



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 07697/05

Origem: Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba – FUNCEP

Natureza: Convênio / Recurso de Apelação

Recorrente: João Luis de Lacerda Júnior

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

RECURSO DE APELAÇÃO. Termo de Convênio entre a Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba – FUNCEP e o Município de Amparo/PB, objetivando a reforma do Posto Médico da Cidade. Excesso concernente aos pagamentos efetuados acima da importância efetivamente contratada. Imputação de débito. Recurso de apelação. Provimento parcial. Desconstituição do débito imputado e da multa aplicada. Manutenção das demais deliberações.

ACÓRDÃO APL – TC 00868/12**RELATÓRIO**

O presente processo trata da análise das contas do Sr. JOÃO LUÍS DE LACERDA JÚNIOR, gestor do Convênio FUNCEP 003/2005, celebrado em 29 de novembro de 2005, entre o Estado da Paraíba, através do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba – FUNCEP, e o Município de Amparo/PB, objetivando a reforma do Posto Médico da Cidade.

Em 15 de setembro de 2011, a 1ª Câmara deste Tribunal, através do Acórdão AC1 - TC 2291/11, publicado em 21 de setembro de 2011, decidiu, dentre outras deliberações, **julgar irregulares** as referidas contas e **imputar** ao Prefeito Municipal de Amparo/PB, Sr. JOÃO LUÍS DE LACERDA JÚNIOR, **débito na quantia de R\$ 57.606,93**, concernente aos pagamentos efetuados acima da importância efetivamente contratada sem apresentação de qualquer justificativa, com aplicação de multa ao mesmo, no valor de R\$ 2.805,10.

Inconformado, o interessado impetrou o recurso de apelação em 06 de outubro daquele mesmo ano (fls. 616/626).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 07697/05

Ao examinar as razões e documentos apresentados, a Auditoria, em relatório de fls. 652/653, informou no quadro do subitem 2.1 que a despesa total com o convênio foi de R\$ 557.789,74, concluindo, em suma, a título de irregularidades, pelas seguintes ocorrências:

- a) Ausência de termo aditivo para despesa no valor de R\$ 136.353,78;
- b) Não constam nos autos as prestações de contas referentes à 6ª medição e aos “itens não planilhados”;
- c) Não foi verificada no SAGRES a despesa referente à 5ª medição, no valor de R\$ 49.606,00;
- d) Medições disponibilizadas informam o valor acumulado (executado) de apenas R\$ 532.579,08.

Instado a se pronunciar o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, opinou “*pela procedência parcial do apelo, apenas para retificar o valor do débito imputado de R\$ 57.606,93 para R\$ 25.209,94, devendo remanescer os demais termos do Acórdão AC1 – TC 2291/11.*”

Após diligência *in loco* solicitada pelo Relator, a Auditoria depois de informar sobre a conclusão e funcionamento da obra, em última análise de fls. 709/710 e 713, concluiu que o valor total despendido na obra foi de **R\$ 557.789,74**, sendo os itens passíveis de mensuração avaliados em R\$ 546.250,99, gerando um excesso de R\$ 11.538,75 conforme quadro a seguir:

IRREGULARIDADE	Valor indevido R\$
Serviço não efetivamente executado – muro c/ mureta e estaca de ponta reta c/ arame farpado	1.538,01
Pagamento a maior que o informado no boletim referente a 8ª medição	10.000,74

O processo foi agendado para a sessão do último dia 07 e adiado para a presente sessão, em virtude do complemento de instrução já mencionado, sem nova manifestação do Ministério Público e com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 07697/05

VOTO DO RELATOR

Em **preliminar**, cabe conhecer recurso de apelação em vista de satisfazer o art. 32 da LOTCE, que prevê a possibilidade de sua interposição conforme texto a seguir:

Art. 32. Cabe apelação para o Tribunal Pleno das decisões definitivas proferidas por qualquer das Câmaras.

Parágrafo Único – A apelação será interposta no prazo de quinze (15) dias, contados na forma do art. 30 desta Lei. (Redação dada pela LC nº 91, de 29/10/2009).

O art. 30 e seu § 2º, da mesma Lei, preceituam:

Art. 30. Salvo disposição em contrário, para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento. (Redação dada pela LC nº 91, de 29/10/2009).

§2º Considera-se como data da publicação o primeiro dia útil seguinte ao da disponibilização da informação no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal;

Da leitura do dispositivo acima transcrito, tem-se que o recurso em apreço é tempestivo, vez que a decisão foi publicada em 21 de setembro de 2011 e o apelo está datado de 06 de outubro do mesmo ano.

Os demais pressupostos recursais também foram satisfeitos, pois, o recurso foi interposto por parte legítima e na forma prevista no RITCE, nos artigos 173 a 176.

No **mérito**, é de considerar inicialmente que 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 07697/05

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 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).

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 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 tangente à economicidade e ao 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

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>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 07697/05

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, modicamente, 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

É o caso dos autos. A d. Auditoria, ao examinar o custo da obra de construção do posto médico do Município de Amparo, verificou um pagamento por despesa cujos serviços não foram executados no valor de R\$ 1.538,01. O outro excesso de custo apontado no montante de R\$ 10.000,74 não está relacionado à avaliação propriamente dita e sim ao pagamento em valor superior ao constante em boletim de medição. Neste caso o valor correto seria R\$ 6.901,58, vez que em relatório de fls. 709/710 a própria Auditoria informa que a medição importa em R\$ 3.098,42.

Como se pode inferir, tanto dos serviços ditos como não executados quanto do pequeno acréscimo decorrente de pequenos acertos finais não previstos na planilha inicial, que o excesso foi

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 07697/05

identificado a partir de exame das medições, sem se cotejar a avaliação propriamente dita da obra, cujo valor total não foi questionado. Por outro lado, é de se considerar o percentual ínfimo que representa o valor considerado como indevido, R\$ 8.439,59, em relação ao total gasto com as obra analisada, R\$ 557.789,74. Ou seja, apenas 1,51%.

Com efeito, a d. Auditoria, em seus relatórios, identifica atropelos em algumas das formalidades legais na execução da obra, como a mudança no objeto (reforma de um posto médico para construção de um novo sem aditivo ao convênio), pagamento acima do montante pactuado sem a formalidade do aditivo contratual ou ainda pagamento por itens não planilhados sem formalizar a prestação de contas. Todavia, não fez o Órgão Técnico restrição à concretude do objetivo perseguido, não apontando, até mesmo, incoerência entre os preços ofertados individualmente e aqueles vistos no mercado da época. Assim, embora se houvesse pecado quanto a alguns aspectos formais (estrita legalidade), sob os enfoques da legitimidade e economicidade (eficácia, eficiência e efetividade) o procedimento mostrou-se regular.

Assim, VOTO no sentido de que o Tribunal Pleno decida:

- a) **TOMAR CONHECIMENTO** do recurso de apelação;
- b) **DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL**, para reformar o Acórdão AC1 – TC 02291/11, no sentido de:
 - 1) **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as despesas com a obra de construção do posto médico do Município de Amparo, decorrente de convênio celebrado entre a Prefeitura Municipal de Amparo e o FUNCEP, ressalvas em razão de desobediência a aspectos formais;
 - 2) **DESCONSTITUIR** a imputação de débito e a multa aplicada;
 - 3) **DESCONSTITUIR** a decisão de enviar peças dos autos à Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba;
 - 4) **MANTER** as demais deliberações nele contidas; e
- c) **DETERMINAR** o arquivamento dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 07697/05

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 07697/05**, referentes ao do Convênio FUNCEP 003/2005, celebrado entre o Estado da Paraíba, através do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba – FUNCEP, e o Município de Amparo/PB, objetivando a reforma do Posto Médico da Cidade, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em: **a) TOMAR CONHECIMENTO** do recurso de apelação; **b) DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL**, para reformar o Acórdão AC1 – TC 02291/11, no sentido de: 1) **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as despesas com a obra de construção do posto médico do Município de Amparo, decorrente de convênio celebrado entre a Prefeitura Municipal de Amparo e o FUNCEP, ressalvas em razão de desobediência a aspectos formais; 2) **DESCONSTITUIR** a imputação de débito e a multa aplicada; 3) **DESCONSTITUIR** a decisão de enviar peças dos autos à Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba; 4) **MANTER** as demais deliberações nele contidas; e **c) DETERMINAR** o arquivamento dos autos.

Registre-se e publique-se.

Sala das Sessões do TCE-PB.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 21 de novembro de 2012.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Procuradora-Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão
Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB