



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 00674/13

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 (interveniante)

Prefeitura Municipal de Diamante (segunda conveniente)

Responsáveis: Waldson Dias de Souza / Manoel Ludgério Pereira Neto / Hércules Barros Manguieira Diniz
/ Marcília Manguieira Guimarães

Representantes: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14.233)

Lidyane Pereira Silva (OAB/PB 13.381) e outros

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Convênio. Prestação de Contas. Inspeção Especial. Aquisição de equipamentos e materiais para implantação de laboratório de análises clínicas. Não utilização dos bens adquiridos. Ineficiência. Não alcance dos objetivos pactuados. Não localização de bens comprados. Dano aos cofres públicos. Irregularidade do ajuste. Imputação de débito. Aplicação de multa. Recomendação.

ACÓRDÃO AC2 – TC 02757/16

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da análise do convênio 109/11, 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 Diamante, com o objetivo de transferir recursos financeiros da ordem R\$30.000,00 ao segundo conveniente, para fins de aquisição de equipamentos a serem utilizados na implantação de um laboratório de análises clínicas.

Em sede de relatório exordial (fls. 5/11), 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 00674/13

- 3) não utilização dos aparelhos/equipamentos objetos do convênio quando da inspeção;
- 4) não localização de equipamentos/insumos adquiridos, no valor de R\$9.159,60;
- 5) não aquisição de equipamentos – geladeira e ar condicionado tipo split;
- 6) não repasse dos recursos financeiros da forma pactuada.

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. 21/43, 47/51. O gestor municipal, Sr. HÉRCULES BARROS MANGUEIRA DINIZ, apesar de cientificado, quedou-se inerte. Depois de examinadas as peças defensórias e os demais elementos coletados, a Unidade Técnica de Instrução lavrou novel relatório (fls. 55/61), concluindo pela permanência das eivas inicialmente apontadas.

Os autos seguiram ao Ministério Público junto ao Tribunal, o qual, em parecer da lavra da Procuradora-Geral Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 63/70), 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.

No mérito, opinou o *Parquet* Especial 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.

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

Apresentou esclarecimentos apenas o ex-Secretário da Saúde, Sr. WALDSON DIAS DE SOUSA (fls. 85/154). Depois de examinados, o Órgão Técnico emitiu relatório (fls. 159/162), concluindo pela permanência das eivas inicialmente apontadas.

Novamente instado a se manifestar, o Órgão Ministerial, pela mesma Procuradora, ratificou *in totum* o pronunciamento anterior (fl. 164/166).

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 00674/13

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, indicava, *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 representavam 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 00674/13

Ultrapassada essa questão preliminar, observa-se que, 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 nos seguintes fatos: **1) não localização de equipamentos/insumos adquiridos no valor de R\$9.159,60**; e 2) não aquisição de bens constantes do plano de trabalho.

No que diz respeito à ausência de bens constantes do plano de trabalho, observa-se que a circunstância não deve ser atribuída à gestão municipal, porquanto, conforme apurado pela Auditoria, a totalidade dos recursos conveniados não foi efetivamente repassada ao Município. Com efeito, do valor conveniado (R\$30.000,00), houve a liberação de R\$18.000,00, de forma que a ausência de repasse total pode ter prejudicado a plena execução do objeto pactuado. Nesse contexto, não se pode cogitar responsabilização à gestão municipal, cabendo recomendações para que a eiva não se repita.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 00674/13

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\$9.159,60**. Neste caso, a ausência dos produtos comprados 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 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:

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:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 00674/13

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 consequente responsabilidade de ressarcimento pelos gastos irregulares que executaram ou concorreram**, inclusive por temerária gerência, além de sujeição à multa decorrente de prejuízos causados ao erário.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que os membros desta Câmara decidam: **1) JULGAR IRREGULAR** a prestação de contas do convênio 109/11, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde, com interveniência da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal, e o Município de Diamante; **2) IMPUTAR DÉBITO** no valor de R\$9.159,60 (nove mil, cento e cinquenta e nove reais e sessenta centavos) ao Sr. HÉRCULES BARROS MANGUEIRA DINIZ, em razão da não localização de bens adquiridos com recursos do ajuste, assinando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário ao Tesouro do Município de Diamante, sob pena de cobrança executiva; **3) APLICAR MULTA** ao referido gestor no valor de R\$4.000,00 (quatro mil reais), por ato danoso ao erário, com base no que dispõe o art. 56, inciso III, da Lei Complementar Estadual 18/93 – LOTCE/PB, assinando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para o 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 00674/13

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 00674/13**, referentes ao exame da prestação de contas do convênio 109/11, 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 **Diamante**, **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 IRREGULAR a prestação de contas do convênio 109/11;

2) IMPUTAR DÉBITO de R\$9.159,60 (nove mil, cento e cinquenta e nove reais e sessenta centavos), correspondente a **199,73 UFR-PB³** (cento e noventa e nove inteiros e setenta e três centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), ao Sr. HÉRCULES BARROS MANGUEIRA DINIZ, em razão da não localização de bens adquiridos com recursos do ajuste, **assinando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias** para recolhimento voluntário ao Tesouro do Município de Diamante, sob pena de cobrança executiva;

3) APLICAR MULTA ao referido gestor no valor de **R\$4.000,00** (quatro mil reais), correspondente a **87,22 UFR-PB** (oitenta e sete inteiros e vinte e dois centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), por ato danoso ao erário, com base no art. 56, inciso III, da Lei Complementar Estadual 18/93 – LOTCE/PB; **assinando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias** para o recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva; e

4) RECOMENDAR para que as falhas aqui ventiladas não se repitam futuramente.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

³ Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da última UFR-PB fixado em 45,86 - referente a outubro/2016, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<http://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).

Assinado 26 de Outubro de 2016 às 09:12



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 25 de Outubro de 2016 às 09:20



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 26 de Outubro de 2016 às 09:09



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO