



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 16110/12

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 Piancó (segunda conveniente)

Responsáveis: Waldson Dias de Souza / Manoel Ludgério Pereira Neto / Flávia Serra Galdino

Advogados: Lidyane Pereira Silva (OAB/PB 13.381) e outros

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Convênio. Prestação de Contas. Inspeção Especial. Transferência de recursos para conclusão de Unidade de Pronto Atendimento – UPA. Não utilização dos bens adquiridos. Verificação de uso dos equipamentos na prestação de contas anuais. Indicação de sobrepreço. Pesquisa comparativa por meio da internet. Ausência de elementos robustos para imputação. Regularidade com ressalvas do ajuste. Recomendação. Determinação.

ACÓRDÃO AC2 – TC 03026/16

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da análise do convênio 099/11, 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 Piancó, com o objetivo de transferir recursos financeiros da ordem R\$500.000,00 ao segundo conveniente, para fins de conclusão da Unidade de Pronto Atendimento – UPA.

Em sede de relatório exordial (fls. 5/12), 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 aplicação dos recursos no mercado financeiro; 4) nota fiscal com valor equivocado; 5) indício de sobrepreço na aquisição de equipamentos no valor de R\$79.815,00; 6) não utilização dos equipamentos à época da inspeção; e 7) não alcance dos objetivos do convênio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 16110/12

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. 18/41, 43/48. A gestora municipal, apesar de cientificada, não se pronunciou.

Depois de examinadas as peças defensórias e os demais elementos coletados, a Unidade Técnica de Instrução lavrou relatório (fls. 56/63), concluindo pela permanência das eivas inicialmente apontadas.

Os autos seguiram ao Ministério Público junto ao Tribunal, o qual, em cota da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 65/70), pugnou, preliminarmente, por nova notificação dos interessados para se manifestarem quanto ao conteúdo do pronunciamento Ministerial, no que se refere à forma de contrapartida ajustada.

Em razão da preliminar sugerida, foram determinadas as citações dos interessados, facultando-lhes oportunidade de se manifestarem sobre o pronunciamento Ministerial.

Apresentaram esclarecimentos apenas os Secretários Estaduais (fls. 80/85 e 88/90). Depois de examinados, o Órgão Técnico emitiu relatório (fls. 96/102), concluindo pela permanência das eivas inicialmente apontadas.

Novamente instado a se manifestar, o Órgão Ministerial opinou pela irregularidade da prestação de contas do convênio, com aplicação de multa e imputação de débito, além de expedição de recomendação e representação ao MP/PB (fls. 104/113).

Seguidamente, por meio de despacho (fl. 116), diante de possíveis divergências quanto às características do equipamento comprado, foi o processo encaminhado à Auditoria, a fim de averiguar qual equipamento de fato foi adquirido, confirmando inclusive se o bem efetivamente entregue foi aquele descrito nas especificações constantes da nota fiscal emitida pela empresa fornecedora, bem como apurando os valores envolvidos.

Em relatório de complementação de instrução (fls. 117/125), o Órgão Técnico esclareceu a dúvida existente, ao passo que manteve todas as eivas apontadas, inclusive quanto aos valores.

Na sequência, agendou-se o julgamento para a presente sessão, sendo efetivadas as intimações de estilo, conforme certidão de fl. 167.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 16110/12

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.

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 16110/12

Ultrapassada essa questão preliminar, observa-se que, no caso em comento, em relação a alguns dos produtos adquiridos, a Auditoria apontou que, apesar de adquiridos, no momento da inspeção e confecção do relatório exordial, os equipamentos não se encontravam em utilização. A disponibilização destes equipamentos deve ser objeto de análise na prestação de contas oriunda do Município.

Outra eiva relevante apontada pela a Unidade Técnica consistiu indicação de possível sobrepreço no valor de R\$79.815,00 na aquisição de 17 monitores multiparamétricos, decorrente da diferença entre o preço unitário pelo qual o produto foi adquirido (R\$14.500,00) e o valor pesquisado (R\$9.805,00). O Órgão Técnico fundamentou 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. Além do mais, os preços pesquisados não incluem valores como frete, situação esta que torna frágil o argumento técnico.

Além do acima explicitado, igualmente em consulta à internet, localizou-se a ata de registro de preços 01/PP/06/10, gerenciada pela Prefeitura Municipal de Lago de Pedra/MA, publicada no dia 21/09/2010, na qual se encontra registrado o preço do monitor multiparamétrico modelo MX 300D com valor de R\$17.430,00.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGO DA PEDRA -MA

ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 01/PP/06/10. Por este instrumento particular, o Município de Lago da Pedra-MA, através da Prefeitura Municipal de Lago da Pedra, situada à Rua Mendes Fonseca, nº 222, Centro, Lago da Pedra-MA, inscrita no CNPJ sob o nº 06.021.810/0001-00, neste ato representada pela prefeita municipal, Sra. MAURA JORGE ALVES DE MELO RIBEIRO, portadora da Cédula de Identidade nº 028349722004-9 SSP/MA e do CPF nº 209.489.483-53, a seguir denominada simplesmente Prefeitura Municipal de Lago da Pedra, considerando o julgamento da licitação na modalidade Pregão Presencial nº 006/2010, bem como, a classificação das propostas apresentadas e a respectiva homologação, resolve registrar o(s) preço(s) da(s) empresa(s) abaixo identificada(s), na(s) quantidade(s) estimada(s), de acordo com a classifica-

| | | | | |
|----|---|----|-----------|-----------|
| 36 | Mocho (p/ citologia) mecânico em aço, sem encosto, acolchoado – LM MOVEIS | 15 | 111,90 | 1.678,50 |
| 37 | Monitor multiparamétrico modelo MX 300D (ECG, SPO2 E PANI - EMAI | 01 | 17.430,00 | 17.430,00 |
| 38 | Nebulizador com duas saídas portátil, bi volt - OLIDEF | 15 | 855,60 | 12.834,00 |

Nesse passo, não existem elementos robustos para afirmar o excesso de preço que dê ensejo à imputação dos valores apurados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 16110/12

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 REGULAR COM RESSALVAS** o convênio 099/11, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde, com interveniência da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal, e o Município de Piancó; **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 2015, 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 16110/12

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 16110/12**, referentes ao exame do convênio 099/11, 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 **Piancó**, **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 099/11, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde, com interveniência da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal, e o Município de Piancó, 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 2015, 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, 22 de novembro de 2016.

Assinado 30 de Novembro de 2016 às 12:09



Cons. Arnóbio Alves Viana

PRESIDENTE

Assinado 23 de Novembro de 2016 às 12:02



Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR

Assinado 24 de Novembro de 2016 às 08:58



Manoel Antonio dos Santos Neto

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO