TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12865/13

Origem: Secretaria de Estado da Saúde - SES
Natureza: Inspeção Especial de Convênios
Convenentes: Secretaria de Estado da Saúde – SES (primeira convenente)
Associação de Proteção e Assistência à Saúde e Educação de Uiraúna - APASEU (segunda convenente)
Responsáveis: Waldson Dias de Souza / Francisca Pires Duarte
Advogada: Lidyane Pereira Silva (OAB/PB 13.381) e outros
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

INSPEÇÃO ESPECIAL DE CONVÊNIOS. Governo do Estado. Administração Direta. Secretaria de Estado da Saúde. Associação de Proteção e Assistência à Saúde e Educação de Uiraúna - APASEU. Inconsistências insuficientes para a imoderada reprovação. Regularidade com ressalvas do ajuste. Recomendação.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01893/16

RELATÓRIO

1. *Convênio 001/12: celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde – SES e a Associação de Proteção e Assistência à Saúde e Educação de Uiraúna - APASEU.*
2. *Objeto: transferência de recursos financeiros ao Segundo Convenente, destinados a proporcionar atendimento e serviços hospitalares, com a disponibilidade de 20 (vinte) leitos nas especialidades de clínica médica, pediatria, obstetrícia e cirurgia, bem como realizar procedimentos ambulatoriais de urgência e emergência, pequenas cirurgias, consultas simples, consultas com a observação e internação hospitalar, atendendo aos Municípios de Uiraúna, Poço Dantas, Joca Claudino, Bernardino Batista, Poço José de Moura, São João do Rio do Peixe e Triunfo, perfazendo um total de 924 (novecentos e vinte e quatro) internações hospitalares no período da vigência do Convênio.*
3. *Valor: R$299.653,32.*
4. *Prazo: Vigência – início: 27/01/2012 - término: 31/12/2012.*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12865/13

Nos autos do presente processo está sendo examinado o convênio 001/12, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde – SES e A Associação de Proteção e Assistência à Saúde e Educação de Uiraúna – APASEU (**Hospital Menino Jesus**).

Em relatório inicial de fls. 05/15 a Auditoria concluiu pela presença de algumas irregularidades.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, procedeu-se à citação dos gestores, tendo sido ofertada defesas escritas defesas apresentadas pelo Sr. WALDSON DIAS DE SOUZA, Secretário de Estado da Saúde (Documento TC 24529/13 - fls. 106/190), e pela Sra. FRANCISCA PIRES DUARTE, Presidente da Associação (Documento TC 23592/13 - fls. 21/103), sendo analisadas conjuntamente em vista da semelhança apresentada, com as conclusões resumidas no quadro a seguir (fls. 196/200):

IRREGULARIDADES REMANESCENTES	
Item do Relatório	**Descrição**
2.1	As transferências dos recursos da Secretaria de Estado da Saúde (1º Conv.) para a Associação de Proteção e Assistência à Saúde e Educação de Uiraúna - APASEU (2º Conv.) são duodecimais e vêm sendo realizadas através de emissões nota de pagamento (SIAF), mas sem uma regularidade temporal entre um e outro repasse;
2.3	Não comprovação efetiva do cumprimento da contrapartida do Convenente, correspondente a 220 (duzentos e vinte) internações e/ou procedimentos mensais ou 2640 (dois mil, seiscentos e quarenta) procedimentos anual, não estando atingidos os objetivos da pactuação;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12865/13

2.4	Inexistência da comissão formada com 3 membros, para o de recebimento dos medicamentos / materiais médico-hospitalares adquiridos, contrariando o que dispõe o artigo 15 da Lei Nacional nº 8.666/93;
2.5	Inexistência de controle de estoques dos medicamentos e materiais médico-hospitalares, salientando que foram adquiridos com recursos do Convênio, não estando contabilizadas as entradas (aquisições) e as baixas (dispensações) seja por meio manual (fichas de prateleiras) ou informatizado (emissão de relatórios), não havendo a posição de estoques, o que poderá levar a imputação de débitos;
2.6	Inexistência de controle de estoques dos gêneros alimentícios e materiais de limpeza a nível do almoxarifado, adquiridos com recursos do Convênio, não estando contabilizadas as entradas (aquisições) e as baixas (dispensações) seja por meio manual (fichas de prateleiras) ou informatizado (emissão de relatórios), não havendo a posição de estoques;

O Ministério Público junto ao Tribunal oficiou nos autos, através do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, e assim concluiu (fls. 202/205):

> À vista de todo o exposto, este Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opina pela:
>
> 1) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Waldson Dias de Souza, então Secretário de Estado da Saúde, bem como à Sra. Francisca Pires Duarte, então Presidente da APASEU, com fulcro no artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB;
>
> 2) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** à Sra. Francisca Pires Duarte, em valor a ser determinado pela Auditoria, em razão da ausência de comprovação das despesas relativas à aquisição de medicamentos, equipamentos médico-hospitalares, produtos alimentícios e de limpeza, conforme descrito nos itens 2.5 e 2.6 do relatório técnico às fls. 5/15.
>
> É o parecer.

Na sequência, agendou-se o julgamento para a presente sessão, sendo efetivadas as intimações de estilo.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12865/13

VOTO DO RELATOR

Os convênios administrativos, segundo leciona José dos Santos Carvalho Filho, podem ser conceituados como sendo *"ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público"* [1]. Assim, pode-se afirmar ter o convênio por finalidade a resolução de obstáculos inerentes à ampliação das funções estatais. Do mesmo modo, veja-se o magistério do ilustre Administrativista Hely Lopes Meirelles[2], sobre a definição do instrumento em questão: *"(...) Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes".*

Por sua vez, a eficiência na Pública Administração foi erigida à categoria de princípio constitucional pela Emenda 19, promulgada em 1998, mas, por óbvio, já se achava, há muito, incluída dentre os deveres do administrador público. A Constituição Federal, desde 1988, em seu art. 74, ao delinear o sistema de controle interno, a ser mantido de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, já previa e prevê, dentre os seus objetivos, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública.

A própria finalidade da atividade financeira do Estado, que está voltada para o atendimento das necessidades coletivas, através de técnicas, recursos e conhecimentos adequados, com regras mais remotas, exige dos gestores públicos responsabilidade, agilidade e criatividade, de modo a evitar transtornos à sociedade.

No ponto, as máculas que remanesceram, algumas de aspectos formais, não são daquelas que levam a irregularidade da prestação de contas. Vejamos:

Quanto às máculas relacionadas **ao controle de estoque de medicamentos e material médico-hospitalar, de gêneros alimentícios e de material de limpeza (itens 2.4, 2.5 e 2.6),** cabe citar o parecer emitido pela representante do Ministério Público, Procuradora Sheyla Barreto Braga de

---

[1] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo.* 14ª ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, p. 183.

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 371.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12865/13

Queiroz, no Processo TC 09248/10, sobre inspeção especial no Hospital Regional de Urgência e Emergência Dom Luís Gonzaga Fernandes, no Município de Campina Grande, em que também houve a identificação de falha no controle de estoque de medicamentos e materiais hospitalares, inclusive naquele caso com presença de diferenças não justificadas no valor total de R$137.541,33, textualmente:

"A irregularidade pertinente ao controle de estoque de medicamentos e materiais hospitalares cinge-se à grave desorganização do Almoxarifado. Não há, no entanto, nos autos prova de desvio dos medicamentos e dos materiais hospitalares.

A deficiência dos controles internos de entrada e saída de bens de consumo remete diretamente à regra que exige o registro completo referente à situação patrimonial da entidade (art. 94 da Lei 4.320/64), com a finalidade preventiva. Embora o ato normativo em questão trate de bens de caráter permanente, é possível aplicar, pela via da analogia, o princípio da eficiência no tocante à movimentação de bens de pequeno valor. A falta de organização, cumulada com o não registro ou inventário dos bens pode levar ao extravio. Comprovado o extravio, seria caso de imputação.

> *Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.*

Cabe, todavia, ao atual gestor do Hospital Regional recomendação no sentido de proceder ao registro dos bens, se tal medida administrativa já não tenha sido tomada."

Em manifestação encartada no Processo TC 04182/12, que tratou de inspeção especial relativa a 2012, no Complexo Pediátrico Arlinda Marques - CPAM, ao analisar situação semelhante relacionada à diferença de estoque de R$18.575,00, a Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira assim observou:

"No que concerne à devolução de valores por aquisições de medicamentos e sua relação com o deficitário controle de estoque hospitalar, observa-se que a incompatibilidade apontada na instrução processual (fls. 12/17), arguida mediante amostragem, não é suficiente para legitimar a imputação aduzida pela Auditoria, em função da insuficiência probatória para tal desiderato. Verdadeiramente, da análise as "fichas de prateleira" denota-se a precariedade documental quanto à veracidade das informações anotadas. O fato sinaliza, mais precisamente, a inexistência de controle interno eficaz, devendo este Sinédrio recomendar ao atual Diretor Geral do

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12865/13

Hospital Infantil Arlinda Marques a instituição de mecanismos capazes de oferecer mínima credibilidade em relação às informações de estoque da entidade".

Acrescente-se ao acima exposto, a observação feita pelo Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, em parecer emitido quando do exame do Processo 06787/12, sobre inspeção especial ocorrida no Hospital Regional de Pombal, *in litteris*:

"O controle de estoques eficiente é ferramenta imprescindível para se determinar corretamente as necessidades de aquisição, garantir abastecimento regular e eliminar perdas e desvios. Ademais, não se concebe que o poder público possa negligenciar o controle de estoques de produtos que representam altas somas financeiras".

No caso, não está comprovada a violação ao art. 15 da Lei 8666/93, pois, não foram demonstradas aquisições em valor superior ao limite estabelecido no art. 23 daquela Lei, que determina que o recebimento de mercadorias acima do limite deverá ser confiado a uma comissão de, no mínimo, 3 (três) membros.

Não é o caso, pois, de imputação de débito, sem prejuízo de aplicação de recomendação à atual administração para zelar pela escorreita gestão dos bens públicos, desde a sua aquisição, passando pelo seu adequado registro e eficaz destino, sua eficiente guarda e manutenção, até sua alienação se for o caso, bem como a adequada movimentação dentro dos parâmetros legais. A gestão pública dissociada de tais cuidados potencializa o surgimento de ações danosas contra o erário em contraponto à satisfação das necessidades coletivas.

Cabem recomendações também com vistas à **apresentação pormenorizada dos atendimentos realizados pela associação (item 2.3)**, para dar condições de elaborar estatísticas acerca dos procedimentos e viabilizar a comprovação do cumprimento da contrapartida prevista no instrumento de convênio quanto aos atendimentos, e à **transferência dos recursos (item 2.1)** necessários em conformidade com o que foi previsto no termo de convênio.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que os membros desta Câmara decidam: **I) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** o convênio 001/12 e sua prestação de contas; **II) RECOMENDAR** que as falhas aqui ventiladas não se repitam futuramente, e **III) INFORMAR** a possibilidade de revisão nos termos do Regimento Interno desse Tribunal.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 12865/13

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 12865/13**, referentes ao exame do convênio 001/12, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde – SES e a Associação de Proteção e Assistência à Saúde e Educação de Uiraúna – APASEU (Hospital Menino Jesus), sob a responsabilidade da Senhora FRANCISCA PIRES DUARTE, com o objetivo de proporcionar atendimento e serviços hospitalares, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** o convênio 001/2012 e a sua prestação de contas;

II) **RECOMENDAR** que as falhas aqui ventiladas não se repitam futuramente; 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 – Sala das Sessões da 2ª Câmara.
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

Em 17 de Maio de 2016

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Manoel Antonio dos Santos Neto
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO