



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 17512/12

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 Dona Inês (segunda conveniente)

Responsáveis: Waldson Dias de Souza / Manoel Ludgério Pereira Neto / Antônio Justino de Araújo Neto

Advogados: Ana Amélia Paiva (12.331) e outros

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Convênio. Prestação de Contas. Inspeção Especial. Transferência de recursos para aquisição de equipamentos. Não utilização e localização dos bens adquiridos. Verificação dos equipamentos na prestação de contas anuais. Regularidade com ressalvas do ajuste. Recomendação. Determinação.

ACÓRDÃO AC2 – TC 03025/16

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da análise do convênio 026/11, 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 Dona Inês, com o objetivo de transferir recursos financeiros da ordem R\$70.000,00 ao segundo conveniente, para fins de aquisição de materiais permanentes e equipamentos médico-hospitalares destinados ao Hospital e Ambulatório da localidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 17512/12

Em sede de relatório exordial (fls. 5/10), 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 utilização dos aparelhos/equipamento à época da inspeção; 4) não localização de alguns equipamentos; 5) não aquisição de equipamento constante do plano de trabalho.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foram efetuadas as citações de todos os interessados, tendo sido apresentados esclarecimentos às fls. 18/38, 39/43 e 46/132.

Depois de examinadas as peças defensórias, a Unidade Técnica de Instrução lavrou novel relatório (fls. 136/143), 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. 145/151), 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. Ainda, observou o Órgão Ministerial que, apesar de o gestor municipal ter apresentado defesa, esta não foi examinada pela Auditoria.

Seguidamente, o processo foi devolvido à Unidade Técnica para análise da defesa ofertada pelo gestor municipal. Depois de examiná-la, o Órgão Técnico emitiu relatório (fls. 153/159), concluindo pela permanência das seguintes eivas: 1) não utilização dos aparelhos/equipamento à época da inspeção; 2) não localização de alguns equipamentos; 3) não aquisição de equipamento constante do plano de trabalho.

Novamente instado a se manifestar, o Órgão Ministerial, em parecer de lavra do Subprocurador-Geral Luciano Andrade Farias (fls. 161/168), opinou pela irregularidade da prestação de contas do convênio, com aplicação de multa e imputação de débito, além de expedição de recomendação.

Na sequência, agendou-se o julgamento para o dia 08/11/2016, sendo adiado para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 17512/12

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

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 17512/12

dos valores. Poderia ser cogitada tal ruptura se as exigências fossem diferentes para uns e outros, o que não é o caso.

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.

Em sede de defesa, o gestor alegou que os bens adquiridos tinham sido entregues três dias antes da inspeção, de tal forma que a empresa fornecedora não os havia instalado nem treinado os profissionais para utilização. A disponibilização/operacionalidade destes equipamentos deve ser objeto de análise na prestação de contas oriunda do Município.

Outra eiva relevante apontada pela a Unidade Técnica consistiu na ausência de localização de bens, circunstância que refletiria num prejuízo ao erário na ordem de R\$35.689,00.

Na defesa ofertada, em relação aos equipamentos não localizados, o interessado asseverou que se encontravam instalados no laboratório. Almejando comprovar suas alegações, colacionou fotografias. Isoladamente, as fotografias juntadas ao processo não estão totalmente nítidas, de forma que não se mostrariam suficientes para comprovar a aquisição/utilização dos equipamentos.

Contudo, além das fotografias, foi juntado o Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica (fl. 106), cuja autenticidade pôde ser confirmada por meio de consulta na página da nota fiscal eletrônica³. Por meio dela, é possível verificar todas as informações quanto ao emitente, destinatário, produtos. Enfim, todos os dados atrelados à nota fiscal, cuja autenticidade e validade não foram questionadas.

³ Disponível em:

<https://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/consulta.aspx?tipoConsulta=completa&tipoConteudo=XbSeqxE8p18=>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 17512/12

Dados Gerais					
Chave de Acesso	Número	Versão XML			
2412 0312 3053 8700 0173 5500 1000 0147 4912 8175 2249	14749	2.00			
NFe Emitente Destinatário Produtos e Serviços Totais Transporte Cobrança Informações Adicionais					
Dados da NF-e					
Modelo	Série	Número	Data de Emissão	Data/Hora Saída/Entrada	Valor Total da Nota Fiscal
55	1	14749	07/03/2012	07/03/2012 às 09:17:00	35.689,00
Emitente					
CNPJ	Nome / Razão Social			Inscrição Estadual	UF
12.305.387/0001-73	RDF-DISTRIBUDORA DE PRODUTOS PARA SAUDE			202354350	RN
Destinatário					
CNPJ	Nome / Razão Social			Inscrição Estadual	UF
11.420.456/0001-27	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE DONA INES			ISENTO	PB
Destino da operação		Consumidor final		Presença do Comprador	
Emissão					
Processo	Versão do Processo	Tipo de Emissão	Finalidade		
0 - com aplicativo do Contribuinte	2.23	1 - Normal	1 - Normal		
Natureza da Operação	Tipo da Operação	Forma de Pagamento	Digest Value da NF-e		
VENDA A NAO CONTRIB FORA DO ESTADO	1 - Saída	0 - À vista	vLmlan4iOQa9CrwaKfntnpqspg4=		
Situação Atual: AUTORIZADA (Ambiente de autorização: produção)					
Eventos da NF-e	Protocolo	Data Autorização	Data Inclusão AN		
Autorização de Uso	424120002999107	07/03/2012 às 10:49:36	07/03/2012 às 10:52:43		
Dados Gerais					
Chave de Acesso	Número	Versão XML			
2412 0312 3053 8700 0173 5500 1000 0147 4912 8175 2249	14749	2.00			
NFe Emitente Destinatário Produtos e Serviços Totais Transporte Cobrança Informações Adicionais					
Dados dos Produtos e Serviços					
Num.	Descrição	Qty.	Unidade Comercial	Valor(R\$)	
1	ANALISADOR AUT.PIHEMAT.KX21N SYSMEX-ROCHE (ROCHE)	1,0000	UND	31.200,00	
2	ROCH.ANALISADOR URINA (URISYS 1100)-ROCHE (ROCHE)	1,0000	UND	4.489,00	

A exemplo da averiguação quanto à disponibilização/operacionalidade de alguns equipamentos, a verificação de destes outros deve ser objeto de análise na prestação de contas oriunda do Município.

Quanto às demais circunstâncias, os eventuais atropelos cometidos não são capazes de atrair juízo absoluto de reprovação. Isso porque a prestação de contas, sabidamente,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 17512/12

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”.⁴

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 026/11, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde, com interveniência da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal, e o Município de Dona Inês; **2) RECOMENDAR** diligências no sentido 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 e localização dos equipamentos adquiridos com recursos do presente convênio.

⁴ “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 17512/12

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 16110/12**, referentes ao 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 **Dona Inês**, **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 REGULAR COM RESSALVAS o convênio 026/11, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde, com interveniência da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal, e o Município de Dona Inês;

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 e localização dos equipamentos adquiridos com recursos do presente convênio.

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

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho 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