



Processo TC nº 05.687/18

## RELATÓRIO

Trata o presente processo da Prestação Anual de Contas da Secretaria de Estado da Saúde – SES, sob a responsabilidade da Srª Cláudia Luciana de Sousa Mascena Veras, relativa ao exercício financeiro de 2017, enviada a este Tribunal de Contas dentro do prazo regimental.

Após exame da documentação pertinente, o órgão de instrução desta Corte emitiu o Relatório de fls. 248/77 dos autos, com as seguintes considerações:

A Lei Estadual nº 10.467, de 26 de maio de 2015, que alterou a Lei nº 8.186, de 16 de março de 2007, criou a Secretaria de Estado da Saúde, definiu sua Estrutura Organizacional, estabelecendo as seguintes finalidades e competências:

- Coordenar e executar a política de governo na área de saúde;
- Definir diretrizes e políticas de saúde;
- Coordenar o planejamento e gerenciar a rede de saúde do Estado e os serviços que lhe são inerentes;
- Fiscalizar, acompanhar e propor ações para o desenvolvimento dos serviços de saúde;
- Gerenciar a Vigilância Sanitária, fiscalizando e controlando as condições sanitárias, de higiene e de saneamento básico;
- Pesquisar, desenvolver e produzir medicamentos, produtos profiláticos e farmacêuticos, bem como produtos de limpeza e higiene hospitalar, industrial e doméstica, prioritariamente, para abastecimento da área de saúde pública e de assistência social;
- Gerenciar recursos para assistência à saúde em municípios não classificados como de gestão plena;
- Gerenciar a Vigilância Epidemiológica e Ambiental;
- Coordenar o processo de municipalização do Sistema Único de Saúde - SUS;
- Gerenciar o atendimento de alta e média complexidade do Sistema Único de Saúde - SUS;
- Gerenciar a assistência farmacêutica básica e excepcional.

O orçamento da SES para o exercício sob exame foi aprovado pela Lei nº 10.850, de 27.12.2016, fixando a despesa no montante de **R\$ 1.292.654.044,00**, equivalendo a **11,45%** da despesa fixada na LOA para o Estado da Paraíba. Foram abertos créditos suplementares no montante de **R\$ 791741.363,27**, cuja fonte foi a anulação de dotações.

Em 2017, a despesa empenhada da SES foi de **R\$ 1.192.592.367,62**. O Projeto/Atividade de Governo com a maior concentração de despesas empenhadas foi o “**4217 - Encargos com Pessoal Ativo - R\$ 550.855.323,57**” representando **46,19%** da despesa total empenhada. A segunda maior concentração de despesas foi o “**4066 - Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena (João Pessoa) - R\$ 164.793.489,14**”, correspondendo a **13,82%**. A terceira maior concentração de despesas foi o “**2950 - Implementação da Estruturação Organizacional da Rede Estadual de Saúde - R\$ 66.762.988,21**”, representando **5,60%** das despesas empenhadas.

Foram inscritas despesas em e **Restos a Pagar** no valor de **R\$ 117.159.462,25**, sendo R\$ 75.207.129,80 processados e R\$ 41.952.332,45 não processados;



Processo TC nº 05.687/18

A movimentação de Pessoal da SES no exercício de 2017, foi a seguinte:

Tipo de Cargo	Dez/2016	Dez/2017	Varição Jan/Dez (%)
Efetivo	6.125	5.726	-6,97
Comissionados	411	424	3,07
À Disposição	03	03	0,00
Prestadores de Serviços / Temporários	1.839	1.786	-2,97
<b>TOTAL</b>	<b>8.378</b>	<b>7.939</b>	<b>-5,24</b>

Há registros de DENÚNCIAS sobre irregularidades ocorridas na SES, nesse exercício:

a) **Processo TC nº 19644/18** - Denúncia apresentada pela Empresa **SOLUMED Distribuidora de Medicamentos - CNPJ nº 11.896.538/0001-42**, noticiando supostas irregularidades na Secretaria de Estado da Saúde. Segundo a Denúncia a SES não cumpriu o pagamento à Empresa SOLUMED de diversos itens, no período de 2015 a 2017.

A Empresa denunciante não observou os requisitos de admissibilidade, em específico aos incisos I e V do Artigo 171 da RN TC nº 10/2010, já que não versa sobre matéria de competência do Tribunal de Contas, bem como não assinou a presente denúncia.

Atendendo a Sugestão da OUIVORIA, o então *Conselheiro Marcos Antônio da Costa* determinou o ARQUIVAMENTO do mencionado processo.

b) **Processo TC nº 06364/18** - Denúncia apresentada pelo **Sr. Francisco Monteiro Filho - CPF nº 310.665.344-20**, noticiando supostas irregularidades em face de indícios de desvio de verbas dos recursos destinados ao Hospital de Urgência e Trauma de João Pessoa PB, uma vez que o Hospital adquiriu material médico-hospitalar junto a Empresa ART CIRÚRGICA LTDA, no período de junho a julho de 2017, porém não destinados os créditos ao pagamento da referida dívida.

Após as devidas análises pela Equipe Técnica, a Denúncia foi apreciada pelo Tribunal Pleno dessa Corte, na sessão do dia 22 de agosto de 2018, tendo sido CONHECIDA a Denúncia e, no mérito, DECLAROU-SE PREJUDIUCADA a Matéria, com o consequente ARQUIVAMENTO dos autos, conforme Acórdão APL TC nº 601/2018 (publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB, em 29/08/2018).

c) **Processo TC nº 09849/17** - Denúncia apresentada pelo **Sr. Giuseppe Alexandre Cavalcante e Silva - CPF nº 019.054.404-06**, noticiando supostas irregularidades, no exercício de 2017, na gestão de pessoal do Complexo Hospitalar Dr. Clementino Fraga, dando conta de apadrinhamentos, tratamento diferenciado, entre os que exercem a mesma função, cumprimento de jornada de trabalho de forma desigual.

Após as devidas análises pela Equipe Técnica, a Denúncia foi apreciada pela 1ª Câmara desse Tribunal, na sessão do dia 09 de novembro de 2017, tendo sido CONHECIDA a Denúncia e Julgada PROCEDENTE, apenas no tocante à existência de vínculo de trabalho precário existente entre a Srª Valdemira de Luna Sousa Toledo e o Estado da Paraíba - a Servidora consta da lista de *Produtividade da Secretaria de Estado da Administração*, ou seja, da relação dos CODIFICADOS. Foi ainda Assinado PRAZO de 60 (sessenta) dias a Gestão da SES, Srª Cláudia Luciana de Sousa Mascena Veras, para a adoção de providências com vistas à restauração da legalidade, sob pena de aplicação de multa e outras cominações legais aplicáveis à espécie; além de comunicações e Determinação à Auditoria para que verifique no PAG o acompanhamento da decisão, conforme Acórdão AC1 TC nº 2443/2017 (publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB, em 17/11/2017).

d) **Documento TC nº 49098/17** - Denúncia apresentada pela Empresa **NETMED Instrumentos Científicos EIRELI - CNPJ nº 04.206.016/0001-06**, noticiando supostas irregularidades na Dispensa de Licitação nº 084/2017. Segundo o Denunciante há indícios de direcionamento nos atos decisórios do certame em comento, considerando fatos relatados de que a Empresa que se sagrou vencedora com o melhor preço “não era preferida” pela comissão do certame, abrindo a determinada empresa, a proposta de melhor preço para que esta especificamente seja



Processo TC nº 05.687/18

“coberta”, conforme relato. Contesta a empresa denunciante que tal prática por parte da Secretaria de Estado da Saúde desrespeita o princípio da Legalidade, visto que tal negociação, por analogia, com base no artigo 4º, XVII, da Lei nº 10.502/2002, somente autoriza negociação de preço como proponente vencedor.

A Empresa, ora denunciante, não juntou o documento do Edital da Dispensa de Licitação, no processo administrativo nº 030417543, não atendendo, portanto, o requisito de admissibilidade previsto no artigo 171, inciso IV da RN TC nº 10/2010.

Atendendo a Sugestão da OUVIDORIA, o então *Conselheiro Marcos Antônio da Costa* determinou o ARQUIVAMENTO do mencionado processo.

e) **Documento TC nº 22777/17** - Anexado ao Processo TC nº 05314/17 - Denúncia apresentada pela Empresa **Farmácia Santa Luzia - CNPJ nº 12.936.373/0001-58**, noticiando o não cumprimento de decisão consubstanciada no Acórdão AC2 TC nº 2594/2016, referente ao pagamento de valores reconhecidos pela SES devidos à Empresa denunciante.

O Processo TC nº 05314/17 refere-se à Prestação de Conta Anual da SES, exercício financeiro de 2016, sob a Relatoria do Conselheiro Substituto Oscar Mamede Santiago Melo.

f) **Documento TC nº 08657/17** - Anexado ao Processo TC nº 01995/17 - Denúncia apresentada pela Empresa **STERICYCLE GESTÃO AMBIENTAL LTDA - CNPJ nº 01.568.077/0014-40**, noticiando supostas irregularidades no Pregão Presencial nº 341/2016, cujo objeto é o Registro de Preços para serviço de Coleta, Transporte, Tratamento e Destino de Resíduos. O Denunciante reclama acerca da imprecisão sobre quais serviços serão executados, ausência de preço estimado no Edital, descrição incorreta dos serviços, complexidade dos serviços e a impossibilidade de subcontratação, ausência de informação sobre a qualificação do responsável técnico, ausência de comprovação dos motoristas das empresas no Programa PCMSO e no PPRA e ausência da ordem cronológica de pagamentos.

Após as devidas análises pela Equipe Técnica desse Tribunal, a Denúncia foi apreciada pela **1ª Câmara do TCE/PB**, na sessão do dia 13 de julho de 2017, ocasião em que os Senhores Conselheiros decidiram pelo: **CONHECIMENTO da Denúncia**, no mérito, **JULGOU IMPROCEDENTE**, determinando o Arquivamento da matéria, conforme Acórdão AC1 TC nº 1475/2017 (publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB, em 18/07/2017).

Além desses aspectos, o Órgão de Instrução constatou algumas irregularidades, o que ocasionou a citação da ex-Gestora da SES, Srª **Cláudia Luciana de Sousa Mascena Veras**, a qual apresentou suas defesas conforme Documentos TC nº 48091/18; nº 56823/18 e nº 31422/21, acostados, respectivamente, às fls. 3302/37; 3707/11 e 3781/4 dos autos. Do exame dessa documentação, a Unidade Técnica emitiu os Relatórios de Análise de Defesa, de fls. 3718/35 e 3791/805, entendendo remanescer as seguintes falhas:

- 1) **Existência de Pagamentos a Servidores classificados como CODIFICADOS realizados pela Secretaria de Estado da Saúde;**
- 2) **Existência de Despesas sem Comprovação, relativas a servidores classificados como CODIFICADOS, no montante de R\$ 5.925.000,00 realizados pela referida Ordenadora de Despesas da Secretaria de Estado da Saúde;**

A Defesa informou que em relação às supostas diferenças de valores pagos aos CODIFICADOS, em que teria sido apontada existência de R\$ 5.925 mil pagos sem comprovação, não registrados no SAGRES, tal situação não merece prosperar, visto que devidamente comprovada a realização das despesas através da documentação que já fora apresentada. Esclareceu, ainda, que através do Processo TC 13958/14 essa Corte de Contas já acompanha informações e documentos relativos à movimentação financeira da Conta Corrente nº 5555-7 Agência 1618-7 pela Secretaria de Estado da Saúde relativos ao pagamento dos Codificados, motivo pelo qual cabe a análise dessas questões nos autos ora mencionado.



Processo TC nº 05.687/18

A Auditoria afirma que apesar do alegado, não há nos autos documentação capaz de justificar a divergência entre o quantitativo de agentes públicos efetivamente pagos pela Secretaria de Estado da Saúde e os registrados no SAGRES – sintetizados na tabela contida na folha 3.764 dos autos e extensamente abordado no item 5.6 do Relatório PCA [fls. 5.822/6.180 – Processo TC nº 06.315/2018], nem a comprovação das despesas, no montante de **R\$ 5.925.000,00** e/ou esclarecimentos capazes de justificar as razões dessas despesas não se encontrarem registradas no SAGRES. Portanto, em razão da não apresentação de argumentos e comprovações suficientes, a Auditoria mantém a irregularidade.

**3) Informações relativas a algumas Metas contempladas no QDD não foram fornecidas (item 3.2.1);**

A Interessada destacou a impossibilidade de realizar qualquer tipo de manifestação sobre a suposta irregularidade apontada por dois motivos patentes: a) não foram evidenciadas quais seriam as metas cujas informações estariam faltantes; e b) não existe, no relatório inicial, o item mencionado. Diante da constatação pugnou pela disponibilização e apontamento, por parte da Auditoria, de quais seriam as metas cujas informações não foram disponibilizadas, já que o item apontado como objeto de omissão da Gestora não consta no Relatório Inicial do presente processo.

**4) Ação 1837 - Implementação da Estrutura Organizacional da Rede Estadual de Saúde (Meta: Centro de Oncologia construído e instalado), verificou-se que o QDD contempla um orçamento inicial da ordem de R\$ 69.000.000,00 - tendo havido posterior redução - e, até dezembro/2017, não houve qualquer empenhamento (item 3.2.1);**

A ex-Gestora informou que, quanto à alegação da Auditoria da redução da Ação 1837, no percentual de 55%, que o orçamento inicial na ordem de 69 milhões de reais teve seu valor atualizado para R\$ 30.952.088,00, considerando que o valor inicial foi orçado para custeio da UNACON, contudo como não foi possível colocar em operação a Unidade no exercício de 2017, houve remanejamento do orçamento para outras áreas prioritárias, a exemplo da aquisição de medicamentos. Trata-se de repriorização das ações governamentais, haja vista que no decorrer da execução orçamentária podem ocorrer mudanças ou modificações de natureza administrativa, econômica, financeira e patrimonial com reflexos diretos na estrutura original do orçamento.

**5) Unidade de Saúde com Estrutura Física comprometida: Hospital Regional de Princesa Isabel, Hospital Distrital de Itaporanga; Hospital Regional Wenceslau Lopes - HRWL, no Município de Piancó; Hospital e Maternidade Sinhá Carneiro, em Santa Luzia; Hospital Regional de Picuí e Hospital Distrital de Solânea (item 4.3);**

A Defesa afirmou que a Rede Hospitalar do Estado da Paraíba é composta por hospitais gerais de médio e pequeno porte, de média complexidade, e em sua maioria com cerca de 30 anos ou mais de construção. As Unidades vem sendo adequadas e se adaptando às necessidades da população e aos Programas do Ministério da Saúde. A SES vem monitorando cada situação, aliando as demandas da rede de saúde do estado, a situação física de cada Estabelecimento de Assistência à Saúde, quanto à manutenção preventiva e corretiva, necessitando de reforma e ampliação, atendendo aos dispostos na RDC50/2002 e demais normas sanitárias.

**HOSPITAL REGIONAL DE PRINCESA ISABEL PB:**

- a) Implantação da Sala de Nebulização, com reforma de sala em revestimento cerâmico e balcão de granito;
- b) Reforma da Sala de Revelação do serviço de RAIO-X com revestimento cerâmico e aquisição de processadora automatizada;
- c) Reforma e adaptação da sala para implantação da Brinquedoteca com acesso a pediatria;



Processo TC nº 05.687/18

- d) Reforma e adaptação da sala para funcionamento das Comissões Hospitalares e vigilância epidemiológica;
- e) Reforma da sala de obstetria com climatização;
- f) Reforma da Cozinha com recuperação de balcões e revestimento cerâmico, retirada de janelas e climatização;
- g) Construção de vestuário exclusivo para a cozinha;
- h) Reforma do Laboratório de Análises Clínicas, com revestimento cerâmico, retirada de janelas e climatização;
- i) Reforma com melhor aproveitamento de espaço para o Almoarifado Central;
- j) Adaptação e Reforma da Sala para Ambiente Religioso (Capela) humanizando o serviço;
- k) Substituição de 16 portas deterioradas por portas em madeira revestidas com fórmica para melhor higiene e durabilidade;
- l) Retirada de 17 janelas comprometidas com ferrugem e fechamento em alvenaria e outras 09 janelas foram substituídas por janelas em alumínio branco e vidro jateado;
- m) Conserto e recuperação de 13 portas duplas das enfermarias com colocação de fórmica e dobradiças em formato bang-bang;
- n) Substituição de bancos de madeira por 17 longarinas de dois lugares doadas pela Gerência de Saúde, as quais foram reformados assento e encosto;
- o) Reorganização do Guarda-volumes da recepção com aquisição de armário com 16 compartimentos;
- p) Recuperação de maca circulante e 02 cadeiras de rodas;
- q) Substituição de 10 vasos sanitários com sistema de descarga ultrapassado por vasos com sistema acoplado de descarga e 03 lavabos;
- r) Reforma de 16 biombos, substituindo por lona;
- s) Reforma de 44 bancos do refeitório;
- t) Substituição de 08 torneiras comuns por torneiras em inox e de longo alcance para facilitar o uso sem contaminação através das mãos;
- u) Instalação de 09 aparelhos de ar-condicionados novos, climatizando diversos ambientes;
- v) Instalação, em 2017, de 42 dispenser's para álcool gel e sabonete líquido e 12 de papel toalha em diversos setores;

**HOSPITAL DISTRITAL DE ITAPORANGA PB:**

A Unidade Hospitalar vem passando por reparos em sua estrutura física, a fim de conservar e melhorar a qualidade da assistência aos pacientes. Além dos reparos realizados está em fase de orçamento a reforma em sua estrutura de cobertura, telha e madeiramento, para encaminhar ao processo licitatório (Processo nº 290118542). Consta também, iniciado estudo de projeto arquitetônico para intervenção na estrutura dos setores de nutrição e central de material esterilizado, para melhor atendimento.

**HOSPITAL REGIONAL WENCESLAU LOPES - HRWL, Município de Piancó-PB:**

Depois de sanadas as inconsistências apontadas pelo CRM e MPE informados no Relatório encaminhado através do Ofício nº 38/2017, o Hospital Regional de Piancó vem em processo de constante melhoria em sua estrutura física. Foram realizados serviços de retelhamento, troca de fiação elétrica, troca de louças sanitárias e metais, pintura interna, instalações de ar-condicionados.

**HOSPITAL E MATERNIDADE SINHÁ CARNEIRO, Município de Santa Luzia-PB:**



Processo TC nº 05.687/18

A Unidade Hospitalar passou e vem passando recentemente por obras de melhoria em sua estrutura física, são elas: aplicação de revestimento cerâmico em sanitários e refeitórios, instalações de ar-condicionados, recuperação de parede (reboco, emassamento, pintura), recuperação de esquadrias e mobiliários.

Além das adequações, a Unidade conta com a construção em fase final de 03 quartos PPP (Pré-parto, Parto e Pós-parto), para melhor assistência às pacientes da maternidade.

**HOSPITAL REGIONAL DE PICUÍ-PB:**

A Unidade encontra-se em fase final da obra de reforma e ampliação, onde foram contemplados os setores de Farmácia, Vestiários Gerais, Laboratório de Patologia Clínica, Urgência, Centro de Imagens, Central de Material Esterilizado, Centro Cirúrgico e Unidade de Terapia Intensiva. Foi solicitada pela Construtora a ligação da rede elétrica externa pela concessionária ENERGISA. Após realizada esta etapa serão concluídas todas as pendências elétricas e climatização, com realização dos testes de funcionamento da rede e equipamentos já instalados.

**HOSPITAL DISTRITAL DE SOLÂNEA-PB:**

Vem sendo desenvolvido estudo do perfil assistencial da Unidade dentro das demandas apresentadas pela região, de modo a cumprir seu papel dentro da rede hospitalar estadual. Esta etapa é imprescindível para que continue sendo elaborado o projeto de arquitetura de adequação da estrutura atual dentro das reais necessidades da assistência.

A Unidade Técnica informou que conforme citado pela ex-Secretária, a sua gestão tivera início em 26/01/2017, a inspeção in loco à unidade hospitalar em comento ocorrera no período de 16 a 17/10/2017 – quando foram detectadas as falhas estruturais; logo, não se tem como relevá-las. As reformas e melhorias citadas pela defendente serão averiguadas por ocasião do acompanhamento da gestão de 2018.

**6) Equipamentos Hospitalares necessitando de substituição/manutenção: Hospital Regional de Princesa Isabel; Hospital Distrital de Itaporanga; Hospital Regional Wenceslau Lopes - HRWL, em Piancó; Hospital e Maternidade Sinhá Carneiro, em Santa Luzia; Hospital Regional de Picuí e Hospital Distrital de Solânea (item 4.3);**

A Defesa informa que no tocante às aquisições de equipamentos médico hospitalares, conforme destacado no Relatório da Auditoria, onde o TCE informa que o Núcleo de Assistência Hospitalar (NAH) desta secretaria constatou a necessidade de aquisição de equipamentos médico hospitalares (EMH) para o Hospital de Princesa Isabel, informamos que na resposta ao relatório anterior do TCE PB foi informado que estávamos aguardando homologação da ata de registro de preço proveniente do Pregão 205/2017. Foi homologada a ata número 28/2018, publicada dia 22/02/2018. Solicitamos ainda outra homologação de ata de registro de preço através do pregão 91/2018, que está em andamento na central de compras do estado através do processo 19.000.006663.2018.

Após homologação, foi dado início as aquisições, através de utilização da ata 28/2018, além de adesões de atas de outros órgãos e estados para atender a demanda da rede hospitalar como um todo, não apenas os hospitais citados. Em resumo, a SES/PB, iniciou estudo e abertura de processos para aquisição de EMH para toda rede hospitalar da Paraíba. A programação é que até dezembro de 2018 seja investido o total de R\$ 15.567.808,00 com recursos provenientes de emendas parlamentares.

Além dos investimentos realizados através de aquisições com recursos próprios (02 mesas cirúrgicas, 04 focos cirúrgicos, 01 cardioversor, 01 carro maca, 01 cama fawler), no valor de R\$ 333.010,00. Informou que parte destes equipamentos já foram adquiridos, estando em funcionamento nos estabelecimentos de saúde do Estado.



Processo TC nº 05.687/18

No tocante à gestão dos contratos dos estabelecimentos de saúde, comunicamos que toda as providências no sentido de acompanhamento da realização dos serviços são tomadas. As empresas que possuem contratos de manutenção de equipamentos médico hospitalares com esta secretaria enviam mensalmente as Ordens de Serviços (O.S.) de cada equipamento devidamente atestadas pelos gestores dos respectivos hospitais. Na O.S. são apresentados todos os parâmetros que são analisados pelas empresas responsáveis pelas manutenções. É exigido ainda no termo de referência, a apresentação dos certificados de calibrações, simuladores e analisadores, bem como todas as certidões necessárias para manter em segurança os pacientes e os técnicos que manuseiam os equipamentos. Reforçamos que todas as empresas contratadas para realização das manutenções dos EMH, são representantes exclusivas dos fabricantes dos respectivos EMH, garantindo segurança aos usuários, técnicos e a garantia de reposições de peças e acessórios originais.

A Auditoria entende que as reais necessidades das Unidades de Saúde administradas diretamente pela própria SES devem ser levantadas, com vista a uma melhor distribuição dos recursos disponíveis – vide levantamento da tabela 4.3.2.a do presente relatório. No que se refere à manutenção dos equipamentos médicos, já que existe um contrato de manutenção, com custo mensal, deve-se analisar a qualidade dos serviços prestados, bem como se a empresa contratada está atendendo às necessidades do hospital, ou seja, cabe ao gestor cobrar a eficiência dos serviços prestados. Alegar pagamentos mensais, por si só, não significa que os serviços são satisfatórios, ao contrário, gastar recursos públicos com atividades deficitárias denota má gerência desses numerários.

**7) Controles Precários no Fornecimento de Alimentação, Insumos e Medicamentos: Hospital Regional de Princesa Isabel; Hospital Distrital de Itaporanga; Hospital e Maternidade Sinhá Carneiro, em Santa Luzia; Hospital Regional de Picuí e Hospital Distrital de Solânea (item 4.3);**

A Defesa, inicialmente, destacou a responsabilidade dos diretores das unidades hospitalares no que tange à aquisição de itens e controle e aquisição de medicamentos, em razão do modelo de descentralização orçamentária adotado.

Acerca das supostas irregularidades apontadas, as Unidades hospitalares dispõem de controle informatizado para entradas e saídas dos itens do almoxarifado e farmácia básica. A ferramenta em questão é Sistema Integrado de Gestão de Bens e Patrimônio (SIGBP) e por meio de tal sistema é possível verificar a entrada de itens como medicamentos, insumos e gêneros alimentícios no período de 01/10/2017 a 31/05/2018.

Com referência a utilização de sistema informatizado, a Secretaria de Estado da Saúde tem empreendido esforços para treinar de forma adequado os usuários do sistema para que haja unicidade no controle de bens via SIGBP, evitando, assim, controles paralelos.

Por outro lado, conforme relatório da produção hospitalar extraído do TABWIN ([www2.datasus.gov.br](http://www2.datasus.gov.br)), as unidades hospitalares mantiveram a padronização dos estoques necessários de insumos, materiais médicos e medicamentos no período de outubro/2017 a maio/2018 para atendimento da população local referenciada para a unidade, demonstrando assiduidade nos atendimentos dos usuários do SUS.

O Órgão Técnico afirmou que as falhas foram detectadas por ocasião da inspeção *in loco*, entende-se portanto, que não há como ignorá-las (elidi-las) no presente momento. Solicita-se da gestora da SES um maior zelo (a partir de um planejamento adequado e eficiente) na administração das unidades de saúde gerenciadas diretamente pela Secretaria.

**8) Falta de Alguns Medicamentos essenciais nas Farmácias das Unidades de Saúde: Hospital Regional de Princesa Isabel; Hospital Distrital de Itaporanga; Hospital Regional Wenceslau Lopes - HRWL, em Piancó; Hospital e Maternidade Sinhá Carneiro, em Santa Luiza e Hospital Distrital de Solânea (item 4.3);**



Processo TC nº 05.687/18

A Interessada afirmou que, conforme se pode verificar no relatório analítico do período de 01/10/2017 a 31/05/2018 disponibilizado no Sistema Integrado de Gestão de Bens Públicos (SIGBP), como na documentação de suporte em anexo, as unidades hospitalares se mantiveram abastecidas com os itens essenciais para a prestação das ações e serviços de saúde. Há de se salientar que conforme relatório da produção hospitalar extraído do TABWIN ([www2.datasus.gov.br](http://www2.datasus.gov.br)), as unidades hospitalares mantiveram a padronização dos estoques necessários de insumos, materiais médicos e medicamentos no período de outubro de 2017 a maio de 2018 para atendimento da população local referenciada para a unidade, demonstrando **assiduidade nos atendimentos dos usuários do SUS**.

A Auditoria afirmou que durante a inspeção in loco, foi identificada a ausência de alguns medicamentos. Entende-se que a irregularidade em tela não tem como ser relevada na presente fase processual, porém solicita-se da gestora a normalização de abastecimento dos suprimentos que se encontravam em falta.

**9) Carência de Pessoal nas Unidade de Saúde: Hospital Regional de Princesa Isabel; Hospital Distrital de Itaporanga; Hospital Regional Wenceslau Lopes - HRWL, em Piancó; Hospital e Maternidade Sinhá Carneiro, em Santa Luiza e Hospital Distrital de Solânea (item 4.3);**

Com relação a este item, a Defesa encaminhou em anexo as folhas de frequência das referidas Unidades Hospitalares apontadas como sendo carentes de pessoal.

A Unidade Técnica observa a necessidade de realização de concurso público no âmbito da Rede Estadual de Saúde é iminente e apontada em diversos relatórios elaborados no TCE/PB. Alegar “gasto excessivo” não exime a atual gestora da irregularidade apontada, haja vista mais da metade da força de trabalho disponível para as ações e serviços públicos de saúde ser de pessoal tido por “codificado” (prestadores de serviços), ou seja, são pessoas sem vínculo formal e permanente com a administração (vide item 4.3.1 do presente relatório).

Habitualmente, têm-se verificado grandes falhas na gestão de pessoal da SES, assim, entende-se por imprescindível a promoção de um recenseamento do pessoal “codificado”, inclusive os gastos despendidos com os mesmos, para se identificar o real quantitativo desses servidores, suas respectivas funções, lotação, remuneração, com vista a providenciar a formalização dessa relação laboral, bem como quantificar o número de servidores necessários à prestação de serviços de saúde satisfatórios para a população. Concomitantemente, faz-se necessário um planejamento à substituição do contingente de mão-de-obra mantido pela SES sob vínculo precário (codificados) por profissionais aprovados em concurso público, conforme mandamento constitucional.

**10) Excesso de Pessoal classificado como CODIFICADOS: Hospital Regional Wenceslau Lopes - HRWL, em Piancó e Hospital Regional de Picuí (item 4.3);**

A Interessada afirma que a matéria denominada por este tribunal como “CODIFICADOS”, já figura como objeto central discutido em outro processo em trâmite nesta corte. É necessário observar que a nomenclatura utilizada no relatório, “codificados”, não condiz com a realidade atual dos trabalhadores da saúde que possuem vínculo precário. É bem sabido por toda a sociedade paraibana que, após esforços herculeos emprestados pela Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria de Estado da Administração e por este Egrégio Tribunal de Contas do Estado, não mais é cabível atribuir uma nomenclatura que rotula uma condição de anonimato aos profissionais que trabalham em prol da Saúde de toda a Paraíba e que figuram mensalmente nas listagens do Sistema Sagres, bem como em listas entregues pessoalmente ao Conselheiro Relator do **Processo TC nº 13958/14**.

Memoramos que esta matéria já se encontra em análise por este tribunal, no **Processo TC nº 13958/14**, não sendo cabível, pois, ser objeto de nova deliberação no presente processo.



Processo TC nº 05.687/18

**11) Inconsistências apresentadas entre os Dados do SAGRES, TRANSPARENCIA-PB e SIAFI (item 3.2 – Relatório Prévio);**

A defesa informou que em relação à essa falha, não se trata de responsabilidade da SES/PB, posto que a alimentação das informações supra, compete à Controladoria Geral do Estado – CGE e à CODATA.

**12) Incongruências por ocasião da Execução Orçamentária referente à manutenção das Unidades de Saúde do Estado (item 3.4.2 – Relatório Prévio);**

**13) Número de Servidores disponibilizados pela SES (Documento TC nº 06272/18) difere do número verificado no SAGRES (item 4.3 – Relatório Prévio);**

A Defendente afirmou que a suposta divergência no número de servidores demonstrada no SAGRES e naqueles da Secretaria de Estado da Saúde no referido período, cumpre esclarecer que a diferença a maior no SAGRES ocorre em razão de:

- Dos 490 comissionados apontados no relatório, 74 servidores são efetivos e 416 sem vínculo, onde, destes, 11 são servidores requisitados;
- Os servidores desta Secretaria cedidos a outros Órgãos e entidades correspondem a 246;
- Os servidores requisitados que se encontram à disposição desta Secretaria correspondem a 601 servidores do Ministério da Saúde, 66 servidores da FUNASA e mais 32 servidores de outros órgãos e de outras entidades federativas, totalizando 699 servidores, onde, deste total, 11 encontram-se ocupando cargos em comissão;
- Os prestadores de serviço/temporários totalizam 1839, não havendo divergências entre a planilha apresentada e o SAGRES.
- Os servidores efetivos totalizam 5869, no Sistema SAGRES demonstra-se, além destes, os 256 servidores efetivos aposentados desta Secretaria em 2016, totalizando 6125 neste período. A divergência no número total de servidores apresentados se dá principalmente em razão dos servidores requisitados à esta secretaria do MS, FUNASA, outros órgãos de outras entidades Federativas não estarem no sistema SAGRES, obviamente, por se tratarem de servidores requisitados sem ônus.

**14) Existência de grande número de Servidores a serviço da SES, sem qualquer tipo de vínculo com o Estado (item 4.3 – Relatório Prévio);**

**15) Despesa Empenhada em favor da Empresa RESGATE KM EXPRESS EIRELI – ME, no montante de R\$ 478.800,00, tido como não Licitada (item 4.1.1);**

A Gestora informa que o questionamento da Auditoria trata da análise do processo de Dispensa nº 0127/2017 referente à contratação de empresa para locação emergencial de 08 ambulâncias de suporte avançado tipo “D” para a Secretaria de Estado da Saúde.

Restou evidenciada a necessidade da contratação emergencial da empresa em razão da revogação do procedimento licitatório na modalidade pregão, oriundo do processo 19.000.005476.2015, motivada pela necessidade de adequação do processo em relação ao quantitativo do objeto, ao termo de referência e em razão da necessidade de conformidade com o decreto governamental nº 36.199 de 2015, o que ocasionou a necessidade de abertura de novo processo licitatório e a contratação emergencial do serviço para evitar a supressão do mesmo, ressaltando a impossibilidade de aguardar o tempo necessário à conclusão do procedimento licitatório ordinário.

No decorrer do processo, a empresa Bernache Negócios Corporativos apresentou o menor preço, conforme mapa comparativo, no entanto, a referida empresa encontrava-se impedida de participar de processos de licitação ou ser contratada pela Administração Pública, por estar



Processo TC nº 05.687/18

inscrita junto ao CEIS do Portal de Transparência, situação corroborada pela Controladoria Geral do Estado. Fato é que a empresa Bernache Negócios Corporativos solicitou a reconsideração da decisão administrativa, sendo o entendimento da Secretaria de Saúde pela continuidade da dispensa de licitação, tendo em vista que os autos já haviam sido anteriormente analisados pela CGE, órgão de deliberação superior do Estado da Paraíba.

Imprescindível destacar que a locação de ambulâncias decorreu de premente necessidade de transporte e locomoção dos pacientes entre os Hospitais da Rede Pública Estadual, garantindo, assim, integridade, pois se trata de um serviço essencial, contínuo e ininterrupto, não podendo, portanto, sofrer descontinuidade.

Ademais, a vantajosidade da contratação por meio de locação decorre da empresa vencedora do certame disponibilizar veículos com condutores, ficando ainda responsável pela manutenção e substituição, quando necessário, além de arcar com os encargos trabalhistas, seguro e outros que venham a surgir, garantindo a continuidade dos serviços.

A Unidade Técnica informou que, por ocasião da análise da Prestação de Contas Anual da Secretaria de Estado da Saúde, a Auditoria não fez a análise da Dispensa de Licitação nº 127/2017 (Processo TC nº 16941/17), apenas expôs o entendimento de que a referida Dispensa não se enquadra nas situações descritas pelo Art. 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93 e, por essa razão, a despesa dela decorrente é tida por não licitada, conforme transcrito a seguir:

“(..) verifica-se que o intervalo entre a data da solicitação de abertura do Processo de Dispensa (Fev./2016) e a contratação da empresa RESGATE KM EXPRESS EIRELLI-ME (Out./2017) totalizou aproximadamente 20 meses, configurando a inexistência de situação emergencial; consequentemente, a referida despesa não se encontra dentre aquelas que podem ser efetivadas à margem de procedimento licitatório.”

Dentro desse norte – coadunando-se com o exposto na análise da Dispensa de Licitação nº 127/2017 (Processo TC nº 16941/17) -, a Auditoria mantém o seu posicionamento inicial: o valor empenhado em nome da empresa Resgate Km Express Eireli – ME, no montante de R\$ 478.800,00 é tido por não licitado, haja vista o órgão técnico entender que não caberia a Dispensa de Licitação à prestação dos serviços ora abordados, conforme os ditames da Lei Federal nº 8.666/93, Art. 24, inciso IV.

**16) Despesas com a Empresa BERNACHE SERVIÇOS E LOCAÇÕES DE VEÍCULOS LTDA, no montante de R\$ 1.598.500,00, realizados sem qualquer amparo contratual (item 4.1.1);**

A Defesa informou que é necessário expor que a partir de normas infralegais e entendimentos doutrinário e jurisprudencial, verifica-se o consenso de que a caracterização de um serviço como contínuo requer a demonstração de sua essencialidade e habitualidade para o contratante.

A essencialidade atrela-se à necessidade de existência e manutenção do serviço, pelo fato de eventual paralisação da atividade contratada implicar em prejuízo ao exercício das atividades da Administração contratante, sendo esse o caso da contratação de empresa especializada em prestação de serviço de locação de ambulâncias de suporte avançado – Tipo D – com condutor com certificações para condução de veículos de emergência, condução de veículos para transporte de produtos perigosos, direção defensiva e com capacitação em atendimento pré-hospitalar para atuação de nos hospitais da Rede Estadual da Saúde.

Nesse sentido é a definição apresentada no Anexo I da Instrução Normativa nº 2/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Com base nisso, não há como definir um rol taxativo /genérico de serviços contínuos, haja vista a necessidade de analisar o contexto fático de cada contratação, a fim de verificar o



Processo TC nº 05.687/18

preenchimento ou não das características elencadas. O importante é deixar claro que a necessidade permanente de execução, por si só, não se mostra como critério apto para caracterizar um serviço como contínuo. O que caracteriza um serviço como de natureza contínua é a imperiosidade da sua prestação ininterrupta em face do desenvolvimento habitual das atividades administrativas, sob pena de prejuízo ao interesse público.

Sob esse manto e considerando os esclarecimentos acima expostos sobre os empecilhos na conclusão da dispensa de licitação se revelam os motivos pelos quais não pode ser paralisada a prestação dos serviços, tampouco não poderia a administração se esquivar de adimplir as despesas decorrentes do serviço efetivamente prestado. Assim, inobstante a ausência de cobertura contratual, cientifica-se que a empresa manteve a regularidade dos serviços, considerando a natureza e a necessidade de continuidade dos serviços pela Administração Pública.

Dessa forma, demonstrados os motivos da não conclusão tempestiva do processo de dispensa, bem como a impossibilidade de suspensão dos serviços de locação de ambulâncias, impondo à Administração adotar as medidas para adimplir as despesas comprovadamente prestadas, vez que mantido os valores, revelando a ausência de dano ao erário.

A Auditoria afirmou que o Processo de Dispensa à locação de ambulâncias tivera o seu início no mês de Fevereiro de 2016; já a “contratação emergencial” ocorrera em Outubro de 2017, ou seja, 20 (vinte) meses após a abertura do procedimento. Dentro desse norte, não se consegue vislumbrar o porquê de se realizar despesas sem amparo contratual - alegando a necessidade de manutenção do serviço, ante um conseqüente prejuízo às atividades de interesse público - haja vista a existência de tempo hábil à realização de procedimento licitatório e posterior contratação do licitante vencedor – conforme demandado pela legislação vigente.

Comumente, o gestor alega emergência para situações perfeitamente previsíveis, quando, na prática, as ditas situações são decorrentes da falta de planejamento administrativo.

Assim, permanece a irregularidade em tela, qual seja: os gastos com a **Bernache Serviços e Locação de Veículos Ltda. – ME**, no montante de **R\$ 1.598.500,00**, foram realizados sem qualquer amparo contratual.

**17) Mais da Metade da Força de Trabalho do Governo do Estado da Paraíba disponível para as ASPS, configura-se em Prestadores de Serviços (Codificados), ou seja, são pessoas sem vínculo formal e permanente com a Administração Pública, desprovidas de garantias salariais e de direitos básicos (item 4.3.1);**

A Defesa diz que é importante observar que a inclusão dos referidos profissionais no campo referente aos prestadores de Serviço no SAGRES se deu em razão de demanda formulada pelo próprio Tribunal de Contas do Estado da Paraíba em contato com servidores da Secretaria de Estado da Saúde e da Secretaria de Estado da Administração.

Memorando, novamente, que a discussão sobre os profissionais que recebem por produtividade é objeto do Processo TC 13.958/14 em trâmite nesta corte de contas do Estado. Não sendo cabível, portanto, rediscussão da matéria nesta oportunidade, vez que resta pendente de apreciação no sobredito processo.

A Auditoria não questionou a disponibilização das informações relativas aos prestadores de serviços no SAGRES, mas a existência dos mesmos na folha de pagamento da Secretaria de Estado da Saúde, ou seja, mais da metade da folha de pagamento da dita Secretaria é formada por servidores que não possuem vínculo formal com Administração Pública, foram contratados de forma direta, sem obedecer aos ditames do Art. 37 da Constituição Federal.

Assim, mantém-se a posição inicial e entende-se por imprescindível a promoção de um recenseamento do pessoal “codificado” (diga-se “prestadores de serviço”), para se identificar o



Processo TC nº 05.687/18

real quantitativo desses servidores, suas respectivas funções, lotação, remuneração e, assim, providenciar a formalização dessa relação laboral.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público Especial, através da Douta **Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz**, emitiu o Parecer nº 358/2019, anexado aos autos às fls. 3738/58, com as seguintes considerações:

Precedem ao entendimento ministerial divagações acerca da prestação de contas. Esta, no dizer de José Afonso da Silva, decorre de princípio fundamental da ordem constitucional brasileira (art. 34, VII, d), em que todos os administradores e responsáveis pelos dinheiros, bens e valores públicos estão sujeitos à prestação e tomada de contas pelo sistema de Controle Interno, em primeiro lugar, e pelo sistema de Controle Externo, depois, através do Tribunal de Contas, conforme se depreende dos artigos 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Carta Federal de 1988.

Feitas as considerações preliminares, passamos ao exame das irregularidades consideradas remanescentes pela DIAFI:

*Acerca da irregularidade referente às Informações relativas a algumas metas contempladas no QDD que não foram fornecidas; Inconsistências apresentadas entre os Dados do SAGRES, TRANSPARÊNCIA-PB e SIAF; e Número de Servidores disponibilizados pela SES diferente daquele verificado no SAGRES.*

A ausência de informações de algumas metas veiculadas no QDD interferem no exercício do Controle Externo e ensejam a aplicação de multa à Titular da Pasta Estadual da Saúde, no exercício de 2017.

A Auditoria constatou, ainda, que no SIAF não se encontram registradas diversas ações dispostas na Tabela 2.a do Relatório Inicial, apresentadas no sítio da Transparência do Estado da Paraíba, assim como as totalizações das despesas orçadas, empenhadas, liquidadas e pagas constantes do SIAF (<http://siaf.pb.gov.br>) – no caso do SAGRES-Auditor, a despesa empenhada e a paga – divergem daquela disponibilizada pelo Portal Transparência PB.

A prática objetivamente subverte o intuito do importante instrumento do Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD) de detalhar, no nível operacional, os projetos e atividades constantes da Lei Orçamentária Anual, especificando os elementos de despesa, sendo este o ponto de partida para execução orçamentária e financeira.

Ademais, as inconsistências em debate desatendem à Transparência da Gestão, à luz da Lei 12.527/2011 e da Lei Complementar 131/2009, sobretudo por implicarem truncagem de dados, o que, por seu turno, termina por confundir a todos, sejam do Controle Interno, do Externo, e o mais importante ator social: o cidadão, a quem, em última análise, se destina toda a informação gerada ativamente.

Nesse sentido, o fato enseja a aplicação de multa à gestora responsável, além da baixa das devidas recomendações para que informe os programas de trabalho, acompanhando o alcance de metas, em conformidade a todo o arcabouço doutrinário e legal da gestão pública, assim como oficie à Controladoria Geral do Estado, órgão responsável pela divulgação das despesas empenhadas, liquidadas e pagas no SIAF e Transparência PB, para que identifique e discrimine o que corresponde a cada órgão, tanto em relação à despesa quanto à receita, em especial, quando ocorrer a chamada descentralização de créditos;

No tocante à mácula atinente à *Ação no QDD até Dezembro/2017, sem empenhamento*, entende-se que a imprecisão na utilização e acompanhamento das metas físicas previstas subverte o intuito do QDD de detalhar os projetos e atividades constantes na Lei Orçamentária Anual. Daí as metas físicas constituírem importante mecanismo de controle da ação efetiva para melhor avaliação.

Logo, a fim de garantir a efetividade desse relevante instrumento de planejamento, consagrando respeito à programação, recomenda-se à atual gestão da Secretaria de Estado da Saúde que observe e cumpra corretamente os indicadores e metas nas suas propostas de ação, evitando lançar



Processo TC nº 05.687/18

mão deles em caráter meramente formal. Deve-se inibir o registro simples e aleatório dos dados, guardando a documentação necessária à comprovação do que foi realmente alcançado. Afinal, o orçamento deve funcionar como o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.

A propósito, a Lei Complementar nº 101/2000 elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar uma gestão fiscal de responsável. O planejamento orçamentário deve concretizar as prioridades da sociedade e funcionar como base para a realização das políticas públicas, mormente quando dizem respeito à construção de equipamento hospitalar.

*Quanto às Unidades de Saúde com estrutura física comprometida; Equipamentos Hospitalares necessitando de substituição/manutenção; Controles precários no fornecimento de alimentação, insumos, medicamentos; Ausência de medicamentos e Incongruências por ocasião da execução orçamentária referente à manutenção das Unidades de Saúde do Estado.*

A saúde é direito de todos e dever do Estado, assevera a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 196. Tal disposição constitucional possui duas dimensões: uma negativa, que consiste no direito de exigir do Estado (ou de terceiros) que se abstenham de qualquer ato que prejudique a saúde; e outra positiva, que significa o direito às medidas e prestações estaduais visando à prevenção das doenças e o tratamento delas.

Esse é o contexto da discussão dos autos.

Os hospitais mencionados são meios através do qual o Estado promove a efetividade do direito à saúde em suas localidades. Como qualquer atividade empreendida sob o regime jurídico-administrativo, deve estar atenta aos princípios e normas norteadores de sua ação. Todavia, chama a atenção o fato que, repetidas vezes, sequer o valor orçamentário autorizado para a manutenção desses nosocômios é empenhado em sua totalidade, como no Hospital Regional de Princesa Isabel, no Hospital Distrital de Solânea de Itaporanga e no Hospital Distrital de Solânea.

Observaram-se incongruências, por ocasião da análise execução orçamentária, já que, conforme exposto na Tabela elaborada às fls. 3250/3251, quando a manutenção da unidade de saúde é realizada diretamente pela SES, o valor destinado (empenhado) é significativamente menor do que do que o valor autorizado. Já quando o hospital ou UPA é gerenciado por Organização Social, o valor autorizado é empenhado em sua totalidade (havendo ínfimas diferenças, por assim dizer, “na casa” dos centavos).

Referida atitude demonstra um descaso com a saúde pública, já que, conforme acima mencionado, nas unidades hospitalares onde não há empenhamento do valor total autorizado, a prestação do serviço de saúde é calamitosa, não havendo justificativa para tamanha diferença de tratamento.

Ademais, a gestora da SES afirma ter a atual gestão do Hospital de Princesa Isabel realizado melhorias estruturais em 2018, o que não sana, oblitera ou afasta as eivas detectadas em 2017. Ademais, as ditas reformas, ao menos no caso do Hospital de Itaporanga, se revelaram insuficientes.

No tangente ao Hospital Regional de Picuí, foi detectado que, desde 2009, vem havendo reparos, adequações e ampliações no local, devendo ser recomendado à Secretária para que envie esforços no sentido da finalização dos serviços, a fim de haver um atendimento à população mais condizente com suas necessidades e status de cidadã.

Outrossim, atestou-se que em diversas unidades hospitalares há equipamentos hospitalares obsoletos, necessitando de substituição/manutenção, evidência de falha de domínio de gestão, péssima organização e zelo precário com a saúde pública.

A Defendente assevera que os equipamentos hospitalares estão em constante manutenção por empresa especializada contratada pela SES. Ora, a contratação de empresa para manter os



Processo TC nº 05.687/18

equipamentos não é garantia de seu bom e eficiente funcionamento, devendo a SES observar e gerenciar a qualidade dos serviços prestados por essas empresas e cobrar a eficiência dos serviços contratados, assim como substituir os equipamentos obsoletos e adquirir os necessários para o efetivo, regular e contínuo funcionamento das Unidades de Saúde.

Sobre os controles precários no fornecimento de alimentação, insumos, medicamentos, não há outra conclusão senão aquela de ineficiência no controle interno, cabendo recomendação à SES no sentido de proceder à instituição de mecanismos eficientes de controle de estoque, sob pena de devoluções futuras ao erário de valores [eventualmente] questionados.

Ante as informações colhidas pelo Órgão Auditor de ineficiência do sistema de controle de alimentação, insumos, medicamentos, recomenda-se um maior gerenciamento administrativo do almoxarifado, o lugar-coração da estocagem em condições adequadas para uso interno, a fim de aumentar sua confiabilidade e eficiência, além do não comprometimento da saúde dos cidadãos. Se para um operador do Direito usar norma caduca é fatal, inclusive em termos de credibilidade e eficácia dos meios, para o usuário do sistema único de saúde, consumir medicamento com prazo de validade expirado ou, pior, não disponível para dispensação, é algo literalmente mortal.

As situações ora descritas evidenciam flagrante desrespeito ao princípio da eficiência, *inter alia*.

Em verdade, as eivas estruturais, de fornecimentos de insumos e medicamentos, assim como da ausência de equipamentos hospitalares não são recentes, e nem são tão fáceis de resolver, mas, por outro lado, a gestão aqui esquadrihada não demonstrou ter tomado providências para minimizá-los, razão por que deve ser aplicada sanção pecuniária à Sra. Cláudia Luciana de Sousa Mascena Veras e recomendado que assuma condutas proativas com o fito de melhorar o serviço de saúde pública na Paraíba em todos os aspectos.

No que concerne à *Carência de Pessoal nas Unidade de Saúde; Excesso de Pessoal classificado como CODIFICADOS; Existência de grande Número de Servidores a Serviço da SES sem qualquer vínculo com o Estado*.

Cumpra repisar que, de acordo com as disposições constitucionais, o acesso aos cargos, empregos e funções da Administração Pública direta e indireta deve se realizar em atendimento ao previsto pelo artigo 37 da Carta Magna.

Para o preenchimento dos cargos e empregos públicos, o inciso II do art. 37 da Carta Magna, dispõe sobre a obrigatoriedade de aprovação prévia em concurso público de prova ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, enquanto que para os cargos em comissão, haverá o ingresso nos quadros do poder público por livre nomeação e exoneração.

Além disso, outra forma de ingresso constitucionalmente permitida diz respeito à contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária por excepcional interesse público, hipótese disposta no inciso IX do art. 37 da CF/1988.

Em sendo assim, afora as hipóteses previstas nos dispositivos apontados, a mera constatação de haver servidores com vínculo precário, admitidos sem ter passado pelo crivo do processo seletivo ou sem se enquadrar nas exceções à regra, como nos casos de cargos em comissão, caracteriza burla aos comandos constitucionais supramencionados, ao instituto do concurso público e aos princípios da impessoalidade, moralidade, legalidade entre outros.

Sabe-se que o correspondente à exceção na contratação de pessoal – contratação por tempo determinado, jamais pode virar regra. O fato, entretanto, não vem sendo observado pela Secretaria de Estado da Saúde, que vem ao longo dos anos se valendo dos chamados “codificados” para prestar os serviços de saúde à população paraibana, precarizando as relações de trabalho, gerando insegurança jurídica e até mesmo dificuldade na identificação para fins de responsabilização por eventuais danos provocados.



Processo TC nº 05.687/18

Impende destacar que a irregularidade atinente aos codificados é bastante conhecida por esta Casa de Contas, conforme se depreende da fundamentação do voto que subsidiou o fundamento do Acórdão AC2 TC nº 3837/2015 (Inspeção Especial de Contas da Secretaria de Estado da Saúde).

É inadmissível que a situação aqui descrita perdure ano após ano, ou, exercício após exercício, malgrado a celebração de TAC com o Ministério Público do Estado da Paraíba e a assinatura de prazo para restabelecer a legalidade e outras determinações advindas deste Tribunal. Além disso, para dúvida constante em todos os que trabalhamos com contas públicas na Paraíba: se há recursos para pagar pessoas em sistema tamanhamente precário e opacizado, enviesado, até, em termos políticos, por que não existem verbas para realizar concurso público, admitir profissionais pela regra objetiva, não discriminatória ou subjetivizada da meritocracia e competência, ainda que em menor número?

Demonstra-se, mais uma vez, que a eficiência no serviço de saúde é menosprezada pela SES, já que a contratação de maioria de pessoal “codificado” torna frágil o vínculo dos servidores com o Estado, o que repercute e ecoa na qualidade dos serviços prestados à população.

Entende-se que a persistência da irregularidade entremostra que a Administração não tem tomado as devidas providências para regularizar a situação de ilegalidade do seu quadro de pessoal e nortear a gestão pelos ditames constitucionais, em reforço à ideia de Estado, em lugar e vez de Governo.

Cabe, por conseguinte, aplicação de multa à autoridade responsável, Sra. Cláudia Luciana de Sousa Mascena Veras, ex-Secretária de Estado da Saúde, com fulcro no art. 56, II da Lei Orgânica desta Corte, assim como recomendação para que haja um planejamento para substituição do contingente de mão-de-obra mantido pela SES sob vínculo precário (codificados) por profissionais aprovados em concurso público, conforme mandamento a Constituição Federal, restringindo aquele tipo de contratação exclusivamente para situações excepcionais e temporárias definidas em lei, conforme determina a Constituição Federal, artigo 37, inc. IX.

No tocante às *Despesas em favor da Empresa RESGATE KM EXPRESS EIRELI - ME, tido como não licitada e aos Gastos com a BERNACHE SERVIÇOS E LOCAÇÕES DE VEÍCULOS LTDA, realizados sem qualquer amparo contratual.*

A Auditoria reputou não licitadas as despesas com a Empresa Resgate Km Express Eireli – ME e com a Bernache Serviços e Locação de Veículos Ltda, ambas para locação emergencial de ambulâncias de suporte avançado – Tipo D, sendo a primeira contratação no valor de R\$ 478.800,00 e a segunda no montante razoável de R\$ 1.598.500,00, por ausentes os motivos para dispensa de licitação à prestação dos serviços.

No tangente à Bernache Serviços e Locação de Veículos Ltda., além da ausência de licitação, não se materializou contratação.

A Secretária alegou, em suma, no caso da contratação da empresa Resgate Km Express, ter realizado a Dispensa de licitação para contratação emergencial porque o Pregão aberto para a locação das referidas ambulâncias tinha sido revogado e, diante da importância de tais veículos para a prestação da saúde pública, o Estado não teria condições de esperar o tempo necessário à conclusão do procedimento licitatório ordinário.

Já a ausência de amparo contratual com a Bernache Serviços e Locação de Veículos foi defendida com fulcro em entendimento de que a locação de ambulâncias encerra serviço contínuo.

Ocorre que a Unidade técnica de Instrução constatou que o intervalo entre a data da solicitação de abertura do Processo de Dispensa (Fev/2016) e a contratação da empresa RESGATE KM EXPRESS EIRELLI-ME (Out/2017) totalizou aproximadamente 20 meses, em ambas as dispensas, configurando a inexistência de situação emergencial e tempo suficiente para realização de procedimento regular de licitação.

No caso em análise não se comprovou motivo alheio à vontade e ao controle do administrador público para finalização do procedimento licitatório regular, já que ocorreu tempo mais do que



Processo TC nº 05.687/18

suficiente para tal, revelando-se o não atendimento ao princípio do planejamento e a concorrência de omissão para a caracterização da chamada emergência ficta, em que a Administração, após quedar inerte, sem justificativa, dá início à dispensa com espediente na urgência ou emergência da tutela.

Na vertente, as situações “emergenciais” não restaram caracterizadas, haja vista que o interregno de 20 meses entre a data da solicitação de abertura do Processo de Dispensa e a contratação da empresa não corrobora a alegação de que a Administração estadual necessitava rapidamente das ambulâncias, mas, sim, a ausência conspícua de planejamento e, quiçá, o direcionamento da locação.

Concorda-se, nesses termos, que as despesas mencionadas com a **Resgate Km Express Eireli – ME e a Bernache Serviços e Locação de Veículos LTDA** devem ser consideradas não licitadas, sendo que esta última, além desse aspecto, também se ressentiu da falta de contrato formal, devendo ser aplicada multa à Sra. Cláudia Luciana de Sousa Mascena Veras;

Por fim, em análise dos *Elementos de Despesas mais representativos*, assentou a *Unidade de Instrução*, em seus pronunciamentos que, em relação aos gastos no Elemento de Despesa 39, 86,25% dos recursos empenhados nessa rubrica foram destinadas às Organizações Sociais, sendo que, do total repassado às Organizações Sociais, 41,25% referem-se às Despesas com Serviços de Terceiros, configurando-se em “**QUARTEIRIZAÇÃO**” dos **SERVIÇOS de SAÚDE**.

Infere-se um alto índice de despesas com Organizações Sociais, assim como com terceiros contratados por estas Instituições, as chamadas “quarteirizações”, o que indica desproporcionalidade e afronta ao princípio da economicidade pública, previsto no artigo 70 da Constituição Federal.

Os dados revelam a transferência da saúde a particulares, porquanto, na maioria dos casos das Unidades Administrativas por OS, a atuação dessas instituições do terceiro setor não é apenas complementar, mas absoluta, em movimento contrário ao doutrinariamente conhecido por encampação.

Vale dar relevo a tese confirmada em tema de julgamento da ADI nº 1923 pelo STF, que não delimitou parâmetros para a participação complementar da iniciativa privada no sistema único de saúde, conforme estabelecido no § 1º, art. 199 da Constituição Federal. Com efeito, muito antes, coube à Portaria nº 1.034, de 05/05/2010, do Ministério da Saúde, dispor sobre a participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde, delineando as circunstâncias de sua participação. O Tribunal de Contas da União proferiu aresto que delineou interessantes balizas acerca da possibilidade de transferência, por parte do poder público, do gerenciamento de serviços públicos de saúde.

A 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União, no bojo do julgamento do Processo TC 010.472/2007-2, na mesma esteira, cravou entendimento consistente na impossibilidade de terceirização de serviços que constituam atividade-fim da unidade Contratante.

A *ratio decidendi* utilizada pela Corte de Contas da União amolda-se ao caso em discepção, eis que o Estado não pode transferir integralmente o serviço hospitalar público para instituições privadas, sejam de que natureza for.

Entende-se ser temerário transferir a saúde pública a uma instituição que contrata pessoas muitas vezes sem expertise, por não haver seleção pública na maior parte dos casos, sem qualquer vínculo efetivo ou compromisso com a saúde pública, porque passíveis de dispensa ou demissão a qualquer momento. Em resumo, as “quarteirizações” de empresas sem permissão para atuar são instrumentos para o desvio de recursos públicos e violação dos princípios constitucionais.

Destarte, recomenda-se que a Secretaria de Estado da Saúde observe a execução desses contratos de gestão com as Organizações Sociais que administram unidades de saúde, assim como os altos montantes pagos a essas entidades do terceiro setor em comparação com a unidade de saúde administradas pelo Estado, a eficiência, a capacidade de administrar das Organizações Sociais que mantêm contrato com o Estado e a pertinência da manutenção desses acordos.

Vale salientar que a omissão no papel fiscalizatório da Secretaria da Saúde poderá acarretar, em processos futuros, a responsabilização solidária da gestora da Secretaria. Afinal, a transferência ao



Processo TC nº 05.687/18

terceiro setor da execução de serviços de saúde não implica a isenção de responsabilidade por parte do Estado.

Ante o exposto, opinou a Representante do Ministério Público junto ao TCE pela:

- a) IRREGULARIDADE da Prestação de Contas Anuais da ex-Gestora da Secretaria de Estado da Saúde, Srª Cláudia Luciana de Sousa Mascena Veras, atinente ao exercício financeiro de 2017;
- b) APLICAÇÃO DE MULTA à mencionada Gestora, pelo conjunto de irregularidades mencionadas, conforme artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB, em seu valor máximo para o período compreendido (2017);
- c) REPRESENTAÇÃO ao Ministério Público do Estado da Paraíba, para apuração de eventual prática de atos de improbidade administrativa e outros atos ilícitos passíveis de imputação à Srª Cláudia Luciana de Sousa Mascena Veras, ex-Secretária de Estado da Saúde da Paraíba, no exercício de 2017.
- d) BAIXA DE RECOMENDAÇÃO à Controladoria Geral do Estado - CGE para passar a identificar no Portal da Transparência, conceitualmente, os montantes que correspondem a cada Órgão, tanto em relação à despesa quanto à receita, em especial, quando ocorrer a descentralização de créditos, informando dados, tanto consolidados como segregados, conforme o critério da pesquisa;
- e) BAIXA DE RECOMENDAÇÃO à Administração da Secretaria de Estado da Saúde para que guarde estrita observância aos termos da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais pertinentes a fim de não repetir as falhas ora constatadas; obedeça ao princípio da transparência; melhore o estado físico das Unidades de Saúde apontadas nestes autos; supra as Unidades de Saúde com equipamentos necessários; modernize o controle de entrada e saída de medicamentos, alimentos e insumos, sempre observando a eficiência do serviço público; diminua gradativamente o número de codificados, em respeito ao princípio do concurso público; obedeça às regras previstas na Lei de Licitações e Contratos e verifique a pertinência da manutenção dos contratos de Gestão com Organizações Sociais.

Após a Manifestação da Procuradoria, foi anexada uma Complementação de Instrução da Auditoria (fls. 3781/3784), na qual a Unidade de Instrução ainda apontou duas novas irregularidades neste autos, a saber:

- *Pagamentos a Servidores classificados como CODIFICADOS realizados pela Secretaria de Estado da Saúde;*

- *Despesas sem comprovação, relativas a Servidores classificados como CODIFICADOS, no montante de R\$ 5.925.000,00, realizados pela referida ordenadora de despesas da Secretaria de Estado da Saúde.*

A Representante do Ministério Público, em novo pronunciamento, conforme COTA acostada aos autos às fls. 3808/3811, salientou o seguinte:

Compulsando-se o álbum processual, o MPC atentou que a Unidade de Instrução, em tema de seu derradeiro pronunciamento, aduz existirem despesas com servidores classificados como “codificados”, no montante de R\$ 5.925 mil realizadas pela referida ordenadora da Secretaria de Estado da Saúde.

Obseva-se um equívoco na abreviação de milhões (mi) pode demonstrar mero erro de digitação ou mesmo simples desconhecimento. O ideal seria não mais utilizar o mil como sendo abreviação de milhão, ainda que seja comum o seu uso em planilhas de Excel ou ferramentas assemelhadas.



Processo TC nº 05.687/18

De todo modo, para fins desta manifestação igualmente complementar, consideram-se despesas sem comprovação, relativas a servidores classificados como “Codificados”, no montante de R\$ 5.925,000,00, realizadas pela referida ordenadora da Secretaria de Estado da Saúde, conforme folha 3.764, do Relatório de Complementação de Instrução, juntado aos autos, alterando-se, por conseguinte, excertos do Parecer anteriormente lavrado para atualizar os valores cobertos de irregularidade e passíveis de responsabilização da ex-Titular da Pasta da Saúde do Estado da Paraíba no exercício em exame.

Registre-se que, a esta altura da instrução, reabrir o contraditório sob o pálio da ampla defesa pode implicar quebra dos princípios da razoabilidade da duração dos prazos processuais, da celeridade processual e baixa efetividade da futura decisão, além de incursão em maiores custos e ônus para a sociedade de contribuintes paraibanos que, em última análise, arcam com o sistema de Controle Externo estadual.

Em todos os demais aspectos, ratificam-se os termos do Parecer de fls. 3738/3758.

Esse Relator salienta que essas falhas em relação aos denominados CODIFICADOS já foi objeto de análise e discussão por este Tribunal de Contas quando da apreciação da Prestação de Contas do Governo do Estado, desse mesmo exercício (2017).

É o relatório. Informando que os interessados foram intimados para a presente sessão !

**VOTO**

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros:

Considerando as conclusões da Unidade Técnica de Instrução, bem como o Parecer do Representante do Ministério Público de Contas, voto para que os Exmos. Srs. Conselheiros membros do Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- 1) **Julguem IRREGULARES** as contas da Sr<sup>a</sup> **Claúdia Luciana de Sousa Mascena Veras**, ex-Gestora da **Secretaria de Estado da Saúde - SES**, relativa ao exercício financeiro de **2017**;
- 2) **APLIQUEM** à Sr<sup>a</sup> **Claúdia Luciana de Sousa Mascena Veras**, ex-Gestora da Secretaria de Estado da Saúde - SES, **multa** no valor de **R\$ 2.000,00 (Dois mil reais)**, conforme dispõe o artigo 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 18/1993; concedendo-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da Resolução RN TC nº 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- 3) **RECOMENDEM** à Controladoria Geral do Estado - CGE para passar a identificar no Portal da Transparência, conceitualmente, os montantes que correspondem a cada Órgão, tanto em relação à despesa quanto à receita, em especial, quando ocorrer a descentralização de créditos, informando dados, tanto consolidados como segregados, conforme o critério da pesquisa;
- 4) **RECOMENDEM** à Administração da Secretaria de Estado da Saúde para que guarde estrita observância aos termos da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais pertinentes a fim de não repetir as falhas ora constatadas; obedeça ao princípio da transparência; melhore o estado físico das Unidades de Saúde apontadas nestes autos; supra as Unidades de Saúde com equipamentos necessários; modernize o controle de entrada e saída de medicamentos, alimentos e insumos, sempre observando a eficiência do serviço público; diminua



gradativamente o número de codificados, em respeito ao princípio do concurso público; obedeça às regras previstas na Lei de Licitações e Contratos e verifique a pertinência da manutenção dos contratos de Gestão com Organizações Sociais;

- 5) **COMUNIQUEM** ao Ministério Público do Estado da Paraíba para apuração de eventual prática de atos de improbidade administrativa e outros atos ilícitos passíveis de imputação à Srª Cláudia Luciana de Sousa Mascena Veras, ex-Secretária de Estado da Saúde, no exercício de 2017.

É o Voto !

*Cons. Antônio Gomes Vieira Filho*  
Relator



**Processo TC nº 05.687/18**

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Órgão: **Secretaria de Estado da Saúde**

Gestora Responsável: Cláudia Luciana de Sousa Mascena Veras (ex-Secretária)

Patrono/Procurador: não consta

Prestação de Contas Anuais - Exercício de 2017. Dá-se pela IRREGULARIDADE das Contas. Aplicação de Multa. Recomendações à Administração e Comunicações.

**ACÓRDÃO APL - TC – nº 0189/2022**

**Vistos, relatados e discutidos** os presentes autos do **Processo TC nº 05.687/18**, que trata da prestação de contas anual da **SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE – SES**, relativa ao exercício financeiro de **2017**, tendo como gestora a **Srª Cláudia Luciana de Sousa Mascena Veras (ex-Secretária)**, ACORDAM os Conselheiros Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, à unanimidade, em sessão realizada nesta data, na conformidade do relatório e do voto do Relator, em:

- 1) Com fundamento no artigo 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/1993, **JULGAR IRREGULARES** as contas da **Srª Cláudia Luciana de Sousa Mascena Veras**, ex-Gestora da **Secretaria de Estado da Saúde - SES**, relativamente ao exercício financeiro de **2017**;
- 2) **APLICAR** à **Sr. Cláudia Luciana de Sousa Mascena Veras**, ex-Gestora da Secretaria de Estado da Saúde - SES, **multa** no valor de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais)**, correspondendo a **32,36 UFR-PB**, conforme dispõe o artigo 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 18/1993; concedendo-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da Resolução RN TC nº 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- 3) **RECOMENDAR** à Controladoria Geral do Estado - CGE para passar a identificar no Portal da Transparência, conceitualmente, os montantes que correspondem a cada Órgão, tanto em relação à despesa quanto à receita, em especial, quando ocorrer a descentralização de créditos, informando dados, tanto consolidados como segregados, conforme o critério da pesquisa;
- 4) **RECOMENDAR** à Administração da Secretaria de Estado da Saúde para que guarde estrita observância aos termos da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais pertinentes a fim de não repetir as falhas ora constatadas; obedeça ao princípio da transparência; melhore o estado físico das Unidades de Saúde apontadas nestes autos; supra as Unidades de Saúde com equipamentos necessários; modernize o controle de entrada e saída de medicamentos, alimentos e insumos, sempre observando a eficiência do serviço público; diminua gradativamente o número de codificados, em respeito ao princípio do concurso público; obedeça às regras previstas na Lei de Licitações e Contratos e verifique a pertinência da manutenção dos contratos de Gestão com Organizações Sociais;
- 6) **COMUNICAR** ao Ministério Público do Estado da Paraíba para apuração de eventual prática de atos de improbidade administrativa e outros atos ilícitos passíveis de imputação à **Srª Cláudia Luciana de Sousa Macena Veras**, ex-Secretária de Estado da Saúde, no exercício de 2017.

Presente ao julgamento o Exmo. Sr Procurador Geral do Ministério Público Especial.

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

**TC - Plenário Ministro João Agripino, João Pessoa-PB, em 15 de junho de 2022.**

Assinado 21 de Junho de 2022 às 10:18



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
PRESIDENTE

Assinado 16 de Junho de 2022 às 10:25



**Cons. Antonio Gomes Vieira Filho**  
RELATOR

Assinado 20 de Junho de 2022 às 10:31



**Bradson Tiberio Luna Camelo**  
PROCURADOR(A) GERAL