Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

DELIBERAÇÃO AC02 - 4115/2017

PROCESSO TC/MS	: TC/4612/2013
PROTOCOLO	: 1360164
TIPO DE PROCESSO	: CONVÊNIO
ÓRGÃO	: INSTITUTO DE MEIO AMBIENTE DE MATO GROSSO DO SUL
JURISDICIONADO	: CARLOS ALBERTO NEGREIROS SAID MENEZES
INTERESSADA	: FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
VALOR	: R$ 60.000,00
RELATOR	: CONS. IRAN COELHO DAS NEVES

EMENTA: CONVÊNIO – PRESTAÇÃO DE CONTAS – REPASSE FINANCEIRO – ESTÁGIO CURRICULAR SUPERVISIONADO – NÃO ENCAMINHAMENTO DOS PARECERES JURÍDICOS REFERENTES AO INSTRUMENTO DE CONVÊNIO E TERMOS ADITIVOS – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO

É regular a prestação de contas de convênio, por constar suficientemente instruído com seus dados e por estarem os demonstrativos da prestação de contas apresentados com exatidão, em conformidade com os preceitos e requisitos legais e com a comprovação de que os valores foram devidamente aplicados no objeto, sendo a ressalva em face do não encaminhamento dos Pareceres Jurídicos referente ao instrumento de Convênio e Termos Aditivos, com recomendação ao atual responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 26ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, de 31 de outubro de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, lido pelo Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel, nos termos do art. 84, inc. III, “b”, do Regimento Interno do TCE-MS, em declarar regular com ressalva a Prestação de Contas do Convênio nº 004/2007 celebrado entre o Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul, por seu Diretor-Presidente Sr. Carlos Alberto Negreiros Said Menezes, e Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, com recomendação atual responsável para que adote maior rigor na formalização dos convênios e atos subsequentes e pela observância da correta instrução dos processos, dando quitação ao jurisdicionado.

Campo Grande, 31 de outubro de 2017.

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves – Relator

Tratam estes autos sobre a Prestação de Contas do Convênio nº 004/2007 - (fls. 70-73) e os 1º, 2º e 3º Termos Aditivos – (fls. 96, 248 e 494) do acordo celebrado entre as partes acima nominadas.

O objeto do convênio consiste no repasse de recursos financeiros para proporcionar o estágio curricular supervisionado aos acadêmicos regularmente matriculados nos cursos de graduação oferecidos pela instituição de ensino, de acordo com o projeto aprovado, nos termos da Cláusula Primeira - (fls. 70).

O valor do investimento importa em R$ 60.000,00 (sessenta mil reais), conforme definido na Cláusula Oitava - (fls. 72).

O prazo de vigência compreende o período de 12 (doze) meses a partir da data de sua assinatura, sujeito a prorrogação, nos termos da Cláusula Nona - (fls. 94).

O 1º Termo Aditivo ao Convênio (fls. 96-97) teve como objeto a diminuição do número de estagiários para 2(dois) acadêmicos e alteração do prazo de vigência para até 31.12.2008.

O 2º Termo Aditivo (fls. 248-249) foi firmado com o objetivo de alterar o valor do convênio para R$ 30.000,00 (trinta mil reais), correspondente a 2(dois) estagiários pelo período de 30(trinta) meses e, ainda, prorrogar o prazo de vigência até 31.12.09.

O 3º Termo Aditivo (fls. 494-496) teve como objeto:

a. alterar a razão social da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, das Cidades, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia por força da Lei nº 3682, de 29.05.2009, para Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia – SEMAC;

b.acrescentar ao valor do convênio a importância de R$ 12.000,00 (doze mil reais), no valor mensal de R$ 1.000,00 (um mil reais), correspondente a 2(dois) estagiários pelo período de 12(doze) meses;

c. prorrogar a vigência por 12(doze) meses, a contar de 31.12.2009.

Após análise da Equipe Técnica e do eminente Procurador de Contas opinando pela não aprovação da prestação de Contas deste convênio, determinei a intimação do responsável pelo órgão para que se manifestasse nos autos em face das irregularidades apontadas, consoante Termo de Intimação INT-7791/2016 (fls. 1006-1008).

Em resposta, o Senhor Carlos Alberto Negreiros Said Menezes, Diretor-Presidente do Imasul à época, defende a regularidade de seus atos, apresentando justificativas – (fls. 1020-1022).

Após análise das razões da defesa, o Corpo Técnico emite a Análise ANA-2ªICE-14764/2016 – (fls. 1023-1024) opinando pela não aprovação da presente prestação de contas tendo em vista a ausência de parecer jurídico referente à minuta do Convênio e dos 3 termos aditivos formalizados.

Submetido à apreciação do douto Ministério Público de Contas, este parquet, por meio do r. Parecer PAR - 4ª PRC - 8710/2017- (fls. 1025-1026) acolhe o posicionamento adotado pelo Corpo Técnico e opina pela julgamento desta Prestação de Contas como contas irregulares, bem como pela aplicação de multa e recomendação ao responsável.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves – Relator

Verifico que foram observadas as disposições regimentais no curso da instrução processual, nos termos do art. 112, parágrafo único, II, *"**a**"* do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa TC/MS 76/2013, razão pela qual passo ao exame do mérito.

A matéria trazida à apreciação a princípio seria de competência do juízo singular, porém, por este *decisum* discordar do r. Parecer ministerial, submeto à Câmara para ser apreciada pelo órgão colegiado, nos moldes do artigo 10, § 2º, I, combinado com o artigo 13, I, do Regimento Interno.

O *Convênio nº 004/2007* - (fls. 70-73) foi celebrado entre o *Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul* e a *Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul,* encontrando amparo na Lei n.º 6.494/1977, no Decreto n.º 11.261/2003.

O objeto do Convênio está delineado na Cláusula Primeira (fls. 70), nos seguintes termos, *verbis*:

> "O presente convênio tem por objeto proporcionar o estágio curricular supervisionado aos acadêmicos regularmente matriculados nos cursos de graduação oferecidos pela instituição de ensino, visando a implementação do Projeto de Informação Georreferência do Território de Mato Grosso do Sul, decorrente do Termo de Compromisso de Multa Ambiental firmado entre a CESP e a SEMA/IMAP e SECOG, com interveniência do Ministério Público Estadual de Mato Grosso do Sul, de acordo com o projeto aprovado."

O valor previsto para o repasse importa em R$ 60.000,00 (sessenta mil reais), tendo o prazo de vigência estabelecido para o período de 12 (doze) meses, sujeito a prorrogação, nos termos das Cláusulas Oitava e Nona - (fls. 72 e 94).

Foram celebrados 3 (três) Termos Aditivos (fls. 96, 248 e 494), a saber:

O *1º Termo Aditivo* ao Convênio (fls. 96-97) teve como objeto a diminuição do número de estagiários para 2(dois) acadêmicos, passando o valor do convênio para R$ 12.000,00 (doze) mil reais, correspondente a 2(dois) estagiários pelo prazo de 12(doze) meses e alterando o prazo de vigência para até 31.12.2008.

O *2º Termo Aditivo* (fls. 248-249) foi firmado com o objetivo de alterar o valor do convênio para R$ 30.000,00 (trinta mil reais), correspondente a 2(dois) estagiários pelo período de 30(trinta) meses e, ainda, prorrogar o prazo de vigência até 31.12.09.

O *3º Termo Aditivo* (fls. 494-496) teve como objeto:

a. alterar a razão social da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, das Cidades, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia, por força da Lei nº 3682, de 29.05.2009, para Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia – SEMAC;

b.acrescentar ao valor do convênio a importância de R$ 12.000,00 (doze mil reais), no valor mensal de R$ 1.000,00 (um mil reais), correspondente a 2(dois) estagiários pelo período de 12(doze) meses;

c. prorrogar a vigência por 12(doze) meses, a contar de 31.12.2009.

A execução financeira do convênio está demonstrada pelo Corpo Técnico contemplando os seguintes valores diretamente aplicados no projeto:

Receita		Despesas	
Repasse	R$ 33.900,00	Comprovantes Fiscais	R$ 33.900,00
Total	R$ 33.900,00	Total	R$ 33.900,00

Anote-se que a minuta referente ao presente Convênio e aos Termos Aditivos não foram remetidas a esta Corte de Contas, razão pela qual a Equipe Técnica e o d. Ministério Público de Contas opinaram pela *não aprovação* desta prestação de contas.

Diante disso, determinei a intimação do responsável pelo órgão (fls. 1006-1008) para que se manifestasse nos autos em face das irregularidades apontadas pela Equipe Técnica, primando, assim, pelo cumprimento ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, nos termos do art. 113 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas/MS.

Na oportunidade, o Senhor Carlos Alberto Negreiros Said Menezes, Diretor-Presidente do Imasul à época, defende a regularidade de seus atos, asseverando: (fls. 1020-1022).

1-que os pareceres jurídicos foram confeccionados, tanto referente à minuta do Convênio quanto no que se refere aos Termos Aditivos;
2-que a área jurídica procedeu a análise das minutas, reforçando, inclusive, a importância do atendimento ao projeto GEOMS;
3-que ocorreu uma atitude inadvertida da equipe administrativa quando da não remessa dos pareceres;
4-que a exigência do artigo 38 da Lei de Licitações tem o condão de averiguar a existência de irregularidades, o que não ocorreu no Convênio em questão e, por fim;
5-que a não remessa de tais documentos não ocasionaram dano ao erário, caracterizando apenas a má instrução processual.

Após análise dos documentos acostados aos autos e das razões da defesa, o Corpo Técnico conclui pela *não aprovação* do julgamento desta Prestação de Contas, nos seguintes termos: (fls. 1024), *in verbis*:

"Diante do exposto, concluímos com base nos documentos apresentados nos autos entendemos que a prestação de contas do Convênio nº 4/2007 celebrado entre o Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul, CNPJ nº 02.386.443/0001-98 e a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, CNPJ nº 15.461.510/0001-33, não oferece condições de aprovação dada à falta de remessa de documentos essenciais, relacionados nos itens 1, 3.1, 3.2 e 3.3, contrariando os ditames do parágrafo único do art. 38 da Lei Federal nº 8.666/93. Portanto, retificamos a conclusão da análise ANA-909/2015 à pç.66, para não aprovação do Convênio nº 04/2007."

O douto Ministério Público de Contas alinha o mesmo posicionamento opinando pela *não aprovação* desta prestação de contas, bem como pela *aplicação de multa* ao responsável e *recomendação,* nos seguintes termos: (fls. 1026), *in verbis*:

"Este Ministério Público de Contas entende que a irregularidade na prestação de contas apresentada compromete a sua essência. Mediante o exposto e por tudo mais que dos autos consta opina, de acordo com o estatuído no artigo 18,inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 (alterada pelo Lei Complementar nº 233/2016), que se adote o seguinte julgamento:
I – IRREGULARIDADE E ILEGALIDADE da prestação de contas da execução do convênio nº 9269/2007-004/2007, nos Termos do inciso III do artigo 59 da Lei Complementar n.160/2012, artigo 77 inciso VIII da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, e caput do artigo 37 da CF, por infringências a Lei Federal nº 4.320/1964 e Lei nº 8.666/1993;
II - MULTA ao jurisdicionado senhor Carlos Alberto Negreiros Said Menezes, inscrita no CPF sob o nº 413.650.977-49, com fulcro no inciso IX do artigo 42 c/c inciso I do artigo 44 ambos da Lei Complementar nº 160/2012, por grave infração a norma legal;

> *III – RECOMENDAR ao administrador público maior rigor no cumprimento das normas vigentes, de maneira que não mais acorram falhas dessa natureza, com fulcro no inciso II do §1º artigo 59 da Lei Complementar nº160/2012;*
> *IV – COMUNICAR o resultado do julgamento aos interessados, nos termos do artigo V inciso LV da Constituição Federal."*

Ao analisar os autos, peço vênia para discordar do eminente Procurador de Contas, vejamos:

O parágrafo único do artigo 38 da Lei Federal n.º 8.666/93 prevê que as minutas de convênios devem ser previamente analisadas e aprovadas pela assessoria jurídica da Administração Pública, *in verbis:*

> Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (redação)

O parecer jurídico é um importante instrumento de controle da legalidade dos atos da Administração Pública, indicando a compatibilidade das minutas às normas regedoras da matéria. Desta forma, o gestor público não tem a discricionariedade de se afastar da lei, devendo submeter ao crivo da assessoria jurídica todas as minutas de contratos e instrumentos congêneres.

No presente caso, o ordenador de despesas não apresentou a análise do setor jurídico do órgão, o que poderia ocasionar a irregularidade do Convênio n.º 004/2007.

Todavia, entendo que a impropriedade apontada pode ser enquadrada como vício de forma, posto que não vislumbro nos autos quaisquer indícios de irregularidade no instrumento do Convênio, de dano ao erário ou ao interesse público.

Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella di Pietro e Marçal Justen Filho afirmam que o não atendimento da exigência constante no parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 8.666/93 não induz necessariamente à invalidação do procedimento:

> "[...] d) Quanto à quarta questão: o não atendimento da exigência não pode servir, por si, para levar à invalidação do procedimento. Aplica-se, aqui, a regra de que 'não há nulidade sem prejuízo' (*pás de nullité sans grief*). Isto porque se trata de formalidade que visa assegurar a observância do princípio da legalidade no procedimento da licitação; ela não diz respeito ao procedimento propriamente dito. Se este foi observado, independentemente da manifestação do órgão jurídico, seria irrazoável decretar-se a sua invalidade, já que a inobservância da for-

> malidade nenhum prejuízo causou aos objetivos da licitação: escolha da melhor proposta e garantia da igualdade entre os licitantes.
> Quando muito, a inobservância da exigência poderá ensejar a responsabilidade administrativa de quem a praticou. Além disso, se pela falta de manifestação, praticar-se alguma ilegalidade, o não atendimento da norma legal poderá ainda acarretar a responsabilidade civil do servidor que se omitiu".[1] (grifei)
> "a regra do parágrafo único destina-se a evitar a descoberta tardia de defeitos" e "a aprovação pela assessoria jurídica não se trata de formalidade que se exaure em si mesma". Com base nesta premissa, o citado autor conclui: "o descumprimento da regra do parágrafo único não vicia o procedimento se o edital ou o contrato não apresentavam vício. Configurar-se-á apenas a responsabilidade funcional para os agentes que deixaram de atender à formalidade."[2] (grifei).

Os convênios têm como característica o fato de que todos os envolvidos estão juntos para alcançar determinado *objetivo comum*, não existindo entre os partícipes interesses contrapostos. No caso em tela, o Convênio firmado entre o município e a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul tem por objeto o apoio proporcionar estágio supervisionado aos acadêmicos regularmente matriculados nos cursos de graduação oferecidos pela instituição de ensino, visando a implementação do Projeto de Informação GEOMS.

Ademais, é de se acolher a justificativa do gestor à época, pois, conforme documentos acostados às fls. 41, 57, 63, 82 491 973 e 986, a própria assessoria jurídica do órgão confeccionou os instrumentos pertencentes a estes autos, participando, dessa forma, de todos os atos processuais.

Destaco que os atos de prestação de contas referentes a este instrumento foram corretamente demonstrados, guardando conformidade entre os valores repassados e aplicados no objeto que consagra o atendimento ao interesse público, razão pela qual a ausência do atendimento à formalidade não pode sobrepor-se à finalidade precípua do convênio, nos termos do artigo 59, II da Lei Complementar n.º 160/12.

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, divergindo do r. Parecer do Ministério Público de Contas, VOTO:

1- pelo julgamento desta Prestação de Contas do Convênio nº 004/2007 celebrado entre o Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul, CNPJ-MF nº 02.386.443/0001-98, por seu Diretor-Presidente à época, Senhor Carlos Alberto Negreiros Said Menezes, CPF/MF nº 413.650.977-49 como concedente, e de outro lado, a entidade Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, CNPJ-MF nº 15.461.510/0001-33, representada por seu Magnífico Reitos, Senhor Manoel Catarino Paes, CPF/MF nº 051.554.601-15, como convenente, como CONTAS REGULA-

[1] Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 166
[2] Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 492

RES, COM RESSALVA em razão da correta demonstração da aplicação dos recursos em objeto de interesse público relevante, conforme plano de aplicação aprovado pelos partícipes, constituindo a ressalva em face do não encaminhamento dos Pareceres Jurídicos referente ao instrumento de Convênio e Termos Aditivos, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 171 e art. 173, IV, do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013;

2 – pela recomendação ao atual responsável para que adote observe com maior rigor a legislação pertinente à formalização dos convênios e atos subsequentes, bem como pela observância da correta instrução dos processos sujeitos à apreciação por esta Corte de Contas, conforme Resolução TCE/MS n.º 54/2016, de forma e evitar a ocorrência de falhas da mesma natureza, nos termos do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 171, do Regimento Interno;

3 – pela quitação ao Ordenador de Despesas, Senhor Carlos Alberto Negreiros Said Menezes, CPF/MF nº 413.650.977-49, para os efeitos do art. 60, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 171 do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013;

4 – pelo arquivamento do presente feito, nos termos do art.173, V, do Regimento Interno;

5 – pela comunicação do resultado deste julgamento aos interessados, nos termos do art. 50, I da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 99, do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto do Relator, em declarar regular com ressalva a prestação de contas de convênio, com recomendação ao atual responsável e quitação ao jurisdicionado.

Presidência da Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho Das Neves, substituído em sessão pelo Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel, nos termos do art. 84, inc. III, “b”, do Regimento Interno do TCE-MS.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Marisa Joaquina Monteiro Serrano.

Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo, Procurados de Contas.

Campo Grande, 31 de outubro de 2017.

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**
Relator

SETAC-LMS/HON