



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 03736/13

Origem: Secretaria de Estado da Saúde - SES

Natureza: Inspeção Especial de Convênios

Convenientes: Secretaria de Estado da Saúde – SES (primeira conveniente)

Secretaria de Estado do Desenvolvimento e Articulação Municipal - SEDAM (interveniente)

Prefeitura Municipal de Desterro (segunda conveniente)

Responsáveis: Waldson Dias de Souza / Manoel Ludgério Pereira Neto / Dilson de Almeida / Rosângela de Fátima Leite

Advogado(a)s: Marco Aurélio de Medeiros Villar (OAB/PB 12.902) e outros

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Convênio. Prestação de Contas. Inspeção Especial. Transferência de recursos para aquisição de equipamentos. Não utilização dos bens adquiridos. Verificação dos equipamentos na prestação de contas anuais. Regularidade com ressalvas do ajuste. Recomendação. Determinação.

ACÓRDÃO AC2 – TC 03267/16

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da análise do convênio 118/11, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde (SES), com interveniência da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal (SEDAM), e o Município de Desterro, com o objetivo de transferir recursos financeiros da ordem R\$25.000,00 ao segundo conveniente, para fins de aquisição de materiais permanentes e equipamentos de fisioterapia destinados ao Centro de Reabilitação “VIVER BEM NA MELHOR IDADE”.

Em sede de relatório exordial (fls. 5/8), a Unidade Técnica de Instrução apontou como máculas os seguintes fatos: 1) ausência de comprovação da comunicação da realização do convênio ao Poder Legislativo; 2) não apresentação dos relatórios mensais da contrapartida solidária; 3) não aquisição dos aparelhos/equipamento à época da inspeção; 4) ausência de documentos sobre a licitação e prestação de contas do ajuste; e 5) não aplicação dos recursos no mercado financeiro.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foram efetuadas as citações de todos os interessados, tendo sido apresentados esclarecimentos pelos Secretários Estaduais às fls. 18/38 e 39/43.

Depois de examinadas as peças defensórias, a Unidade Técnica de Instrução lavrou novel relatório (fls. 52/58), concluindo pela permanência das eivas inicialmente apontadas.

Os autos seguiram ao Ministério Público junto ao Tribunal, o qual, em cota da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 61/64), pugnou, preliminarmente, por nova notificação dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 03736/13

interessados para se manifestarem quanto ao conteúdo do pronunciamento Ministerial, no que se refere à forma de contrapartida ajustada.

Apesar de todos terem sido novamente citados, houve apresentação de esclarecimentos apenas pelo Sr. DILSON DE ALMEIDA (fls. 75/108).

O processo foi devolvido à Unidade Técnica para análise da defesa ofertada pelo gestor municipal. Depois de examiná-la, o Órgão Técnico emitiu relatório (fls. 113/119), concluindo pela permanência das seguintes eivas: 1) ausência de comprovação da comunicação da realização do convênio ao Poder Legislativo; 2) não apresentação dos relatórios mensais da contrapartida solidária; 3) não aquisição dos aparelhos/equipamento à época da inspeção; e 4) ausência de documentos sobre a licitação e prestação de contas do ajuste.

Foi determinada a citação da atual gestora do Município de Desterro, Sra. ROSÂNGELA DE FÁTIMA LEITE, a qual apresentou o Documento TC 23250/15.

Submetido ao exame da Auditoria, foi lavrado relatório técnico (fls. 132/140), indicando a permanência da seguinte eiva: não apresentação dos relatórios mensais da contrapartida solidária. Nesta manifestação, foi indicada nova mácula, qual seja: quase a totalidade dos bens se encontra encaixotados e inoperantes, estando o espaço destinado à fisioterapia fechado à data das inspeções empreendidas (08/06/2015), considerando, desta forma, que o convênio não atingiu os reais objetivos.

Novamente instado a se manifestar, o Órgão Ministerial (fls. 142/143), pela mesma Procuradora, diante da indicação de nova mácula, opinou pela notificação da autoridade responsável.

Efetuada a intimação da interessada, não houve apresentação de esclarecimentos.

Cota Ministerial, agora através do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, sugeriu a baixa do processo à Auditoria, a fim de que fosse realizada verificação *in loco* sobre o efetivo alcance ou não dos objetivos do convênio (fl. 149).

Despacho proferido determinou a inclusão de instrumento procuratório e realização de nova intimação da interessada e dos advogados habilitados para se manifestarem acerca da operacionalidade dos equipamentos.

Por meio de petição colacionada aos autos, a interessada pediu prorrogação de prazo para apresentação de sua defesa. Contudo, apesar do deferimento do pedido, não houve defesa.

Novamente submetido ao crivo do *Parquet* Especial, foi lavrada pelo mesmo Procurador cota ratificando o pronunciamento antecedente, pela baixa dos autos à Auditoria para verificar o efetivo alcance ou não dos objetivos do convênio.

Na sequência, agendou-se o julgamento para o dia 06/12/2016, sendo adiado para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 03736/13

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 Meirelles², 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*”.

De início, entendeu o *Parquet* Especial haver o convênio descumprido a Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que estabeleceu como contrapartida **obrigações não financeiras**, tais como realizar exames preventivos de colo de útero, consultas pré-natal e ampliar a cobertura vacinal, e o seu objeto, do modo como posto, indica, *a priori*, desrespeito ao Princípio Federativo, revelando invasão do Estado da Paraíba na capacidade de auto-administração e autogoverno do Município, porquanto as metas descritas representam ilegítima imposição de obrigações do primeiro sobre o segundo.

Com a devida *venia* ao bem lançado parecer ministerial, nas contrapartidas mencionadas, apesar da ausência da explícita indicação de valores financeiros associados, é possível sim mensurar o custo de qualquer serviço ali descrito. Exames, consultas e vacinação são serviços, inclusive, integrados a tabelas do Sistema Único de Saúde, de Planos de Saúde e/ou serviços privados outros.

Tangente à ruptura do princípio federativo, ressalte-se que os convênios são instrumentos de adesão voluntária, cabendo ao ente beneficiário dos recursos avaliar seu interesse em enveredar no ajuste diante das condicionantes elencadas pela entidade repassadora dos valores. Poderia ser cogitada tal ruptura se as exigências fossem diferentes para uns e outros, o que não é o caso.

Ultrapassada essa questão preliminar, observa-se que, no caso em comento, com relevo, foi indicado pela Auditoria que, apesar de adquiridos, os equipamentos não se encontravam em utilização. Sobre este aspecto, não se mostra produtora postergar a instrução processual, já que a

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 03736/13

disponibilização/operacionalidade destes equipamentos pode ser objeto de análise na prestação de contas oriunda do Município.

Quanto às demais circunstâncias, os eventuais atropelos cometidos não são capazes de atrair juízo absoluto de reprovação. Isso porque a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas, o Tribunal de Contas, mesmo diante de atos pontualmente irregulares, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela sua aprovação, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos. Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)”

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.³

Assim, à luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, os fatos apurados apesar de atraírem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, **não justificam imoderada irregularidade das contas do convênio ora apreciado.**

Ante o exposto, VOTO no sentido de que os membros desta Câmara decidam: **1) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** o convênio 118/11, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde, com interveniência da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal, e o Município de Desterro, e sua prestação de contas; **2) RECOMENDAR** diligências no sentido no sentido de que as falhas aqui ventiladas não se repitam futuramente; e **3) DETERMINAR** a anexação de cópia da decisão na prestação de contas anuais de 2016, para fins de verificação da utilização dos equipamentos adquiridos com recursos do presente convênio.

³ “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 03736/13

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 03736/13**, referentes ao exame do convênio 118/11, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde – SES, com interveniência da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal - SEDAM, e o Município de **Desterro**, com declaração de impedimento do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme o voto do Relator em:

- 1) **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** o convênio e sua prestação de contas;
- 2) **RECOMENDAR** diligências no sentido de que as falhas aqui ventiladas não se repitam futuramente; e
- 3) **DETERMINAR** a anexação de cópia da decisão na prestação de contas anuais de 2016, para fins de verificação da utilização dos equipamentos adquiridos com recursos do presente convênio.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

João Pessoa, 13 de dezembro de 2016.

Assinado 15 de Dezembro de 2016 às 11:06



Cons. Arnóbio Alves Viana

PRESIDENTE

Assinado 14 de Dezembro de 2016 às 14:28



Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR

Assinado 15 de Dezembro de 2016 às 11:41



Manoel Antonio dos Santos Neto

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO