**De responsabilidade solidária do Diretor Geral, Senhor HERIVELTO FARIAS ROCHA, e do Diretor Financeiro, Senhor JOÃO WILSON BARBOSA DE LIMA:**

- b) Despesas feitas com fornecedor inabilitado (Promedi Comércio de Medicamentos LTDA) no valor de **R\$ 19.448,00**;
- c) Concessão de adiantamentos de forma generalizada e indiscriminada;
- d) Pagamento de despesas sem licitação;
- e) Ocorrência de despesa em rubrica orçamentária não autorizada pela legislação;
- f) Utilização de adiantamentos para pagamento de produtividade e plantões.

**É o relatório.**

Dentre os princípios constitucionais 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).

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:



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

*“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).

Nesse contexto, a prestação de contas dos dinheiros, bens e valores públicos administrados deve apresentar-se em sua completude, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado. Deve evidenciar a adequação dos procedimentos adotados, e, principalmente, demonstrar o mérito alcançado, ou seja, a efetiva aquisição de bens, realização de obras ou prestação de serviços, bem como a conquista de bons resultados para a coletividade. Esse duplo aspecto da prestação de contas - formal e material, respectivamente - está constitucional previsto: Veja-se:

*CF/88. Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:*

*II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*

Assim, a gestão da coisa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a formalidade de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que a norteiam, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

O Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos de demonstrar a sua escorreita aplicação sob os enfoques formais e meritórios, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/1983, de cujo voto do eminente relator Ministro Moreira Alves, colhe-se lapidar comentário:

*“Vê-se, pois, que, em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesa pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada.”*



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Conclui-se, portanto, que, se recursos públicos (bens dinheiros ou valores) são manuseados e não se faz prova da regularidade da gestão com os correspondentes documentos exigidos legalmente, os respectivos gestores atraem para si a consequente responsabilidade de ressarcir pelo dano ao erário que provocaram ou concorreram, inclusive por temerária gerência, além de sujeição à multa decorrente de prejuízos causados, nos termos do art. 55, da LCE nº 18/93.

Em relação aos pagamentos de despesas sem procedimento licitatório, urge esclarecer que a licitação, como é cediço, nos termos constitucionais e legais, em sua dupla finalidade, tanto é 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.

O dever de licitar decorre do princípio basilar que norteia a Administração Pública: o princípio da indisponibilidade do interesse público, ou da supremacia do interesse público. Segundo este princípio, os interesses públicos devem submeter o interesse individual. O fim primordial é alcançar o bem da coletividade.

*Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina<sup>1</sup>:*

*“A licitação reflete um procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato”.*

A Carta Republicana, corroborando a compulsoriedade da licitação, acentua em seu art. 37, XXI, in verbis:

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 309.



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

*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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*[...]*

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”*

Dessa maneira, constitui o procedimento licitatório uma obrigação do administrador. É através da licitação que se obtém não só a proposta mais vantajosa para a Administração, como também se abre a possibilidade de que qualquer indivíduo, devidamente habilitado, possa contratar com o Poder Público, contribuindo para a garantia da moralidade e lisura dos atos e procedimentos administrativos.

Não licitar, pois, quando a lei obriga, configura ilegalidade grave atrativa de multa contra quem lhe deu causa.

Da mesma forma é executar despesas pela via de adiantamento fora das orientações normativas. O adiantamento constitui forma excepcional de execução da despesa pública, nos moldes declinados na Lei 4.320/64:

*Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.*

Como se observa, o regime de adiantamento somente pode ser aplicado em casos excepcionais, não se podendo identificar este atributo no leque das despesas relacionadas pela d. Auditoria, as quais deveriam transitar pelo regime ordinário de processamento da despesa pública (empenhamento, liquidação e pagamento).

**Diante do exposto**, esta Procuradoria pugna pela:



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

- I) **IRREGULARIDADE** da gestão do **Hospital Distrital de Solânea**, sob responsabilidade do Diretor Geral, Senhor **HERIVELTO FARIAS ROCHA**, relativamente ao exercício de 2010;
- II) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** contra o Senhor **HERIVELTO FARIAS ROCHA**, no valor correspondente ao prejuízo ao erário indicado pela d. Auditoria (item 'a');
- III) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO SOLIDÁRIA** contra o Senhor **HERIVELTO FARIAS ROCHA** e o Senhor **JOÃO WILSON BARBOSA DE LIMA**, no valor correspondente ao prejuízo ao erário indicado pela d. Auditoria (item 'b');
- IV) **APLICAÇÃO DE MULTAS** contra os mesmos gestores, com fulcro nos arts. 55 e 56, II da LCE 18/93.

É o parecer. S.M.J.

João Pessoa, 23 de novembro de 2011.

**ANDRÉ CARLO TORRES PONTES**

*Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB*