



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 0385/12*

Origem: Secretaria da Educação, Esporte e Cultura de Campina Grande

Natureza: Inspeção Especial de Contas – exercício 2010

Interessados: Flávio Romero Guimarães

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Município de Campina Grande. Administração direta. Secretaria da Educação, Esporte e Cultura. Exercício de 2010. Máculas subsistentes insuficientes para imoderada reprovação das contas. Regularidade. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

**ACÓRDÃO AC2 – TC 00387/13**

**RELATÓRIO**

O presente processo trata de inspeção especial de contas na gestão do Senhor FLÁVIO ROMERO GUIMARÃES, na qualidade de **ex-gestor** da Secretaria da Educação, Esporte e Cultura de Campina Grande, exercício de **2010**, sendo ordenador de despesas no respectivo período, havendo sido o processo formalizado a partir de irregularidades remanescentes do Processo TC 03623/11 que tratou da prestação de contas do Prefeito Municipal de Campina Grande.

O relatório elaborado pela Auditoria deste Tribunal, com base na documentação que compõe os autos, destacou a título de irregularidade a realização de despesas sem licitação no montante de R\$1.402.585,23.

Notificado, o ex-gestor, após solicitação de prorrogação de prazo, apresentou justificativas às fls. 15/142. Ao analisar as justificativas, o Órgão Técnico considerou parcialmente elidida a irregularidade, reduzindo o montante não licitado para R\$1.374.335,33.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público, em parecer da lavra da Procuradora-Geral Dra. Isabella Barbosa Marinho Falcão, após tecer observações, opinou pela ilegalidade das despesas não licitadas, irregularidade da prestação de contas com aplicação de multa, recomendação no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais, notadamente, do Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos.

O processo foi agendado para a presente sessão, feitas as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 0385/12

**VOTO DO RELATOR**

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal 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: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

Na visão do eminente Professor Airton Rocha da Nóbrega<sup>1</sup>, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, eficiência e regularidade podem ser assim avaliadas:

*“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”.*

Com efeito, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais, isoladamente, num ou noutro. O foco tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**. Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas:

*“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”.*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 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>.

<sup>2</sup> VALE, Carlos. Auditoria Pública – um enfoque conceitual. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 0385/12

Feitas essas explicações gerais, passe-se aos fatos processuais e indicações remanescentes apurados pela d. Auditoria.

Após a análise de defesa, a Auditoria considerou como **não licitadas despesas no montante de R\$1.374.335,33**, sendo: a) R\$104.262,60 relativos à despesa realizada em data anterior à homologação da licitação com telefonia móvel; e b) R\$1.270.072,73 em despesas realizadas em montante superior ao valor homologado, conforme quadro abaixo:

Licitação	Objeto	Fornecedor	Homologado	Aditivos	Empenhado Exercícios anteriores	Empenhado 2010	Excesso em 2010
Concorrência 001/2005	Publicidade	Criare Marketing	300.000,00	75.000,00	3.998.040,19	*752.403,86	172.452,37
Pregão 26/2009	Gêneros alimentícios	Geraldo Coan Ltda	1.422.720,18	355.680,05	1.222.430,81	1.415.059,77	859.090,36
Pregão 44/2009	Internet	WG Telecomunicações	150.000,00	---	120.000,00	45.000,00	15.000,00
Pregão 91/2009	Sistema de segurança	Alerta segurança	113.000,00	28.250,00	64.160,00	300.620,00	223.530,00
<b>Total</b>							<b>1.270.072,73</b>

\*R\$752.403,86 distribuído entre o Gabinete do Prefeito (R\$579.951,49) e a Secretaria da Educação (R\$172.452,37).

No ponto em questão, ressaltamos que a licitação, em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, **visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas**, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração. Cumpre recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização, inexigibilidade ou dispensa.

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na dicção do art. 37, da Constituição Federal, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 0385/12*

*CF/88. Art.37. (...). XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup>:

*“A licitação reflete um procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato”.*

No que tange à despesa com **telefonia móvel**, no montante de R\$104.262,60, o Órgão de Instrução considerou a despesa como não licitada pelo motivo do empenho da despesa ter sido realizado em data anterior à homologação do pregão 28/2010, ou seja, 16/09/2010 e 19/09/2010 respectivamente. Ocorre que a diferença de três dias entre a data do empenho e a data da homologação não macula, por si só, a realização da despesa. É que o empenhamento, nessa circunstância, pode ser considerado por estimativa ou mera reserva orçamentária para garantir a satisfação da obrigação futura de pagar. No mais, a d. Auditoria não aferiu preço superior ao praticado no mercado em relação à despesa realizada.

Em relação às despesas realizadas acima do valor homologado, referentes aos gastos com publicidade, o interessado alegou que as despesas em questão foram realizadas tendo como amparo licitatório a **concorrência 001/2005** e os contratos dela decorrentes (contratos 310/2005, **311/2005** e 312/2005) com prorrogações através de aditivos.

Nos autos da inspeção especial de contas de 2010 – Processo TC 00386/12, decorrente do Gabinete do Prefeito de Campina Grande, o Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer da lavra da Subprocuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira, sobre a mesma matéria, ponderou que a questão primordial posta pela Unidade Técnica seria a celebração de aditivos contratuais, cujos valores teriam ultrapassado o percentual máximo admissível na legislação (25%). Para a Auditoria, mesmo considerando o acréscimo máximo permitido, o valor total empenhado no exercício em análise configuraria como excesso em relação ao montante licitado. Por fim, o Órgão Ministerial consignou que tal ilação não seria possível, porquanto a interpretação que impõe a observação de tal limite seria

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 309.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 0385/12*

despropositada. Nesse contexto, as prorrogações contratuais com fulcro no art. 57, da Lei de Licitações e Contratos, não levariam em conta o quanto seria acrescentado ao contrato, não se submetendo ao limite fixado pelo §1º do art. 65 da LLC. Ultrapassado esse ponto, registrou o *Parquet* Especial que outros requisitos para a validade das prorrogações contratuais teriam sido desatendidos. *In casu*, não teria sido observada a regra de que a ampliação da vigência deveria se dar por sucessivos e **iguais** períodos, além de que deveria ter sido demonstrada a **vantagem da continuidade** dos preços contratados em relação aos praticados no mercado. Tais transgressões levaram o Órgão Ministerial a pugnar pela irregularidade dos contratos firmados com as empresas de publicidade e propaganda e pela aplicação de multa aos gestores.

Eis o trecho do Parecer 01159/12 (inserido às fls. 279/281, do Processo TC 00386/12):

*“A questão primordial colocada pela Auditoria foram os aditivos a contratos de publicidade, renovados com base no art. 57 da Lei 8666/93, cujos valores ultrapassaram o percentual máximo admissível na legislação (25%) e relativo à modalidade licitatória adotada. A partir dos valores empenhados na Administração Direta desde 2005, mesmo considerando o valor máximo possível de aditivos, verifica-se, consoante o entendimento técnico, que todo valor empenhado em 2010 configura-se como excesso em relação ao licitado.*

*Data venia, discorda-se de tal ilação, por entender que a interpretação que impõe a observação desse limite é despropositada. No caso das prorrogações contratuais celebradas pela Administração com fulcro no art. 57 da Lei das Licitações e Contratos Administrativos, não se leva em conta o quanto essas providências acrescentam ao valor do contrato, pois não se subsumem ao limite fixado pelo §1º do art. 65 dessa lei.*

*Diógenes Gaspaniri coloca de forma precisa:*

‘É indubitado que os dispositivos consubstanciados, respectivamente, no inc. II do art. 57 e no § 1º do art. 65, ambos da Lei Federal das Licitações e Contratos da Administração Pública, têm finalidades diversas. Aquele (art. 57, II) tem por finalidade, entre outras, permitir sucessivas prorrogações se isto propiciar à Administração Pública contratante preços e condições de pagamento mais vantajosas. Se esta, nesse particular, é a sua clara finalidade, não se há de submetê-lo a limites, especialmente aos que com essa finalidade antagonizam-se, como é o limite máximo de acréscimo em relação ao valor inicial e reajustado do contrato. A eventual prorrogação decorrerá de um acordo, não estando o contratado obrigado a dela participar. Este (art. 65, § 1º) tem por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 0385/12*

finalidade fixar o limite máximo de 25%, sobre o valor inicial do contrato reajustado, que o contratado é obrigado a aceitar nas mesmas condições do ajustado. Aqui não se trata de prorrogações e muito menos de prorrogações com o intuito de proporcionar preços e condições de pagamento mais vantajosas para a Administração Pública contratante. Eventual prorrogação que fosse necessária ajustar seria apenas uma decorrência do acréscimo do objeto. Aqui se obriga o contratado a aceitar os acréscimos desejados pela Administração Pública.' (GASPARINI, Diógenes. Prazo e Prorrogação do Contrato de Serviço Continuado. Revista Diálogo Público. Número 14 – junho/agosto de 2002 – Salvador).

*Superado esse ponto, cabe anotar, no entanto, que outras perquirições desenhadas pela LLC para a validade da prorrogação do contrato de prestação de serviço de execução contínua foram desatendidas.*

*Primeiramente, tais operações de ampliação de prazo contratual devem satisfazer as exigências específicas, consubstanciadas na igualdade e sucessividade das possíveis prorrogações e na obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração Pública.*

*Em suma, as prorrogações devem guardar iguais e sucessivos períodos. Igual prazo significa, no caso, o mesmo período de tempo em que foi fixado como duração do contrato, ou, diga-se, igual ao período inicial do contrato, não outro qualquer, maior ou menor. Ademais, os preços e as condições de pagamento ofertados pelo contratado para fins de prorrogação com base nesse inciso, devem propiciar mais vantagens que os preços e as condições de pagamento praticados pelo mercado, porque é nesse universo que seriam buscados os preços e as condições de pagamento.*

*Vê-se, então, que concretamente a administração deixou de obedecer a tais balizas, fazendo acréscimos de serviços, renovações com variados prazos, e sem qualquer justificativa de que os preços eram mais vantajosas que no mercado comum.*

*Sendo caso de aplicação de multa a cada um dos gestores pela desídia na observância da legislação.”*

Os contratos já foram apreciados por esta colenda Câmara no âmbito do Processo TC 04148/05. Com efeito, os membros desse Órgão Fracionário, por meio do Acórdão AC2 - TC 02112/09, já deliberaram acerca do procedimento licitatório e dos ajustes que dele decorreram, considerando-os regulares. Eis o dispositivo daquele *decisum*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 0385/12

“ACORDAM os membros da 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba-TCE-PB, à unanimidade de votos, em sessão realizada nesta data, **julgar regulares** a Licitação Concorrência N° 01/05, realizada pela Prefeitura Municipal de Campina Grande, e os Contratos dela decorrentes, firmados, respectivamente, com as empresas 9 Ideia Comunicação Ltda., Criare Comunicação e Propaganda Ltda. e Antares Publicidade Ltda. (Contratos N°s 310, 311 e 312/2005), determinando-se o arquivamento dos autos.”

Desta forma, neste momento, **não cabe discussão** acerca da regularidade do procedimento e dos contratos dele decorrentes, eis que a matéria já se encontra sob o manto da coisa julgada. Ainda é de se ponderar que, de acordo com o quadro abaixo e atento para o fato de que os contratos originais se referem às despesas para 145 dias, obtêm-se os valores anuais, considerando-se o percentual de acréscimo de 25% permitido legalmente, a partir do qual se pode observar que o valor total anual, com o acréscimo legal permitido, seria de R\$ 3.146.551,72:

	Valor R\$	Valor com acréscimo (25%) (R\$)	Valor Anual (R\$)
<b>Contrato 310/05 (9Ideia)</b>	450.000,00	562.500,00	1.415.948,27
<b>Contrato 311/05 (Criare)</b>	300.000,00	375.000,00	943.965,52
<b>Contrato 312/05 (Antares)</b>	250.000,00	312.500,00	786.637,93
	<b>1.000.000,00</b>	<b>1.250.000,00</b>	<b>3.146.551,72</b>

Levando-se em conta todas as prorrogações contratuais firmadas por meio dos aditivos apresentados, o valor autorizado para o exercício em análise com a empresa Criare foi de R\$943.965,52. Como foi empenhada quantia inferior ao montante permitido (R\$752.403,86), não houve excesso.

Em relação ao **fornecimento de gêneros alimentícios**, consta que a referida despesa teve como suporte o pregão presencial 26/2009, cujo contrato 118/2009/SAD/PMCG, firmado com a empresa Geraldo J. Coan Ltda, previu o valor global de R\$1.422.720,18, constando, ainda, como objeto a contratação de empresa especializada para o fornecimento de alimentação, com o preparo e fornecimento de todos os gêneros e demais insumos, mão-de-obra e respectiva qualificação, transporte e distribuição nos locais de consumo, logística, supervisão, manutenção preventiva dos equipamentos e utensílios utilizados, limpeza e conservação das áreas abrangidas para 26 unidades da rede municipal de ensino dos alimentícios, doc fls. 88/105.

Conforme consta, à fl. 103, foi realizado o aditivo 01, prorrogando o referido contrato até o dia 31 de dezembro de 2010, o que não se confunde com incremento de objeto consoante já



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 0385/12*

declinado anteriormente, mantendo todas as cláusulas e condições inicialmente acordadas, inclusive o valor contratual. Ocorre que a d. Auditoria não contestou se as condições estipuladas no aditivo contratual estavam em desacordo com as cláusulas inicialmente postas ou se os valores estavam acima dos preços cotados no mercado local, assim, neste caso, a mácula não tem como prosperar.

Quanto a despesas sem licitação referentes aos **serviços de internet**, no montante de R\$15.000,00, verifica-se que, inicialmente, o contrato firmado totalizou R\$150.000,00. Foram constatados pagamentos nos valores de R\$60.000,00 e R\$45.000,00 nos exercícios de 2009 e 2010, respectivamente.

Ocorre que o Órgão de Instrução, considerou, para efeito do cálculo do excesso, como efetiva, a despesa empenhada em 2009 no montante de R\$120.000,00, acrescida de R\$45.000,00 empenhada e paga no exercício de 2010, resultando em valor superior ao inicialmente licitado. Entretanto, verifica-se que do montante empenhado em 2009, apenas o valor de R\$60.000,00 foi liquidado e pago. O restante, em consulta o sistema SAGRES, não se verifica a ocorrência de liquidação ou pagamento da despesa. Assim, considerando a despesa liquidada e paga nos exercícios de 2009 e 2010, não prospera o excesso.

Por fim, em relação à **despesa com sistema de monitoramento e segurança**, deve-se levar em consideração que o contrato inicialmente firmado no montante de R\$113.000,00, decorrente do pregão presencial 091/2009, tinha o prazo inicial de quatro meses. Desta forma, considerando-se o percentual de acréscimo de 25% permitido legalmente, bem como o valor total anual prorrogável, resta inexistente a mácula apontada.

Por todo o exposto, em razão do exame das contas dos períodos de gestão do Senhor FLÁVIO ROMERO GUIMARÃES, à frente da Secretaria da Educação, Esporte e Cultura de Campina Grande, durante o exercício de **2010**, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida:

**JULGAR REGULAR** o período de gestão do interessado;

**RECOMENDAR** a estrita observância às Leis e Licitações e Contratos; e

**INFORMAR** ao ex-gestor da Secretaria de Educação, Esporte e Cultura de Campina Grande as ressalvas do art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 0385/12*

**DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 0385/12**, referentes ao exame do período de gestão do Senhor **FLÁVIO ROMERO GUIMARÃES**, à frente da **Secretaria da Educação, Esporte e Cultura de Campina Grande**, durante o exercício de **2010**, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em **I- JULGAR REGULARES** as contas; **II- RECOMENDAR** a estrita observância às Leis de Licitações e Contratos; e **III- INFORMAR** ao ex-gestor que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme previsão contida no art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

Em 26 de Fevereiro de 2013



**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
PRESIDENTE



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR



**Elvira Samara Pereira de Oliveira**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO