



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05516/06

Objeto: Prestação de Contas de Gestor de Convênio

Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: Severino França da Silva

Interessados: Sonia Maria Germano de Figueiredo e outro

EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS – GESTOR DE CONVÊNIO – CONSTRUÇÃO DE PASSAGEM MOLHADA – APRECIAÇÃO 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 eminentemente estaduais – Inserção no instrumento de ajuste de cláusula estabelecendo apenas a consulta prévia de preços – Diretiva consignada no regulamento da unidade administrativa – Instrumento regulatório aprovado através de decreto estadual – Ausência do devido procedimento de licitação – Descumprimento ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal – Normas materialmente inconstitucionais – Emprego dos valores liberados em consonância com o objeto pactuado. Afastamento incidental da aplicabilidade do decreto e do regulamento. Regularidade com ressalvas das contas. Expedição de ofício a autoridades. Determinação. Encaminhamento de cópia da decisão para outro feito. Arquivamento dos autos

ACÓRDÃO APL – TC – 00288/11

Vistos, relatados e discutidos os autos da prestação de contas do Sr. Severino França da Silva, gestor do Convênio n.º 034/2006, celebrado em 18 de abril de 2006 entre o Estado da Paraíba, através do Projeto Cooperar, e a Associação dos Agricultores Rurais de Palmeiras, localizada no Município de Itapororoca/PB, objetivando a construção de passagem molhada na comunidade PALMEIRAS, acordam os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, por unanimidade, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

- 1) *AFASTAR INCIDENTALMENTE A APLICABILIDADE* do Decreto Estadual n.º 26.865, de 23 de fevereiro de 2006, e do Regulamento do Projeto Cooperar, de 22 de fevereiro do mesmo ano, ambos publicados no Diário Oficial do Estado – DOE de 24 de fevereiro de 2006.
- 2) *JULGAR REGULARES COM RESSALVAS* as contas do Sr. Severino França da Silva, gestor do Convênio n.º 034/2006, celebrado em 18 de abril de 2006 entre o Estado da Paraíba, através do Projeto Cooperar, e a Associação dos Agricultores Rurais de Palmeiras, localizada no Município de Itapororoca/PB.
- 3) *OFICIAR* ao Excelentíssimo Governador do Estado da Paraíba, Dr. Ricardo Vieira Coutinho, bem como ao atual Coordenador Geral do Projeto Cooperar, Dr. Roberto da Costa Vital,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05516/06

informando as referidas autoridades acerca da inaplicabilidade do Decreto Estadual n.º 26.865, de 23 de fevereiro de 2006, e do Regulamento do Projeto Cooperar, de 22 de fevereiro do mesmo ano.

4) *DETERMINAR* ao gestor 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, notadamente quando os recursos envolvidos forem provenientes do tesouro estadual, sob pena de responsabilidade futura.

5) *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 2011.

6) *ORDENAR* o arquivamento dos autos.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Publique-se, registre-se e intime-se.

TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 11 de maio de 2011

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR

Presente:

Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05516/06

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os autos da análise da prestação de contas do Sr. Severino França da Silva, gestor do Convênio n.º 034/2006, celebrado em 18 de abril de 2006 entre o Estado da Paraíba, através do Projeto Cooperar, e a Associação dos Agricultores Rurais de Palmeiras, localizada no Município de Itapororoca/PB, objetivando a construção de passagem molhada na comunidade PALMEIRAS.

Os peritos da antiga Divisão de Auditoria das Contas do Governo do Estado IV – DICO IV, com base nos documentos encartados aos autos, emitiram relatório inicial, fls. 48/50, destacando, sumariamente, que: a) a vigência do convênio foi de 18 de abril a 18 de outubro de 2006; b) o montante conveniado foi de R\$ 153.240,56, sendo R\$ 130.254,48 oriundos do tesouro estadual e R\$ 22.986,08 relativos à contrapartida da associação; c) as liberações dos valores originários do Projeto Cooperar somaram R\$ 130.052,42; d) a empresa JVS CONSTRUÇÕES LTDA. foi contratada em 28 de abril de 2006 pela quantia de R\$ 130.052,42; e e) a importância aplicada atingiu R\$ 130.052,42, sendo R\$ 129.454,69 pagos à construtora e R\$ 597,73 despendidos com encargos bancários.

Em seguida, os técnicos da unidade de instrução apontaram as irregularidades constatadas, quais sejam: a) divergência entre os valores das liberações constantes nos extratos bancários e os obtidos através do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAF no valor de R\$ 202,06; b) carência de apresentação de pesquisa de preços com pelo menos três firmas participantes para atender às normas de operação do Acordo de Empréstimo n.º 4.251/BR e ao disposto no art. 42, § 5º, da Lei Nacional n.º 8.666/1993; e c) ausência dos projetos, da planilha de quantitativos e preços, bem como dos boletins de medições da obra.

Após a emissão de parecer da lavra do Ministério Público de Contas, fls. 52/66, destacando a necessidade da realização de licitação nos convênios celebrados com recursos provenientes de empréstimos internacionais, como também a elaboração de relatório complementar pelos especialistas da Corte, fls. 68/75, considerando regular a pesquisa de preços para a execução dos serviços, foram efetuadas as citações da então gestora do Projeto Cooperar, Dra. Sonia Maria Germano de Figueiredo, fl. 77, e do Presidente da Associação, Sr. Severino França da Silva, fls. 78/79.

O presidente da associação deixou o prazo transcorrer *in albis*, enquanto a antiga administradora do Projeto Cooperar apresentou justificativa e documentos, fls. 81/178, mencionando, resumidamente, que: a) os recursos liberados somaram R\$ 130.254,48 e foram depositados em conta vinculada; b) os repasses para a conta da associação foram na importância de R\$ 130.052,42, ao passo que a quantia de R\$ 202,06 foi devolvida ao Projeto Cooperar, junto com os rendimentos obtidos de aplicação financeira; c) a pesquisa de preços realizada pela associação foi anexada aos autos; e d) o projeto, a planilha de quantitativos e preços, bem como o boletim de medição foram acostados ao álbum processual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05516/06

Encaminhado o feito à Divisão de Controle de Obras Públicas – DICOP, os seus analistas, com base na defesa encartada, emitiram relatório, fls. 181/182, onde consideraram sanadas as eivas atinentes à divergência entre os valores das liberações constantes nos extratos bancários e os obtidos através do SIAF e à falta de apresentação de pesquisa de preços realizada pela associação. Por fim, destacaram, como máculas, o não fornecimento do relatório de acompanhamento final (3ª medição), equivalente a 30% restante do valor conveniado, bem como o fato do autor do projeto básico ter sido o responsável técnico da empresa executora da obra, contrariando o disposto no art. 9, inciso II, da Lei Nacional n.º 8.666/1993.

Ato contínuo, os especialistas da DICOP, após inspeção *in loco* realizada no dia 13 de outubro de 2009, concluíram que o objeto do convênio foi alcançado, estando os serviços executados compatíveis com os valores pagos, fls. 186/188.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em novel posicionamento, fls. 192/197, opinou, em suma, pela regularidade com ressalvas das contas *sub examine* e pelo envio de determinação ao atual gestor do Projeto Cooperar para que o mesmo se abstenha de transferir o dever constitucional de licitar por meio de cláusulas inseridas nos convênios firmados.

Em sede de complementação de instrução, fls. 199/200 e 203, os peritos da DICOP informaram, resumidamente, que os recursos utilizados para a realização da obra conveniada eram do tesouro estadual e de contrapartida da associação, sugerindo, contudo, a remessa dos autos à Divisão de Auditoria de Licitações e Contratos – DILIC para pronunciamento sobre a admissibilidade de simples pesquisa de preço para a contratação da empresa executora dos serviços.

Enviado o feito à DILIC, os técnicos da mencionada divisão asseveraram, sumariamente, que, para os convênios celebrados com recursos do tesouro, objetivando aquisição de bens e/ou contratação de serviços, em tese, caberia a realização de licitação, fls. 206/207.

Realizadas as intimações da ex-Coordenadora Geral do Projeto Cooperar, Dra. Sonia Maria Germano de Figueiredo, e do Presidente da Associação, Sr. Severino França da Silva, fls. 211, bem como a citação do antigo administrador do Projeto Cooperar, Dr. Hildon Régis Navarro Filho, fls. 209/210 e 212, os dois últimos não apresentaram quaisquer justificativa, ao passo que a primeira encaminhou petição e documento, fls. 214/215, onde enfatizou, em suma, que a associação efetuou pesquisa de preços de acordo com o estabelecido no Decreto Estadual n.º 26.865/2006.

Em novel posicionamento, fls. 218/219, os analistas da DILIC informaram, em síntese, a carência de realização de procedimento licitatório nos moldes previstos no Estatuto das Licitações e dos Contratos Administrativos, todavia, ressaltaram a inexistência de excesso de preços e de quantitativos para a execução do objeto pactuado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05516/06

O Ministério Público de Contas, ao se manifestar conclusivamente acerca da matéria, fls. 221/223, diante da conclusão do objeto conveniado com preços aceitáveis, mais uma vez, pugnou pela regularidade com ressalvas das contas *sub examine* e pelo envio de determinação ao atual gestor do Projeto Cooperar.

A egrégia 1ª Câmara deste Sinédrio de Contas, em sessão realizada no dia 07 de abril de 2011, através do Acórdão AC1 – TC – 00539/11, fls. 226/228, publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 14 de abril do corrente ano, fls. 229, diante da possibilidade de declaração de inaplicabilidade do supracitado decreto estadual, decidiu avocar o caso para o colendo Tribunal Pleno.

Solicitação de pauta, conforme fls. 232/233 dos autos.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Da análise dos autos, constata-se que a Coordenadora do Projeto Cooperar à época, Dra. Sonia Maria Germano de Figueiredo, repassou para a ASSOCIAÇÃO DOS AGRICULTORES RURAIS DE PALMEIRAS, localizada no Município de Itapororoca/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 034/06, fls. 06/11, *in verbis*:

CLÁUSULA TERCEIRA: DAS OBRIGAÇÕES DOS CONVENIENTES

I. (...)

II. Caberá à ASSOCIAÇÃO:

a) (*omissis*)

b) Realizar consulta de preços em reunião do Conselho Municipal a 03 (três) ou mais firmas especializadas, a ser legitimado pelo presidente da Associação juntamente com os membros do Comitê de Acompanhamento, para aquisição de bens e/ou contratação de serviços, com vistas ao cumprimento do objeto deste Convênio.

Destarte, concorde argumentos da antiga gestora da unidade administrativa estadual, fica evidente que o procedimento implementado pelo presidente da associação teve como base o regulamento elaborado pelo Projeto Cooperar em 22 de fevereiro de 2006, fl. 215, que estabeleceu normas para aplicação dos recursos repassados para as entidades comunitárias. O referido regulamento, aprovado pelo Decreto Estadual n.º 26.865, de 23 de fevereiro de 2006, também fl. 215, determinou em seu art. 2º que as entidades comunitárias deveriam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05516/06

realizar uma pesquisa de preços escrita a, no mínimo, 03 (três) empresas do ramo inerente ao objeto pactuado, *verbatim*:

Art. 2º. As entidades comunitárias deverão proceder à pesquisa de preços escrita a, no mínimo, 03 (três) firmas do ramo pertinente ao objeto do Convênio, cuja condição para sua validade é o julgamento processado por comissão composta de (03) membros associados, sendo um deles o Presidente da entidade, além da avaliação do ato por técnico do Projeto Cooperar.

Parágrafo único. Da pesquisa de preços, poderão participar apenas firmas que atenderem aos requisitos deste artigo e apresentarem, em envelope lacrado separadamente, proposta e documento, devendo ser aberto primeiro o envelope contendo a documentação:

I – Habilitação jurídica com a comprovação de:

- a) cédula de identidade;
- b) registro comercial, no caso de empresa individual;
- c) ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais;
- d) inscrição do ato constitutivo, com prova de pleno exercício da diretoria, no caso de sociedades civis;

II – Regularidade Fiscal com a comprovação de:

- a) prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, relativo ao domicílio ou sede da Empresa, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- b) prova de regularidade com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede da Empresa ou outra equivalente, na forma da lei, em original ou cópia autenticada;
- c) prova de regularidade relativa à Seguridade Social (CND) e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular através de Certidões dentro do prazo de validade, em original ou cópia devidamente autenticada;

III – Qualificação Técnica com a comprovação de:

- a) 02 (dois) atestados de Capacidade Técnica, em original ou cópia autenticada, fornecidos por entidades públicas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05516/06

b) declaração de que não emprega menor de 16 (dezesesseis) anos, salvo na condição de aprendiz (inc. XXXIII do art. 7º da Constituição Federal).

Do exame dos referidos instrumentos normativos (Decreto Estadual n.º 26.865, de 23 de fevereiro de 2006, e Regulamento do Projeto Cooperar, de 22 de fevereiro do mesmo ano, ambos publicados no Diário Oficial do Estado – DOE de 24 de fevereiro de 2006), fica evidente que o instrumento regulatório elaborado pelo Projeto Cooperar não seguiu as disposições consignadas no art. 119 da Lei Nacional n.º 8.666/1993 (Estatuto das Licitações e dos Contratos Administrativos), *verbum pro verbo*:

Art. 119. As sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União e pelas entidades referidas no artigo anterior editarão regulamentos próprios devidamente publicados, ficando sujeitas às disposições desta lei.

Parágrafo único. Os regulamentos a que se refere este artigo, no âmbito da Administração Pública, após aprovados pela autoridade de nível superior a que estiverem vinculados os respectivos órgãos, sociedades e entidades, deverão ser publicados na imprensa oficial. (grifo ausente no original)

Com efeito, como é do conhecimento de todos, a Constituição Federal é superior ao restante do ordenamento jurídico pátrio, não podendo seus dispositivos serem dispensados ou alterados pelo legislador infraconstitucional. Portanto, consoante estabelece o art. 37, inciso XXI, da Lei Maior, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante procedimento de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, exceto os casos especificados na legislação pátria. Vejamos o disciplinado na *Lex Legum*:

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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05516/06

Também é cediço que a Carta da República estabelece, na repartição das competências legislativas, as matérias próprias de cada um dos entes da federação, sendo as regras atinentes às normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de competência privativa da União, concorde determina o seu art. 22, inciso XXVII, senão vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – (...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Por conseguinte, é importante salientar que as hipóteses infraconstitucionais de dispensa e inexigibilidade de licitação são taxativas e estão disciplinadas no Estatuto das Licitações e dos Contratos Administrativos. Assim sendo, o regulamento elaborado pela antiga gestora do Projeto Cooperar e o Decreto Estadual n.º 26.865/2006 ferem frontalmente o estabelecido no texto constitucional e na citada norma infraconstitucional, haja vista que dispensaram indevidamente realização de procedimento licitatório por parte de associações.

Neste sentido, também merece ênfase o fato de que a apreciação da constitucionalidade de leis e atos normativos não é prerrogativa exclusiva do Poder Judiciário. Conforme entendimento sumulado em 13 de dezembro de 1963 e ratificado em diversas oportunidades pelo Supremo Tribunal Federal – STF (Súmula n.º 347), os Pretórios de Contas podem, no exercício de suas atribuições, apreciar a constitucionalidade das normas exaradas pelo Poder Público.

Trata-se, pois, de incidente de constitucionalidade (controle difuso ou aberto), onde os Sinédrios de Contas, no caso concreto, afastam a aplicabilidade de uma lei ou de um ato normativo maculado formal ou materialmente de inconstitucionalidade e utilizam, como vigentes, as demais normas existentes no ordenamento jurídico ao tempo anterior à edição do preceito vergastado.

Acerca da matéria, trazemos à baila a doutrina de Valdecir Fernandes Pascoal, que, em sua obra intitulada *Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões de concursos públicos* (atualizado com a lei de responsabilidade fiscal – LRF). 4. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2004, p. 155, assim se manifesta, *verbo ad verbum*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05516/06

Quando examinamos as regras relacionadas ao controle efetuado pelos Tribunais de Contas, especialmente os artigos 70 e 72, constatamos que a própria Lei Maior conferiu ao Tribunal de Contas a possibilidade de analisar a aplicação de recursos públicos à luz do princípio da legalidade. Princípio da legalidade está posto nos referidos dispositivos constitucionais, como sinônimo de ordenamento jurídico. Assim, tendo-se em conta que todas as normas que compõem o ordenamento jurídico (leis, decretos, resoluções, portarias, etc.) devem estar de acordo com a Lei Maior, com a Constituição Federal, ou seja, considerando o princípio da supremacia do texto constitucional, o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, poderá apreciar, *in concreto*, a constitucionalidade de determinada lei ou ato do Poder Público, deixando de aplicá-los por manifesta afronta à Constituição Federal ou Estadual.

Finalmente, concorde realçado pelos peritos do Tribunal, fls. 181/182 e 186/188, verifica-se que a obra foi efetivamente executada, ficando evidente que a ausência de realização de procedimento licitatório por parte da associação foi decorrente do regulamento indevidamente elaborado pelo Projeto Cooperar, fl. 215. 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, *verbatim*:

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.

Ante o exposto, proponho que o *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*:

1) *AFASTE INCIDENTALMENTE A APLICABILIDADE* do Decreto Estadual n.º 26.865, de 23 de fevereiro de 2006, e do Regulamento do Projeto Cooperar, de 22 de fevereiro do mesmo ano, ambos publicados no Diário Oficial do Estado – DOE de 24 de fevereiro de 2006.

2) *JULGUE REGULARES COM RESSALVAS* as contas do Sr. Severino França da Silva, gestor do Convênio n.º 034/2006, celebrado em 18 de abril de 2006 entre o Estado da Paraíba, através do Projeto Cooperar, e a Associação dos Agricultores Rurais de Palmeiras, localizada no Município de Itapororoca/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05516/06

3) *OFICIE* ao Excelentíssimo Governador do Estado da Paraíba, Dr. Ricardo Vieira Coutinho, bem como ao atual Coordenador Geral do Projeto Cooperar, Dr. Roberto da Costa Vital, informando as referidas autoridades acerca da inaplicabilidade do Decreto Estadual n.º 26.865, de 23 de fevereiro de 2006, e do Regulamento do Projeto Cooperar, de 22 de fevereiro do mesmo ano.

4) *DETERMINE* ao gestor 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, notadamente quando os recursos envolvidos forem provenientes do tesouro estadual, sob pena de responsabilidade futura.

5) *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 2011.

6) *ORDENE* o arquivamento dos autos.

É a proposta.