TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC – 05232/12

Convênio nº 462/2011 celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação, com interveniência da Secretaria do Desenvolvimento e da Articulação Municipal e a Prefeitura Municipal de Aguiar. Regularidade com Ressalvas. Recomendações.

ACÓRDÃO AC1 - TC 03963/2014

RELATÓRIO

O presente Processo trata da análise da Prestação de Contas do Convênio nº 462/2011, celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação, com interveniência da Secretaria de Desenvolvimento e da Articulação Municipal e a Prefeitura Municipal de Aguiar, objetivando a aquisição de equipamentos para as escolas municipais, EMEF1 Joana Lacerda, EM Amélia Arantes Leite, EM Donzinha Bento, EM Lídia Cabral de Sousa I e II, EMEF Lagamar.

O valor do convênio em epígrafe corresponde a R$ 89.010,00, tendo sido utilizada a seguinte fonte de recurso: FUNDEB, Fonte "03", sendo R$ 44.505,00 após a publicação do instrumento e R$ 44.505,00 até 31/12/2011, após solicitação do Convenente e Parecer sobre a regularidade na aplicação dos recursos e na implementação da contrapartida solidária. O valor utilizado foi de R$ 44.475,00.

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 do Sr. Manoel Batista Guedes Filho, Prefeito do Município de Aguiar, para fins de apresentação de defesa e esclarecimentos a esta Corte de Contas.

Após a análise da defesa apresentada, a Auditoria apontou as seguintes irregularidades remanescentes, de responsabilidade do Convenente – Prefeitura Municipal de Areia de Baraúnas e do Concedente – Secretaria de Estado da Educação:

- De responsabilidade do Convenente:

1) prestação de contas apresentada fora do prazo estabelecido na Cláusula 7ª – b, ou seja, até 31/01/2012;

2) ausência de confirmação de recebimento das mercadorias nas Notas Fiscais;

- De responsabilidade do Concedente:

a) a 2ª parcela foi liberada em 29/03/2012, quando deveria ter sido na data da até 31/12/2011, conforme disposto na Cláusula 3ª, I, a (Decreto Estadual nº 29.463/08, art. 11, VIII);

b) 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);

c) 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 Subprocuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira, após análise da matéria, opinou pela:

a) Citação do Sr. Manoel Batista Guedes Filho, Prefeito Municipal de Aguiar, para se pronunciar, no prazo legal, exclusivamente a respeito das questões ventiladas nesta manifestação ministerial, eis que, em relação aos demais fatos apurados pela Auditoria, o Chefe do Poder Executivo Municipal, apresentou justificativas;

b) Citação do Sr. Harrison Targino, Secretário de Estado da Educação, para se pronunciar, no prazo legal, exclusivamente a respeito das questões ventiladas nesta manifestação ministerial, já que, em relação aos demais fatos apurados pela Auditoria, o Chefe da Pasta, apresentou justificativas no prazo legal;

b) Citação do Sr. MANOEL LUDGÉRIO PEREIRA NETO, Secretário de Estado do Desenvolvimento e Articulação Municipal, para se pronunciar, no prazo legal, haja vista que até o presente momento não foi chamado aos autos.

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 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, reportando-se a parecer da então Procuradora Geral, Isabella Barbosa Marinho Falcão, proferido nos autos do Processo TC nº 05248/12, que tratou do exame do Convênio celebrado entre a SEDUC e o Município de Cuité, 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 Aguiar traduz-se em obrigações não financeiras, tais como, "aumentar a oferta de vagas em creches", atingir o indicador de 15% de reprovação escolar", além de outros deveres", o que não se enquadra no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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]

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.

---

[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.*

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. 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, e para manter coerência com as demais decisões emanadas desta Eg. Câmara, em Processos que cuidam de matéria similar a ora debatida, este Relator vota, no sentido de que esta Corte de Contas:

1. Julgue **Regular com Ressalvas** o Convênio nº 462/2011, celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação, com interveniência da Secretaria de Desenvolvimento e da Articulação Municipal e a Prefeitura Municipal de Aguiar, objetivando a aquisição de equipamentos para as escolas municipais, EMEF1 Joana Lacerda, EM Amélia Arantes Leite, EM Donzinha Bento, EM Lídia Cabral de Sousa I e II, EMEF Lagamar;

2. Recomende ao Convenente – Prefeitura Municipal de Aguiar e ao Concedente – Secretaria de Estado da Educação, no sentido de não reincidirem 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 462/2011, celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação, com interveniência da Secretaria de Desenvolvimento e da Articulação Municipal e a Prefeitura Municipal de Aguiar, objetivando a aquisição de equipamentos para as escolas municipais, EMEF1 Joana Lacerda, EM Amélia Arantes Leite, EM Donzinha Bento, EM Lídia Cabral de Sousa I e II, EMEF Lagamar;

2. Recomendar ao Convenente – Prefeitura Municipal de Aguiar e ao Concedente – Secretaria de Estado da Educação, no sentido de não reincidirem 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, 10 de Julho de 2014.

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

_____
Marcílio Toscano Franca Filho
Representante do Ministério Público
junto ao Tribunal