



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 03315/12

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 Catolé do Rocha (segunda conveniente)

Responsáveis: Waldson Dias de Souza / Manoel Ludgério Pereira Neto / Edvaldo Caetano da Silva

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Convênio. Prestação de Contas. Inspeção Especial. Aquisição de equipamentos e materiais para implantação em consultório oftalmológico e laboratório. Não utilização dos bens adquiridos. Ineficiência. Não alcance dos objetivos pactuados. Sobrepreço na aquisição. Ausência de elementos robustos para afirmar o excesso. Não localização de bens comprados. Dano aos cofres públicos. Irregularidade do ajuste. Imputação de débito. Aplicação de multa. Recomendação.

ACÓRDÃO AC2-TC 01725/13

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da análise do convênio 016/11, 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 Catolé do Rocha, com o objetivo de transferir recursos financeiros da ordem R\$100.000,00 ao segundo conveniente, para fins de aquisição de equipamentos e materiais a serem implantados no consultório de oftalmologia e laboratório, localizados no Centro Municipal de Saúde.

Em sede de relatório exordial, 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 da prestação de contas da 1ª parcela no prazo nem dos relatórios mensais da contrapartida solidária; e 3) não aquisição dos aparelhos/equipamentos objetos do convênio.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foram efetuadas as citações de todos os interessados, tendo sido apresentados esclarecimentos às fls. 83/105, 111/311 e 164/786.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 03315/12

Realização de inspeção *in loco* pela Auditoria, com coleta de informações e anexação documentos de fls. 315/382.

Depois de examinadas as peças defensórias e os demais elementos coletados, a Unidade Técnica de Instrução lavrou novel relatório, concluindo pelo não alcance dos objetivos do convênio, porquanto os bens adquiridos não estavam sendo utilizados, encontrando-se ainda encaixotados e incompletos. Ademais, em sua manifestação, a Auditoria apontou novas irregularidades, consubstanciadas na ocorrência de sobrepreço na aquisição de equipamentos (R\$11.649,85) e não localização de bens adquiridos (R\$8.326,00).

Diante da indicação de novas eivas, foi determinada à citação do gestor do Município de Catolé do Rocha, concedendo-lhe oportunidade de apresentar esclarecimentos. Contudo, mesmo depois de ter sido deferido pedido de prorrogação de prazo para apresentação de defesa, a referida autoridade ficou-se inerte.

Os autos seguiram ao Ministério Público junto ao Tribunal que, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 402/405), pugnou “*pela imputação de débito ao Sr. Edvaldo Caetano da Silva, Prefeito Municipal de Catolé do Rocha, no montante de R\$ 19.975,85 (R\$ 11.649,85 + R\$ 8.326,00), além da aplicação de multa prevista no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB, sem prejuízo de representação à Procuradoria Geral de Justiça pelos atos de improbidade retratados*”.

Na sequência, agendou-se o julgamento para a presente sessão, sendo efetivadas as intimações de estilo, conforme certidão de fl. 406.

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 03315/12

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*”.

No caso em comento, a despeito do ajuste firmado entre os partícipes, foi apurado pela Auditoria desta Corte de Contas que **o objetivo pactuado não foi alcançado**, porquanto os bens adquiridos **não estavam sendo utilizados**, encontrando-se encaixotados e incompletos. Essa circunstância afronta princípios da administração pública, a qual deve empreender esforços para que as necessidades coletivas sejam minimamente atendidas, principalmente no campo da saúde. Ademais, observa-se completa ineficiência na atuação administrativa dos partícipes, tendo em vista que, a despeito de adquiridos, os aparelhos e equipamentos não estavam postos à disposição da coletividade.

A eficiência, na Pública Administração, foi erigida à categoria de princípio constitucional pela Emenda Constitucional 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.

Além do não alcance dos fins pretendidos pelo ajuste, a Unidade Técnica apontou irregularidades, consubstanciadas na **ocorrência de sobrepreço na aquisição de equipamentos** (R\$11.649,85) e **não localização de bens adquiridos** (R\$8.326,00).

No que diz respeito ao sobrepreço identificado na aquisição de equipamentos, o Órgão Técnico fundamenta seu posicionamento a partir de preços cotados em páginas eletrônicas disponíveis na internet. Em que pese o entendimento técnico externado, não se pode asseverar categoricamente que houve sobrepreço na aquisição dos produtos, haja vista que não há clareza quanto à similitude dos produtos comparados. Com efeito, não há certeza de que os bens cujos preços foram cotados pela Auditoria são idênticos aos adquiridos pela Prefeitura Municipal de Catolé do Rocha. Além do mais,

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 03315/12

os preços pesquisados não incluem valores como frete, situação esta que torna frágil o argumento técnico. Nesse passo, não existem elementos robustos para afirmar o excesso de preço que dê ensejo à imputação dos valores apurados.

Por outro lado, igual sorte não acontece com a sugestão de imputação de valores em decorrência da **não localização de bens adquiridos, no valor de R\$8.326,00**. Neste caso, a ausência do produto comprado implica em flagrante dano ao erário.

Como se sabe, a prestação de contas deve apresentar-se em sua completude, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado. Deve evidenciar a adequação dos procedimentos adotados para a execução da despesa, e, principalmente, demonstrar o mérito alcançado, ou seja, **a efetiva aquisição de bens, realização de obras ou prestação de serviços, bem como a conquista de bons resultados para a coletividade**. Esse duplo aspecto da prestação de contas - formal e material, respectivamente - está constitucional previsto: Veja-se:

CF/88. Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

A Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro – Lei nº 4.320/64, exige que, na quantificação (liquidação) da obrigação de pagar, além de identificar a origem do gasto, o credor e o valor a ser pago, a administração deve certificar o resultado auferido – legitimidade da despesa pública. Cite-se:

Lei nº 4.320/64. Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 03315/12

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

O Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação dos responsáveis por dinheiros públicos de demonstrar a sua escorreita aplicação sob os enfoques formais e meritórios, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/1983, de cujo voto do eminente relator Ministro Moreira Alves, colhe-se lapidar comentário:

“Vê-se, pois, que, em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesa pelas irregularidades apuradas se presuma, até prova em contrário, por ele subministrada.”

Conclui-se, portanto, que, **se recursos públicos são manuseados e não se faz prova da regularidade das despesas realizadas com os correspondentes documentos exigidos legalmente, os respectivos gestores atraem para si a conseqüente responsabilidade de ressarcir os gastos irregulares que executaram ou concorreram**, inclusive por temerária gerência, além de sujeição à multa decorrente de prejuízos causados ao erário, nos termos do art. 55, da LCE nº 18/93.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que os membros desta Câmara decidam: **1) JULGAR IRREGULAR** a prestação de contas do convênio 016/11, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde, com interveniência da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal, e o Município de Catolé do Rocha; **2) IMPUTAR DÉBITO** no valor de R\$8.326,00 (oito mil, trezentos e vinte e seis reais) ao Sr. EDVALDO CAETANO DA SILVA, em razão da não localização de bens adquiridos com recursos do ajuste, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, sob pena de cobrança executiva; **3) APLICAR MULTA** ao referido gestor no valor de **R\$4.150,00** (quatro mil, cento e cinquenta reais), com fulcro no art. 56, III, da LOTCE/PB, ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva; e **4) RECOMENDAR** diligências no sentido de que as falhas aqui ventiladas não se repitam futuramente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 03315/12

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 03315/12**, referentes ao convênio 016/11, 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 **Catolé do Rocha**, **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:

1) JULGAR IRREGULAR a prestação de contas do convênio 016/11, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde, com interveniência da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal, e o Município de Catolé do Rocha;

2) IMPUTAR DÉBITO no valor de **R\$8.326,00** (oito mil, trezentos e vinte e seis reais) ao Sr. EDVALDO CAETANO DA SILVA, em razão da não localização de bens adquiridos com recursos do ajuste, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, sob pena de cobrança executiva;

3) APLICAR MULTA ao referido gestor no valor de **R\$4.150,00** (quatro mil, cento e cinquenta reais), com fulcro no art. 56, III, da LOTCE/PB, ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva; e

4) RECOMENDAR diligências no sentido de que as falhas aqui ventiladas não se repitam futuramente.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

João Pessoa, 13 de agosto de 2013.

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Subprocuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira
Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB