



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 07603/12

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 -SEMAD (interveniente)

Prefeitura Municipal de Alagoinha (segunda conveniente)

Responsáveis: Waldson Dias de Souza / Manoel Ludgério Pereira Neto / Alcione Marcação de Moraes Beltrão

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 com ressalvas. Recomendações.

ACÓRDÃO AC2 – TC 00952/13

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da análise do convênio 025/11, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde – SES, com interveniência da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal, e o Município de Alagoinha, com o objetivo de transferir recursos financeiros da ordem de R\$50.000,00 ao segundo conveniente, destinados à aquisição de equipamentos e materiais para implantação de um laboratório municipal de análises clínicas, a exemplo de aparelho de hematologia, agitador orbital, sistema auto-reverso e demais equipamentos constantes no plano de trabalho.

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)** não apresentação da prestação de contas no prazo, reportando-se aos relatórios mensais da contrapartida solidária; **3)** não aplicação de recursos do convênio no mercado financeiro, o que teria ocasionado prejuízo na ordem de R\$288,25; **4)** não localização de um equipamento (autoclave), adquirido pelo valor de R\$2.900,00; **5)** ausência de extratos da conta-corrente dos recursos, referentes ao período de outubro a dezembro/2011; e **6)** omissão quanto à destinação do saldo remanescente, no valor de R\$1.832,49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 07603/12

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foram efetuadas as citações de todos os interessados, tendo sido apresentados esclarecimentos por parte do Sr. MANOEL LUDGÉRIO PEREIRA NETO, Secretário de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal, e da Sra. ALCIONE MARACAJÁ DE MORAIS BELTRÃO, Prefeita do Município de Alagoinha.

Depois de examinadas as peças defensórias, a Auditoria lavrou novel relatório, concluindo pela permanência das falhas anteriormente apontas, com exceção da ausência de extratos da conta corrente, já que estes foram apresentados.

Em sessão realizada no dia 25 de setembro de 2012, os membros desta colenda Câmara proferiram a Resolução RC2 – TC 00359/12, por meio da qual resolveram:

1) ASSINAR PRAZO de 60 (sessenta) dias para que a Sra. ALCIONE MARACAJÁ DE MORAIS BELTRÃO, Prefeita de **Alagoinha**, 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 025/11.

Buscando atender ao que foi decidido, a Prefeita juntou aos autos do Documento TC 01820/13, tendo a Auditoria, após a devida análise, atestado que as impropriedades remanescentes foram elididas, salvo a questão relativa à aplicação dos recursos do convênio no mercado financeiro, o que teria ocasionado prejuízo na ordem de R\$288,25.

Os autos seguiram ao Ministério Público junto ao Tribunal que, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, pugnou pela regularidade da prestação de contas do convênio ora examinado, bem como pela determinação à gestora municipal no sentido de que houvesse o ressarcimento da quantia de R\$288,25 aos cofres públicos.

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

A Gestora apresentou prova do recolhimento aos cofres do Município da quantia impugnada (R\$288,25), com fulcro no § 2º do art. 12 da LOTCE/PB (Documento TC 10293/13).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 07603/12

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 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).

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 07603/12

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 à manutenção de saldos em conta corrente, quando deveriam estar financeiramente aplicados. Tal circunstância teria ocasionado prejuízo na ordem de R\$288,25.

O fato, por si só, não se mostraria razoável para responsabilizar o gestor ou impor irregularidade à prestação de contas ao ajuste firmado, num cenário em que houve a administração da importância de R\$50.000,00 na execução do objeto conveniado, sem indicação de desvio ou malversação.

Contudo, ao tentar elidir a falha registrada, a gestora ressarcou o numerário questionado à conta corrente específica do convênio, fazendo-o com recursos do tesouro municipal, quando deveria ter utilizado seus próprios recursos. Esta atitude, embora tenha gerado decréscimo nos cofres municipais, não configura dano ao erário, na medida em que o Município cumpre a sua obrigação para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 07603/12

com o Estado, habilitando-o a celebrar novos ajustes com repasses financeiros. De toda forma, a Gestora comprovou o recolhimento do numerário aos cofres municipais como vindicado pela Auditoria.

Quanto ao exame dos fins pretendidos, observa-se que o objeto conveniado foi devidamente concretizado. A falha relativa à ausência de aplicação dos recursos no mercado financeiro 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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 07603/12

http://www.geocities.com). In verbis: “(...) 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 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 00359/12;

2) JULGAR REGULAR a prestação de contas do convênio 025/11, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde, com interveniência da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal, e o Município de Alagoinha; e

3) RECOMENDAR diligências no sentido no sentido de que as falhas aqui ventiladas não se repitam em procedimentos futuros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 07603/12

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 07603/12**, referentes ao convênio 025/11, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde – SES, com interveniência da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal, e o Município de **Alagoinha**, **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 00359/12 por parte da Prefeita ALCIONE MARCAJÁ DE MORAIS BELTRÃO;
2. **JULGAR REGULAR** a prestação de contas do convênio em epigrafe;
3. **RECOMENDAR** diligências no sentido de que as falhas aqui ventiladas não se repitam em procedimentos futuros.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

João Pessoa, 07 de maio 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

Em 7 de Maio de 2013



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho

PRESIDENTE



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Elvira Samara Pereira de Oliveira

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO