



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 14634/13

Origem: Secretaria de Estado da Saúde - SES  
 Natureza: Inspeção Especial de Convênios  
 Convenentes: Secretaria de Estado da Saúde – SES (primeira convenente)  
 Secretaria de Estado do Desenvolvimento e Articulação Municipal - SEDAM (interveniente)  
 Prefeitura de Santa Luzia (segunda convenente)  
 Responsáveis: Waldson Dias de Souza / Manoel Ludgério P. Neto / José Ademir Pereira de Moraes  
 Representantes: Lidiane Pereira Silva (OAB/PB 13.381) e outros  
 Relator: André Carlo Torres Pontes

**CONVÊNIO.** Prestação de contas. Inspeção Especial.  
 Falhas na execução. Eivas parcialmente esclarecidas.  
 Regularidade com ressalvas do ajuste. Recomendação.

**ACÓRDÃO AC2 – TC 01900/16**

**RELATÓRIO**

Nos autos do presente processo está sendo examinado o convênio 095/11, 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 Santa Luzia, com o objetivo de transferir recursos destinados à reforma do Centro Médico Especializado, transformando-o em policlínica, bem como para aquisição de equipamentos médico-hospitalares. O valor foi de R\$507.592,90 e sua vigência entre 21/09/2011 e 30/07/2013.

Relatório exordial produzido pela Auditoria (fls. 05/13) apontou como irregularidades os seguintes fatos:

IRREGULARIDADES DETECTADAS – TRÊS PARCELAS	
Item	Descrição das falhas a cargo do 2º Conveniente – Município de Santa Luzia
I.a.	Não há comprovação da comunicação da realização do convênio ao Poder Legislativo;
I.b.	Não apresentação dos relatórios mensais da contrapartida solidária (2012);
I.c.	Não apresentação das prestações de contas à SES-PB do Convênio nº 095/2011, a partir da 3ª parcela dos montantes financeiros (NE, N. fiscais, recibos, comprovantes de transferência, etc)
I.d.	Não apresentação dos extratos das aplicações financeiras, bem como demonstrativos nas próprias prestações de contas e confecção de planilha discriminando todos os rendimentos;
I.e.	Nota Fiscal de Serviços nº 0041, emitida em 01/10/12 pela Construtora Conca Ltda, traz em sua discriminação dos serviços os seguintes dizeres: "pagamento 2º aditivo do Convênio nº 095/2011 (...)", porém tal aditivo se refere à prorrogação da vigência do Convênio, sem referências a valores suplementares;
I.f.	O total das despesas repassadas à Auditoria e constantes do Convênio nº 095/2011 perfazem o montante de R\$ 544.812,60, superior às receitas apuradas, consoante se depreende do quadro do tópico 1.10, que somam R\$ 507.592,90, gerando uma diferença de R\$ 37.219,70



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 14634/13*

Ainda, consignou o seguinte: 1) não repasse dos recursos de acordo com o que foi pactuado no termo de convênio; 2) inobservância de cláusula do convênio, no que diz respeito à atribuição da SES/PB; e 3) não instituição da comissão de acompanhamento, no sentido de verificar a execução do objeto pactuado.

Devidamente estabelecido o contraditório e a ampla defesa, foram ofertados os elementos de fls. 26/29, 33/246 pelo ex-Secretário de Estado da Saúde e pelo Prefeito Municipal, respectivamente. Depois de examiná-los, a Auditoria emitiu novo relatório (fls. 249/260), concluindo pela permanência das seguintes eivas:

- 1) não comprovação da comunicação da realização do convênio ao Poder Legislativo;
- 2) não apresentação dos relatórios mensais da contrapartida solidária;
- 3) divergência da descrição contida em nota fiscal de serviço;
- 4) não repasse dos recursos de acordo com o que foi pactuado;
- 5) inobservância de cláusula do convênio, no que diz respeito à atribuição da SES/PB; e
- 6) não instituição da comissão de acompanhamento, no sentido de verificar a execução do objeto pactuado.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, por meio de parecer de lavra do Subprocurador-Geral Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 262/264), assim opinou:

Ante o exposto, opina esta Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Conas no sentido de que seja julgada **REGULAR COM RESSALVAS** a presente prestação de contas, **recomendando-se** aos atuais titulares das entidades convenentes, observância estrita das normas pertinentes aos convênios e aos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, a fim de evitar a repetição das falhas constatadas no presente feito, principalmente quanto à aferição das contrapartidas solidárias.

Na sequência, agendou-se o julgamento para a presente sessão, com as intimações de estilo, conforme certidão de fl. 265.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 14634/13

**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”<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>, 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, após a completa instrução processual, conforme atestou a Unidade Técnica, o Centro de Atendimento Médico Especializado foi transformado em Policlínica, bem como houve a aquisição dos equipamentos médico-hospitalares. Encontra-se a unidade de saúde à disposição da população do Município de Santa Luzia, de forma que os fins do ajuste foram alcançados.

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 falhos, 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*

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 14634/13

*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”.*<sup>3</sup>

Essa, inclusive, foi a linha de raciocínio desenvolvida pelo MD Subprocurador – Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB (fl. 264):

Conquanto as restrições do corpo de instrução sejam pertinentes, a implementação do modelo de administração pública gerencial induz a uma importante reorientação de foco nos sistemas de controle, devendo-se introduzir novos valores voltados para o controle de **resultados**.

Ora, cabe ao Tribunal de Contas, além do exame da legalidade formal, proceder igualmente, com base no controle operacional e de eficiência consagrados na Constituição, ao controle externo dos órgãos e entidades administrativas não sob o aspecto burocrático, mas de resultados, já que os mesmos são mantidos com recursos públicos, e tem no interesse público sua verdadeira base de existência.

Nesse diapasão, pode-se dizer, quanto aos vício remanescentes após a instrução, que a informação formal à câmara dos vereadores não é motivo suficiente para reprovação das contas em análise. A ausência do encaminhamento de relatório de contrapartida solidária, sem prova de houve malversação de recursos públicos, também não tem o condão de macular o convênio em tela, destacando-se que, após a última manifestação da defesa, restaram sanadas as principais irregularidades.

Frise-se ainda que não restou comprovado que o descumprimento do calendário de repasse de recursos por parte do primeiro convenente comprometeu o alcance das metas do convênio.

Assim, embora se observe mácula quanto a alguns aspectos formais (estrita legalidade), sob os enfoques da legitimidade a despesa pública em apreço mostrou-se dentro da aceitabilidade.

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 a imoderada irregularidade das contas do convênio ora apreciado.**

Ante o exposto, VOTO no sentido de que os membros desta Câmara decidam: **I) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** o convênio 095/11 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.

---

<sup>3</sup> “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 14634/13*

**DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 14634/13**, referentes ao exame do convênio 095/11, 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 Santa Luzia, com o objetivo de transferir recursos destinados à reforma do Centro Médico Especializado, transformando-o em policlínica, bem como para aquisição de equipamentos médico-hospitalares, sob a responsabilidade do Senhor JOSÉ ADEMIR PEREIRA DE MORAIS, **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 095/11 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



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
PRESIDENTE E RELATOR



**Manoel Antonio dos Santos Neto**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO