



Parecer Nº 0715/20

Processo TC Nº 13740/19

Natureza: Inspeção Especial de Acompanhamento de Gestão

Origem: Secretaria de Estado da Saúde (SES)

Exercício: 2019

EMENTA: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. CONTROLE EXTERNO. ACOMPANHAMENTO DE GESTÃO. ESTADO DA PARAÍBA. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. CONTRATAÇÃO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL. CONTRATO DE GESTÃO. EXERCÍCIO DE 2019. INSPEÇÃO NO HOSPITAL ESTADUAL DE EMERGÊNCIA E TRAUMA SENADOR HUMBERTO LUCENA (HEETSHL). IRREGULARIDADES CONSTATADAS PELA AUDITORIA. DESVIO DE RECURSOS NA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. FALTA DE CONTROLE NO PROCESSO DE AQUISIÇÃO, ARMAZENAGEM E CONSUMO DOS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. FORNECIMENTO DE PRODUTOS PARA ALIMENTAÇÃO POR EMPRESAS DIFERENTES DA QUE VENCEU AS PESQUISAS DE PREÇOS E RECEBEU OS PAGAMENTOS. UTILIZAÇÃO DE CONTAS E CNPJS DISTINTOS DAS DO CONTRATO CELEBRADO COM A SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. PROBLEMAS RELACIONADOS À UTILIZAÇÃO DE CNPJS DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL. MPC. NÃO APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS PLAUSÍVEIS E/OU AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO PROBATÓRIA SUFICIENTE. MANIFESTAÇÃO EM ALINHAMENTO COM A

1/15



**UNIDADE TÉCNICA. IRREGULARIDADE DAS
DESPESAS EXAMINADAS NO ÂMBITO DO
CONTRATO DE GESTÃO ANALISADO.
IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. APLICAÇÃO DE
MULTA. ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS AO
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.
RECOMENDAÇÕES.**

1. RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise de **Inspeção Especial de Acompanhamento de Gestão** na **Secretaria de Estado da Saúde da Paraíba**, referente ao exercício de **2019**, sob a gestão do Sr. **Geraldo Antônio de Medeiros**, Secretário de Estado da Saúde.

O foco do exame empreendido no presente feito foi o acompanhamento da gestão do Hospital Estadual de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena (HEETSHL).

Dos relatórios de Auditoria é possível evidenciar os seguintes gestores/interessados:

- Geraldo Antônio de Medeiros – Secretário de Estado da Saúde;
- Valderi Ferreira da Silva – Superintendente do HEETSHL;
- Leonardo de Lima Leite – Diretor Geral do HEETSHL.

Relatório inicial de Auditoria às fls. 83/96 identificando diversas falhas.



Na sequência, foram juntadas defesas, respectivamente, por **Valderi Ferreira da Silva** (Doc. nº 78247/19 às fls. 123/265), por **Leonardo de Lima Leite** (Doc. nº 78308/19 às fls. 272/336) e por **Geraldo Antônio de Medeiros** (Doc. nº 80036/19 às fls. 348/366).

Em seguida, a Unidade de Instrução elaborou relatório de análise de defesa (fls. 637/687), mantendo as seguintes irregularidades e recomendações:

5. Conclusão

Sobre a responsabilidade do **Diretor Administrativo** do Hospital, diante da alegação de que o **Sr. Sérgio Mendes Dutra** não ocupava o cargo no período abrangido pela presente Inspeção Especial, sem a devida documentação comprobatória, **entende-se que as conclusões relativas às irregularidades – mantidas ou sanadas –devem ser a ele aproveitadas.**

Sobre a responsabilidade do **Diretor Geral do Hospital, Sr. Leonardo de Lima Leite**, **entende-se que não cabe eximir o Diretor Geral da responsabilidade** sobre os fatos apontados.



Tabela 2: Irregularidades mantidas:

Item do Relatório Inicial	Descrição
3	Desvio de recursos na aquisição de produtos hortifruti com solicitação de devolução ao erário de R\$ 144.931,80
3	Desvio de recursos na aquisição de outros produtos destinados a alimentação com solicitação de devolução de R\$ 137.968,49
3	Desvio de recursos na aquisição de alimentos no mês de julho/19 com solicitação de devolução de R\$ 168.822,13
3	Falta de controle no processo aquisição, armazenagem e consumo dos produtos adquiridos para alimentação
3	Fornecimento de produtos para alimentação (padaria e hortifruti) por empresas divergentes da ATL ALIMENTOS DO BRASIL LTDA. (única vencedora da de todas as pesquisas de preços realizadas), com o pagamento realizado a ATL, indicando notório direcionamento à empresa mencionada
4	Utilização de contas e CNPJS diversos do contrato celebrado com a Secretaria de Estado da Saúde do Estado da Paraíba
4	Irregularidade nas despesas realizadas no período de 22 a 31/07/2019, ocorridas a débito da conta BB 31437.4 e Ag. 11-6, em nome da ACQUA sem identificação do CNPJ. *
6	Utilização de CNPJ de Unidade situada a 420 Km do HEETSHL

* Ressalta-se que esta irregularidade ficou sanada quanto à questão dos pagamentos realizados, mas restou pendente a explanação acerca do CNPJ da conta bancária, de modo que esta falha consta também dentre as sanadas, vide Tabela 1.

Reitera-se que **o Secretário de Estado da Saúde, o Superintendente e os Diretores Geral e Administrativo do Hospital Estadual de Trauma Senador Humberto Lucena compartilham a responsabilidade** sobre as irregularidades mantidas neste Relatório.

Por fim, ratificam-se as seguintes **recomendações**, feitas no Relatório Inicial:

Tabela 3: Recomendações mantidas

Item do Relatório Inicial	Descrição
3	Determinar à direção do HEETSHL a implantação de sistema efetivo de controle de aquisição, recebimento e armazenamento dos itens destinados a alimentação com integração dos setores de Nutrição e Compras de forma a oportunizar melhores preços e quantidades adequadas ao real consumo do Hospital.
4	Envio das informações apuradas no presente relatório ao Ministério Público do Estado da Paraíba, bem como à Receita Federal do Brasil.



Despacho do relator (fls. 688/689) encaminhando os autos a este MP de Contas, com vistas à emissão de parecer.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Desvio de recursos na aquisição de produtos hortifruti com solicitação de devolução ao erário de R\$ 144.931,80

Desvio de recursos na aquisição de outros produtos destinados a alimentação com solicitação de devolução de R\$ 137.968,49

Desvio de recursos na aquisição de alimentos no mês de julho/19 com solicitação de devolução de R\$ 168.822,13

Falta de controle no processo aquisição, armazenagem e consumo dos produtos adquiridos para alimentação

Fornecimento de produtos para alimentação (padaria e hortifruti) por empresas divergentes da ATL ALIMENTOS DO BRASIL LTDA. (única vencedora da de todas as pesquisas de preços realizadas), com o pagamento realizado a ATL, indicando notório direcionamento à empresa mencionada

De acordo com a Auditoria, houve desvio de recursos na aquisição de gêneros alimentícios (hortifruti, alimentos e outros produtos destinados à alimentação) da ordem de R\$ 451.722,42 (R\$ 144.931,80 + R\$ 137.968,49 + R\$



168.822,13) – montante sujeito a devolução aos cofres estatais através de imputação de débito aos responsáveis.

Além disso, foi detectada falta de controle no processo de aquisição, armazenagem e consumo dos produtos adquiridos para alimentação, bem como fornecimento de produtos para alimentação (padaria e hortifruti) por empresas divergentes da ATL ALIMENTOS DO BRASIL LTDA. – única vencedora de todas as pesquisas de preços realizadas e que recebeu os pagamentos, o que indicaria notório direcionamento.

A Administração Pública tem o poder-dever de fiscalizar e acompanhar a execução dos contratos. Sendo assim, deve designar um agente público (ou mais, ao depender da complexidade do objeto) para acompanhar e fiscalizar a execução das avenças, sob pena de responsabilidade solidária. É o que estabelecem os artigos 8º e 9º, da Lei nº 9.637/98. *Ipsis litteris*:

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação,



indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

*Art. 9º Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, **sob pena de responsabilidade solidária.** (negrito nosso)*

Nesse contexto, a fiscalização e o acompanhamento da execução dos contratos representam uma garantia à Administração Pública e à coletividade de que os serviços serão executados na quantidade e qualidade pactuados. Ou seja, sem a devida fiscalização agravam as chances de ocorrerem falhas na prestação dos serviços, situação prejudicial à sociedade, que se sujeitará à prestação de um serviço ineficiente ou mal executado.

Como cediço, a atividade de fiscalização é da mais alta relevância quando se trata da execução de contratos administrativos. Obras e serviços não fiscalizados ou fiscalizados de modo deficitário representam um enorme espaço para prejuízo, ensejando a responsabilização do ente público e de diversos atores – do gestor e do próprio fiscal de contrato, por omissão, podendo recair inclusive sobre os contratados.

Ademais, quem quer que faça uso de dinheiro público tem o dever de justificar o seu bom e regular emprego, além de comprovar sua observância aos



ditames legais, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

É fácil perceber, pelo cenário exposto, que a falta de controle relatada pela Unidade de Instrução está intimamente associada à ausência de acompanhamento e fiscalização a contento, em desalinho ao princípio da eficiência estampado na Constituição Federal.

Acerca dos desvios e ausência de controle anotados pelo Órgão de Instrução, o Secretário de Estado da Saúde destacou que *“a Organização Social utiliza nos procedimentos de aquisição e contratação de serviços de regulamento próprio”* e que *“a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento CAFA/SES, no momento, desenvolve procedimento de análise da documentação oriunda dos gastos do período relativo a 01/07/2019 a 27/12/2019 (vigência do contrato de gestão nº 0351/2019), quando emitirá um relatório técnico do período do mencionado acordo”*. Tal análise, segundo alega, *“abrangerá levantamento dos estoques existentes no almoxarifado e farmácia hospitalar, de forma que, ao final da análise será constado e apurado se houve ou não eventual ‘desvio’ de recursos ou danos ao erário Estadual”*.

Denota-se, pelas alegações feitas no final de 2019 pelo titular da SES, que inexistente, de fato, um controle efetivo e concomitante por parte do Estado da Paraíba no que toca ao contrato de gestão nº 0351/2019, uma vez que, pela afirmação do próprio gestor estadual da Saúde, um relatório técnico seria elaborado pela comissão de fiscalização e acompanhamento da SES **apenas após da vigência do contrato de gestão**, ou seja, após o término da vigência



contratual, situação gravíssima e que depõe contra a gestão em área tão sensível como a da saúde – principalmente quando considerado o histórico da Paraíba, nos últimos anos, no tocante à contratação de organizações sociais envolvendo a Pasta da Saúde.

Nesse contexto, como avaliar o contrato de gestão só após seu término? Como mensurar se as metas previamente estabelecidas estavam sendo cumpridas? De que forma avaliar os resultados alcançados? Como identificar eventuais falhas na prestação dos serviços contratados e reclamar a tempo pelas correções necessárias?

O Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece com muita sapiência que o Poder Público não pode esperar o término do contrato para verificar a conformidade da prestação do serviço. Vejamos trecho do voto do relator Marcos Bemquerer que subsidiou o Acórdão nº 1632/2009 – Plenário:

*“9. A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, **não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos.**”*

(grifo nosso)

Vale ainda registrar, por oportuno, que nas defesas apresentadas não foi esclarecido o motivo pelo qual outras empresas, diferentes da vencedora de



todas as pesquisas de preços realizadas e da que recebeu os pagamentos – ATL ALIMENTOS DO BRASIL LTDA., forneciam os produtos para alimentação, o que indicaria, na ótica da Auditoria, direcionamento.

Sobre essa questão, o Secretário de Estado da Saúde foi o único a se pronunciar, valendo reproduzir aqui suas alegações:

“Com relação ao citado ponto, diante das limitações das organizações sociais em ampliar o leque dos fornecedores e prestados de serviços, a CAFA e a SCSCG estão adotando medidas no sentido de recomendar que a gestão da unidade hospitalar amplie seus procedimentos de pesquisa de mercado, de forma que reste atendido, integralmente, o princípio da publicidade. Outrossim, a CAFA/SES está exigindo das organizações sociais o devido planejamento das aquisições de bens e insumos, evitando problemas de desabastecimento que possam vir prejudicar as ações e serviços de saúde.”

Como visto, não restou esclarecido o porquê de outras empresas terem fornecido produtos para alimentação no lugar da ATL ALIMENTOS DO BRASIL LTDA. – que venceu todas as pesquisas de preços realizadas e recebeu os pagamentos.

É possível observar no contrato de gestão nº 0351/2019 (fls. 285/322) que uma das obrigações do contratante (Estado da Paraíba, por meio da Secretaria de Estado da Saúde) é *“2.2.5. Realizar o monitoramento, controle e avaliação periódicos, observando-se o desenvolvimento e o cumprimento das atividades de assistência prestada pela CONTRATADA aos usuários do HOSPITAL*



ESTADUAL DE EMERGÊNCIA E TRAUMA SENADOR HUMBERTO LUCENA - HEETSHL, NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA/PB e UNIDADE DE RETAGUARDA”.

Ao que parece, pelo menos no tocante à aquisição de gêneros alimentícios, não restou comprovado o devido acompanhamento da execução contratual por parte da Secretaria de Estado da Saúde.

A não comprovação de despesa enseja a repetição da quantia indevidamente gasta aos cofres públicos, a aplicação da devida punição de natureza pecuniária aos responsáveis, além de também caracterizar, em tese, ato de improbidade, a ser oportunamente comunicado ao Ministério Público Comum, por ser dever de ofício de todo aquele que tenha notícia ou informação de tal acontecimento.

Isto posto, considerando a gravidade das falhas constatadas pela Auditoria, este *Parquet* acompanha o entendimento técnico pela necessidade de devolução ao erário estadual dos valores tidos por desviados (despesas não comprovadas) quando da aquisição de gêneros alimentícios, no montante de R\$ 451.722,42 (quatrocentos e cinquenta e um mil, setecentos e vinte e dois reais e quarenta e dois centavos), sem prejuízo da aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art. 56, II e III, da LOTCE-PB e, ainda, do encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual, para a verificação da possível prática de atos de improbidade administrativa por parte dos responsáveis.

Utilização de contas e CNPJS diversos do contrato celebrado com a Secretaria de Estado da Saúde do Estado da Paraíba



Irregularidade nas despesas realizadas no período de 22 a 31/07/2019, ocorridas a débito da conta BB 31437.4 e Ag. 11-6, em nome da ACQUA sem identificação do CNPJ (esta irregularidade ficou sanada quanto à questão dos pagamentos realizados, mas restou pendente a explanação acerca do CNPJ da conta bancária)

Utilização de CNPJ de Unidade situada a 420 Km do HEETSHL

As falhas apontadas dizem respeito basicamente à utilização de contas e CNPJs que não correspondem àqueles especificados no contrato de gestão. Além disso, a Unidade de Instrução relatou a utilização de CNPJ da unidade de Sousa/PB da organização social, enquanto os serviços a serem prestados pela entidade seriam executados no Hospital Estadual de Trauma, situado em João Pessoa.

As impropriedades identificadas demonstram, no mínimo, a falta de organização no que se refere às questões administrativas de ordem bancária e financeira decorrentes da avença. Em princípio as eivas podem parecer irrelevantes, mas estão intrinsecamente ligadas a aspectos primordiais do controle da operação pactuada entre o Estado da Paraíba (através da Secretaria de Estado da Saúde) e a organização social contratada, a exemplo do rastreamento de recursos e da identificação e comprovação de pagamentos e lisura das transações.



É nesse contexto, por exemplo, que o contrato de gestão nº 0351/2019 estabelece como obrigação da organização social a utilização de contas bancárias específicas e exclusivas vinculadas ao HEETSHL.

“2.1 Compete à CONTRATADA: (...)

2.1.44. Movimentar os recursos financeiros repassados pela CONTRATANTE para a execução do objeto deste Contrato em conta(s) bancária(s) específica(s) e exclusiva, vinculada(s) ao HOSPITAL ESTADUAL DE EMERGÊNCIA E TRAUMA SENADOR HUMBERTO LUCENA - HEETSHL, NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA/PB e UNIDADE DE RETAGUARDA, de modo a que os repasses transferidos não sejam confundidos com os recursos próprios da CONTRATADA”

(grifo nosso)

Entendo que as impropriedades identificadas ensejam recomendações à Secretaria de Estado da Saúde, no sentido de que nos próximos contratos de gestão obedeça fielmente a legislação de regência e as cláusulas pactuadas, fiscalizando a contento a prestação dos serviços e o cumprimento dos dispositivos contratuais, sob pena da aplicação de multa em caso de descumprimento.

3. CONCLUSÃO

Ex positis, opina este Órgão Ministerial pela:



1. **IRREGULARIDADE DAS DESPESAS** analisadas pela Auditoria ao longo dos autos decorrentes do **contrato de gestão nº 0351/2019**, firmado entre o **Estado da Paraíba (por meio da Secretaria de Estado da Saúde)** e o **INSTITUTO ACQUA – AÇÃO, CIDADANIA, QUALIDADE, URBANA E AMBIENTAL**;
2. **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** no montante de **R\$ 451.722,42**, solidariamente, a: **Geraldo Antônio de Medeiros** – Secretário de Estado da Saúde, **Valderi Ferreira da Silva** – Superintendente do HEETSHL e **Leonardo de Lima Leite** – Diretor Geral do HEETSHL, conforme conclusões da Auditoria;
3. **APLICAÇÃO DE MULTA** aos responsáveis nominados no tópico anterior, com fulcro no art. 56, incisos II e III, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas (LOTCE-PB), em função: (a) do descumprimento no tocante à prestação dos serviços pactuados; (b) da ausência/deficiência no acompanhamento e fiscalização do contrato de gestão celebrado, em dissonância ao que dispõe a Lei nº 9.637/98; (c) de ato de gestão ilegítimo/antieconômico implicando em injustificado dano ao erário;
4. **ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS** ao Ministério Público do Estado da Paraíba, para apuração de eventual prática de ato de improbidade e outros atos ilícitos.
5. **RECOMENDAÇÕES** ao Secretário de Estado da Saúde, no sentido de guardar estrita observância aos termos da



Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina este Tribunal de Contas em suas decisões, evitando em futuras contratações a reincidência das falhas constatadas nos presentes autos.

É o Parecer, salvo diverso juízo.

João Pessoa, 28 de junho de 2020.

MANOEL ANTÔNIO DOS SANTOS NETO
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas/PB