

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 04458/17

Origem: Hospital da Polícia Militar General Edson Ramalho

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício 2016

Responsável: Socorro Cristiane de Oliveira Uchôa (ex-Gestora)

Contadora: Candice Helena Fernandes Bezerra (CRC-PB 6328/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Estado da Paraíba. Administração Direta. Hospital da Polícia Militar General Edson Ramalho - HPMGER. Exercício financeiro de 2016. Despesas não licitadas. Regularidade com ressalvas. Aplicação de multa. Recomendações. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO APL – TC 00231/22**RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anuais advinda do **Hospital da Polícia Militar General Edson Ramalho - HPMGER**, referente ao exercício financeiro de **2016**, de responsabilidade da ex-Gestora, Senhora **SOCORRO CRISTIANE DE OLIVEIRA UCHÔA**.

Ao analisar a matéria, a Unidade Técnica emitiu relatório de fls. 297/307, da lavra da Auditora de Controle Externo (ACE) Cláudia Cristina Aguiar Matos, subscrito pela ACE Ludmilla Costa de Carvalho Frade (Chefe de Divisão) e pela ACE Maria Zaira Chagas Guerra Pontes (Chefe de Departamento), apontando:

1. O Hospital da Polícia Militar General Edson Ramalho (HPMGER) é um hospital geral administrado pela Polícia Militar do Estado da Paraíba. Em operação desde 1969, a constituição do atual HPMGER deu-se através da Lei Complementar Estadual 87, de 2 de dezembro de 2008. De acordo com o art. 33, parágrafo único da referida norma, o hospital consta como parte integrante estruturada da Diretoria de Saúde e Assistência Social da Polícia Militar do Estado da Paraíba (DSAS/PMPB), como uma unidade executiva dessa diretoria, sendo composta por Direção Executiva, Direção Técnica e Direção Administrativa e Financeira. A gestão dos recursos financeiros é realizada por meio de dotações do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Tesouro do Estado.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04458/17*

2. A Prestação de Contas Anual (PCA) foi encaminhada pelo sistema TRAMITA em 28/03/2017, conforme recibo de fl. 265, dentro do prazo legal previsto na Resolução Normativa RN - TC 03/2010 e atualizações.
3. A Lei Orçamentária Anual 10.633/16, fixou a despesa no montante de R\$28.754.245,00. No decorrer do exercício a dotação foi atualizada para R\$29.198.462,00.
4. Durante o exercício, foram empenhadas despesas no valor de R\$25.704.254,45, sendo pago o montante de R\$22.445.891,91.
5. Das despesas:

5.1. Por Programa:

Programa de governo	Fixada (R\$)	Empenhada (R\$)	Liquidada (R\$)	Paga (R\$)
5007 - Saúde Integral	29.198.462,00	25.704.254,45	22.984.039,60	22.445.891,91
TOTAL	29.198.462,00	25.704.254,45	22.984.039,60	22.445.891,91

5.3. Por Ação:

Ação de Governo	Fixada (R\$)	Empenhada (R\$)	Liquidada (R\$)	Paga (R\$)
2996 - Atendimento a usuários dos setores de urgência, emergência e apoio hospitalar	29.198.462,00	25.704.254,45	22.984.039,60	22.445.891,91
TOTAL	29.198.462,00	25.704.254,45	22.984.039,60	22.445.891,91

5.5. Por Elemento de Despesa:

Elemento da Despesa	Fixada (R\$)	Empenhada (R\$)	Liquidada (R\$)	Paga (R\$)
11 - Vencimentos e vantagens fixas - pessoal civil	11.880.000,00	11.674.170,36	9.794.170,36	9.794.170,36
30 - Material de Consumo	13.230.407,00	10.692.996,45	9.878.441,60	9.343.812,91
39 - Outros serviços de terceiros - PJ	3.188.055,00	2.743.197,24	2.717.537,24	2.717.417,24
52 - Equipamentos e material permanente	900.000,00	593.890,40	593.890,40	590.491,40
TOTAL	29.198.462,00	25.704.254,45	22.984.039,60	22.445.891,91



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04458/17

- 5.6. As informações mostram que a despesa com vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil correspondeu a 43,63% em relação ao gasto total e a despesa com material de consumo, que representou 41,63% da despesa total paga no exercício.
6. O Hospital apresentou déficit na execução orçamentária do exercício de 2016, no valor de R\$8.065.132,35:

Item	Valor (R\$)
Receitas realizadas	17.639.122,10
(-) Despesas empenhadas	25.704.254,45
(=) Resultado da execução orçamentária	-8.065.132,35

- 6.1. Entretanto, o Balanço Financeiro (fl. 24) indica que havia disponível um saldo em espécie remanescente do exercício anterior e que também ocorreram recebimentos extraorçamentários (referentes a inscrições de restos a pagar), além de ter havido um repasse referente a transferências financeiras recebidas no valor de R\$7.398.386,48. Esses valores, somados as receitas realizadas, foram suficientes para fazer frente as despesas do Instituto e equilibrar o balanço apresentado;
- 6.2. Importante salientar que o HPMGER não é um órgão arrecadador e realiza despesas orçamentárias para prestação de serviços públicos e investimentos, por isso não há irregularidade no fato de as receitas realizadas serem superiores às despesas empenhadas, conforme ditames do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).
7. Conforme os extratos do mês de dezembro das contas bancárias vinculadas ao HPMGER (fls. 257-264), os saldos das disponibilidades apresentavam:

Conta Bancária	Saldo em 31/12/2016
Conta Movimento nº 11255-0	R\$ 383.359,29
Conta Gestão nº 11.256-9	R\$ -
Conta Setor Público nº 214.130-2	R\$ 1.420.365,32
TOTAL	R\$ 1.803.724,61

- 7.1. O Balanço Financeiro (fl. 24) também apresenta o mesmo valor como disponível para o exercício seguinte, indicando a regularidade das disponibilidades financeiras;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04458/17*

7.2. Quanto aos restos a pagar, foram inscritos R\$3.258.362,54 ao final do exercício de 2016. Desse valor, R\$2.720.214,85 corresponderam a restos a pagar processados e R\$538.147,69 a restos a pagar não processados.

8. Composição do Quadro de Pessoal:

Vínculo	2015	% do total	2016	% do total	AH*
Servidor estatutário (SES)	126	9,29%	108	7,84%	-14,29%
Servidor estatutário (SES/PMPB)	44	3,24%	50	3,63%	13,64%
Militar	253	18,66%	240	17,43%	-5,14%
Prestador de serviço	297	21,90%	300	21,79%	1,01%
Codificados	636	46,90%	679	49,31%	6,76%
TOTAL	1356		1377		1,55%

9. Sob o enfoque operacional, a Auditoria realçou:

9.1. Consoante Relatório de Atividades inserto na Prestação de Contas do exercício de 2015, o total de procedimentos/atendimentos SUS foi de 626.491 serviços (fls. 2/21 do Processo TC 04273/16). Em relação a 2016, observou-se um aumento de aproximadamente 12%, com um total de 700.683 atendimentos (fls. 2/19). Esse aumento foi acompanhado do incremento na realização de despesas, que foi de aproximadamente 8% em relação ao exercício anterior;

9.2. Houve um incremento significativo de mais de 500% nas despesas relacionadas a aquisição de equipamentos e material permanente. Porém, como o Inventário de Bens Móveis e Imóveis enviado na PCA do exercício de 2015 (fls. 88/94 do Processo TC 04273/16) não possui o mesmo padrão do enviado para o exercício de 2016 (fls. 73/172), não foi possível realizar a análise comparativa dos itens adquiridos no período e que foram a causa desse aumento expressivo nas despesas.

10. Não consta denúncia protocolizada neste Tribunal relativa ao exercício sob análise.

11. Não houve realização de diligência *in loco*.

12. A Auditoria, após análise da prestação de contas, apontou irregularidades.

13. Notificada, a interessada apresentou defesa de fls. 316/498.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04458/17

14. Ao examinar os argumentos de defesa, o Órgão Técnico, em relatório de fls. 505/521, da lavra e chancela das mesmas ACE's, concluiu pela manutenção das irregularidades a seguir:

- 14.1. Inconsistência no valor apurado do superávit/déficit financeiro no Balanço Patrimonial, bem como alteração da Demonstração Contábil sem os devidos esclarecimentos;
- 14.2. Divergência entre os valores do saldo final de estoques no Balanço Patrimonial e no documento de Movimentação de Estoque no período;
- 14.3. Divergência entre os valores do saldo final de caixa no Balanço Patrimonial e na Demonstração dos Fluxos de Caixa, bem como alteração da Demonstração Contábil sem os devidos esclarecimentos;
- 14.4. Pagamentos realizados a título de gratificação de produtividade sem lastro normativo adequado; e
- 14.5. Realização de despesas sem o devido processo licitatório, no valor total de R\$5.893.693,94.

15. Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 524/531), opinou pela:

1. Irregularidade da prestação de contas de responsabilidade da Sra. Socorro Cristiane de Oliveira Uchoa, gestora do Hospital da Polícia Militar General Edson Ramalho (HPMGER), relativa ao exercício de 2016, sobremodo em face do elevado valor concernente às despesas realizadas sem a efetivação de procedimento licitatório;

2. Aplicação da multa prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte à sobredita gestora, em face do descumprimento de princípios e regras legais, conforme apontado no presente Parecer;

3. Recomendação à atual gestão do Hospital Militar General Edson Ramalho no sentido de:

3.1. Conferir estrita observância às normas da Contabilidade, notadamente quanto ao registro dos fatos contábeis, de modo a evitar divergência de informações e inconsistências nos demonstrativos contábeis;

3.2. Articular-se com o Governador do Estado para adoção de medidas com vistas à regularização do pagamento da nominada gratificação de produtividade-SUS, a ser disciplinada por meio de lei em sentido estrito;

3.3. Realizar o devido planejamento quando de suas contratações, observando de forma estrita às normas pertinentes às licitações e as contratações públicas, notadamente a vedação legal referente ao fracionamento de despesas, não repetindo as falhas aqui apontadas.

16. O processo foi agendado para a presente sessão, com intimações (fl. 532).

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04458/17***VOTO DO RELATOR**

É na Constituição Federal que se encontra 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. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

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 não 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 irritos, 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).

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

Feita esta breve abordagem passa-se a comentar os fatos cogitados pela Auditoria como irregularidades.

Inconsistência no valor apurado do superávit/déficit financeiro no Balanço Patrimonial. Divergência entre os valores do saldo final de caixa no Balanço Patrimonial e na Demonstração dos Fluxos de Caixa. Alterações dos demonstrativos sem os devidos esclarecimentos. Divergência entre os valores do saldo final de estoques no Balanço Patrimonial e no documento de Movimentação de Estoque no período.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04458/17*

No relatório inicial (fl. 301), a Auditoria indicou o valor apurado do superávit/déficit financeiro no Balanço Patrimonial (fls. 25/27) e constatou inconsistência na apuração do superávit/déficit financeiro. O quadro principal apontou o montante de R\$1.803.724,61 de ativos financeiros e R\$633.784,47 de passivos financeiros, totalizando, portanto, um superávit de R\$1.169.940,14, calculado nos moldes do que prescreve o § 2º do art. 43 da Lei Federal 4.320/64, diferente do quadro apresentado à fl. 27, no qual consta déficit no valor R\$6.622.831,51.

A interessada (fl. 317) alegou que o valor do Ativo Financeiro foi de R\$1.803.724,61 e o do Passivo Financeiro de R\$3.363.556,47, perfazendo o Déficit Financeiro de R\$1.559.831,86. Balanço Patrimonial apresentado juntamente com a defesa.

A Auditoria (fl. 506) destacou que foi apresentado um novo Balanço Patrimonial (fls. 326/328), com valores do Passivo Financeiro, e consequentemente do Déficit Financeiro, diferentes dos valores apresentados na Prestação de Contas (fls. 25/27), sem justificativa.

O Ministério Público de Contas observou (fl. 526):

“Com efeito, o registro incorreto dos fatos contábeis pode trazer resultados patrimoniais irreais, que não correspondem à realidade contábil do órgão/ente.

Além disso, a ausência de esclarecimentos acerca das alterações de valores do Balanço Patrimonial também afeta a confiabilidade das contas da gestão sob análise, pois a escrituração de todos os atos e fatos que resultam em alterações de natureza orçamentária, financeira e patrimonial no orçamento e no patrimônio público devem ser devidamente demonstrados e comprovados, em atendimento às normas brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – CASP, e aos princípios norteadores da transparência e da moralidade na Administração Pública.

Enfim, a omissão de informações e/ou o registro incorreto de fatos contábeis compromete a análise da verdadeira execução orçamentária, ao mesmo tempo em que afeta negativamente a transparência das contas, que devem ser prestadas de forma completa e regular, mediante apresentação de documentos que contenham informações suficientes e precisas.

Portanto, a presente falha prejudica a fiscalização exercida pelos órgãos de controle externo e pela sociedade, ensejando multa e recomendação à gestão do Instituto no sentido de zelar pelo correto registro dos fatos contábeis, a fim de não comprometer a transparência e os resultados da gestão.”

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04458/17*

Sobre a divergência entre o saldo final de caixa no Balanço Patrimonial e a Demonstração dos Fluxos de Caixa, o Órgão de Instrução, no relatório inicial (fl. 301), indicou o saldo de equivalentes de caixa de R\$4.828.415,35 ao final do exercício. Entretanto, o valor da conta caixa que consta no Balanço Patrimonial (fl. 25) é de R\$1.803.724,61, divergindo em R\$3.024.690,74.

A defesa alegou (fl. 320) que o valor da apuração do Fluxo de Caixa do período (Caixa e equivalente de Caixa Final) foi de R\$1.803,724,61, igual ao valor constante no Anexo 14 - Balanço Patrimonial, conforme Demonstração de Fluxo de Caixa.

Quando da análise de defesa, a Unidade Técnica entendeu que novamente os novos demonstrativos apresentados na defesa estão desacompanhados de justificativas.

Em relação à divergência entre os valores do saldo final de estoques no Balanço Patrimonial e no documento de Movimentação de Estoque no período, a Auditoria indicou (fl. 301) que o valor final dos itens em estoque apresentado no Resumo da Posição do Estoque à fl. 72 foi de R\$1.209.160,79, entretanto, o valor dos estoques no Balanço Patrimonial (fl. 25) foi de R\$3.462.479,09, apresentando uma divergência de R\$2.253.318,30.

A defesa assinalou que a correção para este item ocorreu após a notificação na Prestação de Contas de 2019, pois anos anteriores a 2016 (2014 e 2015) e posteriores (2017 e 2018) tal irregularidade não foi indicada, informando que o atual gestor tomou providências para saneamento da irregularidade.

Ao examinar a defesa apresentada o Órgão de Instrução evidenciou que foi anexado o documento que demonstrou a Movimentação de Estoque no período, exercício de 2016, às fls. 363/496, cujo saldo final indicou um montante de R\$3.394.913,54. Constatou-se, porém, que o saldo constante do Balanço Patrimonial (fl. 25) foi de R\$3.462.479,09, permanecendo, portanto, uma diferença de R\$67.565,55.

O Ministério Público de Contas (fl. 527) abordou as falhas conjuntamente, entendendo que:

“[...] é relevante trazer à baila a constante preocupação que deve ter o gestor com a Contabilidade, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras. Com efeito, a Contabilidade, em sede de Administração Pública, também é basilar à concretização da publicidade e moralidade administrativas, já que é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.”



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04458/17

Nesse contexto, é mister ressaltar que o registro incorreto dos dados contábeis e o ajuste de dados sem as justificativas necessárias compromete a veracidade dos balanços contábeis e a correta avaliação da gestão, uma vez que as controvérsias existentes permitem o surgimento de dúvidas acerca da escorreita aplicação dos recursos públicos, além de causar embaraços à fiscalização realizada pelos órgãos de controle externo.

Repise-se, portanto, que falhas dessa natureza constituem incorreções representativas de empecilho à eficaz concretização dos princípios do controle, da segurança e da transparência das atividades públicas, além de comprometer a credibilidade dos demonstrativos contábeis.”

Sobre as divergências puramente contábeis cabe acompanhar o entendimento da representante do Ministério Público de Contas, sem aplicação da multa, vez que o Órgão Técnico, em que pese tenha questionado a ausência de justificativas, não demonstrou haver inconformidades nos novos demonstrativos apresentados. Cabem as devidas **recomendações** sugeridas pela Auditoria, no sentido de que sejam realizados os ajustes contábeis com a frequência necessária, de modo que sejam evitadas inconsistências ao final do exercício e aperfeiçoando a conduta e, conforme o caso, alerta no curso do acompanhamento da gestão.

É que a constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

“1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.”

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

“2.1.2 - (...)

e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.”

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04458/17*

Sobre a diferença do saldo final do estoque a situação foi amenizada com as providências adotadas pelo atual gestor.

No caso, embora não tenha havido indicação expressa de se tratar de problema de almoxarifado, por se tratar de um hospital, pode haver deficiência dos controles internos de entrada e saída de insumos, inerentes muitas vezes à urgência de demanda, não havendo o cuidado necessário no sentido das anotações da movimentação dos estoques, o que causa a diferença.

Cabe **recomendação** à atual administração, para aprimorar os controles sobre as aquisições, o estoque e a distribuição do uso dos materiais, promovendo, sistematicamente, o inventário e informando ao setor contábil eventuais divergências.

Pagamentos realizados a título de gratificação de produtividade sem lastro normativo adequado.

A Auditoria destacou no relatório inicial (fl. 303) a realização de pagamentos a título de gratificação de produtividade sem embasamento legal. Observou que os pagamentos foram fundamentados na Portaria 617/2000, alterada pela Portaria 19/2005, ambas do Secretário de Estado da Saúde, não havendo lei ou norma equivalente que regulamentasse a concessão e o pagamento deste benefício no âmbito do pessoal que atua na área da saúde. A legalidade dos pagamentos, inclusive, foi objeto do Processo TC 08330/20, cuja decisão (Acórdão AC2 - TC 00607/21) julgou ilegal o pagamento da mencionada gratificação.

Após repisar a mencionada decisão, a interessada (fl. 321) observou que o quadro de pessoal do Hospital é diferenciado, pois, possui vínculos civis e militares, existindo militares em diversos órgãos da esfera civil percebendo gratificações e benefícios semelhantes aos ofertados aos seus servidores civis, não havendo impedimento ao recebimento de qualquer gratificação por policiais militares, inclusive a de produtividade desde que o militar se enquadre nos requisitos estabelecidos.

Quando da análise de defesa (fl. 513), o Corpo Técnico asseverou que o fato de não existir *“legislação que proíba o recebimento de qualquer gratificação por policiais militares”* não afasta a irregularidade apontada, pois o lastro normativo é essencial para permitir tal pagamento.

O Ministério Público de Contas analisou o tema (fls. 528/529):



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04458/17

*“Sobre o assunto, importa esclarecer que gratificações, adicionais e indenizações são acréscimos ao vencimento do servidor, concedidos a título definitivo ou transitório, em decorrência do tempo de serviço, ou pelo desempenho de funções especiais, ou ainda em virtude de condições anormais do serviço prestado ou de condições pessoais do servidor, e **todas dependem de lei para a sua regular concessão e pagamento**, especialmente diante da transparência que deve existir em relação ao preenchimento dos respectivos requisitos e critérios normativos.*

Ademais, é preciso registrar que a fixação da remuneração dos servidores públicos, nela incluída qualquer vantagem pecuniária, deve sempre observar critérios objetivos. A ausência de critérios para a sua concessão afronta os princípios constitucionais da segurança, da transparência administrativa, bem como da isonomia e da impessoalidade.

No presente caso, pelo que se infere dos elementos constantes nos autos, a Gratificação por Produtividade SUS/Incentivo por Natureza de Trabalho vem sendo concedida há bastante tempo aos servidores do Hospital General Edson Ramalho de forma irregular, por meio de Portarias Administrativas (Portarias 617/2000, 19/2005 e 709/2009) da Secretaria de Estado da Saúde.

*A propósito, o exame da legalidade da referida vantagem foi objeto do Processo TC nº 08330/20, referente à Inspeção Especial de Acompanhamento de Gestão da Secretaria do Estado da Saúde, no qual este Tribunal, por meio do Acórdão AC2-TC nº 00607/21, **julgou ilegal o pagamento da Gratificação Produtividade SUS ou Incentivo por Natureza de Trabalho – INT mediante Portaria**, em face da infração ao art. 37, X, da Constituição Federal e do art. 46, da Lei Complementar Estadual 58/2003 (Estatuto dos Servidores da Paraíba).*

O referido julgado ainda assinou o prazo de 120 dias ao então Governador do Estado da Paraíba para promover o restabelecimento da legalidade do pagamento da aludida gratificação, mediante a deflagração do processo legislativo de lei em sentido formal, sob pena de serem considerados irregulares todos os pagamentos sem amparo legal.

Diante desse contexto, do qual se infere a completa dissonância da forma de concessão da gratificação de produtividade com os princípios constitucionais e com a regra contida no art. 56 da LC nº 58/2003, entende este Parquet de Contas que o pagamento dessa gratificação, no exercício de 2016, foi irregular e não pode continuar ocorrendo até que seja editada lei, em sentido formal, de iniciativa do Executivo Estadual, dispondo sobre as condições e os critérios para a sua concessão.”

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04458/17*

Conforme de observa, a matéria já está sendo tratada em processo específico, cuja responsabilidade para a devida regulamentação depende de impulso legislativo pelo Governador do Estado, inexistindo ingerência da Direção do Hospital sobre o tema, não podendo o fato, assim, repercutir na presente prestação de contas.

Realização de despesas sem o devido processo licitatório, no valor total de R\$5.893.693,94.

O Órgão Técnico (fl. 305) indicou, em pesquisa realizada no SIAF – Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado, a realização de despesas sem procedimentos licitatórios, no valor total de R\$5.893.693,94. Observou que, várias das despesas se encontraram abaixo do valor permitido para dispensa de licitação, porém, na soma anual para os mesmos fornecedores, superaram o mencionado limite. Indicou a realização da divisão das despesas de modo que fosse possível utilizar modalidades de licitação menos amplas para cada compra/contratação, ou ainda para que fosse possível realizar contratações diretas de pequeno valor. Acrescentou que a eiva foi objeto de recomendação à Gestora do HPMGER, quando do julgamento do Processo 04273/16, Acórdão APL - TC 00457/2017, relativo à Prestação de Contas do exercício de 2015.

A defesa alegou (fls. 322/325) que o Estado da Paraíba concentra todos os processos licitatórios em sua Central de Compras, não permitindo que os demais órgãos realizem diretamente os procedimentos licitatórios. Afirma que a compra de medicamentos, equipamentos hospitalares, exames médicos e insumos foi realizada por meio da dispensa de licitação em razão da urgência e necessidade para o atendimento médico, e que, para evitar a paralisação no atendimento e risco eminente de causar danos irreparáveis à sociedade usuária dos serviços do HPMGER, a gestão não teve outra saída e autorizar a compra direta de medicamentos e insumos, ante a urgência e emergência. Salientou que as empresas contratadas foram escolhidas por processos simplificados, com análise criteriosa de documentos e, quando possível, havia concorrência entre as empresas de mesmo ramo comercial, não trazendo qualquer prejuízo ao erário.

A Auditoria, ao examinar a defesa (fl. 517), destacou a possibilidade de acontecerem compras via dispensa de licitação, porém tal conduta não pode ser uma constância, fato que é observado no HPMGER, uma vez que irregularidades semelhantes já foram apontadas anteriormente. No caso concreto, observou-se uma quantidade considerável desse tipo de compra, além de também ser possível identificar o seu vultoso valor, tanto se considerar algumas individualmente, quanto o valor total apurado no período. Finalizou que, mesmo não detectado prejuízo ao erário diretamente, a irregularidade permaneceu, principalmente por ser uma situação recorrente e por ferir os princípios da boa administração e da eficiência, relacionados ao bom uso dos recursos públicos.

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 04458/17

Segundo o Ministério Público de Contas (fls. 529/530):

“[...] é necessário enfatizar que o procedimento licitatório é a regra a ser seguida pela Administração quando da realização de compras, serviços, obras, alienações e etc., enquanto a contratação direta constitui uma exceção, somente se justificando em casos bem específicos, previstos em lei ou em que se verifica a inviabilidade de competição.

Contudo, observa-se que, no caso em apreço, a situação não se enquadra numa das hipóteses de dispensa de licitação, previstas no art. 24 da Lei Geral de Licitações, visto que foram constatados fortes indícios de fracionamento de despesas em função do empenhamento repetido de valores correspondentes a compras e serviços de mesma natureza, durante o exercício, para um mesmo credor.

No tocante ao fracionamento de despesas, é mister salientar que sempre que as compras envolverem objetos de mesma natureza, é dever da Administração realizar a modalidade de licitação adequada, nos termos da Lei de Licitações, sendo vedada a utilização de um procedimento licitatório menos amplo, quando exigível o mais complexo ou a divisão dos valores do objeto para utilização da contratação direta, conforme o disposto no art. 23, § 5º da Lei nº 8.666/93, in verbis:

[...]

Assim, tem-se que tal prática é rechaçada pela lei, ficando caracterizado o fracionamento ilegal de despesas quando, para objetos de mesma natureza ou categoria, não for adotada a modalidade correspondente ao somatório dos valores gastos durante todo o exercício com os serviços contratados, dividindo-se a despesa, ou utilizando a contratação direta para cada um desses serviços.

É certo que a dispensa de licitação em razão do valor se mostra possível, contudo é preciso esclarecer que o uso indiscriminado desses permissivos revela uma situação de mau planejamento da gestão.

A conduta ora descrita não pode ser recorrente numa entidade pública, pois além de prejudicar a escolha da melhor proposta para a Administração, também transgredir os princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência e da boa gestão.

Portanto, caso a Administração opte por realizar diversas contratações ao longo do ano para um mesmo objeto ou finalidade, deve, em qualquer hipótese, observar a modalidade de licitação referente ao todo que será contratado, planejando-se de forma a evitar a prática do fracionamento. Para tanto, o planejamento é fundamental, devendo observar o princípio da anualidade do orçamento.

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 04458/17

Dessa forma, como a prática do fracionamento tem sido apontada pela Auditoria como sendo recorrente na entidade, a irregularidade implica em cominação de multa à autoridade responsável, por contrariar disposições da Lei nº 8.666/93 e princípios administrativos.

Por fim, é fundamental que se recomende à Administração do Hospital da Polícia Militar General Edson Ramalho realizar o devido planejamento quando de suas contratações, observando de forma estrita às normas pertinentes às licitações e as contratações públicas.

As despesas, consideradas pela Auditoria como não licitadas, representaram 22,93% da despesa realizada pelo Hospital da Polícia Militar General Edson Ramalho durante o exercício.

Em vista de precedentes cabe aplicar **multa e ressalvas**, pois não há nos autos informações de que a direção do hospital tenha solicitado à Secretaria de Estado da Administração a feitura das licitações necessárias, mas sem levar à irregularidades das contas, em vista de não haver sido indicado sobrepreço ou prejuízo ao erário em decorrência das aquisições, como também sob o argumento da urgência decorrentes da natureza das despesas, conforme se pode denotar ao consultar a listagem da Auditoria (fls. 274/295).

Ressalte-se que a decisão mencionada pela Auditoria sobre a matéria (Acórdão APL – TC 00457/17 – Processo TC 04273/16) foi publicada em 12/09/2017 e a presente PCA se refere ao exercício de 2016.

Assim, VOTO, no sentido de: **I) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** a prestação de contas em exame; **II) APLICAR MULTA de R\$2.000,00** (dois mil reais), valor correspondente a **32,22 UFR-PB** (trinta e dois inteiros e vinte e dois centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), à Senhora SOCORRO CRISTIANE DE OLIVEIRA UCHÔA (CPF 569.777.944-53), com fulcro no art. 56, incisos II, da Lei Complementar Estadual 18/93, pelo descumprimento da lei de licitações, **ASSINANDO-LHE O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva; **III) RECOMENDAR** à atual Gestão: **a)** conferir estrita observância às normas da contabilidade, notadamente quanto ao registro dos fatos contábeis, de modo a evitar divergência de informações e inconsistências nos demonstrativos; **b)** Realizar o devido planejamento quando de suas contratações, observando de forma estrita às normas pertinentes às licitações; e **IV) 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, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04458/17***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do **Processo TC 04458/17**, referentes à análise da Prestação de Contas Anual advinda do **Hospital de Polícia Militar General Edson Ramalho - HPMGER**, referente ao exercício financeiro de **2016**, de responsabilidade da ex-Gestora, Senhora SOCORRO CRISTIANE DE OLIVEIRA UCHÔA, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestação de contas em exame;

II) APLICAR MULTA de **R\$2.000,00** (dois mil reais), valor correspondente a **32,22 UFR-PB¹** (trinta e dois inteiros e vinte e dois centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), à Senhora SOCORRO CRISTIANE DE OLIVEIRA UCHÔA (CPF 569.777.944-53), com fulcro no art. 56, incisos II, da Lei Complementar Estadual 18/93, pelo descumprimento da lei de licitações, **ASSINANDO-LHE O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

III) RECOMENDAR à atual Gestão: **a)** conferir estrita observância às normas da contabilidade, notadamente quanto ao registro dos fatos contábeis, de modo a evitar divergência de informações e inconsistências nos demonstrativos; **b)** Realizar o devido planejamento quando de suas contratações, observando de forma estrita às normas pertinentes às licitações; e

IV) 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, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

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

TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.

João Pessoa (PB), 20 de julho de 2022.

¹ Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...) § 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 62,08 - referente a julho de 2022, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).

Assinado 21 de Julho de 2022 às 09:30



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE

Assinado 20 de Julho de 2022 às 18:28



Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR

Assinado 22 de Julho de 2022 às 14:47



Manoel Antônio dos Santos Neto

PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO