PROCESSO TC 03430/15

Origem: Instituto Cândida Vargas – ICV
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício 2014
Responsável: Ana de Lourdes Vieira Fernandes (Diretora Geral)
Advogada: Germana Maria de Oliveira Barros (OAB/PB 12762)
Interessados: Luciano Cartaxo Pires de Sá (ex-Prefeito do Município de João Pessoa)
Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior (ex-Secretário de Saúde)
Mônica Rocha Rodrigues Alves (ex-Secretária de Saúde)
Advogado(a)s: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9450)
Adelmar Azevedo Régis (OAB/PB 10237)
Ana Raquel Azevedo Régis Marques (OAB/PB 13811)
Marco Aurélio de Medeiros Villar (OAB/PB 12902)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Prefeitura Municipal de João Pessoa. Administração indireta. Instituto Cândida Vargas – ICV. Exercício financeiro de 2014. Ausência de máculas suficientes para irregularidade. Regularidade com ressalvas. Recomendações. Comunicação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 – TC 02274/21

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos do exame das Prestações de Contas Anuais da Senhora ANA DE LOURDES VIEIRA FERNANDES, na qualidade de Gestora da **Instituto Cândida Vargas – ICV**, referentes ao exercício financeiro de **2014**.

Elementos relativos à prestação de contas encartados às fls. 2/289.

Depois de analisar a matéria, a Auditoria emitiu relatório inicial (fls. 355/370), confeccionado pelo Auditor de Contas Públicas (ACP) Renato Sérgio Valença Pascoal e subscrito pela Chefe de Divisão, ACP Ana Celia Albuquerque, e pelo Chefe de Departamento, ACP Evandro Claudino de Queiroga, com as colocações e observações a seguir resumidas:

PROCESSO TC 03430/15

1. O Instituto Cândida Vargas – ICV foi instituído nos termos da Lei Municipal 6.592/90, que dispõe em seus artigos primeiro, segundo e terceiro:

> Art. 1º É **criado**, na Administração Direta do Poder Executivo Municipal, o INSTITUTO CÂNDIDA VARGAS - ICV, **órgão de REGIME ESPECIAL**, vinculado a Secretaria de Saúde do Município, **dotado de autonomia financeira e administrativa**. (Grifo nosso)
>
> Art. 2º A autonomia administrativa e financeira a que se refere o artigo anterior, se expressa na faculdade de contratar serviços, gerir, executar e custear os seus planos e programas de trabalho, administrar, movimentar e contabilizar as dotações que lhe forem consignadas no Orçamento e os recursos provisionados e de outras fontes, obedecidas as normas de administração financeira do Município.
>
> Art. 3º O I.C.V. tem por finalidade especial administrar a Maternidade Cândida Vargas competindo-lhe, ainda, assessorar a Secretaria de Saúde do Município nas ações de assistência de obstetrícia, ginecologia e neonatologia à beneficiários nas áreas hospitalar e ambulatorial, envolvendo clínicas médico-cirúrgicas e médico-complementar.

2. O encaminhamento da prestação de contas foi realizado dentro do prazo, bem como o envio dos balancetes mensais ocorreu de acordo com a Resolução Normativa RN - TC 03/2010;

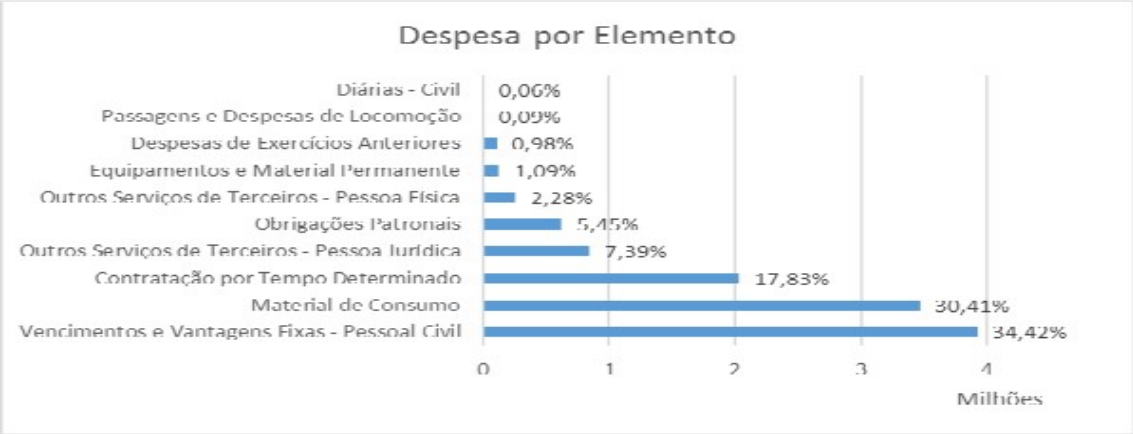
3. A Lei Orçamentária Anual (Lei 12.753/14) fixou a despesa no montante de R$13.944.000,00, sendo arrecadadas receitas no montante de R$11.335.369,84, empenhadas despesas no valor de R$11.408.844,64, representando um déficit orçamentário de R$73.474,80:

DISCRIMINAÇÃO	ORÇADA (R$)	ARRECADADA (R$)
Receitas Correntes	**12.744.000,00**	**11.335.369,84**
Patrimonial	270.000,00	199.554,35
Serviços	12.472.000,00	11.135.815,49
Outras Receitas Correntes	2.000,00	0,00
Receitas de Capital	**1.200.000,00**	**0,00**
Alienação de Bens	1.200.000,00	0,00
TOTAL	**13.944.000,00**	**11.335.369,84**

DESPESAS	ORÇADA (R$)	REALIZADA (R$)
Despesa Corrente	**12.744.000,00**	**11.284.794,84**
Pessoal e Encargos	6.200.000,00	6.583.174,55
Outras Despesas Correntes	6.544.000,00	4.701.620,29
Despesa de Capital	**1.200.000,00**	**124.049,80**
Investimentos	1.200.000,00	124.049,80
TOTAL	**13.944.000,00**	**11.408.844,64**

PROCESSO TC 03430/15

4. Execução da despesa por elemento apresentou:



5. Movimentação financeira:

O resultado financeiro do exercício apurado no Balanço Financeiro (PCA, às pp. 151/156 dos autos) foi deficitário no valor de R$1.408.931,76.

Quanto à composição dos ingressos/receitas auferidos pelo ICV em 2014, no total de R$12.182.877,22, 93,04% referem-se a Receitas Orçamentárias e 6,96% a Receitas Extraorçamentárias.

No que concerne aos dispêndios/despesas, de R$13.591.808,98 desembolsados no exercício, 83,94% corresponderam a Despesas Orçamentárias e 16,06% a Despesas Extraorçamentárias.

Já o saldo para o exercício seguinte, no valor de R$236.442,96, encontrava-se alocado nas contas Bancos e Correspondentes.

6. Restos a pagar: Consoante o Sistema SAGRES e o Demonstrativo da Dívida Flutuante – Anexo 17 da Lei 4.320/64 (à fl. 162 dos autos) –, foram inscritos Restos a Pagar no valor de R$211.325,43. Outrossim, pelo referido demonstrativo do saldo remanescente dos exercícios anteriores (R$1.621.331,61) foi paga a cifra de R$1.547.426,23 e cancelado o montante de R$73.905,38;

7. De acordo com o Anexo 17 da Lei 4.320/64, a dívida pública do Instituto Cândida Vargas (ICV) corresponde exclusivamente à dívida flutuante, cujo valor, em 31/12/014, totalizou R$213.282,04. Este montante compõe-se de 99,08% de restos a pagar processados e 0,91% de depósitos. Nesse contexto, importa frisar que houve um decréscimo da dívida equivalente a 87% em relação ao exercício anterior, uma vez que em 2013 a dívida flutuante importou em R$1.622.644,38;

PROCESSO TC 03430/15

8. Sobre a realização de processos licitatórios, conforme o Relatório Detalhado das Atividades Desenvolvidas, às fls. 2/149 dos autos, o ICV não possuía comissão própria de licitação, sendo seus procedimentos licitatórios realizados pela Comissão Setorial de Licitações da Secretaria de Saúde de João Pessoa. A Auditoria indicou que a situação indica que, na prática, o Instituto Cândida Vargas (ICV), não detém autonomia administrativa, gerencial, orçamentária, financeira etc., características que lhe deveriam ser inatas. Conforme o Órgão Técnico, foram realizados 31 processos licitatórios, deixando de ser realizadas licitações referentes a despesas no montante de R$590.257,18, correspondendo a 5,17% da despesa orçamentária realizada (fls. 361/362):

MODALIDADE	QUANTIDADE	% DO TOTAL
Adesão a Registro de Preço	1	3,23%
Dispensa por Outros Motivos	2	6,45%
Pregão Presencial	28	90,32%
TOTAL	**31**	**100,00%**

9. Em consulta ao TRAMITA, não foi encontrado qualquer processo ou documento relacionado a denúncias para e exercício de 2014;

10. A despesa com pessoal no exercício em exame totalizou R$6.583.174,55, conforme demonstrado:

Elemento de Despesa	Valor (R$)
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	3.927.445,34
Contratados por Tempo Determinado	2.033.697,31
Obrigações Patronais (*)	622.031,90
TOTAL	**6.583.174,55**

11. Sobre as contribuições previdenciárias, o Órgão de Instrução indicou que a folha de pagamento dos servidores efetivos, lotados no ICV, constitui-se apenas das chamadas parcelas temporárias (adicional noturno, insalubridade, periculosidade, etc., de função de confiança, de cargo em comissão ou do abono de permanência).

Acrescentou que o parágrafo único do art. 108 da Lei 10.684/05 (Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais de João Pessoa) preconiza que tais parcelas devem ser excluídas da remuneração de contribuição, não havendo recolhimento de contribuições ao Regime Próprio da Previdência Social do Município (IPM), tanto parte patronal como segurados.

12. Sobre as contribuições ao RGPS (INSS) é apresentada a tabela:

	Tipo de Vínculo	Valores (R$)
A	Contratados	4.120.660,54
B	Comissionados	226.239,12
C	À Disposição	14.425,00
D	TOTAL = A + B + C (Folha de Pagamento)	4.361.324,66
E	Obrigações Patronais Estimadas - 22,243% x D	970.089,44
F	Obrigações Patronais Pagas	622.031,90
G	Valor não Recolhido **Estimado** = E - F	**348.057,54**

Sobre a contribuição dos segurados, a Auditoria não conseguiu realizar o cálculo com base no SAGRES e solicitou informações ao Instituto. Contudo, até o fechamento do relatório inicial, não houve resposta da autarquia a respeito da solicitação de informações.

13. Não houve registro, no TRAMITA, de denúncia referente ao Instituto Cândida Vargas – ICV, relativa ao exercício em análise, nem foi realizada diligência in loco para subsidiar a análise da PCA;

14. Ao término da manifestação, a Auditoria indicou a ocorrência de irregularidades de responsabilidade da Gestora da ICV, dos ex-Secretários de Saúde do Município e do ex-Prefeito do Municipal. Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foram determinadas, pelo Relator de origem, as citações das autoridades envolvidas, facultando-lhes oportunidade para se manifestarem sobre o relatório técnico (fl. 371):

DESPACHO

À Secretaria da 1ª Câmara, com vistas à citação da gestora do Instituto Cândida Vargas - ICV, Sra. Ana de Lourdes Vieira Fernandes, dos Secretários de Saúde do Município de João Pessoa, Sr. Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior e Sra. Mônica Rocha Rodrigues Alves, bem como do Prefeito Municipal de João Pessoa, Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá, para se manifestarem, no prazo regimental, acerca do relatório técnico de fls. 355/370 dos autos.

Após pedido de prorrogação (fl. 377) foi acostada defesa apresentada pela representante da Senhora ANA DE LOURDES VIEIRA FERNANDES - Documento TC 64427/16 (fls. 379/2135).

Depois de examinar os elementos defensórios, a Auditoria elaborou relatório (fls. 2144/2205), confeccionado pela ACP Ivana da Fonsêca Franca Ribeiro e subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Rômulo Soares Almeida Araujo, assim concluindo:

PROCESSO TC 03430/15

9.0 Conclusão.

Após a análise da defesa apresentada pela ex Gestora do Instituto Cândida Vargas, Sra. Ana de Lourdes Vieira Fernandes, relativa à Prestação de Contas do exercício de 2014 (Doc. 64427/16), esta auditoria conclui:

- Ratifica as seguintes irregularidades de responsabilidade exclusiva da ex-Gestora, Sra. Ana de Lourdes Vieira Fernandes:

9.1. Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R$ 73.474,80, correspondendo a 0,64% da receita arrecadada no exercício (item 1.0).

9.2. Obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas (item 4.0).

- Retifica a seguinte irregularidade de responsabilidade da ex- Gestora, Sra. Ana de Lourdes Vieira Fernandes e corresponsabilidade dos ex- secretários de Saúde, Sr. Adalberto Fulgêncio dos Santos Junior (01/01/2014 a 21/07/2014) e a Sra. Mônica Rocha Rodrigues Alves (22/07/2014 a 31/12/2014):

9.3. Despesas não licitadas no valor de R$ 473.057,19, correspondendo a 4,15% da despesa orçamentária total (item 2.0).

- Retifica a seguinte irregularidade de responsabilidade exclusiva da ex- Gestora, Sra. Ana de Lourdes Vieira Fernandes:

9.4. Não empenhamento e não pagamento de contribuições previdenciárias patronais ao INSS, no valor de R$ 243.306,82 (item 3.0).

- Por fim, mantém as irregularidades a seguir apresentadas, atribuindo responsabilidade, exclusiva, ao ex- Prefeito, Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá:

9.5. Aplicação de multa devido ao não cumprimento de decisões proferidas por este Tribunal (item 6.0).

9.6. Burla ao concurso público devido a 69,14% do quadro de pessoal ser composto por servidores contratados e comissionados (item 7.0).

9.7. Inexistência de plena autonomia administrativa e financeira da autarquia em regime especial (item 8.0).

PROCESSO TC 03430/15

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em cota de lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 2208/2212), discorreu:

> O Órgão de Instrução, quando de exame da documentação contida nos presentes, além das eivas apontadas como sendo de responsabilidade exclusiva da Sra. **Ana de Lourdes Vieira Fernandes**, então Diretora do Instituto Cândida Vargas, constatou irregularidades de responsabilidade dos ex-Secretários da Saúde do Município de João Pessoa, Sr. **Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior** (01/01/2014 a 21/07/2014) e Sra. **Mônica Rocha Rodrigues Alves** (22/07/2014 a 31/12/2014), bem como do ex-Prefeito, Sr. **Luciano Cartaxo Pires de Sá**.
>
> Ocorre que, diferentemente da determinação do DD Relator, em tema do Despacho de fl. 371, apenas a ex-Diretora daquele Instituto foi notificada, não tendo sido dado aos demais [ex-]gestores, a quem foram atribuídas responsabilidades e imputadas condutas [omissivas e comissivas], a oportunidade de se defender ou esclarecer, justificadamente, as irregularidades assestadas pela Auditoria, revelando-se indeclinável, *ipso facto*, sua notificação, em respeito às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.
>
> Com efeito, o contraditório e a ampla defesa se mostram como garantias fundamentais para a efetivação da justiça. Têm aplicabilidade em qualquer processo judicial, administrativo e/ou de contas, como é o caso dos processos instaurados nos Tribunais de Contas.
>
> O princípio do contraditório traduz-se na apresentação ao interessado de todos os fatos a si imputados e de todas as provas com que se busca imputar-lhe esses fatos, assim como fundamentação jurídica tendente a prejudicar o interessado.
>
> O princípio da ampla defesa, por sua vez, traz consigo a oportunidade de a parte interessada falar acerca dos fatos imputados e provas produzidas, podendo, inclusive, aviar contraprovas e submeter argumentação jurídica diversa. Fácil, então, perceber que o contraditório relaciona-se intrinsecamente com o conhecimento da imputação e a ampla defesa já encontra reflexo processual quando da possibilidade de manifestar-se acerca dos fatos.
>
> ANTE O EXPOSTO, necessária e indeclinável é a **notificação** dos ex-Secretários da Saúde do Município de João Pessoa, Sr. **Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior** (01/01/2014 a 21/07/2014) e Sra. **Mônica Rocha Rodrigues Alves** (22/07/2014 a 31/12/2014), bem como do ex-Prefeito da Capital, Sr. **Luciano Cartaxo Pires de Sá**, para que, tomando conhecimento das irregularidades respectivamente hauridas pela Auditoria por ocasião da análise instrutória da vertente PCA, contraditem-nas, se assim desejarem e puderem, sobretudo por meio de prova documental, dando-se posterior retorno da matéria ao Ministério Público de Contas para oferecimento de parecer meritório conclusivo.

PROCESSO TC 03430/15

Despacho deste Relator (fls. 2213/2214):

> À Segunda Câmara para CITAR os ex-Secretários da Saúde do Município de João Pessoa, Sr. Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior (01/01/2014 a 21/07/2014) e Sra. Mônica Rocha Rodrigues Alves (22/07/2014 a 31/12/2014), bem como do ex-Prefeito da Capital, Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá, para que, tomando conhecimento das irregularidades respectivamente hauridas pela Auditoria por ocasião da análise instrutória da vertente PCA, contraditem-nas, se assim desejarem e puderem, sobretudo por meio de prova documental.

Defesas apresentadas pelo Senhor ADALBERTO FULGÊNCIO DOS SANTOS JUNIOR (Documento TC 45564/21 – fls. 2225/2234) e pelo Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ (Documento TC 46822/21 – fls. 2238/2292).

Análise de defesa pela Auditoria, apresentando relatório de fls. 2300/2313:

> **4.0 Conclusão.**
>
> Após a análise da defesa (Doc. 45564/21, fls. 2225/2234), esta auditoria ratifica irregularidade **de responsabilidade da ex- Gestora do Instituto Cândida Vargas, Sra. Ana de Lourdes Vieira Fernandes, tendo como corresponsáveis os ex- secretários de Saúde, Sr. Adalberto Fulgêncio dos Santos Junior (01/01/2014 a 21/07/2014) e a Sra. Mônica Rocha Rodrigues Alves (22/07/2014 a 31/12/2014):**
>
> **4.1.** Despesas não licitadas correspondentes ao montante de R$ 437.057,19, representando 4,15% da despesa orçamentária de 2014 (item 2.1 desta análise).
>
> **Observação:**
>
> A Sra. Mônica Rocha Rodrigues Alves - ex-Secretária de Saúde do Município de João Pessoa, entre 22/07/2014 e 31/12/2014 foi devidamente notificada e não apresentou defesa (fl. 2217).
>
> **- Quanto à defesa apresentada pelo pelo Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá, ex-Prefeito do Município de João Pessoa (Doc. 46822/21, fls. 2238/2292), esta auditoria ratifica:**
>
> **4.2.** Burla ao concurso público devido a 69,14% do quadro de pessoal ser composto por servidores contratados e comissionados (item 3.2 desta análise).
>
> **- Ainda quanto à defesa apresentada pelo pelo Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá, ex-Prefeito do Município de João Pessoa (Doc. 46822/21, fls. 2238/2292), esta auditoria considera parcialmente sanada:**
>
> **4.3.** Inexistência de plena autonomia administrativa e financeira da autarquia em regime especial Instituto Cândida Vargas (item 3.3 desta análise).
>
> **- Mantém as demais irregularidades ratificadas no Relatório anterior (fls. 2203/2204) de responsabilidade exclusiva da ex- Gestora, Sra. Ana de Lourdes Vieira Fernandes:**
>
> **4.4.** Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R$ 73.474,80, correspondendo a 0,64% da receita arrecadada no exercício (item 1.0, fls. 2145/2146).
>
> **4.5.** Obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas (item 4.0, fl. 2194).
>
> **4.6.** Não empenhamento e não pagamento de contribuições previdenciárias patronais ao INSS, no valor de R$ 243.306,82 (item 3.0, fls. 2193/2194).

PROCESSO TC 03430/15

Novamente instado a se posicionar, o Ministério Público de Contas, em parecer do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 2321/2330), concluiu:

> **3. CONCLUSÃO:**
>
> Diante do exposto, opina este membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas no sentido do(a):
>
> 1. **Irregularidade das contas de gestão** da Sra. Ana de Lourdes Vieira Fernandes, à frente do Instituto Cândida Vargas, relativas ao exercício de 2014;
>
> 2. **Aplicação de multa** à gestora referida, com fulcro no art. 56, da LOTCE/PB, bem como aos ex- Secretários de Saúde do Município, Sra. Mônica Rocha Rodrigues Alves e Sr. Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior e ao ex-Prefeito Luciano Cartaxo Pires de Sá;
>
> 3. **Fixação de prazo** para que a Prefeitura Municipal de João Pessoa, a Secretaria de Saúde e o Instituto Cândida Vargas adotem as medidas necessárias para a solução definitiva da questão que envolve a ausência de efetiva autonomia por parte da autarquia e o preenchimento de cargos majoritariamente por não concursados, sob pena de se manter o quadro relatado e que perdura durante vários exercícios sem qualquer indicação de ações concretas visando a sua alteração; e
>
> 4. **Representação à Receita Federal**, para ciência a respeito de valores devidos a título de contribuições previdenciárias.

Na sequência, o julgamento foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo, conforme atesta a certidão de fl. 2331.

PROCESSO TC 03430/15

VOTO DO RELATOR

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: 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). Na visão do eminente Professor Airton Rocha da Nóbrega[1], da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, eficiência e regularidade podem ser assim avaliadas:

"Necessário, principalmente, que se reavaliem os infindáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade".

Com efeito, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais, isoladamente, num ou noutro. O olhar tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**. Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas:

> *"A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e* ***principalmente****,* ***no aspecto da operacionalidade****, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo".*[2]

---

[1] NÓBREGA, Airton Rocha da. (Advogado e Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas). *O Princípio Constitucional de Eficiência.* In http://www.geocities.com.

[2] VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.

PROCESSO TC 03430/15

Feita esta introdução, passa-se ao exame dos fatos cogitados na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

De responsabilidade da Senhora ANA DE LOURDES VIEIRA FERNANDES, ex-Gestora do ICV.

Despesas não licitadas correspondentes ao montante de R$437.057,19, representando 4,15% da despesa orçamentária (corresponsáveis os ex-Secretários de Saúde, Senhor ADALBERTO FULGÊNCIO DOS SANTOS JUNIOR e Senhora MÔNICA ROCHA RODRIGUES ALVES).

No relatório inicial (fl. 362) a Auditoria indicou como despesas não licitadas:

Fornecedor	Objeto	Empenhado
ANGELO GIUSEPPE DE ARAUJO RODRIGUES	Assessoria e Consultoria	R$ 35.400,00
RICARDO DIAS DE MENEZES HEREDIA		R$ 30.000,00
TICIANA HERCILIA CHAVES CAVALCANTI		R$ 10.000,00
DIOGENES CEZAR ALVES DA SILVA 05172998446	Confecção e Instalação de Faixas, Placas etc.	R$ 10.200,00
JAIRO COSTA DA CUNHA-ME	Manutenção de Equipamentos	R$ 13.864,00
TECMED - COMERCIO E MANUT.DE EQUIP.MED.HOSPITALAR LTDA		R$ 55.600,00
TRIUNFO CONSTRUÇÕES LTDA	Materiais de Construção	R$ 10.207,98
CASA DO MEDICO LTDA	Materiais Médicos-Hospitalares	R$ 12.981,00
DJ COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA.		R$ 17.765,00
HBL VENDAS E SERVICOS E EQUIPAMENTOS HOSPITALARES LTDA		R$ 28.610,00
HTS - TECNOLOGIA EM SAUDE COMERCIO IMPORT. E EXPORTAÇAO LTDA-EPP		R$ 20.025,00
MEDICA COMERCIO REPRES. E IMPORTAÇAO LTDA		R$ 69.200,00
PROMÉDICA - COMÉRCIO E ASSIST.TÉCNICA MÉDICA LTDA -EPP		R$ 12.677,34
DROGARIA DROGAVISTA LTDA	Medicamentos	R$ 10.392,48
EXATA DISTRIBUIDORA HOSPITALAR LTDA		R$ 14.572,20
EXOMED REPRESENTACAO DE MEDICAMENTOS LTDA		R$ 31.696,00
FRESENIUS KABI BRASIL LTDA		R$ 11.840,00
APOIOTUR - VIAGENS O TURISMO LTDA	Passagens Aéreas	R$ 9.951,18
QUEIROZ AUTO CENTER LTDA	Peças Automotivas	R$ 9.335,00
GERMANA MARIA DE OLIVEIRA BARROS	Serviços Advocatícios	R$ 20.000,00
JOSE CELESTINO TAVARES DE SOUZA		R$ 61.800,00
CANDICE HELENA FERNANDES BEZERRA	Serviços de Contabilidade	R$ 73.800,00
ANNA GABRIELA FERNANDES FERREIRA	Serviços Técnicos Profissionais	R$ 20.340,00
TOTAL		**R$ 590.257,18**

PROCESSO TC 03430/15

Em sede de defesa (fls. 380/420), a ex-Gestora, Senhora ANA DE LOURDES VIEIRA FERNANDES apresentou as alegações sobre cada um dos processos reclamados, arrematando (fls. 421/425) que as despesas atingiram objetivos de interesse público ao obedecer aos princípios do Direito Administrativo, estando as aquisições devidamente comprovadas. Apresentou documentos comprobatórios de fls. 436/2041.

Ao examinar os documentos às fls. 2192/2193 do primeiro relatório de análise de defesa, a Auditoria acatou como licitadas despesas no montante de R$117.200,00, passando o valor não licitado para R$473.057,19.

Com relação a mesma eiva o ex-Secretário de Saúde, Senhor ADALBERTO FULGÊNCIO DOS SANTOS JUNIOR (fls.2227/2233) alegou resumidamente que a SMS *"**não interfere na independência da gestão do ICV, ou seja, não determinava se as despesas realizadas pela mesma deveriam ter sido acompanhadas de "DISPENSA" ou "PROCESSO LICITATÓRIO"**, pois, como é sabido, as dispensas são processos administrativos desobrigados de se realizar processo licitatório".*

Acrescentou que na própria documentação acostada pela ICV, se pode observar que nos processos de "compra direta" foram utilizados como base legal o inciso II, art. 24, da Lei 8.666/93, que autoriza a compra através de dispensa de licitação, conforme pode ser observado no documento exemplificativo (fl. 1.758 dos autos) e que alguns processos de "compra direta" faziam menção a inexistência de processos licitatórios do objeto contratado, ou, processos licitatórios que se encontravam em andamento.

Ao analisar a defesa, a Unidade Técnica manteve intacta a eiva:

Análise da Auditoria

Inicialmente, esta equipe técnica confirma que não questionou a comprovação das despesas realizadas sem o devido procedimento de licitação. Entretanto, viu anormalidade na quantidade de dispensas de licitação.

Foram apontadas três prováveis causas para o problema constatado:

- ausência de autonomia administrativa e financeira do ICV;

- o ICV não possuia comissão de licitação, sendo suas licitações realizadas pela Comissão Setorial de Licitações da Secretaria de Saúde;
- inexistência de agilidade nas contratações para a aquisição de bens e/ou serviços, notadamente quando se tratam de materiais, equipamentos e serviços de saúde. A defesa registrou tempos decorridos entre o início e o fim de alguns procedimentos de licitação do interesse do ICV, chegando até a um ano;
- ausência de planejamento anual de suas compras, de acordo com as demandas históricas e rotineiras, uma vez que os procedimentos para as aquisições eram realizados por comissão de licitação que atende as demais unidades de saúde;
- foram efetuadas diversas compras fracionadas, a medida em que surgiram as demandas.

(...)

Ante o exposto, é possível concluir que as falhas evidenciadas foram decorrentes de problemas/deficiências do ICV e da Comissão Setorial de Licitações da Secretaria de Saúde, que centralizou as compras da Saúde e possivelmente não possuia estrutura organizacional para atender as demandas das diversas unidades da Saúde municipal. Portanto ratifica a corresponsabilidade do então Secretário de Saúde, Sr. Adalberto Fulgêncio dos Santos Junior (01/01/2014 a 21/07/2014) e a Sra. Mônica Rocha Rodrigues Alves (22/07/2014 a 31/12/2014).

Quanto à alegação da insignificância do valor das despesas não licitadas, não cabe a este órgão técnico decidir sobre tal aspecto. Apenas ratifica o valor não licitado correspondente ao montante de R$ 437.057,19, representando 4,15% da despesa orçamentária de 2014.

Ao se debruçar sobre a matéria o Ministério Público de Contas (fls. 2326/2327) destacou não haver justificativa para ausência de licitação, por não assistir razão à defesa, de que parte das aquisições foram feitas para atender a eventos emergenciais não previstos por tratar de atividade hospitalar, em que os principais eventos são previsíveis, podendo haver sido realizadas contratações por meio do sistema de registro de preços.

Dentre as despesas tidas como não licitadas se encontram serviços de assessoria, consultoria, advocatícios, contábeis e técnico-profissionais no valor total de R$251.340,00. Os mencionados serviços foram objeto do Parecer Normativo PN – TC 00016/17 deste Tribunal.

PROCESSO TC 03430/15

O entendimento desta Corte de Contas externado por meio do indigitado Parecer foi no sentido de que os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, deveriam ser realizados por servidores púbicos efetivos. Excepcionalmente, poderiam ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades, desde que atendidas todas as exigências previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos públicos. Nesse sentido, preenchidas as exigências legais, as contratações de serviços de assessorias administrativas ou judiciais podem ser realizadas por meio de inexigibilidade de licitação.

A questão relacionada à confiança e à capacidade técnica do contratado para justificar a inexigibilidade de licitação suscitada pela defesa é circunstância que poderia ser ponderada para a contratação direta. Registre-se, por oportuno, estar essa temática sendo discutida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em sede do Recurso Extraordinário 656.558, com repercussão geral reconhecida.

A relatoria daquele Recurso Extraordinário coube ao Ministro DIAS TOFFOLI, o qual, em seu voto condutor, reconhece, dentre outros aspectos, a constitucionalidade de dispositivos da Lei 8.666/93, admitindo a contratação direta de escritórios e ou advogados, via inexigibilidade de licitação, pela administração pública, desde que preenchidos os requisitos legais.

No voto proferido, o insigne Ministro sustenta que, mesmo diante da existência de diversos profissionais com notória especialização, a inexigibilidade poderia manifestar-se já que os profissionais se distinguiriam por características próprias, marcada pela subjetividade. Diante desse cenário, a administração pública, no campo da discricionariedade, poderia escolher determinado especialista em detrimento de todos os outros eventualmente existentes. Veja-se trecho extraído do voto, *in verbis*:

"Como é curial, a inexigibilidade de licitação pública ocorre nas hipóteses em que se afigura a inviabilidade de competição, o que, por sua vez, pode-se manifestar por maneiras distintas ...

Além da hipótese relativa à contratação de fornecedor exclusivo (de que não se cogita na espécie), há outras tantas que também redundam na inviabilidade da competição e, por isso, dão azo à inexigibilidade de licitação pública.

Entre elas, vem à balha a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, cuja aferição, reconheço, é bastante complexa, dado poder haver pluralidade de pessoas capazes de prestar o serviço almejado pela Administração. No caso, a impossibilidade de haver competição derivaria da falta de critérios objetivos para cotejar os potenciais competidores.

PROCESSO TC 03430/15

Sabe-se que há serviços de natureza comum cuja prestação exige conhecimento técnico generalizado, o qual, todavia, pode perfeitamente ser comparado objetivamente numa licitação pública. Há, contudo, determinados serviços que demandam primor técnico diferenciado, detido por pequena ou individualizada parcela de pessoas, as quais imprimem neles características diferenciadas e pessoais.

Trata-se de serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, o denominado 'toque do especialista', distinto de um para outro, o qual os qualifica como singular, tendo em vista a inviabilidade de comparar com objetividade a técnica pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, falecendo a possibilidade de competição.

Destaque-se, mais uma vez que, diferentemente da inexigibilidade fundada no reconhecimento de fornecedor exclusivo, nessa hipótese, os serviços enunciados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 podem ser prestados por vários especialistas. No entanto, todos eles os realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los ...

Pois bem. Exige-se a licitação pública para se tratar com igualdade os possíveis interessados nos contratos da Administração Pública, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Para tratá-los com igualdade e para que seja possível a licitação pública, é essencial que se estabeleçam previamente critérios objetivos para comparar uns e outros. Se o critério for subjetivo, então, os interessados não serão tratados com igualdade, uma vez que a disputa se resolverá pela discricionariedade do julgador. Nesses casos, eventual interessado que venha a ser preterido não terá em que se amparar para exigir tratamento igualitário, principalmente porque o critério determinante será a livre vontade do julgador, sem que se possa cogitar de igualdade, ao menos num plano objetivo.

Se os serviços elencados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 são prestados com características subjetivas, consequentemente são julgados de modo subjetivo, afastando a objetividade e, com ela, a competitividade, não se justificando a necessidade de instauração da licitação pública.

A inexigibilidade pode, como já referi, se manifestar mesmo que existam vários especialistas aptos a prestar o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular.

Exatamente por isso a Administração deverá escolher um dos especialistas em detrimento de todos os demais eventualmente existentes.

PROCESSO TC 03430/15

Nesse processo discricionário, ***o gestor público encontra certa liberdade na escolha do especialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação,*** *pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo* ***com a estimativa subjetiva.***

A liberdade de escolha, reconheço, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros.

Dentre os especialistas que preencham esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança*, na medida em que o considere mais apto para satisfazer o interesse público que outros, valendo aí seus traços pessoais, que devem identificar-se com o que pretende a Administração" (trecho do voto do Min Dias Toffoli, no RE 656.558/SP).*

Conforme se observa, muito embora reconheça que a liberdade de escolha possa existir, é registrado que não é ilimitada, absoluta, dependendo da observância de requisitos objetivos, dentro os quais se mostram relevantes, por exemplo, a experiência do especialista, a sua boa reputação, o grau de satisfação obtido noutros contratos, etc.

Aliás, é o que exige o art. 26 da Lei 8.666/93:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, ***as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas****, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para* ***ratificação e publicação*** *na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.*

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

PROCESSO TC 03430/15

Com efeito, para que a contratação por inexigibilidade possa ocorrer, é imperioso que, no processo administrativo de contratação, antes das fases de comunicação, ratificação e publicidade, esteja cabalmente demonstrado o atendimento às exigências legais e devidamente justificada a notória especialização, as razões da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço.

Após, como bem consigna o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, em seu voto proferido no Recurso Extraordinário 656.558/SP: ***"Dentre os especialistas que preencham esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança"***.

Assim procedendo, restará cumprido o mencionado Parecer Normativo PN – TC 00016/17, na medida em que, observando os requisitos da lei e balizada pelos princípios da legitimidade, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, de forma excepcional, a gestão estará contratando adequadamente serviços técnicos profissionais especializados.

As demais despesas R$221.717,19, individualmente, são despesas de pequena monta, o que pode ter decorrido de necessidades excepcionais, pois consta do relatório haver o ICV feito outras aquisições com base em 31 procedimentos de licitação, o que demonstra inexistir a prática banalizada de não licitar.

A Auditoria também indicou (fl. 2304) não haver questionado na comprovação das despesas realizadas sem o devido procedimento de licitação e em seguida (fl. 2306) reconheceu *"que as falhas evidenciadas foram decorrentes de problemas/deficiências do ICV e da Comissão Setorial de Licitações da Secretaria de Saúde, que centralizou as compras da Saúde e possivelmente não possuía estrutura organizacional para atender as demandas das diversas unidades da Saúde municipal*".

Desta forma, cabem recomendações no sentido de que a gestão do Instituto realize as licitações quando necessárias, seguindo os tramites legais para tal.

Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R$73.474,80, correspondendo a 0,64% da receita arrecadada.

No relatório inicial (fl. 359), o Órgão Técnico indicou a existência de déficit financeiro no valor de R$73.474,80 durante o exercício.

PROCESSO TC 03430/15

A interessada (fl. 426) alegou que o resultado orçamentário não é um indicador de responsabilidade fiscal, pois pode ocorrer um déficit orçamentário, juntamente como superávit financeiro. Acrescentou que o déficit orçamentário é contábil, uma vez que os balanços orçamentários não evidenciavam os saldos de exercícios anteriores, indicando que conseguiu empenhar mais que a receita arrecadada, devido ao superávit financeiro ocorrido no exercício anterior.

A Auditoria (fl. 2146) manteve o entendimento, reconhecendo a baixa significância do mesmo.

O Ministério Público de Contas (fl. 2324), após ressaltar que a saúde financeira de uma entidade pública é fator fundamental para que seja possível a continuidade adequada dos serviços públicos por ela prestados e comprometer insuficiências para quitar compromissos no futuro, entendeu que a situação enseja cominação de multa.

Em consulta ao Balanço Patrimonial do exercício de 2013 se verifica que, de fato, havia disponibilidades financeiras no exercício anterior (R$1.645.374,72), suficientes para quitar os restos a pagar deixados no exercício (R$1.621.331,61), porém a diferença (R$24.043,11) era insuficiente para cobrir o déficit orçamentário ocorrido em 2014 em R$49.431,69:

ANEXO XIV - BALANÇO PATRIMONIAL

Jurisdicionado: Instituto Cândida Vargas

Prestação de Contas do Exercício 2013

ATIVO		PASSIVO	
Títulos	**R$**	**Passivo**	**R$**
ATIVO FINANCEIRO	**1.649.148,72**	**PASSIVO FINANCEIRO**	**1.622.644,38**
Disponível	1.645.374,72	Restos A Pagar	1.621.331,61
Caixa	0,00	Serviços da Dívida A Pagar	0,00

Também é de se considerar que a receita arrecadada ficou aquém daquela orçada no exercício como indicou a Auditoria no relatório inicial:

DISCRIMINAÇÃO	ORÇADA (R$)	ARRECADADA (R$)
Receitas Correntes	**12.744.000,00**	**11.335.369,84**
Patrimonial	270.000,00	199.554,35
Serviços	12.472.000,00	11.135.815,49
Outras Receitas Correntes	2.000,00	0,00
Receitas de Capital	**1.200.000,00**	**0,00**
Alienação de Bens	1.200.000,00	0,00
TOTAL	**13.944.000,00**	**11.335.369,84**

Nesse contexto, não houve distorção significativa do equilíbrio entre a receita e despesa no exercício sob análise. Assim, **cabe a expedição de recomendação** para o equilíbrio orçamentário e financeiro, a fim de que se busque o cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando o comprometimento das gestões futuras.

Obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas.

A Auditoria, no relatório inicial à fl. 367, apontou que parte significativa das informações requisitadas via correio eletrônico chegaram ao órgão de Instrução de forma extemporânea, mesmo com prorrogação de prazo concedida, fato que prejudicou a função fiscalizadora deste Tribunal de Contas. Acrescentou que a solicitação referente às contribuições dos segurados não foi atendida.

A interessada (fl. 426) alegou que "as solicitações feitas pela auditoria foram enviadas, conforme comprovantes em anexo. (DOC. 7)".

O Órgão Técnico (fl. 2195) observou que apenas com a apresentação da defesa os documentos referentes às contribuições dos segurados foram encaminhados.

O Ministério Público de Contas (fls. 2324/2325) considerou que os fatos caracterizam empecilho à eficaz concretização dos princípios do controle, da segurança e da transparência das atividades públicas, opinando por aplicação de multa.

Mesmo com atraso, as informações foram enviadas, proporcionando à Auditoria a análise da maioria dos itens para produção do relatório inicial. Com relação às contribuições dos segurados, as informações foram encaminhadas juntamente com a defesa e não foram indicadas irregularidades quando da análise.

Assim, é de se **recomendar** que as informações necessárias sejam postas à disposição da Auditoria quando solicitadas no menor prazo possível para que não cause atraso na análise e consequente produção dos relatórios.

Não empenhamento e não pagamento de contribuições previdenciárias patronais ao INSS, no valor de R$243.306,82.

PROCESSO TC 03430/15

O Órgão de Instrução (fl. 366) indicou que a autarquia deixou de pagar em obrigações patronais ao INSS um valor em torno de R$348.057,54, equivalente a 35,87% das obrigações patronais estimadas:

	Tipo de Vínculo	Valores (R$)
A	Contratados	4.120.660,54
B	Comissionados	226.239,12
C	À Disposição	14.425,00
D	TOTAL = A + B + C (Folha de Pagamento)	4.361.324,66
E	Obrigações Patronais Estimadas - 22,243% x D	970.089,44
F	Obrigações Patronais Pagas	622.031,90
G	Valor não Recolhido **Estimado** = E - F	**348.057,54**

A ex-Gestora apresentou esclarecimentos às fls. 425/426, se referindo às contribuições para com o Instituto de Previdência Municipal (IPM – JP), não se referindo ao INSS.

O Órgão Técnico (fl. 2194) esclareceu que os funcionários comissionados do ICV são nomeados pela Prefeitura Municipal de João Pessoa e postos à disposição do Instituto, percebendo remuneração pela edilidade. Do ICV esses servidores percebem apenas a GIT-SUS (Gratificação de Incentivo ao Trabalho), que não incide desconto para INSS ou para o IPM-JP.

Acrescentou que os prestadores de serviço contratados por excepcional interesse público com exercício no ICV são também contratados pela Prefeitura Municipal de João Pessoa e postos à disposição, recebendo do Instituto apenas a gratificação por dobra de jornada, sobre a qual incide desconto para o INSS, e o cálculo foi executado com base nesse parâmetro.

O Ministério Público de Contas (fl. 2325/236) destacou que o não pagamento de dívidas previdenciárias compromete o equilíbrio do Regime de Previdência, indo de encontro ao princípio da solidariedade. Após citar o Parecer Normativo PN – TC 52/2004 opinou pela reprovação das contas, representação à Receita Federal do Brasil e aplicação de multa.

O percentual de recolhimento atingiu 64,13% do valor estimado, estando dentro dos parâmetros aceitáveis por este Tribunal para não lavar ao julgamento irregular das contas.

No contexto da gestão, os fatos apurados relacionados à questão previdenciária não representam hipóteses de reprovação da prestação de contas, cabendo as devidas **recomendações** para que o Município adote as medidas necessárias ao fiel cumprimento dos pagamentos e recolhimentos das obrigações patronais devidas no devido tempo, evitando transtornos com futuros parcelamentos e pagamento de encargos, empenhando as despesas de acordo com a competência.

PROCESSO TC 03430/15

Irregularidades atribuídas ao ex-Prefeito, Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ.

Burla ao concurso público devido a 69,14% do quadro de pessoal ser composto por servidores contratados e comissionados.

No relatório inicial (fl. 367), a Auditoria indicou haver elevado contingente de servidores que mantêm vínculo precário com a Administração Pública – 69,14%. O quadro de pessoal da autarquia é composto por contratados temporariamente por excepcional interesse público – ocupando cargos de natureza permanente, tais como médico, psicólogo, farmacêutico, dentista, assistente social, fisioterapeuta, fonoaudiólogo e técnico de enfermagem, observando que que a maioria dos contratados foram admitidos há mais de dois anos (Documento TC 55372/16) e, não obstante, continuam à disposição do ICV, fato que torna evidente a inexistência de transitoriedade quanto às aludidas contratações.

Após examinar os argumentos de defesa da Senhora ANA DE LOURDES VIEIRA FERNANDES (fls. 426/434) o Órgão Técnico (fls. 2202/2203) entendeu que a eiva se deu por responsabilidade do ex-Prefeito do Município de João Pessoa, Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, indicando que o Instituto não possui plena autonomia administrativa nem financeira.

O ex-Prefeito em suas alegações de fls. 2241/2244 discorreu:

> Em verdade, para corrigir tal situação, com relação à realização do concurso público, o defendente enviou ao Poder Legislativo um projeto de lei, no final de 2019, para autorizar a criação de 399 cargos públicos, alterando a lei do plano de cargos, carreiras e salários da saúde, sendo que tais cargos na área de saúde seriam destinados aos Hospitais Municipais INSTITUTO CÂNDIDA VARGAS e HOSPITAL MUNICIPAL DE EMERGÊNCIA E TRAUMA TARCISIO DE MIRANDA BURITY. Posteriormente, para tentar resolver por completo o quadro de pessoal destes dois órgãos, tal número de vagas foi aumentado para 1.012 vagas, conforme documentação ora acostada **(doc.01/02)**.

PROCESSO TC 03430/15

O compromisso com a realização deste concurso foi de tal forma, que através da **Portaria nº 1546 (doc.03)**, o Prefeito, no uso das atribuições previstas no art. 60, inciso V e art. 76, inciso II, letra c, da Lei Orgânica para o Município de João Pessoa, e Lei 10.429/2005, e modificações posteriores, designou a comissão especial para planejar, acompanhar e coordenar a realização do Concurso Público para preenchimento de vagas para os cargos do HOSPITAL MUNICIPAL DE EMERGÊNCIA E TRAUMA TARCISIO DE MIRANDA BURITY e do INSTITUTO CÂNDIDA VARGAS, de acordo com a Lei Complementar nº 51, com alterações posteriores.

Ocorre que este concurso específico, que necessitava de edição de lei autorizativa para a criação de novos cargos públicos, não pode se realizar, já que, quando, finalmente, o Poder Legislativo Municipal aprovou o projeto de lei, o Poder Executivo Municipal foi obrigado a vetar o projeto de sua própria iniciativa, em razão da edição, neste ínterim, da **Lei Complementar 173/2020**, que proibia, expressamente, em seu artigo 8º, II, até 31 de dezembro de 2021, a criação de novos cargos públicos, conforme veto ora acostado **(doc.04)**.

Como a Lei Complementar nº173/2020 proibia a realização de novos concursos para cargos que ainda não existam, a gestão municipal capitaneada pelo defendente, aproveitando-se de que o art. 8º, V da Lei Complementar nº173/2020 permitia a realização de concurso público **apenas para as reposições de vacâncias**, decidiu, logo em seguida, através de TCAC firmado com o Ministério Público Estadual, em agosto de 2020, fazer um concurso público somente para repor tais vacâncias, tendo iniciado dois concursos públicos no exercício de 2020, para provimento de **601 vagas**, para provimento dos cargos vagos de engenheiro, arquiteto, assistente administrativo, sanitarista, médico, farmacêutico, assistente social em saúde, biomédico, enfermeiro, fisioterapeuta, nutricionista, psicólogo, técnico de enfermagem, técnico em laboratório, técnico em radiologia, técnico em imobilização ortopédica e condutor de ambulância, o que foi iniciado em 2020 e já realizadas as provas objetivas em 2021 e que já são de total conhecimento deste TCE, através dos **Processos TC 21746/20 e 21820/20**.

PROCESSO TC 03430/15

Por outro lado, vale ressaltar que o defendente firmou ainda um **Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta – TCAC (doc.05)**, junto ao Ministério Público do Estado da Paraíba, no exercício de 2020, nos autos do Procedimento Administrativo nº 0022019061765, em substituição a um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, firmado entre as partes no dia 29 de novembro de 2019, em que o Município de João Pessoa, por seus agentes públicos, comprometeu-se, sob pena de elevada multa pessoal ao seu gestor, a reduzir, de forma muito efetiva, o quantitativo de contratos temporários, através de inúmeras ações, quais sejam: **a) a imediata redução de 600 (seiscentos) contratos de prestação de serviços por prazo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, até o dia 14 de agosto de 2020**; **b) a realização de concurso público imediato para 601 vagas**, o que foi iniciado em 2020, dentro do prazo do TCAC, e já realizadas as provas em 2021(são objetos dos **Processos TC 21746/20** e **21820/20** nesta corte); **c) a realização de diversos concursos públicos, para provimento de 3.462 (três mil quatrocentos e sessenta e dois) cargos efetivos até o ano de 2024; d) a pactuação de *execução indireta* (terceirização) de atividades-meio, mediante o devido procedimento licitatório, para a contratação de empresas especializadas na prestação do serviço licitado, totalizando, pelo menos, 2.000 (dois mil) postos de trabalho**, o que permitirá a rescisão de todos os contratos de prestação de serviços por excepcional interesse público nas áreas de higienização, limpeza e conservação contempladas pela terceirização, o que servirá, sem dúvidas, para a sensível redução do número de prestadores de serviços do ICV.

De fato, o TCAC foi firmado com o objetivo de regulamentar a contratação de servidores efetivos para fins de composição de diversos cargos e consequente substituição dos respectivos contratos temporários de prestação de serviço. Vale ressaltar que o TCAC alcançou uma solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com o interesse público.

O *Parquet* Estadual, de forma digna de muitos elogios, mostrou-se sensível às dificuldades administrativas ordinárias e extraordinárias enfrentadas pela gestão do Município de João Pessoa e firmou o TCAC e, testemunhando os esforços envidados do Prefeito desde o início de sua gestão em 2013, diante do atual cenário de pandemia e das vedações impostas pela LC n° 173/2020, no espírito de cooperação e na busca do que melhor atende ao interesse público, firmou o tão importante TCAC.

Ora, o TCAC firmado é, por disposição da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública – LACP), um título executivo extrajudicial, que fixou com clareza diversas obrigações de fazer ou de não fazer, os devidos prazos para o seu cumprimento, e as sanções aplicáveis para o caso de seu eventual descumprimento. O TCAC foi sem dúvidas a melhor solução, pois esta **demanda histórica exigia respostas difusas, com várias imposições ou medidas que se imponham gradativamente. São decisões administrativas de gestão que se orientam para uma perspectiva presente e também *futura*, tendo em conta a mais perfeita resolução da problemática dos prestadores de serviços como um todo.**

Então, não se pode duvidar que o defendente sempre adotou medidas para a resolução por completo do quadro de pessoal do Instituto Cândida Vargas, com a realização de concurso público, para abarcar servidores capazes de suprir as necessidades daquele nosocômio.

Daí, requer-se seja excluído o presente item do rol das irregularidades atribuídas ao defendente.

PROCESSO TC 03430/15

Após examinar os argumentos, a Auditoria em relatório de fl. 2310 acentuou:

> A defesa apresentou uma série de providências tomadas, visando diminuir a quantidade de prestadores de serviços, a partir de 2019. Essas medidas iniciaram por ações do Ministério Público Estadual.
>
> Em 2014 o percentual de contratados representava 69,14% do quadro de servidores do Instituto Cândida Vargas – ICV. De acordo com o SAGRES, em dezembro de 2020, ano do fim da gestão, haviam no ICV 226 servidores dos quais 154 eram contratados por tempo determinado, representando 68,14 % do quadro de pessoal.
>
> O defendente cumpriu dois mandatos como Prefeito e somente no final da segunda gestão realizou ações para corrigir a irregularidade.
>
> **Pelo exposto, permanece a irregularidade.**

O Ministério Público de Contas pugnou (fl. 2328):

> Sabe-se que esse cenário tem-se verificado no ICV de modo reiterado, e nada de concreto tem sido feito para se alterar a situação.
>
> Quando da análise da PCA referente ao exercício de 2018, este Ministério Público de Contas assim se pronunciou acerca da ausência de quadro próprio de pessoal provido por concurso público no ICV:
>
> **5. RECOMENDAÇÕES**
>
> Que o Chefe do Poder Executivo Municipal adote providências no sentido de restabelecer a autonomia administrativa do ICV, por meio de edição de lei que corrija a previsão contida na Lei Municipal nº 6.592/1990, propiciando a instituição de quadro próprio de pessoal para posterior preenchimento por meio de concurso público nos moldes do art. 37 da CF.
>
> Como visto, na PCA de um exercício 04 (quatro) anos subsequente ao que ora se analisa o mesmo problema foi constadado.
>
> Na verdade, a questão precisa ser encarada de modo mais incisivo. Já é uma situação que perdura durante anos e sempre se mostra cômodo à Prefeitura Municipal e ao ICV se ampararem nesse quadro indevido que configura a relação entre a Administração Direta e a Indireta.
>
> Nesse contexto, entendo que deve ser **fixado prazo** para que a Secretaria de Saúde e a Prefeitura Municipal de João Pessoa procedam à alteração da situação, sob pena de manutenção permanente dessa burla ao concurso público, sem prejuízo da aplicação de multa, nos termos do artigo 56, da LOTCE/PB.

PROCESSO TC 03430/15

A questão das contratações de pessoal por tempo determinado por parte do Município de João Pessoa vem sendo tratada nas Prestações de Contas da Prefeitura, tendo este Tribunal, inclusive, quando da apreciação das contas relativas ao exercício de 2014 (Processo TC 04682/15), pelo Acórdão APL – TC 00361/19 ASSINADO PRAZO de 120 (cento e vinte) dias ao ex-Prefeito, Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, contado da publicação daquela decisão, para que demonstrasse a legalidade das contratações temporárias por excepcional interesse público existentes nas diversas unidades administrativas de João Pessoa ou comprovasse a adoção de providências para o restabelecimento da legalidade.

O prazo venceu em 26 de dezembro de 2019. Não houve comprovação nem de uma coisa nem de outra e o Tribunal através do Acórdão APL – TC 00120/20, publicado em 27/05/2020, declarar o não cumprimento daquela determinação, aplicando multa de R$10.000,00 ao ex-Prefeito pelo não cumprimento do Acórdão anterior.

Assim, não é de se tratar da matéria nos presentes autos.

Inexistência de plena autonomia administrativa e financeira da autarquia em regime especial.

Em vistas das constatações relativas às despesas não licitadas, ao quadro de pessoal e às contribuições previdenciárias, a Auditoria às fls. 367/368 observou que o Instituto Cândida Vargas (ICV), na prática, não exerce plenamente a autonomia financeira e administrativa, atributos que lhe foram concedidos em decorrência dos arts. 1º e 2º da sua lei de criação, qual seja, a Lei 6.592, de 26 de dezembro de 1990. Acrescentou que o cenário descrito se revela mais grave à medida que a ausência de autonomia gera reflexos indesejados quanto à transparência exigida na gestão do gasto público, dando azo, inclusive, à coexistência de diversos ordenadores de despesas nos registros do ICV.

Em sua defesa (fls. 431/434), a ex-Gestora alegou que estaria havendo esforço para adequação da Lei Municipal 6.592/90, que dispõe sobre a criação, estrutura e funcionamento do referido Instituto, visto que está desatualizada e em desarmonia com os atuais conceitos do direito administrativo. Citou decisão do Tribunal sobre as contas relativas aos exercícios de 2012 e 2013.

Quando da análise de defesa, o Órgão Técnico também atribuiu a eiva ao ex-Prefeito, Senhor LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ:

PROCESSO TC 03430/15

Como já é do entendimento desta Corte de Contas, as providências para que sejam implementadas as mudanças e ajustes necessários dependem fundamentalmente do poder de decisão do Chefe do Executivo municipal. A então Gestora, nesta defesa, demonstrou o empenho da administração do Instituto, no sentido de regularizar/corrigir as eivas constatadas.

Portanto, "*diante da tomada de medidas possíveis pela ex gestora do ICV e considerando que não cabe a esta o poder decisório, entende esta Auditoria que esta Casa recomende ao Chefe do Poder Executivo Municipal a regularização da situação em comento*".

Sobre a matéria na defesa do ex-Prefeito Consta (fls. 2245/2246):

Com relação à existência de Comissão própria de licitação, tal problemática já foi devidamente corrigida, desde outubro de 2016, quando houve a edição da Portaria 48/2016, que criou a Comissão Permanente de Licitação da autarquia Instituto Cândida Vargas **(doc.06)**. Tal autonomia permanece até a gestão atual, conforme Portaria nº012/2021, que constituiu nova Comissão Permanente de Licitação da autarquia Instituto Cândida Vargas **(doc.07)**.

Após citar os argumentos já esposados com relação ao quadro de pessoal, o ex-Prefeito arrematou:

Desta forma, não há que se falar em ausência de autonomia administrativa, já que o Instituto Cândida Vargas é uma **autarquia** legalmente criada, sendo certo que a doutrina moderna é concorde no assinalar que uma das características fundamentais das entidades autárquicas é justamente sua capacidade de auto-administração sob controle estatal. Sem a conjunção desses elementos não há autarquia.

Em verdade, a autarquia não age por delegação; age por direito próprio e com autoridade pública, na medida da parcela de direito que lhe foi outorgado pela lei que a criou. Como pessoa jurídica de Direito Público Interno, a autarquia traz ínsita, para a consecução de seus fins, uma parcela do poder estatal que lhe deu vida. Segundo Hely Lopes Meirelles (2002, p.327) "**Sendo um ente autônomo, não há subordinação hierárquica da autarquia para com a entidade estatal a que pertence, porque, se isto ocorresse, anularia seu caráter autárquico**". O que há é mera vinculação à entidade-matriz, que, por isso, passa a exercer um controle legal, expresso no poder de correção finalística do serviço autárquico. Aí uma característica marcante das autarquias, que pode ser expresso na ausência de qualquer controle hierárquico sob as mesmas, apenas com possibilidade de controle com relação à probidade administrativa em geral e à consecução dos fins colimados.

O próprio Decreto-Lei 200/1967, em seu art. 5º, I, ao definir autarquia, traz como uma de suas características a **"gestão administrativa e financeira descentralizada."**

PROCESSO TC 03430/15

Na análise de fl. 2311, a Auditoria considerou a eiva parcialmente superada com a criação da Comissão de Licitação própria no exercício de 2016, observando não haver elementos comprobatórios de que os prestadores de serviço que trabalham no ICV continuam sendo contratados pela Prefeitura de João Pessoa.

O Ministério Público de Contas asseverou (fl. 2329):

> Diante desse contexto, é necessário que esta Corte adote alguma medida mais incisiva para a solução dessa situação, sob pena de sempre serem repetidos os argumentos apresentados pelos gestores, sem que se alcance, efetivamente, a concreta autonomia do ICV.
>
> Destarte, a **fixação de prazo** para que o Município de João Pessoa, em conjunto com o próprio ICV, restabeleça a legalidade, pode ser uma alternativa mais eficaz, já que as Recomendações, apesar de sua indiscutível relevância, nem sempre são apreendidas como deveriam ser.

É de se reforçar a recomendação contida no Acórdão AC1 – TC 02372/2015, proferido quando da apreciação da PCA relativa ao exercício de 2013 (Processo 04454/14), recomendando à atual gestão do Instituto Cândida Vargas-ICV, no sentido de restabelecer a autonomia administrativa do ICV, por meio de edição de lei que corrija a previsão contida na Lei Municipal 6.592/1990, propiciando a instituição de quadro próprio de pessoal para posterior preenchimento por meio de concurso público nos moldes do art. 37 da Constituição Federal.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que os membros desta colenda Câmara decidam:

I) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS a Prestações de Contas da Senhora ANA DE LOURDES VIEIRA FERNANDES, na qualidade de Gestora da **Instituto Cândida Vargas – ICV**, referentes ao exercício financeiro de **2014**;

II) EXPEDIR RECOMENDAÇÃO à Gestão da **Instituto Cândida Vargas – ICV** 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; e

III) 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.

PROCESSO TC 03430/15

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 03430/15**, referentes ao exame das Prestações de Contas Anuais do Senhor ANA DE LOURDES VIEIRA FERNANDES, na qualidade de Gestora da **Instituto Cândida Vargas – ICV,** referentes ao exercício financeiro de **2014**, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS a Prestações de Contas da Senhora ANA DE LOURDES VIEIRA FERNANDES, na qualidade de Gestora da **Instituto Cândida Vargas – ICV**, referentes ao exercício financeiro de **2014**;

II) EXPEDIR RECOMENDAÇÃO à Gestão da **Instituto Cândida Vargas – ICV** 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; e

III) 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 e publique-se.
TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.
João Pessoa (PB), 30 de novembro de 2021.

Assinado 1 de Dezembro de 2021 às 12:17



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 3 de Dezembro de 2021 às 10:31



Manoel Antônio dos Santos Neto
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO