



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06086/12

Origem: Secretaria de Estado da Saúde – Complexo Psiquiátrico Juliano Moreira

Natureza: Inspeção Especial de Contas – Exercício 2011

Responsáveis: Flávia Fernando Lima Silva – Diretora Geral

Advogada: Fernanda Neves de Martins Moraes (OAB/PB 15.036)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

INSPEÇÃO ESPECIAL. Governo do Estado. Administração Direta. Secretaria de Estado da Saúde. Complexo Psiquiátrico Juliano Moreira. Exercício 2011. Falhas incapazes de levar ao julgamento irregular das despesas. Regularidade com ressalvas. Recomendações.

ACÓRDÃO AC2 - TC 02507/16

RELATÓRIO

Versa o presente processo sobre inspeção especial de contas para apurar a execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional no âmbito do Complexo Psiquiátrico Juliano Moreira, durante o exercício de 2011, sob a responsabilidade da Sra. FLÁVIA FERNANDO LIMA SILVA, Diretora Geral.

No relatório inicial, da lavra do ACP Richard Euler Dantas de Souza (fls. 100/106), a Auditoria apontou a ocorrência das seguintes eivas:

- 1) diferença não justificada no controle de gêneros alimentícios, no valor de R\$74.983,35;
- 2) descontrole patrimonial de bens permanentes quanto à sua utilização e guarda; e
- 3) burla ao concurso público e presença de 190 servidores com vínculo precário, denominados de CODIFICADOS.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, a interessada foi devidamente citada, apresentando defesa de fls. 116/120.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06086/12

Após a análise feita pelo ACP Arlindo Fortunato da Silva, a Auditoria entendeu pela permanência das máculas inicialmente apontadas e sugeriu a notificação do Governo do Estado para apresentar justificativas/esclarecimentos quanto às contratações como vínculo precário.

Notificado, o Governo do Estado apresentou defesa às fls. 139/352 e 354/567, sendo analisada pelo Órgão Técnico em relatório de fls. 572/580, no qual concluiu pela exclusão da responsabilidade imputada à diretora do Complexo Psiquiátrico quanto à mácula referente às contratações temporárias de servidores (codificados), sugerindo que a análise da mácula seja realizada no âmbito dos Processos TC 14.787/13 e TC 13.958/14.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em cota da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 582/584), opinou pela notificação da Sra. PATRÍCIA BEZERRA DA SILVA, Chefe do Setor de Nutrição à época, para apresentar esclarecimentos acerca das inconsistências no estoque de alimentos.

Em despacho, o Relator informou que a responsável já teria sido devidamente notificada, informando que não haveria precedente para responsabilização de subordinados hierárquicos.

Retornando os autos ao Ministério Público de Contas, a Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão emitiu parecer no qual opinou pelo julgamento regular com ressalvas, recomendações e aplicação de multa. Vejamos:

Portanto, entendo que a irregularidade deva se restringir ao descontrole e imprecisão das anotações do estoque.

Ante o exposto, pugna esta representante do Parquet de contas por: a) Julgamento pela REGULARIDADE COM RESSALVAS das contas relativas ao Complexo Psiquiátrico Juliano Moreira, sob a responsabilidade da Sra. Flávia Fernando Lima Silva, em vista as irregularidades detectadas no âmbito do deficiente sistema de controle de estoque da unidade nosocomial; b) RECOMENDAÇÕES à atual direção do complexo psiquiátrico com vista à adoção de boas práticas de armazenamento, estocagem e controle de materiais e gêneros alimentícios daquela unidade; c) MULTA do artigo 56, II da LC 18/93 à gestora responsável, em face das falhas apontadas, por contrárias aos princípios da eficiência, economicidade e transparência da Administração Pública.

Agendamento para a presente sessão, com intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06086/12

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).

Com tais observações iniciais, passe-se à análise das irregularidades tida como remanescentes pelo Órgão de Instrução.

Diferença não justificada no controle de gêneros alimentícios no montante de R\$74.983,35. O Órgão Técnico indicou descontrole quanto ao estoque de gêneros alimentícios adquiridos pelo Complexo Psiquiátrico.

Em sua defesa, a gestora reconhece que o controle no recebimento e distribuição é realizado de forma precária, por meio de anotações manuais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06086/12

Em manifestação encartada nos autos do Processo TC 04182/12, que tratou de inspeção especial relativa a 2012, no Complexo Pediátrico Arlinda Marques - CPAM, ao analisar situação semelhante relacionada à diferença de estoque de R\$18.575,00, a Procuradora 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, senão vejamos:

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.

Ademais, em seu pronunciamento nestes Processo TC 06086/12, a Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão entendeu que:

“Quanto à diferença de estoque de gêneros alimentícios apontada pela Auditoria, quantificada em R\$ 74.983,35, entendo não haver suficientes subsídios para determinar-se um quantitativo justamente em face da evidente desorganização existente no precário sistema de controle existente para tais mercadorias.

Das fichas de prateleira se observa que as entradas nem sempre são anotadas e há várias anotações relativas a troca de gêneros alimentícios, como carne de segunda por coxa e sobrecoxa de frango, além de empréstimo de gêneros alimentícios para outros órgãos (fls. 74).

Embora o gestor não possa se utilizar de sua própria ineficiência para se escusar das falhas a ele imputadas, não foram detectados indícios outros de desvio de finalidade dos gêneros



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06086/12

alimentícios que pudessem levar à imputação destes valores, em especial porque tais valores também não podem ser calculados de forma precisa com base na documentação apresentada.”

Não é o caso, pois, de imputação de débito, mas de recomendação à atual administração para zelar pela esmerada gestão dos bens públicos.

Foi também apontado pela Auditoria **descontrole patrimonial de bens permanentes, quanto à sua utilização e guarda**. Para a sua conclusão, o Órgão Técnico entendeu que não houve esclarecimentos quanto à existência de bens sem utilização e outros alojados indevidamente.

Em sede de defesa, a gestora interessada alegou, em síntese, a falta de estrutura para a correta guarda dos bens.

Sobre a temática, cumpre evidenciar que o controle patrimonial se insere no rol de atribuições outorgadas pela Carta da República às Cortes de Contas. Visa, essencialmente, apurar a esmerada gestão dos bens públicos, desde a sua aquisição, passando pelo seu adequado registro e eficaz destino, bem como sua eficiente guarda e manutenção, até sua alienação se for o caso. A gestão do patrimônio público, dissociada de tais cuidados, potencializa o surgimento de ações danosas contra o erário em contraponto à satisfação das necessidades coletivas.

Como bem frisou a d. Procuradora, *“A falta de espaço físico adequado pode dificultar a realização de controle de estoque, entrar a gestão dos bens públicos afetados, assim como por em risco a vida das pessoas envolvidas”*.

Nesse norte, cabem recomendações à gestão da unidade hospitalar para regularizar a situação com a correta guarda dos bens localizados no almoxarifado do Complexo Psiquiátrico.

Existência de servidores com vínculos precários e os denominados de codificados.

O concurso público é meio de admissão de pessoal de natureza democrática, porquanto oportuniza a qualquer do povo, detentor dos requisitos legais para o exercício do cargo, participar do processo seletivo, bem como concretiza o princípio da eficiência, uma vez proporcionar o ingresso de pessoal no serviço público apenas pelo critério de mérito.

Esta é a regra prescrita na Constituição Federal - a da admissão de pessoal nos quadros da Administração Pública mediante concurso. Este, orientado pelos princípios da impessoalidade e da competência, constitui-se na forma mais ampla de acesso ao serviço público, assegurando igualdade na disputa por uma vaga e garantindo a formação de um corpo de servidores de alta qualificação. A Carta Magna de 1988, assim, determina:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06086/12

Art. 37.(...)

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.

Todavia, a matéria já está sendo analisada em autos específicos - **Processo TC 08932/12**, do qual devem derivar as respectivas deliberações, vez que, naqueles autos, já foi até exarada decisão (**Acórdão AC2 – TC 00587/13**), assinando prazo tanto ao Secretário de Estado da Saúde quanto à Secretária de Estado da Administração para o restabelecimento da legalidade, através da admissão de pessoal que atenda às necessidades dos órgãos e entidades vinculados à Secretaria de Estado da Saúde, pela regra do concurso público, reservando às exceções para as situações previstas em lei. Também foi decidido, pelo **Acórdão APL – TC 00246/14**, de 28 de maio de 2014, NEGAR PROVIMENTO à apelação interposta pelo interessado, mantendo inalterado o teor da decisão recorrida e remetendo a verificação de cumprimento do que foi determinado às contas advindas da Secretaria de Estado da Saúde e do Governo do Estado.

A guisa de conclusão, com essas observações, os fatos ventilados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo de toda a execução orçamentária e financeira do exercício, não são capazes de atrair juízo de julgamento irregular.

Mesmo diante de falha, o Tribunal pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pelo julgamento regular com ressalvas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade da situação analisada.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que a 2ª Câmara decida: **a) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** a gestão da Sra. FLÁVIA FERNANDO LIMA SILVA, na qualidade de Diretora Geral do **Complexo Psiquiátrico Juliano Moreira**, no exercício de 2011; **b) RECOMENDAR** à atual gestão efetivar medidas no sentido de solucionar os problemas relativos aos controles de bens e mercadorias adquiridas; e **c) 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, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06086/12

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06086/12**, referentes à inspeção especial de contas para apurar a execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional no âmbito do **Complexo Psiquiátrico Juliano Moreira**, durante o exercício de **2011**, sob a responsabilidade da Sra. FLÁVIA FERNANDO LIMA SILVA, Diretora Geral, **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: **a) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** a gestão da Sra. FLÁVIA FERNANDO LIMA SILVA, na qualidade de Diretora Geral do **Complexo Psiquiátrico Juliano Moreira**, no exercício de **2011**; **b) RECOMENDAR** à atual gestão efetivar medidas no sentido de solucionar os problemas relativos aos controles de bens e mercadorias adquiridas; e **c) 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, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

Assinado 5 de Outubro de 2016 às 09:13



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 28 de Setembro de 2016 às 09:22



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 29 de Setembro de 2016 às 13:09



Manoel Antonio dos Santos Neto
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO