



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

PROCESSO TC Nº 01140/04

PARECER Nº 01683/11

ORIGEM: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA

NATUREZA: CONVÊNIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS

CONVÊNIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. FALHAS CONTÁBEIS. CONDUTA NÃO DANOSA AO ERÁRIO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES. No campo da ação pública, descuidar da estrita legalidade sem, contudo, corroer o seu caráter de legitimidade, não conduz à despesa pública a mácula da irregularidade.

P A R E C E R

Versam os autos sobre o exame do Convênio nº 006/2004, celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação e a Secretaria de Estado da Infraestrutura – SEIE, com interveniência da Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado – SUPLAN, objetivando a execução de obras de unidades escolares em diversos municípios paraibanos.

Após o regular trâmite processual, com observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, a d. Auditoria concluiu, conforme relatório final de fls. 2.926/2.928, que o total de pagamentos efetuados foram superiores ao valor do total do Convênio em R\$ 16.372,25.

É o relatório.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Dentre os princípios que norteiam a Administração Pública 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).

Sobre eficiência, legalidade e busca de bons resultados na ação da Administração Pública, discorre o eminente Professor Airton Rocha da Nóbrega¹, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. *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 óbvia, 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).

No mesmo passo, com o advento da Carta da República de 1988, vem sendo objetivo do controle externo a fiscalização da gestão pública sob os enfoques da

¹ NÓBREGA, Airton Rocha da. (Advogado e Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas). *O Princípio Constitucional de Eficiência*. In <http://www.geocities.com>.



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. A fusão desses elementos reflete, justamente, o norte da fiscalização, como sendo a análise de resultados tangentes a economicidade e benefício auferido pela sociedade. Assim, o foco principal deverá estar sempre na verificação do que foi alcançado pela ação pública e, o acessório, nos meios empregados. A inversão desses valores pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados conquistados, 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, ao comentar a atuação da auditoria pública:

*“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”.*²

Desta forma, no campo da ação pública, descuidar da estrita legalidade sem, contudo, corroer o seu caráter de legitimidade, não conduz à despesa pública a mácula da irregularidade. Neste sentido, valioso trabalho sobre Tribunais de Contas, 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”.*³

No ponto, conforme derradeiro relatório da d. Auditoria, a divergência de R\$ 810 mil nos valores movimentados foi reduzida para R\$ 16 mil, e, conforme quadro de fl. 2927, cuida-se informalidade em valores contabilizados, não caracterizando conduta

² VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.

³ “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

danosa ao erário. No mais, a anterior falta de comprovação de recolhimento de ISS foi solucionada.

Assim, embora se houvesse pecado quanto a alguns aspectos formais (estrita legalidade), sob os enfoques da legitimidade e economicidade (eficácia, eficiência e efetividade) a despesa pública em apreço mostrou-se regular.

Ante o exposto, em harmonia ao parecer emitido às fls. 2864/2866, opino no sentido de que seja julgada **REGULAR COM RESSALVAS** a presente prestação de contas, com **ENVIO** de informações à Receita Federal do Brasil quanto aos fatos relacionados a contribuições previdenciárias.

É o parecer, S.M.J.

João Pessoa, 05 de dezembro de 2011.

ANDRÉ CARLO TORRES PONTES
Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB