



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05517/06

Objeto: Prestação de Contas de Gestor de Convênio
Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Francisco de Sousa
Interessados: Sonia Maria Germano de Figueiredo e outros

EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – CONVÊNIO – AJUSTE FIRMADO COM ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA – CONSTRUÇÃO DE AÇUDE – PRESTAÇÃO DE CONTAS – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – Recursos provenientes de empréstimo internacional – Inserção no instrumento de convênio de cláusula que estabelece apenas a consulta prévia de preços – Diretiva consignada nas normas de operacionalização do acordo estrangeiro – Ausência do devido procedimento de licitação – Descumprimento de princípios insertos no art. 37 da Constituição Federal e de regras estabelecidas na Lei Nacional n.º 8.666/1993 – Normalidade na aplicação dos recursos liberados. Regularidade com ressalvas. Determinação. Encaminhamento de cópia da decisão para outro feito. Arquivamento dos autos.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 03793/15

Vistos, relatados e discutidos os autos da prestação de contas do Sr. Francisco de Sousa, gestor do Convênio n.º 008/2006, celebrado em 20 de março de 2006 entre o Estado da Paraíba, através do Projeto Cooperar, e a Associação Comunitária dos Agricultores do Sítio Mulungú, localizado no Município de São José de Piranhas/PB, objetivando a construção de um açude na comunidade SÍTIO MULUNGÚ, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes da 1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, em sessão realizada nesta data, com as convocações dos Conselheiros Substitutos Marcos Antônio da Costa e Antônio Gomes Vieira Filho, diante da aposentadoria do Conselheiro Umberto Silveira Porto e da ausência justificada do Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

- 1) *JULGAR REGULARES COM RESSALVAS* as referidas contas.
- 2) *DETERMINAR* ao Coordenador Geral do Projeto Cooperar, Dr. Roberto da Costa Vital, que se abstenha de afastar o dever constitucional e legal de licitar por meio da inserção de cláusulas nos termos dos convênios celebrados, realizando, portanto, as contratações através dos devidos procedimentos licitatórios, sempre com base nos princípios insertos no art. 37 da Constituição Federal e nas regras estabelecidas na Lei Nacional n.º 8.666/1993, sob pena de responsabilidade futura.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05517/06

3) *ENCAMINHAR* cópia desta decisão à Diretoria de Auditoria e Fiscalização – DIAFI para subsidiar a análise das contas do gestor do Projeto Cooperar, relativas ao exercício financeiro de 2015, notadamente no tocante ao cumprimento do estabelecido no item “2” supra.

4) *ORDENAR* o arquivamento dos autos.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.

TCE – Sala das Sessões da 1ª Câmara, Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa

João Pessoa, 24 de setembro de 2015

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE

Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05517/06

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise da prestação de contas do Sr. Francisco de Sousa, gestor do Convênio n.º 008/2006, celebrado em 20 de março de 2006 entre o Estado da Paraíba, através do Projeto Cooperar, e a Associação Comunitária dos Agricultores do Sítio Mulungú, localizado no Município de São José de Piranhas/PB, objetivando a construção de um açude na comunidade SÍTIO MULUNGÚ.

Os peritos da antiga Divisão de Auditoria das Contas do Governo do Estado IV – DICOG IV, com base nos documentos encartados aos autos, emitiram relatório inicial, fls. 62/63, evidenciando, sumariamente, que: a) a vigência do convênio foi 180 (cento e oitenta) dias, contados da assinatura do acordo, isto é de 20 de março a 20 de setembro de 2006; b) o montante conveniado foi de R\$ 194.815,07, sendo R\$ 165.592,81 oriundos do tesouro estadual e R\$ 29.222,26 relativos à contrapartida da associação; c) os valores estaduais tiveram como origem as transferências de recursos pertencentes ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba – FUNCEP; d) a associação realizou pesquisa de preços para a contratação da empresa executora dos serviços, seguindo as normas de operações do Acordo de Empréstimo n.º 4251/BR; e) a empresa CONSTROI – MATERIAIS E SERVIÇOS LTDA. foi contratada no dia 20 de março de 2006 pelo valor de R\$ 165.570,20; f) o prazo de duração do contrato foi de 180 (cento e oitenta) dias; e g) a importância aplicada atingiu R\$ 166.199,35 (R\$ 165.570,20 pagos à construtora e R\$ 629,15 despendidos com encargos bancários).

Em seguida, os inspetores da unidade de instrução apontaram, como irregularidade, a ausência dos projetos, da planilha de quantitativos e preços, bem como dos boletins de medições da obra.

Após a anexação de cópia de parecer da lavra do Ministério Público de Contas, fls. 65/79, destacando a necessidade da realização de licitação nos convênios firmados com recursos oriundos de empréstimos internacionais; a elaboração de relatório complementar pelos especialistas da Corte, fls. 81/86, considerando regular a pesquisa de preços para a execução dos serviços, com base no art. 42, § 5º, da Lei Nacional n.º 8.666/1993; como também a emissão de parecer pelo Ministério Público Especial, fl. 88, ratificando o seu posicionamento acerca da obrigatoriedade de licitação; foram processadas as citações da então Coordenadora Geral do Projeto Cooperar, Dra. Sonia Maria Germano de Figueiredo, fl. 90, e do Presidente da Associação Comunitária dos Agricultores do Sítio Mulungú, Sr. Francisco de Sousa, fls. 91/92, tendo este último deixado o prazo transcorrer *in albis*.

A Dra. Sonia Maria Germano de Figueiredo alegou, resumidamente, fls. 94/210, que: a) a associação realizou pesquisa de preços de acordo com o regulamento do Projeto Cooperar, devidamente aprovado pelo Decreto Estadual n.º 26.865, de 23 de fevereiro de 2006; e b) o projeto, a planilha de quantitativos e preços, bem como o boletim de medição foram acostados ao álbum processual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05517/06

Encaminhado o feito à Divisão de Controle de Obras Públicas – DICOP, os seus analistas, com base na defesa encartada e em inspeção *in loco* realizada ao Município de São José de Piranhas/PB, emitiram relatório, fls. 213/214, onde informaram que a documentação reclamada encontrava-se acostada ao feito e que a obra estava concluída. Todavia, ao final, evidenciaram que a obra possivelmente foi efetuada em terras particulares, que as propostas de preços encaminhadas guardavam semelhanças entre si e que existia vínculo entre empresas participantes da seleção, pois o Sr. Francisco Pereira de Sousa figurou como sócio e responsável técnico da sociedade ELETROLANE CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. e também como responsável técnico da empresa CONSTROI – MATERIAIS E SERVIÇOS LTDA.

Efetuada as citações do atual gestor do Projeto Cooperar, Dr. Roberto da Costa Vital, fls. 216, 229/230 e 237, e da sociedade contratada, CONSTROI – MATERIAIS E SERVIÇOS LTDA., na pessoa do seu representante legal, Sr. Renato Soares Virgínio, fls. 217/218, 231/232, 235/236 e 240, como também realizadas as intimações da ex-administradora do referido projeto estadual, Dra. Sonia Maria Germano de Figueiredo, e do presidente da associação comunitária à época da execução do convênio, Sr. Francisco de Sousa, fl. 220, apenas a Dra. Sonia Maria Germano de Figueiredo enviou contestação, fls. 221/226, onde asseverou, em síntese, que: a) a cópia da escritura pública anexada demonstrava que o terreno foi doado 03 (três) anos antes da execução das obras; b) a associação seguiu o termo de convênio para contratar a empresa executara dos serviços; c) os valores apresentados pelas sociedades estavam compatíveis com o projeto e a planilha orçamentária; d) o fato do responsável técnico ter trabalhado em outra empresa não evidenciava vínculo entre as sociedades participantes; e e) o Projeto Cooperar instaurou Tomada de Contas Especial e o relatório final foi pela regularidade das contas.

Em novel posicionamento, fls. 243/244, os especialistas da DICOP acolheram os documentos e as justificativas da ex-gestora do Projeto Cooperar e consideraram sanadas as eivas anteriormente detectadas.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se manifestar conclusivamente acerca da matéria, fls. 246/248, enfatizando que o requisito da realização de pesquisa de preços foi cumprido pela associação, pugnou, sumariamente, pela regularidade das contas em exame.

Solicitação de pauta, conforme fls. 249/250 dos autos.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, é importante destacar que os convênios são modos de descentralização administrativa e são firmados para a implementação de objetivos de interesse comum dos participantes,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05517/06

consoante nos ensina o mestre Hely Lopes Meirelles, *in* Direito Administrativo Brasileiro, 28 ed, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 386, *in verbis*:

Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes.

Assim sendo, para consecução dos fins almejados, é necessário atentar para as normas estabelecidas no reverenciado Estatuto das Licitações e dos Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993), haja vista o disposto no seu art. 116, senão vejamos:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

Logo, cabe repisar que licitação é o meio formalmente vinculado que proporciona à Administração Pública melhores vantagens nos contratos, oferece aos administrados a oportunidade de participar dos negócios públicos e promove o desenvolvimento nacional sustentado (art. 3º da Lei Nacional n.º 8.666/1993). Quando não realizada, representa séria ameaça aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como da própria probidade administrativa.

Nesse diapasão, traz-se à baila pronunciamento da ilustre representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos autos do Processo TC n.º 04981/00, *verbatim*:

A licitação é, antes de tudo, um escudo da moralidade e da ética administrativa, pois, como certame promovido pelas entidades governamentais a fim de escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas, procura proteger o Tesouro, evitando favorecimentos condenáveis, combatendo o jogo de interesses escusos, impedindo o enriquecimento ilícito custeado com o dinheiro do erário, repelindo a promiscuidade administrativa e racionalizando os gastos e investimentos dos recursos do Poder Público.

Com efeito, deve ser enfatizado que a não realização dos procedimentos licitatórios exigíveis vai, desde a origem, de encontro ao preconizado na Constituição da República Federativa do Brasil, especialmente o disciplinado no art. 37, inciso XXI, *verbum pro verbo*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05517/06

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

I – (...)

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 obrigação 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. (grifo inexistente no original)

É importante salientar que as hipóteses infraconstitucionais de dispensa e de inexigibilidade de licitação são taxativas e estão disciplinadas na Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Neste contexto, deve ser destacado que a não realização do certame, exceto nos restritos casos renunciados na reverenciada norma, é algo que, de tão grave, consiste em crime previsto no art. 89 do próprio Estatuto das Licitações e dos Contratos Administrativos, *ad litteram*:

Art. 89 – Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena – detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo Único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Além disso, consoante previsto no art. 10, inciso VIII, da lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional (Lei Nacional n.º 8.429, de 02 de junho de 1992), a dispensa indevida do procedimento de licitação consiste em ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, *ipsis litteris*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05517/06

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I – (...)

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente; (grifamos)

Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, à manifestação do eminente representante do *Parquet* especializado, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 04588/97, *verbo ad verbum*:

Cumpre recordar que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à lei (Lei 8.666/93), não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. A não realização de procedimento licitatório, fora das hipóteses legalmente previstas, constitui grave infração à norma legal, podendo dar ensejo até mesmo à conduta tipificada como crime. (grifo nosso)

In casu, constata-se que a Coordenadora Geral do Projeto Cooperar à época da celebração do ajuste, Dra. Sonia Maria Germano de Figueiredo, repassou para a ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DOS AGRICULTORES DO SÍTIO MULUNGÚ, localizado no Município de São José de Piranhas/PB, a faculdade de realizar apenas consulta de preços com 03 (três) firmas especializadas, consoante CLÁUSULA TERCEIRA, INCISO II, alínea "b", do instrumento de Convênio n.º 008/2006, fls. 06/11, haja vista que, segundo relato dos inspetores da Corte, a associação seguiu as normas de operações de empréstimo provenientes do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e o disposto no art. 42, § 5º, da Lei Nacional n.º 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 42. Nas concorrências de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.

§ 1º (...)

§ 5º Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem com as normas e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05517/06

procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela unidade imediatamente superior.

Entretanto, concorde nos ensina o eminente doutrinador Marçal Justen Filho, em sua obra intitulada Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 9 ed., São Paulo: Dialética, 2002, p. 392, a obtenção de recursos internacionais para o financiamento de projetos de desenvolvimento não exclui a obrigatoriedade da observância dos princípios fundamentais estabelecidos na Constituição Federal, vejamos:

Tenha-se em vista que a obtenção dos recursos de origem estrangeira não autoriza ignorar a ordem jurídica interna, especialmente no tocante a princípios fundamentais consagrados na Constituição. Nem se pode suprimir a independência nacional, a pretexto de captar recursos no estrangeiro, nem cabe imaginar que a origem dos recursos afastaria o princípio do Estado de Direito. Ou seja, a atividade administrativa do Estado continua a submeter-se a princípios fundamentais, mesmo quando envolver a aplicação de recursos provenientes do estrangeiro.

Neste diapasão, o Superior Tribunal de Justiça – STJ, ao apreciar a matéria, assentou entendimento no sentido de que na utilização de recursos provenientes de contrapartida estadual e de empréstimo internacional devem ser aplicados os princípios insertos no art. 37 da Constituição Federal, bem como algumas regras dispostas na Lei Nacional n.º 8.666/1993, *verbatim*:

PROCESSO CIVIL – AGRAVO DE INSTRUMENTO – ADMISSIBILIDADE – AÇÃO MOVIDA POR PESSOA JURÍDICA DOMICILIADA NO PAÍS CONTRA ORGANISMO INTERNACIONAL – COMPETÊNCIA DO STJ PARA JULGAR AGRAVO DE INSTRUMENTO INTERPOSTO CONTRA DECISÃO INTERLOCUTÓRIA DA JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA – PROJETO DE COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO DO PARANÁ E A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – LICITAÇÃO – OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DAS REGRAS DA LEI 8.666/93.

1. (...)

4. Tratando-se de recursos provenientes de contrapartida estadual e de empréstimo pelo qual se compromete também o Estado do Paraná a restituir ao BID, em prazo determinado, mediante pagamento de juros, conclui-se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05517/06

que, senão em seu todo, a maior parte dos recursos é de responsabilidade do Estado Brasileiro, não havendo como negar aplicação dos princípios insertos no art. 37 da Carta Política de 1988, relativos à atuação da Administração Pública, ou tampouco de algumas das regras constantes da Lei de Licitações, Lei 8.666/93. (STJ – 2ª Turma – AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 627913/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Diário da Justiça, 07 mar. 2005, p. 221)

Especificamente acerca da CLÁUSULA TERCEIRA, INCISO II, alínea “b”, do termo de convênio, importante realçar o posicionamento emitido pelo então representante do *Parquet* de Contas, Dr. André Carlo Torres Pontes, nos autos do Processo TC n.º 04721/06, que analisou acordo com semelhante dispositivo, *verbum pro verbo*:

De fato, o teor constante da cláusula terceira, inciso II, alínea b, por meio do qual se atribui à Associação a competência para a realização de uma simples consulta de preços junto a três ou mais firmas especializadas, **mostra-se como sendo uma forma de se burlar o comando normativo da Lei de Licitações**. Ora, não pode o Projeto Cooperar, a pretexto de transferir uma obrigação constitucionalmente imposta, eximir-se da realização do procedimento licitatório, sobretudo em razão de valores altos, como no caso ora analisado, para o qual caberia uma tomada de preços. (destaque existente no original)

Finalmente, conforme relatado pelos peritos do Tribunal, fls. 213/214, verifica-se que a obra foi efetivamente executada, ficando evidente que a irregularidade remanescente, falta de realização do devido procedimento de licitação, adveio de erro na interpretação do disposto no art. 42, § 5º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Portanto, nos termos dos arts. 16, inciso II, e 18 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, cabe o julgamento regular com ressalvas das contas *sub examine*, bem como o envio de determinação ao atual gestor do Projeto Cooperar, Dr. Roberto da Costa Vital, *ad literam*:

Art. 16. As contas serão julgadas:

I – (*omissis*)

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

Art. 18 – Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a que lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 05517/06

Ante o exposto, proponho que a 1ª CÂMARA do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*:

- 1) *JULGUE REGULARES COM RESSALVAS* as contas do Sr. Francisco de Sousa, gestor do Convênio n.º 008/2006, celebrado em 20 de março de 2006 entre o Estado da Paraíba, através do Projeto Cooperar, e a Associação Comunitária dos Agricultores do Sítio Mulungú, localizado no Município de São José de Piranhas/PB, objetivando a construção de um açude na comunidade SÍTIO MULUNGÚ.
- 2) *DETERMINE* ao Coordenador Geral do Projeto Cooperar, Dr. Roberto da Costa Vital, que se abstenha de afastar o dever constitucional e legal de licitar por meio da inserção de cláusulas nos termos dos convênios celebrados, realizando, portanto, as contratações através dos devidos procedimentos licitatórios, sempre com base nos princípios insertos no art. 37 da Constituição Federal e nas regras estabelecidas na Lei Nacional n.º 8.666/1993, sob pena de responsabilidade futura.
- 3) *ENCAMINHE* cópia desta decisão à Diretoria de Auditoria e Fiscalização – DIAFI para subsidiar a análise das contas do gestor do Projeto Cooperar, relativas ao exercício financeiro de 2015, notadamente no tocante ao cumprimento do estabelecido no item “2” supra.
- 4) *ORDENE* o arquivamento dos autos.

É a proposta.