

**2ª CÂMARA**

*Processo TC 17242/13*

Origem: Secretaria Municipal de Planejamento de João Pessoa

Natureza: Licitações e Contratos – Aditivos Contratuais

Responsáveis: Adalberto Fulgêncio dos Santos Júnior (ex-Gestor)

Aleuda Nagila de Sá Cardoso (ex-Gestora)

Mônica Rocha Rodrigues Alves (ex-Gestora)

Romulo Soares Polari (ex-Gestor)

Advogados: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9.450)

Stanley Marx Donato Tenório (OAB/PB 12.660)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**LICITAÇÃO E CONTRATOS.** Município de João Pessoa. Secretaria de Planejamento. Concorrência 003/2013 e Contrato 203/2013. Contratação de empresa para construção da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Cruz das Armas. Licitação e contrato julgados regulares. Dois primeiros termos aditivos julgados regulares. Terceiro, Quarto e Quinto Termos Aditivos anexados. Verificação de existência de recursos federais. Comunicação à Controladoria Geral da União e ao Tribunal de Contas da União. Análise prejudicada. Arquivamento.

**RESOLUÇÃO PROCESSUAL RC2 - TC 00202/22****RELATÓRIO**

Os presentes autos foram constituídos para análise da Concorrência 003/2013 e do Contrato 203/2013 dela decorrente, ambos materializados pelo Município de João Pessoa, por intermédio das Secretarias de Planejamento, de Infraestrutura e da Saúde, objetivando a contratação de empresa para construção da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Cruz das Armas.

Depois de examinar a matéria inicialmente encartada nos autos, em sessão realizada no dia 13 de março de 2014, os membros da colenda Primeira Câmara deste Tribunal proferiam o Acórdão AC1– TC 01021/14 (fls. 1273/1274), mediante o qual **julgaram regulares** o procedimento licitatório e o contrato dele decorrente, determinando o retorno dos autos à Auditoria para verificação de execução da obra.

Por meio do Documento TC 54744/14 (fls. 1276/1433) houve a anexação do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato 203/2013. A Unidade Técnica o examinou e o considerou regular, conforme consta do relatório inserido às fls. 1435/1436.

**2ª CÂMARA***Processo TC 17242/13*

Em sessão realizada no dia 22 de janeiro de 2015, a Primeira Câmara deste Tribunal proferiu o Acórdão AC1– TC 00050/15 (fls. 1437/1438), e  **julgou regular** aquele Primeiro Aditivo contratual, determinando o retorno dos autos à Auditoria para verificação de execução da obra.

Na sequência, por intermédio do Documento TC 09339/15 (fls. 1442/1584) houve a anexação do Segundo Termo Aditivo ao Contrato 203/2013. A Unidade Técnica o examinou e o considerou regular, conforme consta do relatório inserido às fls. 1586/1587.

Em razão da análise feita pela Auditoria, em sessão realizada no dia 12 de março de 2015, os membros daquele Órgão Fracionário proferiam o Acórdão AC1– TC 00936/15 (fls. 1588/1589), mediante o qual  **julgaram regular** o Segundo Aditivo contratual, determinando o retorno dos autos à Auditoria para verificação de execução da obra.

Seguidamente, por intermédio do Documento TC 54307/15 (fls. 1592/1790) houve a anexação do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato 203/2013. A Unidade Técnica o examinou e o considerou regular, conforme consta do relatório inserido às fls. 1792/1794.

Anexação dos Documento TC 01866/16 (fls. 1799/1965) e TC 33709/16 (fls. 1968/2139), concernentes, respectivamente, aos Quarto e Quinto Termos Aditivos ao Contrato acima referido.

Depois de examinar estes últimos dois aditivos anexados aos autos, a Auditoria emitiu relatório de complementação de instrução (fls. 2140/2145), indicando inconsistências e sugerindo a notificação das autoridades responsáveis para apresentarem esclarecimentos.

Acerca da análise do Quarto Termo Aditivo, assim concluiu o Órgão Técnico:

Diante de todo o exposto, entendemos que a prática de compensações entre acréscimos e decréscimos, agravada pela supressão integral de itens licitados, não se afigura consentânea com o espírito do regramento insculpido nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei de Licitações.

Já sobre o Quinto Aditivo Contratual, a análise se deu no mesmo sentido:

É oportuno registrar que o 1º e 3º aditivos a esse contrato resultaram em acréscimo de 24,86% do valor inicialmente contratado, conforme consta da justificativa técnica do próprio jurisdicionado (fl. 1971). Ademais, considerando isoladamente os aumentos realizados pelo 4º TA (fls. 1798/1965), o valor total de acréscimos resultou em 36,22%. Assim, a análise isolada dos aumentos deste aditamento totalizou acréscimo de **39,16%** do valor inicial do contrato, extrapolando o limite de 25% previsto no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93.

**2ª CÂMARA**

*Processo TC 17242/13*

Considerando a similitude do objeto deste aditamento com o 4º TA (item 2.1 deste Relatório), referenciamos os apontamentos ali trazidos na análise deste ajuste.

Diante de todo o exposto, entendemos que a prática de compensações entre acréscimos e decréscimos, agravada pela supressão integral de itens licitados, não se afigura consentânea com o espírito do regramento insculpido nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei de Licitações.

Devidamente cientificados, foram ofertadas defesas por meio dos Documentos TC 58810/22 (fls. 2158/2166) e 60940/22 (fls. 2170/2249).

Após a análise dos elementos oferecidos, a Unidade Técnica de Instrução elaborou relatório de análise de defesa (fls. 2257/2262), concluindo pelo arquivamento dos autos, ante a existência de recursos federais, assim como em razão do extenso lapso temporal:

**3. CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, e considerando os itens 2.3 e 2.4 deste relatório, que versam, respectivamente, sobre o substancial lapso temporal (05 anos sem movimentação processual) e sobre a origem dos recursos envolvidos, sugerimos a **EXTINÇÃO** deste processo, *sem resolução de mérito*, nos termos do *caput* do art. 1º da RN TC nº 10/2021; a **COMUNICAÇÃO** ao Tribunal de Contas da União de seu teor, nos termos do art. 1º, §1º, da RN TC nº 10/2021; e seu consequente **ARQUIVAMENTO**.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo (fls. 2265/2268), opinou da seguinte forma:

O Órgão Auditor cita a origem de recursos Federais, sugerindo a remessa dos autos ao Tribunal de Contas da União. Contudo, visto que o objeto da licitação é obra de engenharia, contratação de empresa para construção da Unidade de Pronto Atendimento – UPA – Cruz das Armas, considerando o lapso temporal, e o julgamento já realizado por esta Corte de Contas da Concorrência nº 003/2013 e do Contrato nº 203/2013, bem como dos seus termos aditivos nº 01 e 02 (julgados regulares) a primeira vista não se faz oportuno a remessa dos autos.

De maneira que, em virtude da economia processual e do devido processo legal, neste parecer ministerial não se discute o mérito, estando a RA TC 09/2021 em plena vigência, alvitra este representante do Ministério Público de Contas pelo **ARQUIVAMENTO DOS AUTOS**.

Na sequência, o julgamento foi agendado para a presente Sessão, com as intimações de estilo, conforme atesta a certidão de fls. 2269/2270.

**2ª CÂMARA**

*Processo TC 17242/13*

**VOTO DO RELATOR**

Consoante se observa do narrado acima, os autos do presente processo tiveram por finalidade a análise da Concorrência 003/2013 e do Contrato 203/2013 dela decorrente, ambos materializados pelo Município de João Pessoa, por intermédio das Secretarias de Planejamento, de Infraestrutura e da Saúde, objetivando a contratação de empresa para construção da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Cruz das Armas.

Depois de examinar a matéria inicialmente encartada nos autos, em sessão realizada no dia 13 de março de 2014, os membros da colenda Primeira Câmara deste Tribunal proferiam o Acórdão AC1 – TC 01021/14 (fls. 1273/1274), mediante o qual **julgaram regulares** o procedimento licitatório e o contrato dele decorrente, determinando o retorno dos autos à Auditoria para verificação de execução da obra.

Os dois primeiros Termos Aditivos ao contrato firmado foram igualmente considerados regulares por meio dos Acórdãos AC1 – TC 00050/15 (fls. 1437/1438) e AC1 – TC 00936/15 (fls. 1588/1589).

Depois da juntada daqueles dois primeiros, houve a anexação de mais três aditivos contratuais (terceiro ao quinto), sendo que apenas para o terceiro a Auditoria externou o entendimento pela sua regularidade, nos termos do relatório inserido às fls. 1792/1794.

Para os outros dois últimos ajustes, a Auditoria indicou inconsistências, que foram mantidas após a análise das defesas ofertadas, estando atreladas à prática de compensações entre acréscimos e decréscimos, agravada pela supressão integral de itens licitados, o que não se afiguraria consentânea com o espírito do regramento da Lei 8.666/93.

No entanto, embora tenha registrado a permanência das inconformidades, no relatório de análise de defesa (fls. 2257/2262), a Unidade Técnica indicou a utilização de recursos de origem federal:

**ITEM 2.4 – DOS PAGAMENTOS REALIZADOS E DA ORIGEM DOS RECURSOS**

Em atendimento à determinação do Exmo. Relator para proceder a identificação dos pagamentos realizados, distinguindo a origem dos recursos (fls. 2255/2256), verificamos que a presente contratação teve como fontes de recurso, a fonte 00 - "Recursos Ordinários" e a fonte 25 "Sistema Único de Saúde - SUS" (fl. 03). A referida classificação encontra-se prevista na LOA de 2013 da Prefeitura de João Pessoa:



## 2ª CÂMARA

Processo TC 17242/13

Pág. 160/128 \* nº 1356 \* João Pessoa, 21 de janeiro de 2013 SEMANÁRIO OFICIAL

Prefeitura Municipal de João Pessoa  
**DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR FONTE - OPA (GERAL)**

Exercício: 2013 R\$ 1,00

EMPENHAMENTO	TODAS AS FONTES						TOTAL
	PERSONAL E ENC. SOCIAL	JUNCO ENC. DE. GERAL	OUT. DEPEND. GUBERNATAS	IMPOSTOS	RENTIMEN. FINANÇARIAS	AMORT. DA DÍVITA	
00 - RECURSOS ORDINÁRIOS	400.763.000	7.406.400	302.771.400	111.000.000	3.414.000	10.000.000	840.000.000
00 - RECURSOS ESTADUAIS	150.000.000	0	1.100.000	600.000	0	0	800.000.000
00 - TRANSF. DE RECURSOS DE OUTROS GOV. - RECURSOS PERMANENTES COM INSTAÇÕES DE FINANÇAS	0	0	1.300.000	4.000.000	0	0	5.000.000
00 - TRANSF. DE CONVÊNIO - DEC. DO ESTADO	0	0	20.527.500	110.777.700	500.000	0	150.000.000
00 - TRANSF. DE CONVÊNIO - DEC. DO ESTADO	0	0	10.170.000	5.014.400	0	0	17.000.000
00 - TRANSF. DE CONVÊNIO - DEC. DO MUNICÍPIO	0	0	5.000.000	0	0	0	5.000.000
00 - OPERAÇÕES DE CRÉDITOS INTERNAS	0	0	1.861.400	50.170.000	0	0	40.000.000
00 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS	0	0	100.000	100.000	0	0	200.000
00 - TRANSF. DE CONVÊNIO - REC. DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS	0	0	1.000	1.400	0	0	2.000
11 - TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO - FINE	0	0	53.107.000	1.010.000	0	0	10.000.000
12 - TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO - COTA	0	0	2.000.000	2.000.000	0	0	5.000.000
20 - RECURSOS DE CABEÇOTE - APLICACAOES	90.810.000	0	24.274.400	20.000.000	0	0	150.000.000
24 - RECEITAS DIVERSAS	0	0	700.000	0	0	0	700.000
25 - SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS	53.270.000	0	209.061.710	50.100.000	0	0	400.000.000

Em consulta ao portal da transparência municipal de João Pessoa, verificamos que as contratações efetivamente utilizaram as referidas fontes de recurso. A título de exemplo, colaciono excerto da NE 394219, de 12/12/2013:

05 - RECURSOS	
CRÉDITOS ADICIONAIS	TIPO DE RECURSO
R\$ 0,00	25 - SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS
VAL ORÇADO R\$	VAL ORÇ EMPENHADO
R\$ 4.000,00,00	R\$ 200.000,00
DESCRIÇÃO DO EMPENHO	
EMPENHO PARCIAL - FORTALECIMENTO DA UNIDADE DE PROMOTIVIDADE NÃO - URA - GRUPO DAS ARMAS, EM JOÃO PESSOA, COM GRUPO CONTRATO Nº 218/2013, CONCORRÊNCIA PÚBLICA, Nº 03/2013, EM ANEXO.	

Considerando a utilização da fonte 25, resta identificar se o recurso é federal, de forma a atrair a competência do Tribunal de Contas da União, nos termos da Resolução Normativa RN TC nº 10/2021, que dispõe sobre o procedimento a ser adotado em Processos ou Documentos que envolvam a aplicação de recursos federais e estejam em trâmite neste Tribunal. A referida resolução dispõe acerca do conceito de recursos federais, nos seguintes termos:

Art. 2º. Para efeito desta Resolução, os recursos federais são aqueles originários de repasses oriundos da União e suas entidades, que geram para o beneficiário, Estado ou Município, e suas respectivas entidades e órgãos, a obrigação de prestar contas ao cedente dos recursos.

Parágrafo único. **São recursos federais**, dentre outros:

I - as transferências de Fundos Nacionais de Saúde ou Assistência Social para Fundos Estaduais ou Municipais; (Grifei)

Dessa forma, as transferências do Fundo Nacional de Saúde (FNS), gestor financeiro do SUS, aos Fundos Estaduais e Municipais de Saúde, se caracterizam como recursos federais. Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

PROCESSO CIVIL. SUS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PRECEDENTES DA CORTE. 1. O fato de os Estados e Municípios terem autonomia para gerenciar a verba financeira destinada ao Sistema Único de Saúde não afasta a competência da Justiça Federal para julgar a demanda em que se discute a malversação dos recursos, uma vez que é responsabilidade da União Federal acompanhar e supervisionar a sua aplicação, nos termos do art. 33, § 4º, da Lei n.º 8.080/90. (STF, RE 462.448/SC / Relator: Ricardo Lewandowski)



## 2ª CÂMARA

Processo TC 17242/13

Nesse compasso, entendeu pela extinção do processo sem resolução de mérito:

Nesse sentido, entendemos que a presente contratação envolveu recursos federais, o que atrai a competência do Tribunal de Contas da União, devendo este processo ser **finalizado sem resolução de mérito**, nos termos do *caput* do art. 1º da Resolução Normativa RN TC nº 10/2021, ressalvada a previsão contida no art. 1º, §2º, da referida resolução.

Diante a conclusão a que chegou o Órgão Técnico, os autos seguiram para análise pelo Ministério Público de Contas, o qual sugeriu o arquivamento sem resolução de mérito, sem a necessidade de envio de informações aos órgãos de controle federais, por entender desnecessária tal medida.

Com efeito, restou evidenciado pela Auditoria a utilização de recursos de origem na esfera federal e, tratando-se de recursos da União repassados aos demais entes da federação, a análise da respectiva prestação de contas compete aos órgãos federais. Veja-se a dicção da Constituição Federal de 1988:

*Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:*

...

*VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;*

Sobre a competência para fiscalizar os recursos transferidos fundo a fundo, na espécie do Fundo Nacional para o Fundo Municipal de Saúde, cuja conclusão é a mesma quando o destinatário for, por outras vias, o Estado ou o Município, explanou o Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto, em parecer de fls. 670/674, nos autos do Processo TC 09650/18:



## 2ª CÂMARA

Processo TC 17242/13

“O mesmo sistema SAGRES/TCE-PB também revelou a fonte de recursos do aludido gasto, isto é, **transferência Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal**, peculiaridade que desloca a competência de análise do caso para o Tribunal de Contas da União, a teor da utilização de recursos federais.<sup>1</sup>

Sobre o tema, o próprio Tribunal de Conta da União possui vasta jurisprudência, in verbis:

**TCU:** A sedimentada jurisprudência aduz que esta Corte de Contas possui competência para fiscalizar os recursos para ações e serviços de saúde repassados regular e automaticamente por meio da denominada transferência fundo a fundo (v.g Acórdãos 2056/2014, 2942/2013, 3075/2011, 1806/2011, 132/2009, 1.306/2007, 365/2001, 705/1999, 263/1999, 508/1998, 91/1998, 506/1997, todos do Plenário) – (Acórdão n.º 2647/2017, Relator: Augusto Nardes – Plenário).

Demais disso, convém explicitar o disposto no art. 3º, do Decreto Nacional n.º 1232/1994, que dispõe sobre as condições e forma de repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal, in verbis:

**Art. 3º.** Os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde serão movimentados, em cada esfera de governo, sob a fiscalização do respectivo Conselho de Saúde, sem prejuízo da fiscalização exercida pelos órgãos do sistema de Controle Interno do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> É muito comum no âmbito da doutrina administrativista a segregação dos institutos do contrato administrativo e da licitação, como se fossem institutos isolados e estanques. Todavia, segundo Renato Geraldo Mendes, a licitação é uma das fases da contratação ou do processo de contratação. O processo serve para possibilitar que a Administração selecione uma pessoa capaz de viabilizar o que ela deseja para satisfazer a sua necessidade (Lei de Licitações e Contratos Anotada, p. 29, 7.ed. Curitiba: Zênite, 2009). Nessa ordem de ideias, diante da simbiose e integralidade da licitação e do contrato administrativo, é salutar que o Tribunal de Contas da União analise a situação disposta nestes autos, máxime em função da ocorrência de despesa pública mediante o manuseio de verbas federais repassadas pela União ao Município de Bayeux/PB por meio das chamadas transferências Fundo a Fundo.

<sup>2</sup> Em reforço, confira-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça: Fundo Municipal de Saúde que recebe verbas da União, na modalidade ‘Fundo a Fundo’, o que ocorre de forma direta através dos repasses provenientes de fundos da esfera federal para a municipal, sem necessidade de celebração de convênio. Nesses casos, segundo a jurisprudência assente neste Superior Tribunal de Justiça, sobressai o interesse direto da União – tanto que há prestação de contas perante o TCU e fiscalização pelo Executivo Federal -, o que atrai a competência da Justiça Federal para processar e julgar tais feitos. Precedentes (RHC 111715/RS, 6ª Turma, Relator: Ministra Laurita Vaz, DJe de 10/10/2019).

**2ª CÂMARA**

*Processo TC 17242/13*

*ANTE O EXPOSTO, este Ministério Público de Contas **OPINA** pela remessa dos presentes autos à Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União na Paraíba, bem como ao Ministério Público Federal na Paraíba, para os devidos fins de direito.”*

Nessa esteira, recentemente, este Tribunal editou a Resolução Normativa RN – TC 10/2021, que estabelece em seu art. 1º:

*Art. 1º. O Processo instaurado neste Tribunal ou Documento aqui recebido que envolva a aplicação recursos federais, independente da contrapartida oferecida pelo ente estadual ou municipal, será finalizado sem resolução de mérito, por faltar a esta Corte competência para apreciá-lo, nos termos do artigo 71, VI, da Constituição Federal, em consonância com o fundamento central da decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 1943 e a jurisprudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal.*

*§ 1º. Na hipótese do caput, o endereço eletrônico (link) referente ao Processo ou Documento será encaminhado ao Tribunal de Contas da União (TCU) para que este adote as providências de sua competência, e, sendo Processo de Denúncia e/ou Representação, será enviada comunicação à Controladoria Geral da União (CGU) e ao denunciante/autor da Representação sobre o encaminhamento dado.*

Cabem, assim, as **comunicações** aos órgãos federais.

**Ante o exposto**, VOTO no sentido de que essa egrégia Segunda Câmara decida:

**1) DECLARAR** prejudicada a análise dos termos aditivos (3º ao 5º) ao Contrato 203/2013;

**2) COMUNICAR** o teor do presente processo, por ofício encaminhado mediante os canais eletrônicos disponíveis, ao Tribunal de Contas da União e à Controladoria Geral da União, por meio das suas unidades na Paraíba, em vista dos recursos federais; e

**3) DETERMINAR** o arquivamento dos presentes autos.

**2ª CÂMARA**

*Processo TC 17242/13*

**DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 17242/13**, referentes, nesta assentada, ao exame do Terceiro ao Quinto Termos Aditivo ao Contrato 203/2013, **RESOLVEM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator:

**I) DECLARAR** prejudicada a análise dos termos aditivos (3º ao 5º) ao Contrato 203/2013, ante a existência de recursos federais;

**II) COMUNICAR** o teor do presente processo, por ofício encaminhado mediante os canais eletrônicos disponíveis, ao Tribunal de Contas da União e à Controladoria Geral da União, por meio das suas unidades na Paraíba, em vista dos recursos federais; e

**III) DETERMINAR** o arquivamento dos presentes autos.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 13 de setembro de 2022.

Assinado 14 de Setembro de 2022 às 08:08



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 20 de Setembro de 2022 às 15:06



**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
CONSELHEIRO

Assinado 14 de Setembro de 2022 às 08:54



**Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos**  
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 14 de Setembro de 2022 às 12:07



**Sheyla Barreto Braga de Queiroz**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO