



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 03306/12

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 Lagoa Seca (segunda conveniente)

Responsáveis: Waldson Dias de Souza / Manoel Ludgério Pereira Neto / Edvardo Herculano de Lima

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Convênio. Inspeção Especial. Ausência de documentos e falta de adoção de providências. Prazo para atendimento. Cumprimento. Falha remanescente insuficiente para macular o ajuste. Regularidade das despesas. Determinação. Recomendação.

ACÓRDÃO AC2 - TC 01721/13

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da análise do convênio 077/11, 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 Lagoa Seca, com o objetivo de transferir recursos financeiros da ordem R\$180.000,00 ao segundo conveniente, para fins de aquisição de equipamentos e materiais para o Hospital Municipal Ana Maria Coutinho e o Centro de Saúde Manoel Jácome de Moura.

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) ausência de demonstrativo de aplicação financeira dos recursos disponibilizados; 3) não comprovação das transferências financeiras em nome dos fornecedores; 4) não apresentação da prestação de contas no prazo, reportando-se aos relatórios mensais da contrapartida solidária; 5) não utilização dos aparelhos/equipamentos adquiridos; 6) não disponibilização das licitações para compra dos equipamentos; e 7) não repasse dos recursos, por parte da SES-PB, na forma prevista no Convênio.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foram efetuadas as citações de todos os interessados, tendo sido apresentados esclarecimentos às fls.136/158 e 164/786.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 03306/12

Depois de examinadas as peças defensórias, a Auditoria lavrou novel relatório, concluindo pela permanência das seguintes eivas: 1) não emissão dos relatórios mensais da contrapartida solidária; 2) não utilização dos aparelhos/equipamentos adquiridos; e 3) não repasse dos recursos, por parte da SES-PB, na forma prevista no Convênio.

Em sessão realizada no dia 25 de julho de 2012, os membros desta colenda Câmara proferiram a Resolução RC2 – TC 00265/12 (fls. 800/802), por meio da qual resolveram: **1) ASSINAR PRAZO** de 60 (sessenta) dias para que o Sr. EDVARDO HERCULANO DE LIMA, Prefeito de Lagoa Seca, apresentasse a documentação e adotasse as providências reclamadas pela Auditoria, sob pena de aplicação de multa prevista na LOTCE-PB, na hipótese de omissão, de tudo fazendo prova a este Tribunal; e **2) COMUNICAR** a presente decisão aos Secretários de Estado da Saúde e do Desenvolvimento e Articulação Municipal, **DETERMINANDO-LHES** aprimorar o acompanhamento da execução do convênio 077/11, inclusive quanto aos repasses de recursos.

Buscando atender ao que foi decidido, o Prefeito juntou aos autos do Documento TC 23373/12 (fls. 807/841), tendo a Auditoria, após a devida análise, atestado que as impropriedades remanescentes foram elididas, salvo a questão relativa ao não repasse dos recursos, por parte da SES-PB, na forma prevista no Convênio.

Os autos seguiram ao Ministério Público junto ao Tribunal que, em parecer da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 850/852), pugnou pela *“regularidade da prestação de contas do Convênio na parte atinente à execução, de responsabilidade do Prefeito de Lagoa Seca, Sr. Edvardo Herculano de Lima, 2.º Convenente, concluindo, com relação à parte do 1.º Convenente, Estado da Paraíba, pelo traslado da informação aqui assentada aos autos da prestação de contas de 2012 do Sr. Waldson Dias de Souza, Secretário de Estado da Saúde, especificamente quanto ao não repasse da totalidade dos recursos decorrentes da celebração do Convênio 077/11, sem prejuízo da aplicação de multa prevista no art. 56, IV, da LOTC/PB por força do descumprimento da determinação contida na Resolução RC2 – TC 00265/12, às fls. 800/802”*.

Na sequência, agendou-se o julgamento para a presente sessão, sendo efetivadas as intimações de estilo, conforme certidão de fl. 853.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 03306/12

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”.

Na Constituição Federal, encontra-se a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

A Carta Magna é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá 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 03306/12

garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

Segundo dispõe o art. 70, caput, da Carta Política, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União é exercida pelo Congresso Nacional, mediante o controle externo. Atribuído ao Congresso Nacional, tal controle é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU, cuja competência está delimitada pelo art. 71, da Carta Política de 1988. Dentre as atribuições ali elencadas consta no inciso VI caber ao TCU *“fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”*.

Por sua vez, como decorrência lógica do princípio da simetria constitucional, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado da Paraíba é exercida pela Assembléia Legislativa, nos termos do art. 70, caput, da Constituição Estadual. Igualmente, o Parlamento Estadual, no exercício desse mister, é auxiliado pelo Tribunal de Contas do Estado, cuja competência encontra-se demarcada pelo art. 71, da respectiva Carta Política.

Fincada no rol de competência do TCE/PB, encontra-se, de acordo com o inciso V, do art. 71, da Constituição do Estado da Paraíba, a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres. Para efetivar esta fiscalização, nos termos do art. 70, § 1º, *“prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária”*.

No caso trazido à baila, depois de examinados todos os elementos constantes dos autos, a Auditoria apontou como remanescente unicamente falha concernente **ao não repasse dos recursos, por parte da SES-PB, na forma prevista no Convênio**. O fato, por si só, não se mostra razoável para responsabilizar o gestor ou impor irregularidade à prestação de contas ao ajuste firmado, haja vista não haver indicação de desvio ou malversação.

Quanto a esta ausência de repasse dos recursos do Convênio 077/11 na forma pactuada, o Órgão Ministerial sugeriu a aplicação da multa prevista no art. 56, IV, da LOTC/PB, porquanto teria ocorrido descumprimento da determinação contida na Resolução RC2 – TC 00265/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 03306/12

Em que pese tal posicionamento, evidencia-se que a decisão contida na Resolução RC2 -TC 00265/12 foi no sentido de que houvesse aprimoramento no acompanhamento da execução do ajuste, inclusive quanto à liberação dos recursos. Não houve qualquer caráter coercitivo imposto aos convenentes, que, acaso não cumprido, fosse capaz de ensejar a aplicação de sanção pecuniária.

Cabe registrar, por oportuno, que, em consulta ao Sistema de informações Governamentais (SIGA) da Controladoria Geral do Estado e ao SAGRES desta Corte de Contas, observou-se que, a despeito da celebração de três termos aditivos, o convênio em tela **encontra-se vencido desde o dia 30/03/2013**, somente tendo sido liberada a quantia de R\$60.000,00. Nesse passo, acaso não se tenha firmado novo aditivo prorrogando a vigência do ajuste, não poderá ocorrer a liberação de outros repasses. Vejam-se imagens extraídas daqueles Sistemas:

Registro CGE: 11-80528-5

Convênio	Concedente				
0077/2011	SES - 25.0001 - SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE				
Conveniente	Inadimplência				
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SECA					
Objeto	Registro no SIAF				
REFORMA E AMPLIAÇÃO DE ESCOLAS	007170				
Complemento	Final do convênio				
REESTRUTURAÇÃO DO HOSPITAL MUNICIPAL ANA MARIA COUTINHO RAMALHO E DO CENTRO DE SAÚDE MANOEL JACOME DE MOURA, ATRAVÉS DO PACTO PELO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA PARAÍBA.	30/3/2013				
Valor Original	Vigência		Aditivos		
	Início	Término	Número	Início	Valor
180.000,00	21/9/2011	30/3/2013	3	30/6/2012	0,00
Contrapartida	Celebração	Publicação	Situação		
0,00	21/9/2011	4/10/2011	VENCIDO		

DETALHAMENTO DO EMPENHO	
Nº do Empenho: 17100	Valor Empenho: R\$ 180.000,00
Data Empenho: 12/09/2011	Valor Pagamento: R\$ 60.000,00
Classificação da Despesa	
Unidade Orçamentária: GABINETE DO SECRETARIO / FESEP	
Função: Saúde	
Sub-Função: Assistência Hospitalar e Ambulatorial	
Programa de Governo: SAÚDE AO ALCANCE DE TODOS	
Ação de Governo: ATENCAO ? SAUDE PREVENTIVA E CURATIVA	
Especificação da Despesa: Contribuições	
Credor	
Nome: Prefeitura Municipal De Lagoa Seca	CPF/CNPJ: 08997611000168
Histórico: - repasse ao município para aplicação dos recursos como pacto de desenvolvimento social da paraíba, conforme convenio no.077/11-pacto/saude...	
Licitação	
Modalidade: Não Licitável (Folha de Pagamento)	

Por fim, quanto ao exame dos fins pretendidos, observa-se que o objeto conveniado, dentro do que foi efetivamente transferido, foi concretizado, de forma que a falha relativa à ausência de repasse integral dos recursos não se mostra suficientemente robusta, ao ponto de justificar a imoderada irregularidade da prestação de contas do ajuste firmado.

Isso porque, dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal, ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 03306/12

controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

Eficiência, aliás, 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. Tais atributos, certamente, sucumbiriam se desprovidos de uma regulamentação favorável à pretendida celeridade da atuação gerencial.

Sobre eficiência, legalidade e busca de bons resultados na ação da Administração Pública discorre o eminente Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, Dr. Airton Rocha da Nóbrega (O Princípio Constitucional de Eficiência. In <http://www.geocities.com>). In verbis:

“Pelo que se percebe, pretendeu-se, com a inclusão do dever de eficiência dentre os princípios constitucionais aplicáveis às atividades da Administração Pública, tornar indubitosa que a atuação do administrador, além de ater-se a parâmetros de presteza, perfeição e rendimento, deverá se fazer nos exatos limites da lei, sempre voltada para o alcance de uma finalidade pública e respeitados parâmetros morais válidos e socialmente aceitáveis. (...) Resta saber, no entanto, se a excessiva regulamentação e as constantes e reiteradas exigências formais que são impostas às atividades administrativas permitirão uma atuação do agente público voltada especialmente à obtenção dos melhores resultados, o que deve merecer especial atenção porque, como é óbvio, uma boa administração não se instala por norma de direito. Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 03306/12

eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade”. (sem grifos no original).

Nessa esteira, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais isoladamente, num ou noutro. O foco tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja a satisfação das necessidades coletivas.

Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas (Auditoria Pública – um enfoque conceitual. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59):

“A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e principalmente, no aspecto da operacionalidade, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”.

Logo, no campo da ação pública, descuidar da estrita legalidade, sem, contudo, corroer o seu caráter de legitimidade, não conduz à gestão pública a mácula da irregularidade.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que os membros desta Câmara decidam: **1) DECLARAR CUMPRIDA** a Resolução RC2 - TC 00265/12; **2) JULGAR REGULARES** as despesas processadas em decorrência do convênio 077/11, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde, com interveniência da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal, e o Município de Lagoa Seca; **3) DETERMINAR** à gestão da SES/PB que, acaso inexista termo aditivo prorrogando a vigência do ajuste, não haja liberação de novos repasses, eis que o convênio encontra-se vencido; 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 03306/12

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 03306/12**, referentes ao convênio 077/11, 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 **Lagoa Seca**, **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. **DECLARAR CUMPRIDA** a Resolução RC2 - TC 00265/12 por parte do Prefeito EDVARDO HERCULANO DE LIMA;
2. **JULGAR REGULARES** as despesas processadas em decorrência do convênio 077/11;
3. **DETERMINAR** à gestão da SES/PB que, acaso inexista termo aditivo prorrogando a vigência do ajuste, não haja liberação de novos repasses, eis que o convênio encontra-se vencido; 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