



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05028/12

Origem: Secretaria de Estado da Saúde – Maternidade Frei Damião

Natureza: Inspeção Especial - exercício de 2011

Responsáveis: Maria de Fátima Oliveira dos Santos– Diretora Geral

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

INSPEÇÃO ESPECIAL. Governo do Estado. Administração direta. Secretaria Estadual da Saúde – Maternidade Frei Damião. Exercício financeiro de 2011. Regularidade com ressalvas. Multa. Recomendação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados vierem a interferir nas conclusões alcançadas.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01216/13

RELATÓRIO

Versa, o presente processo, sobre inspeção especial para subsidiar a prestação de contas do exercício de **2011** da Secretaria de Estado da Saúde, realizada na **Maternidade Frei Damião**, objetivando a análise da execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do hospital, sob a responsabilidade da Sra. MARIA DE FÁTIMA OLIVEIRA DOS SANTOS, Diretora Geral.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 108/116, onde foram identificadas, a partir de diligência realizada, as seguintes ocorrências, sob o título de **irregularidades**: **a)** diferenças não justificada no controle de estoque de medicamentos, no valor de R\$ 33.600,00; **b)** descontrole patrimonial de bens permanentes, quanto à sua utilização e consequente manutenção; **c)** fracionamento de despesas, com infração à lei de licitações públicas; **d)** burla ao concurso público, ante a presença de 373 servidores com vínculo precário; e **e)** gastos irregulares e ilegítimos no valor de R\$125.231,20.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foi citada a gestora interessada, a qual apresentou defesa escrita às fls. 126/335.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05028/12

Após análise dos elementos defensórios, a Auditoria lavrou novel relatório (fls. 338/342), concluindo pela permanência das máculas relativas aos itens **b**, **c** e **d**, supra identificados.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público Especial, em parecer da lavra da Subprocuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 344/348), opinou pela: 1) **APLICAÇÃO DE MULTA** à Sra Maria de Fátima Oliveira dos Santos, com arrimo no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC 18/93), em face do desrespeito a normas consubstanciadas na Lei 8.666/93, bem como ao princípio da eficiência, observada a proporcionalidade nessa aplicação; e 2) **RECOMENDAÇÃO** à Administração da Maternidade Frei Damião, no sentido de a) zelar pela estrita observância aos princípios que norteiam a Administração Pública, destacando-se no caso em tela o princípio da eficiência administrativa, bem como à Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93) e b) adotar as medidas administrativas ao seu alcance, junto às autoridades estaduais superiores, no escopo de reforçar a necessidade da tomada de providências com vistas a regularizar do quadro de pessoal da vertente Maternidade, expurgando a situação de total incompatibilidade com o ordenamento jurídico, representada pela manutenção dos denominados servidores “codificados”.

Na sequência, o julgamento foi agendado para a presente sessão, sendo efetivadas as intimações de estilo, conforme certidão de fl. 349.

VOTO DO RELATOR

Na Constituição Federal encontra-se a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05028/12

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

E dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

Com tais observações iniciais, passe-se à análise dos fatos.

No caso dos autos, foi apontado pela Auditoria **descontrole patrimonial de bens permanentes, quanto à sua utilização e consequente manutenção**. Segundo consta do relatório produzido pela Unidade Técnica de Instrução, foi detectada a presença de equipamento de autoclave com a situação “não instalado e/ou inativo”, fato este que resultaria na ausência de utilização do equipamento, infringindo o princípio da eficiência.

Em sede de defesa, a gestora interessada alegou que o equipamento se encontrava inativo desde momento anterior ao início da sua gestão, tendo sido, inclusive, solicitada a devolução do bem à SES/PB, em virtude da não utilização. A despeito dos argumentos produzidos pela defesa, o Órgão Técnico os rechaçou sob o fundamento de que a inatividade do equipamento perdurou durante todo o exercício de 2011.

Sobre a temática, cumpre evidenciar que o controle patrimonial se insere no rol de atribuições outorgadas pela Carta da República às Cortes de Contas. Visa, essencialmente, apurar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05028/12

escorreta gestão dos bens públicos, desde a sua aquisição, passando pelo seu adequado registro e eficaz destino, bem como sua eficiente guarda e manutenção, até sua alienação se for o caso. A gestão do patrimônio público, dissociada de tais cuidados, potencializa o surgimento de ações danosas contra o erário em contraponto à satisfação das necessidades coletivas. Nesse norte, **cabem recomendações à gestão da unidade hospitalar para regularizar a situação.**

Noutro ponto, conforme se verifica da manifestação do Órgão Técnico, **foram questionadas despesas realizadas com fracionamento.** De fato, ao examinar os elementos constantes do caderno processual, a Auditoria constatou a existência de fracionamento de despesas, dentre outros casos, na aquisição de medicamentos, materiais médico-hospitalares, gases e gêneros alimentícios.

O fracionamento de despesa se caracteriza pela divisão da despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa, ou para efetuar contratação direta. Assim, verifica-se que é vedado o uso de modalidade licitatória inferior quando o somatório do valor a ser licitado caracterizar modalidade superior. Por exemplo: é proibido usar o convite, quando o valor determinar tomada de preços ou concorrência.

Assim dispõe o art. 23, § 5º, da lei de licitações e contratos administrativos, *in litteris*:

Art. 23. (...)

§ 5.º É vedada a utilização da modalidade de convite ou tomada de preços, conforme o caso, para parcelas da mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar caso de tomada de preços ou concorrência, respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço. (sem grifos no original)

Depreende-se, portanto, que, se a Administração optar por realizar várias licitações ao longo do exercício financeiro, para um mesmo objeto ou finalidade, deverá preservar sempre a modalidade de licitação pertinente ao todo o objeto a ser contratado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05028/12

Vejam-se, pois, julgados do Egrégio Tribunal de Contas da União acerca desta temática:

“Evite a fragmentação de despesas, caracterizada por aquisições freqüentes dos mesmos produtos ou realização sistemática de serviços da mesma natureza em processos distintos, cujos valores globais excedam o limite previsto para dispensa de licitação a que se referem os inciso I e II do art. 24 da Lei 8.666/1993”. Acórdão 1386/2005, Segunda Câmara.

“(…) a realização de vários procedimentos em um exercício não caracteriza, por si só, o fracionamento indevido da despesa, o qual somente ocorre quando não se preserva a modalidade pertinente para o total de aquisições do exercício (§ 2º do art. 23 da Lei 8.666/1993)”. Acórdão 82/2005, Plenário.

“Planeje adequadamente as aquisições e/ou contratações a fim de evitar o fracionamento da despesa, em observância ao art. 23, §5º, da Lei nº 8.666/1993.” Acórdão 740/2004, Plenário.

A conjuntura fática presente nos autos demonstra uma situação de fracionamento de despesas, já que vários dos objetos pretendidos pela administração da unidade hospitalar deveriam ter sido concretizados de maneira conjunta, com base nos quantitativos de aquisição dos referidos gêneros, de forma a atender ao princípio do planejamento na realização da despesa pública.

De fato, muitas vezes o fracionamento ocorre pela ausência de planejamento do quanto vai ser efetivamente gasto para a execução de determinada obra, ou a contratação de determinado serviço ou ainda a compra de determinado produto. Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida para o total da despesa no ano, quando decorrente da falta de planejamento.

Contudo, apesar de a d. Auditoria apontar tais anomalias no cumprimento da Lei 8.666/93, **não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento dos bens neles noticiados**, não atraindo, assim reprovar a gestão, sem prejuízo de **aplicação de multa** por descumprimento da lei, nos moldes do art. 56, inciso II da LCE 18/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05028/12

Por fim, foi apontada com mácula a ocorrência de **burla ao concurso público**, consubstanciada na presença de 373 servidores denominados de CODIFICADOS, representando 45,65% da força de trabalho total do nosocômio. Segundo asseverou a Auditoria, *“a existência de servidores contratados na saúde sem aprovação em concurso público e com vínculo precário sob a denominação de “codificados”, fere, frontalmente, os ditames do artigo 37 da Carta Constitucional, com o agravante que ainda existia concurso público ativo em dezembro de 2011 (dentro da validade) na área da saúde”*.

Esse assunto não se restringe apenas à Maternidade Frei Damião, na medida em que a situação se repete em diversas outras unidades hospitalares vinculadas à Secretaria de Estado da Saúde. Em virtude de a matéria ser objeto de análise nos autos do Processo TC 08932/12, deixa-se de fazer qualquer determinação neste caderno processual.

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

Diante do exposto, em razão da análise da execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional no âmbito da **Maternidade Frei Damião**, durante o exercício de **2011**, sob a responsabilidade, VOTO no sentido de que a 2ª Câmara decida: **I) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** a gestão da Sra. MARIA DE FÁTIMA OLIVEIRA DOS SANTOS; **II) APLICAR multa R\$ 2.000,00**, com fulcro no art. 56, inciso II da Lei Orgânica do TCE/PB (LCE 18/93); **III) RECOMENDAR** à atual nos termos dos relatórios e pareceres; **IV) INFORMAR** à citada gestora que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme previsão contida no art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB; e **V) COMUNICAR** a presente decisão ao Governador do Estado e aos Secretários de Estado da Saúde, da Administração e da Controladoria Geral, bem como ao Ministério Público Estadual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05028/12

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05028/12**, referentes à inspeção especial realizada na **Maternidade Frei Damião**, para análise da execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do hospital, exercício de **2011**, sob a responsabilidade da Sra. **MARIA DE FÁTIMA OLIVEIRA DOS SANTOS**, **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 REGULAR COM RESSALVAS** a gestão da Sra. **MARIA DE FÁTIMA OLIVEIRA DOS SANTOS**, na qualidade de Diretora Geral da Maternidade Frei Damião, exercício de 2011;
- II) **APLICAR-LHE MULTA de R\$ 2.000,00** (dois mil reais), com fulcro no art. 56, inciso II da Lei Orgânica do TCE/PB (LCE 18/93), **assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias** para recolhimento voluntário da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, de tudo fazendo prova a este Tribunal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;
- III) **RECOMENDAR** à atual gestão zelar pela estrita observância aos princípios que norteiam a administração pública, bem como das disposições da lei de licitações e contratos;
- IV) **INFORMAR** à citada gestora que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme previsão contida no art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05028/12

- V) **COMUNICAR** a presente decisão ao Governador do Estado e aos Secretários de Estado da Saúde, da Administração e da Controladoria Geral, bem como ao Ministério Público Estadual.

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

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

João Pessoa, 04 de junho de 2013.

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Subprocurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho
Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB