TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC – 05226/12

Convênio nº 322/2011 celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação, com interveniência da Secretaria do Desenvolvimento e da Articulação Municipal e a Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé. Regularidade com Ressalvas. Recomendações.

ACÓRDÃO AC1 - TC 02196/2013

RELATÓRIO

O presente Processo trata da análise da Prestação de Contas do Convênio nº 322/2011, celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação, com interveniência da Secretaria de Desenvolvimento e da Articulação Municipal e a Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé, visando à aquisição de equipamentos para melhoria do funcionamento de escolas municipais, tais como computador, impressora, datashow,/retroprojetor, câmera fotográfica, freezer e demais equipamentos listados no Plano de Trabalho.

O valor do convênio em epígrafe corresponde a R$ 80.000,00, tendo sido utilizada a seguinte fonte de recurso: FUNDEB, Fonte "03", sendo R$ 40.000,00 após a publicação do instrumento e R$ 40.000,00 até 31/12/2011, após solicitação do Convenente e Parecer sobre a regularidade na aplicação dos recursos e na implementação da contrapartida solidária.

A Auditoria desta Corte, em seu relatório preliminar, concluiu pela existência de irregularidades que ensejaram a citação do Sr. Harrison Targino, Secretário de Educação e da Sra. Alderi de Oliveira Caju, Prefeita do Município de Bonito de Santa Fé, para fins de apresentação de defesa e esclarecimentos a esta Corte de Contas.

Após a análise das defesas apresentadas, a Auditoria apontou as seguintes irregularidades remanescentes, de responsabilidade do Convenente – Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé e do Concedente – Secretaria de Estado da Educação:

a) a 1ª parcela foi liberada em 25/11/2011, quando deveria ter sido na data da publicação do convênio, em 07/10/2011, conforme disposto na Cláusula 3ª, I, a (Decreto Estadual nº 29.463/08, art. 11, VIII);

b) liberação da 2ª parcela sem o relatório mensal de andamento do plano de ação para implementação da contrapartida solidária, previsto na Cláusula 3ª, I, a (Decreto Estadual nº 29.463/08, art. 11, § 4º);

c) ausência de parecer da prestação de contas parcial, no que se refere ao cumprimento do objeto e da contrapartida solidária (Decreto Estadual nº 32.168/11, reeditado em fevereiro de 2012, art. 9º).

d) em relação apenas ao convenente, verificou-se a apresentação do Relatório da Contrapartida Solidária somente após a liberação total dos recursos, frustrando a finalidade para qual foi exigida a sua apresentação mensal.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em cota da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão Marcílio, após análise da matéria, opinou pela:

a) Citação da Sr.ª ALDERI DE OLIVEIRA CAJU, Prefeita Municipal de Bonito de Santa Fé para, querendo, apresentar defesa, no prazo legal, exclusivamente a respeito das questões jurídicas ventiladas nesta manifestação ministerial, eis que, em relação aos demais fatos apurados pela Auditoria a Chefe do Poder Executivo Municipal já produziu arrazoado defensivo (fls. 275/282);
b) Citação do Sr. AFONSO CELSO CALDEIRA SCOCUGLIA, ex-secretário estadual de educação, para, se quiser, no prazo legal, oferecer justificativas em relação às irregularidades apontadas pela Unidade Técnica (relatório de fls. 265/268), bem como quanto aos termos deste posicionamento ministerial, porquanto, o nominado, conquanto tenha figurado como representante do Estado da Paraíba quando da celebração do convênio em apreço, ainda não integra a relação processual;
c) Citação do Sr. MANOEL LUDGÉRIO PEREIRA NETO, Secretário de Estado do Desenvolvimento e Articulação Municipal, para, se quiser, no prazo legal, oferecer justificativas em relação às irregularidades apontadas pela Unidade Técnica (relatório de fls. 265/268), bem como quanto aos termos deste posicionamento ministerial, porquanto, o nominado, apesar de também ter figurado como representante do Estado da Paraíba quando da celebração do convênio em apreço, na condição de interveniente, igualmente não participa da relação processual;
d) Instauração de processo de Inspeção Especial no âmbito desta Corte de Controle para, de maneira preventiva, examinar procedimentos administrativos ou convênios já celebrados durante o exercício financeiro em curso, tendo por base o denominado Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba – contrapartida solidária, especialmente quando se sabe que o Governo do Estado já lançou o Edital - PACTO 2013, conforme informação disposta no portal eletrônico www.pacto.pb.gov.br, sem prejuízo de expedição de Medida Cautelar, pela Relatoria deste feito, no sentido de suspender a assunção atual de convênios, desde que presentes os requisitos legais para a concessão da tutela emergencial.

O presente processo foi agendado para esta Sessão, tendo sido realizadas as notificações de praxe.

VOTO DO RELATOR

Conclusos os autos, verifica-se que remanesceram algumas irregularidades apontadas pela auditoria, atinentes a aspectos formais do Convênio celebrado entre as partes, falhas estas que, na visão deste Relator, não comprometeram a finalidade almejada pelos envolvidos e, em última instância, não trouxeram prejuízos ao erário. Exige-se, por outro lado, adequação de Concedente e Convenente às exigências do pacto firmado, sob pena de desvirtuamento e alcance pretendido pelo Instituto Jurídico veiculado entre as partes.

Feitas estas premissas, folheando-se os autos, observa-se que o Ministério Público Especial faz abordagem da matéria sob o enfoque da Constitucionalidade e Legalidade, vale dizer, defende a impossibilidade da celebração do presente Convênio, nos termos ajustado, tendo em vista que a contrapartida solidária a ser assumida pelo convenente Município de Bonito de Santa Fé traduz-se em obrigações não financeiras, tais como, "matricular 60 crianças de 0 a 3 anos em creches; 15 crianças de 4 a 5 anos na pré-escola e 157 jovens no ensino fundamental, além de outros deveres", o que não se enquadra no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esclarece, ainda, o Órgão Ministerial, que *"o objeto do convênio em apreço, 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 de Bonito de Santa Fé, porquanto as metas descritas às fls. 17 dos autos representam ilegítima imposição de obrigações de um Estado-Membro em relação ao Município, ambos integrantes da Federação Brasileira, com claro vilipêndio à autonomia do Ente Político Mirim".*

Com a devida *vênia*, recorrendo à boa doutrina administrativa preconizada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, convênio é uma "forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração."[1] À luz deste excerto, infere-se que os entes conveniados possuem interesses convergentes. Neste mesma linha, veja-se a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

> "Consideram-se convênios administrativos os ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público."[2][1]

No tocante ao tema, a Carta Maior assim prescreve em seu artigo 241:

---

[1] *DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 15ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 292.*
[2] *CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 183.*

> "Art. 241 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."

Neste ponto, como bem salienta o Procurador Marcílio Toscano Filho, nos autos do processo TC 03315/12, *"como o convênio envolve a congruência de esforços visando um objetivo comum, que no caso será um interesse público, caberá a entidade ou órgão repassador fiscalizar a sua devida execução, de forma a atingir a plena execução do objeto do convênio."* Sem olvidar, contudo, da função constitucional de controle externo a ser exercida pelos Tribunais de Contas, também em relação às formalidades e exigências legais atinentes aos Convênios.

Nesse diapasão, a celebração de um Convênio pressupõe interesse recíproco entre os participantes na realização de determinado objeto, o qual será concretizado através da reunião de mútuos esforços e cooperação, sendo dever do gestor público manejar o erário com o máximo zelo e comprometimento legal e executá-lo com estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes.

Entendo, pois, que o debate ou questionamento levantado pelo MPjTCE-PB não pode obstar a análise do presente Convênio, devendo as questões jurídicas suscitadas serem travadas no âmbito judicial, limitando-se esta Corte de Contas à análise dos elementos de prova e documentação colacionados aos autos, e sobre eles exercer a sua função fiscalizadora.

Destarte, conforme se subtrai dos autos processuais, e com a devida vênia ao Órgão Técnico, as impropriedades constatadas não ensejam prejuízo ao erário ou qualquer dano à execução do convênio, e, *in casu*, insta observar que o apego exacerbado às formalidades que não geram prejuízo ao erário não podem implicar em uma absoluta frustração à finalidade precípua do convênio, posto que este não é um fim em si mesmo. Deve, sim, ser aferido se o ato, conquanto em desconformidade com a lei ou ajuste, atendeu ao que se pretendia, não restando violação aos princípios ou direitos de terceiros.

De outra banda, considerando que o Convênio ora apreciado foi celebrado com esteio no Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba, e que tal Pacto objetiva a "melhoria de vida dos paraibanos", o que implica numa ação fiscalizadora voltada mais aos aspectos qualitativos dos produtos e serviços a serem ofertados à demanda cidadã paraibana, não se vislumbra empecilho a estipulação de contrapartida de caráter não financeiro. Pelo contrário, a fixação de tais obrigações a serem cumpridas pelo convenente deve servir de estímulo ao seu cumprimento, cujo benefício maior será a melhoria da qualidade de vida dos paraibanos. E sob esta ótica que deve repousar a análise do presente convênio, o que implica em esforço conjunto das partes conveniadas visando aperfeiçoar a execução do pacto firmado, evitando a repetição das falhas supramencionadas e evidenciadas pela Auditoria em seu Relatório.

Ante o exposto, este Relator vota, no sentido de que esta Corte de Contas:

1. Julgue **Regular com Ressalvas** o Convênio nº 322/2011, celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação, com interveniência da Secretaria de Desenvolvimento e da Articulação Municipal e a Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé, visando à aquisição de equipamentos para melhoria do funcionamento de escolas municipais, tais como computador, impressora, datashow,/retroprojetor, câmera fotográfica, freezer e demais equipamentos listados no Plano de Trabalho;

2. **Recomende** ao Convenente – Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé e Concedente – Secretaria de Estado da Educação no sentido de não reincidir nas falhas ora apontadas, quando da celebração de futuros Convênios, buscando, outrossim, o completo apego ao ordenamento jurídico em vigor, sob pena de vir a ter as prestações de contas prejudicadas.

É o voto.

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo supra indicado, ACORDAM os MEMBROS da 1ª. CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, à unanimidade, na sessão realizada nesta data, em:

1. Julgar **Regular com Ressalvas** o Convênio nº 322/2011, celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação, com interveniência da Secretaria de Desenvolvimento e da Articulação Municipal e a Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé, visando à aquisição de equipamentos para melhoria do funcionamento de escolas municipais, tais como computador, impressora, datashow,/retroprojetor, câmera fotográfica, freezer e demais equipamentos listados no Plano de Trabalho;

2. **Recomendar** ao Convenente – Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé e Concedente – Secretaria de Estado da Educação no sentido de não reincidir nas falhas ora apontadas, quando da celebração de futuros Convênios, buscando, outrossim, o completo apego ao ordenamento jurídico em vigor, sob pena de vir a ter as prestações de contas prejudicadas.

Publique-se, intime-se, registre-se e cumpra-se.
Sala das Sessões da 1ª Câmara
João Pessoa, 22 de Agosto de 2013.

_____

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima
Presidente da 1ª Câmara e Relator

_____

Representante do Ministério Público
junto ao Tribunal