



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Senhor Conselheiro Paulo Curi Neto

Relator das Contas da Secretaria de Estado da Saúde

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - MPC/RO, órgão de estatura constitucional, previsto no artigo 130 da Constituição da República, com sede na Av. Presidente Dutra, 4229, Bairro Pedrinhas, nesta Capital, no exercício de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda e a fiscalização do cumprimento da lei no âmbito do Estado de Rondônia e seus municípios, assim como fundado nas disposições contidas nos artigos 80, I, e 81 da Lei Complementar n° 154/96, bem como no artigo 230, I, do Regimento Interno da Corte de Contas, e na Resolução n° 76/TCE-RO/2011 **FORMULA**

REPRESENTAÇÃO, com pedido de decisão monocrática

Para apuração de irregularidade na celebração de convênio, pelo Estado de Rondônia, com interveniência da Secretaria de Estado da Saúde, e a Associação Marcos Donadon, entidade sem fins lucrativos relacionada ao Deputado Estadual Marcos Donadon, em ofensa aos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, e moralidade.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

1 - Resumo dos fatos

Em 12 de dezembro do ano de 2011, foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, pelo Presidente do Conselho Estadual de Saúde de Rondônia - CES/RO, Senhor Raimundo Nonato Soares, cópias de processos administrativos relativos a convênios celebrados entre o Estado de Rondônia e entidades ligadas a Deputados Estaduais.

Conforme narra o Presidente do CER/RO, é possível verificar, em alguns processos, *"notória e pública ligação"* das entidades com representantes do Legislativo Estadual. Salienta ainda o Senhor Raimundo Nonato que existe uma *"predileção de algumas entidades sem histórico algum de serviços que chegam inexplicavelmente a receber por 2 ou mais convênios, com valores superiores a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)"*.

De posse dos referidos processos administrativos, constatou-se que, de fato, algumas entidades sem fins lucrativos foram contempladas com a concessão de subvenções sociais, intermediadas por convênios, apesar de terem ligação inequívoca com Deputados Estaduais, os quais, em todos os casos, foram os próprios autores das Emendas Parlamentares que resultaram nos repasses.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

A questão, por afrontar precedente normativo do Tribunal de Contas, conforme será expandido adiante, bem como princípios de ordem constitucional e administrativa, merece abordagem minuciosa.

2 - Das subvenções e dos convênios

Segundo preleciona Sérgio Jund¹, "subvenções são transferências correntes de recursos destinados a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas e visam à suplementação dos recursos de origem privada destinados à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica, educacional, sociais e, ainda, para cobrir o déficit de empresas públicas, ou seja, pertencentes à Administração Indireta".

Subsistem no ordenamento jurídico pátrio duas espécies de subvenções, quais sejam: (i) subvenções sociais e (ii) subvenções econômicas. *In casu*, interessa tão somente abordar a primeira, haja vista ter sido utilizada para o repasse de valores a instituições privadas no âmbito do Estado de Rondônia.

As subvenções sociais estão previstas no art. 16 da Lei nº 4.320/64, *in verbis*:

"Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de

¹ JUND, Sérgio. Administração, Orçamento e Contabilidade Pública. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, pag. 290.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

De acordo com os preceptivos legais acima transcritos, tem-se que subvenções sociais são aquelas que destinam a entidades públicas ou privadas, sem finalidade lucrativa, recursos financeiros com vistas à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional.

Ressalte-se que a concessão de subvenções deve ser excepcional, tendo vez sempre que tais serviços não puderem ser prestados diretamente pelo ente público e que a atuação de entidades privadas se revelar mais **econômica**.

Nesses termos é a lição lapidar de Sérgio Jund², senão vejamos:

"[...] a subvenção deve ser a exceção, pois a regra seria o ente governamental, caso possua

² JUND, Sérgio. Administração, Orçamento e Contabilidade Pública. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, pag. 290.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

condições e tenha interesse, fazê-lo diretamente, reservando as subvenções para suplementar a iniciativa dos particulares que atuarem nesse mister, após a devida aprovação pelos órgãos oficiais quanto aos critérios da legalidade e legitimidade na aplicação dos recursos por parte da entidade que o receberá”.

Saliente-se ainda a necessidade de participação de órgãos oficiais na análise dos critérios de legalidade e legitimidade na aplicação dos recursos. Significa que, na prática, a entidade beneficiária deverá atentar não só para parâmetros legais, mas também observar princípios do regime jurídico-administrativo vigente no país.

Avançando, impende destacar que o principal instrumento de transferência de recursos para a iniciativa privada é o **convênio**, instituto que, nas palavras de Maria Sylvia Zanella di Pietro, é a “*forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração*”³.

Constata-se, portanto, a possibilidade de concessão de subvenções sociais, a instituições privadas, sem fins lucrativos, valendo-se de convênio, para fins de estabelecimento de cooperação com o Poder Público, destinada à prestação de serviços de assistência social, médicos e/ou educacionais.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*. 19^a Ed. São Paulo: Atlas, 2006, pag. 337.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Nos termos expendidos alhures, além de se mostrar mais **econômica**, dita transferência de recursos deverá respeitar o regime jurídico administrativo do país, respeitando aos princípios da legalidade, igualdade, impessoalidade e moralidade administrativa.

Por legalidade, conforme clássica definição, deve-se entender que ao administrador público, como *longa manus* do legislador, somente é dado fazer aquilo que a lei expressamente permite ou autoriza.

A igualdade e a impessoalidade, princípios dessa feita considerados em uma só assentada, prestam-se a impedir que entidades particulares sejam favorecidas ou prejudicadas em decorrência de características pessoais, tais como relacionamentos de amizade ou de inimizade com autoridades responsáveis pelo repasse de finanças.

Ademais, a promoção pessoal, uma das facetas não quistas da impessoalidade, deve ser veemente repudiada, tanto pela administração pública quanto pelos órgãos de controle, notadamente quando almejada ou alcançada com supedâneo em verbas públicas.

Por fim, em observância ao princípio da moralidade, deve o administrador pautar sua atuação nos preceitos de ética, honestidade e boa-fé. Acerca do princípio, calha trazer à baila os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho⁴:

⁴ Filho. José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 22^a Ed. Editora: Lumen Juris.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

"O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve exigir não somente em relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.

O art. 37 da Constituição Federal também a ele se referiu expressamente, e pode-se dizer, sem receio de errar, que foi bem aceito no seio da coletividade, já sufocada pela obrigação de ter assistido aos demandados de maus administradores, frequentemente na busca de seus próprios interesses ou de interesses inconfessáveis, relegando para último plano os preceitos morais de que não deveriam se afastar.

O que pretendeu o Constituinte foi exatamente coibir essa imoralidade no âmbito da Administração. Pensamos, todavia, que somente quando o administradores estiverem realmente imbuídos de espírito público é que o princípio será efetivamente observado. Aliás, o princípio da moralidade está indissociavelmente ligado à noção do bom administrador, que não somente deve conhecer da lei como dos princípios éticos regentes da função administrativa."

Em todo caso, é inequívoco que os princípios abordados convergem no sentido de que ao administrador não é possível valer-se da coisa pública para a busca de interesses próprios ou que não correspondam a aspirações



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

legítimas da sociedade. Assim, é necessário coibir o repasse de valores públicos a entidades privadas ligadas, direta ou indiretamente, a autoridades públicas.

Com esse desiderato, a eminente Procuradora do Ministério Público de Contas, Yvonete Fontenelle de Melo, manifestou-se nos seguintes termos⁵:

" [...] há que se adotar medidas que **coíbam a utilização de recursos públicos por 'entidades beneficentes', para promoção pessoal de políticos.**

Atendendo aos requisitos legais qualquer pessoa pode fundar uma instituição beneficente. Costumeiramente os políticos o fazem, montam uma sociedade beneficente, e passam a atender a população carente, não havendo ilegalidade nesse fato. Salvo as vedações previstas em normas eleitorais, não há óbice à instituição e atuação de entidade beneficente por políticos.

Todavia, **é vedada a utilização de recursos públicos para promoção pessoal de políticos.** Portanto, não é permitido que pessoa vinculada a entidade ou com familiares diretos que a dirijam utilizem a estrutura daquela para promoção pessoal junto à população carente, com recursos públicos.

Ressalte-se que a Carta Magna, no § 1º do artigo 37⁶ veda até a promoção pessoal de autoridades ou

⁵ Parecer nº 308/2010 - processo nº 3795/2004.

⁶ CF37§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

servidores públicos com recursos públicos no âmbito da Administração. O que reforça a necessidade da extensão desse proibitivo àqueles que estejam realizando serviços à comunidade com recursos públicos.

Em sua conclusão, a D. Procuradora postulou, em caráter inibitório, que fosse firmado precedente que aduzisse a *"inconstitucionalidade por contrariedade aos princípios da moralidade e da impessoalidade dispostos no artigo 37 da Constituição Federal, avençar convênio com entidades que promovam de qualquer forma as pessoas de seus dirigentes, parentes ou agentes políticos"*.

Ato seguinte, a Corte de Contas, acompanhando voto do Eminentíssimo Conselheiro Paulo Curi Neto, firmou precedente normativo, de cunho preventivo e pedagógico, com o seguinte teor:

"É vedado à Administração Pública o repasse de recurso público, por meio de convênio, pacto, ajuste ou outro instrumento congêneres que caracterize acordo de vontades para a satisfação de objetivos comuns, a entidades que direta ou indiretamente guardem relação com pessoa participante de pleito eleitoral. Tal vedação tem por fim precaver a promoção pessoal de político ligado a essas instituições e o malferimento dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da isonomia etc."



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

O precedente normativo foi comunicado a todos os gestores estaduais e municipais, cumprindo destacar o recebimento do Ofício Circular nº 007/PLENO/SGS/11 pelo Excelentíssimo Governador do Estado de Rondônia - Senhor Confúcio Aires Moura e pelo Secretário de Estado da Saúde - Senhor Orlando José de Souza Ramires, ambos em **27.7.2011**.

3 - Do Processo Administrativo nº 01-1712.1265-00/2011

O processo referenciado tem por objeto a celebração de convênio entre o Estado de Rondônia, por intermédio da Secretaria de Estado da Saúde, e a **Associação Beneficente Marcos Donadon - AMD**, sediada no Município de Vilhena, com vistas à aquisição de kits e materiais destinados à realização de exames laboratoriais na comunidade local.

Segundo consta da cláusula segunda do Termo de Convênio⁷, o valor repassado à associação totalizou R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais), quantitativo que, nos moldes do Ofício nº 005/GDMD/2011, foi solicitado por meio da Emenda nº 073, **de autoria do Deputado Estadual Marcos Donadon**.

O Convênio nº 121/PGE-2011 foi celebrado em 1 de julho de 2011, tendo por objeto, nos termos contidos na Cláusula Primeira, *"a cooperação entre o Estado e a Associação, para desenvolverem em conjunto ação, na área de saúde, tendo por meta ampliar o atendimento às pessoas*

⁷ Fls. 61/67 do Processo Administrativo.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

carentes, com a realização de exames laboratoriais de baixa, média e alta complexidade, na região de Vilhena-RO”.

Saliente-se que, nos moldes contidos no ofício nº 4688/CONV/GAB.SESAU, o prazo para execução dos serviços pela Associação expira em 25.8.2012, devendo ocorrer a prestação de contas dos repasses efetivados até 24.10.2012.

No vertente caso, inequívoca a existência de afronta aos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade e à moralidade, tendo em vista a ligação patente entre o **Deputado Estadual Marcos Donadon**, autor da Emenda Parlamentar que resultou na celebração do convênio, e à **Associação Beneficente Marcos Donadon**, a qual leva o mesmo nome do Parlamentar.

Impossível, na espécie, dissociar a imagem do Deputado e da associação, de modo que, é verossímil pressupor, a repercussão dos exames laboratoriais efetivados pela entidade beneficente caracteriza promoção pessoal do Excelentíssimo Deputado.

De outro lado, a documentação concernente à celebração do convênio indica que este foi firmado em 1.7.2011, ou seja, em data anterior às científicas do Chefe do Executivo Estadual e do Secretário de Estado da Saúde acerca do entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia que veda à Administração pública o repasse de recursos públicos a entidades que guardem



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

relação com pessoa participante de pleito eleitoral, que ocorreram, em todos os casos, em **27.7.2011**. Dessa modo, não há que se falar, nesse primeiro momento, em punição das autoridades envolvidas com base no precedente normativo fixado pela Corte de Contas.

Nada obstante, o contexto fático narrado demanda atuação incisiva do Tribunal de Contas em relação à aplicação dos recursos repassados, principalmente no que diz respeito à **economicidade**, consubstanciada na compatibilidade dos valores dos materiais adquiridos com aqueles praticados no mercado.

No ponto, procedemos abaixo comparação dos valores atribuídos a alguns materiais, constantes na Planilha Orçamentária do Plano de Trabalho que instrui o Projeto Básico apresentado pela **AMD**, e aqueles constantes de Registro de Preço firmado pela Prefeitura do Município de Porto Velho⁸.

ITEM	Valor unit. (convênio)	Valor unit. (Ata da PMPVH)	Percentual da diferença
Colesterol total	R\$ 78,00	R\$ 35,00	122,86%
Glicose	R\$ 54,00	R\$ 45,50	18,64%
Triglicerídeos	R\$ 186,00	R\$ 91,00	104,39%

⁸ Processo nº 07.00617-000/2011. Pregão Presencial nº 129/2011. Registro de Preços nº 032/2011. DOM nº 4.179 de 6.2.2012. O Registro de Preços pode ser consultado no sítio eletrônico da Prefeitura do Município de Porto Velho. A tabela dos preços registrados encontra-se em anexo a presente representação.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

TGO	R\$ 88,00	R\$ 19,58	349,43%
TGP	R\$ 88,00	R\$ 19,58	349,43%
Albumina	R\$ 37,30	R\$ 19,95	86,96%
Colesterol HDL	R\$ 375,00	R\$ 7,70	4.770,12%
Bilirrubina	R\$ 86,00	15,60	451,28%
Uréia	R\$ 147,00	R\$ 35,75	311,18%
Proteínas Totais	R\$ 25,00	R\$ 20,88	19,73%
Cálcio	R\$ 49,00	R\$ 22,23	120,42%
Ácido Úrico	R\$ 64,00	R\$ 48,10	33,05%
Creatinina	R\$ 39,90	R\$ 14,30	179,02%
Aslo	R\$ 124,00	R\$ 66,68	85,96%

Verifica-se, dos dados acima colacionados, diferenças exorbitantes entre os preços registrados pelo Município de Porto Velho e o orçamento apresentado pela instituição beneficente.

É bem verdade que os materiais adquiridos pela AMD não o foram (ou serão) necessariamente nos valores supracitados, já que, nos termos insculpidos na Cláusula Quinta do Convênio nº 121/PGE-2011, a Conveniente deveria "buscar sempre, para a realização de compras e serviços, perante terceiros, competitividade, além de economicidade, qualidade e eficiência, através de prévia cotação de preços, para esse mister divulgando previamente a necessidade destas compras e serviços, com pelo menos uma publicação pelo Diário Oficial do Estado e as demais em jornal de ampla circulação".



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

De todo modo, a Secretaria Regional de Controle Externo de Vilhena deverá ser admoestada a acompanhar, *pari passu*, pelo período remanescente de aplicação dos recursos transferidos, o atendimento às cláusulas do Convênio nº 121/PGE-2011, bem como o respeito ao princípio da economicidade, mormente no que se refere à compatibilidade dos preços dos produtos adquiridos com aqueles praticados no mercado.

Ressalte-se que constitui causa de rescisão do convênio o descumprimento das normas estabelecidas, por inadimplemento de quaisquer de suas cláusulas ou condições⁹ e, ainda, que o Conveniente se comprometeu a restituir os valores repassados pelo Estado na hipótese de inexecução do objeto do convênio **ou má aplicação dos valores**¹⁰.

Desse modo, caso a unidade técnica da Corte de Contas verifique a existência efetiva de superfaturamento na aquisição dos materiais laboratoriais, ou ainda, irregularidade grave no cumprimento da avença, deverá submeter imediatamente a matéria ao Conselheiro Relator¹¹, que poderá, em proteção ao erário, determinar a suspensão da aplicação dos recursos ainda não utilizados, bem como outras medidas tendentes ao ressarcimento dos cofres públicos.

⁹ Cláusula Décima do Convênio nº 121/PGE-2011.

¹⁰ Cláusula Décima Segunda do Convênio nº 121/PGE-2011.

¹¹ Conforme previsão existente no art. 75 O Regimento Interno.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

4 - Conclusão

Diante do exposto, considerando a notória vinculação entre o Deputado Marcos Donadon e a Associação Beneficente Marcos Donadon, bem como a possibilidade de lesão ao erário em função do sobrepreço dos orçamentos apresentados pela Associação, o Ministério Público de Contas requer seja:

I - autuada a vertente representação para apuração de possíveis irregularidades na execução do Convênio nº 121/PGE-2011;

II - Determinado à Secretaria Regional de Controle Externo de Vilhena, por meio de Decisão Monocrática, com o escopo de evitar dano ao erário, o acompanhamento concomitante da aplicação do valor de R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais) repassado pelo Governo do Estado de Rondônia, com interveniência da SESAU/RO, à Associação Beneficente Marcos Donadon, principalmente no que diz respeito à compatibilidade dos valores dos produtos adquiridos com aqueles praticados no mercado local (**economicidade**) e demais requisitos contidos nas cláusulas do convênio firmado (notas fiscais, relação de bens e serviços, adquiridos, produzidos ou construídos com os recursos recebidos do Estado, comprovantes de publicidade das cotações de preços, etc.);

III - Seja a referida Unidade Técnica admoestada da necessidade de comunicar à Relatoria a existência efetiva de superfaturamento na aquisição dos materiais laboratoriais ou a constatação de irregularidade



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

grave no cumprimento da avença, viabilizando a adoção de eventuais medidas cautelares destinadas a salvaguardar o erário.

Porto Velho, 12 de março de 2012.

Érika Patrícia Saldanha de Oliveira

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas