



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC – 05248/12

Convênio nº 476/2011 celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação, com interveniência da Secretaria do Desenvolvimento e da Articulação Municipal e a Prefeitura Municipal de CUITÉ. Regularidade com Ressalvas. Recomendações.

ACÓRDÃO AC1 - TC 03975/2014

RELATÓRIO

O presente Processo trata da análise da Prestação de Contas do Convênio nº 476/2011, celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação, com interveniência da Secretaria de Desenvolvimento e da Articulação Municipal e a Prefeitura Municipal de Cuité, visando à formação de 160 professores; acervo bibliográfico; à aquisição de estante, cadeiras, mesas, TV, DVD, microsystem – Projeto Ler para Ser Resgatando a Cidadania através da Literatura.

O valor do convênio em epígrafe corresponde a R\$ 99.999,80, tendo sido utilizada a seguinte fonte de recurso: FUNDEB, Fonte “03”, sendo R\$ 49.999,90 após a publicação do instrumento e R\$ 49.999,90 até 31/12/2011, após solicitação do Conveniente 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. Euda Fabiana de Farias Palmeira Venâncio, Prefeita do Município de Cuité, 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 Conveniente – Prefeitura Municipal de Cuité e do Concedente – Secretaria de Estado da Educação:

- De responsabilidade do Conveniente:

1) Não foi apresentado o relatório da Contrapartida Solidária, infringindo as Clausulas 2ª, 3ª – II – b e 7ª do Termo de Convênio;

2) Ausência dos relatórios e demonstrativos exigidos pelo Decreto Estadual nº 29.463/08, na forma dos Anexos II, III, IV, V, VI, VII e VIII.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- De responsabilidade do Concedente:

- 1) a 2ª parcela foi liberada em 29/03/12, quando deveria ter sido até 31/12/11, conforme disposto na Cláusula 3ª, I, a (Decreto Estadual nº 29.463/08, art. 11, VIII);
- 2) alteração do cronograma de liberação das parcelas e prestação de contas do convênio sem a necessária formalização de termo aditivo;
- 3) ausência do relatório mensal da Comissão de Acompanhamento, atestando o cumprimento da Contrapartida Solidária, previsto na Cláusula 3ª, I, a (Decreto Estadual nº 29.463/08, art. 11, § 4º);
- 4) liberação da 2ª parcela sem o Relatório acima mencionado - Cláusula 3ª, I, a;

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

- a) Citação da Sr.^a Euda Fabiana de Farias Palmeira Venâncio, Prefeita Municipal de Cuité 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, apesar de convocada, não apresentou justificativas;
- 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. 45/48), 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. 45/48), 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. 2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

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

É o Relatório.

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 Conveniente 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 conveniente Município de Cuité traduz-se em obrigações não financeiras, tais como, “aumentar a oferta de vagas em creches”, atingir o indicador de 15% de reprovação escolar”, adquirir 30% dos produtos da agricultura familiar para a merenda escolar (fl.14), além de outros deveres”, o que não se enquadra no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entendeu, ainda, o *Parquet*, 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 Cuité, porquanto as metas descritas às fls. 14 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. Nesta mesma linha, veja 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 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 292.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

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

“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

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 183.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

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 conveniente deve servir de estímulo ao seu cumprimento, cujo benefício maior será a melhoria da qualidade de vida dos paraibanos. É 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, mantendo coerência com os demais Processos cuja matéria é a mesma aqui enfocada, este Relator **vota**, no sentido de que esta Corte de Contas:

1. Julgue **Regular com Ressalvas** o Convênio nº 476/2011, celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação, com interveniência da Secretaria de Desenvolvimento e da Articulação Municipal e a Prefeitura Municipal de Cuité, visando à formação de 160 professores; acervo bibliográfico; à aquisição de estante, cadeiras, mesas, TV, DVD, microsystem – Projeto Ler para Ser Resgatando a Cidadania através da Literatura;
2. **Recomende** ao Conveniente – Prefeitura Municipal de Cuité 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 476/2011, celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação, com interveniência da Secretaria de Desenvolvimento e da Articulação Municipal e a Prefeitura Municipal de Cuité, visando à formação de 160 professores; acervo bibliográfico; à aquisição de estante, cadeiras, mesas, TV, DVD, microsystem – Projeto Ler para Ser Resgatando a Cidadania através da Literatura;
2. **Recomendar** ao Conveniente – Prefeitura Municipal de Cuité 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*Publique-se, intime-se, registre-se e cumpra-se.
Sala das Sessões da 1ª Câmara
João Pessoa, 10 de Julho de 2014.*

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

Representante do Ministério Público
junto ao Tribunal