



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05853/06

Objeto: Prestação de Contas de Gestor de Convênio

Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: Luiz Gomes da Silva

Interessados: Sonia Maria Germano de Figueiredo e outro

EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – CONVÊNIO – AJUSTE FIRMADO COM ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA MUNICIPAL – RECUPERAÇÃO 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 eminentemente estaduais – Inserção no termo 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 comunicado a autoridades. Determinação. Encaminhamento de cópia da decisão para outro feito. Recomendações. Representação. Arquivamento dos autos.

ACÓRDÃO APL – TC – 00365/13

Vistos, relatados e discutidos os autos da prestação de contas do Sr. Luiz Gomes da Silva, gestor do Convênio n.º 080/2006, celebrado em 15 de setembro de 2006 entre o Estado da Paraíba, através do Projeto Cooperar, e o Núcleo de Integração Rural de Borracha, localizado no Município de Itaporanga/PB, objetivando a recuperação de açude na comunidade SÍTIO BORRACHA, acordam os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, por unanimidade, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

1) Com fundamento na Súmula n.º 347 do Supremo Tribunal Federal – STF, *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 referidas contas.

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, informando as referidas autoridades acerca da inaplicabilidade do Decreto Estadual



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05853/06

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 2013.

6) *ENVIAR* recomendações no sentido de que os convenientes, nos futuros ajustes, não repitam a irregularidade apontada nos relatórios dos técnicos desta Corte de Contas e observem, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

7) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REPRESENTAR* à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba acerca da inconstitucionalidade do Decreto Estadual n.º 26.865/2006 e do Regulamento do Projeto Cooperar, ambos publicados no Diário Oficial do Estado – DOE de 24 de fevereiro de 2006, com vistas à adoção das medidas cabíveis.

8) *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, 26 de junho de 2013

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR

Presente:

Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05853/06

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise da prestação de contas do Sr. Luiz Gomes da Silva, gestor do Convênio n.º 080/2006, celebrado em 15 de setembro de 2006 entre o Estado da Paraíba, através do Projeto Cooperar, e o Núcleo de Integração Rural de Borracha, localizado no Município de Itaporanga/PB, objetivando a recuperação de açude na comunidade SÍTIO BORRACHA.

Os peritos da Divisão de Controle de Obras Públicas – DICOP, com base nos documentos encartados aos autos, emitiram relatório inicial, fls. 156/157, evidenciando, dentre outros aspectos, que: a) a vigência do convênio, após o primeiro e o segundo termos aditivos, foi de 15 de setembro de 2006 a 15 de outubro de 2007; b) o montante conveniado foi de R\$ 176.400,05, sendo R\$ 149.940,04 oriundos do tesouro estadual e R\$ 26.460,01 provenientes de contrapartida da associação; c) as liberações dos valores originários do Projeto Cooperar somaram R\$ 149.716,13; d) a empresa ELETROLANE CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. foi contratada em 27 de setembro de 2006 pela quantia de R\$ 149.716,13; e) a importância aplicada atingiu R\$ 150.107,75 (R\$ 148.946,00 pagos à construtora e R\$ 1.161,75 despendidos com encargos bancários); e f) a obra foi concluída e atende às necessidades da comunidade, concorde parecer do Projeto Cooperar encartado ao feito.

Em seguida, os técnicos da unidade de instrução apontaram, como irregularidade, a ausência de realização de procedimento licitatório para a contratação da empresa executora dos serviços.

Realizadas as citações do Presidente do Núcleo de Integração Rural de Borracha, Sr. Luiz Gomes da Silva, fl. 160, e da antiga administradora do Projeto Cooperar, Dra. Sonia Maria Germano de Figueiredo, fls. 161/162, ambos apresentaram contestações.

A Dra. Sonia Maria Germano de Figueiredo, fls. 163/164, e o Sr. Luiz Gomes da Silva, fls. 175/295, após pedido de prorrogação de prazo deferido pelo relator, fls. 173/174, mencionaram, sumariamente, que a associação comunitária realizou pesquisa de preços, seguindo, assim, os ditames previstos no Decreto Estadual n.º 26.865, de 23 de fevereiro de 2006.

Encaminhado o feito novamente à DICOP, os seus especialistas, com base nas aludidas peças contestatórias, emitiram relatório, fl. 303, enfatizando que a documentação acostada ao caderno processual elidia a mácula consignada no relatório exordial.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao se manifestar acerca da matéria, fls. 305/307, asseverando a necessidade de implementação de procedimento licitatório para a contratação da empresa executora dos serviços, pugnou, resumidamente, pela regularidade com ressalvas das contas em apreço e pelo envio de determinação à atual coordenação do Projeto Cooperar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05853/06

A egrégia 1ª Câmara deste Sinédrio de Contas, em sessão realizada no dia 18 de abril de 2013, através do Acórdão AC1 – TC – 00926/13, fls. 310/312, publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 29 de abril do corrente ano, fls. 313/314, diante da possibilidade de declaração de inaplicabilidade do Decreto Estadual n.º 26.865/2006, decidiu avocar o caso para o colendo Tribunal Pleno.

Solicitação de pauta, conforme fls. 315/316 dos autos.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Compulsando o álbum processual, constata-se que a Coordenadora do Projeto Cooperar à época, Dra. Sonia Maria Germano de Figueiredo, repassou para o NÚCLEO DE INTEGRAÇÃO RURAL DE BORRACHA, localizado no Município de Itaporanga/PB, a faculdade de realizar apenas pesquisa de preços com 03 (três) firmas especializadas, consoante CLÁUSULA TERCEIRA, INCISO II, ALÍNEA "B", do instrumento de Convênio n.º 080/2006, fls. 03/08, *in verbis*:

CLÁUSULA TERCEIRA: DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES CONVENIENTES

I. (...)

II. Caberá à ASSOCIAÇÃO:

a) (*omissis*)

b) Realizar pesquisa de preços escrita e 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 (três) membros associados, sendo um deles o presidente da entidade, além da avaliação do ato por técnico do Cooperar;

Destarte, concorde exposto na CLÁUSULA TERCEIRA, INCISO II, ALÍNEA "C", do supracitado termo de convênio, verifica-se que o procedimento implementado pelo presidente da associação comunitária rural, fls. 176/295, teve como base o regulamento elaborado pelo Projeto Cooperar em 22 de fevereiro de 2006, 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, determinou igualmente em seu art. 2º que as entidades comunitárias deveriam realizar uma pesquisa de preços a, no mínimo, 03 (três) empresas do ramo inerente ao objeto pactuado, *verbatim*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05853/06

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05853/06

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, mesmo admitindo-se a mencionada unidade administrativa como uma das entidades descritas no art. 119 da Lei Nacional n.º 8.666/1993, situação que não ocorre na realidade, o instrumento regulatório elaborado pelo Projeto Cooperar não seguiu as disposições consignadas no referido dispositivo, *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)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05853/06

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, a 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, pois, 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, por conseguinte, 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 05853/06

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. 157 e 303, constata-se que a obra foi efetivamente executada, restando evidente que a ausência de realização de procedimento licitatório por parte da associação foi decorrente do regulamento indevidamente elaborado pelo Projeto Cooperar. Portanto, nos termos do art. 16, inciso II, 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;

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

1) Com fundamento na Súmula n.º 347 do Supremo Tribunal Federal – STF, *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 referidas contas.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05853/06

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 2013.

6) *ENVIE* recomendações no sentido de que os convenientes, nos futuros ajustes, não repitam a irregularidade apontada nos relatórios dos técnicos desta Corte de Contas e observem, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

7) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REPRESENTE* à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba acerca da inconstitucionalidade do Decreto Estadual n.º 26.865/2006 e do Regulamento do Projeto Cooperar, ambos publicados no Diário Oficial do Estado – DOE de 24 de fevereiro de 2006, com vistas à adoção das medidas cabíveis.

8) *ORDENE* o arquivamento dos autos.

É a proposta.