

**TRIBUNAL PLENO**

Processo TC 02603/18

Origem: Secretaria de Estado da Educação

Natureza: Licitações e Contratos – Inexigibilidade - Recurso de Apelação

Responsável: Aléssio Trindade de Barros (ex-Gestor)

Advogada: Ana Cristina Costa Barreto (OAB/PB 12.699)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

RECURSO DE APELAÇÃO. LICITAÇÃO E CONTRATO. Inexigibilidade de Licitação. Secretaria de Estado da Educação. Aquisição de Metodologia Pedagógica Liga pela Paz. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Não provimento. Recurso de Apelação. Tempestividade. Rejeição da preliminar de ilegitimidade passiva. Conhecimento e provimento parcial do apelo para reduzir o valor da multa aplicada. Manutenção dos demais termos da decisão.

ACÓRDÃO APL – TC 00202/23**RELATÓRIO**

Cuida-se da análise de Recurso de Apelação (fls. 1749/1776) interposto pelo ex-Gestor da Secretaria de Estado da Educação, Senhor ALÉSSIO TRINDADE DE BARROS, em face de decisão contida no Acórdão AC1 – TC 01249/20 (fls. 1741/1745), prolatado pela Primeira Câmara deste Tribunal de Contas, que manteve o Acórdão AC1 – TC 01231/19 (fls. 1681/1686), quando do exame de Recurso de Reconsideração, referente à análise do procedimento de Inexigibilidade de Licitação 020/2017 e do Contrato 104/2017, materializados pela Secretaria de Estado da Educação (SEE), sob a gestão do Recorrente, objetivando a aquisição de material pedagógico Projeto Jovem Leitor, para os estudantes dos anos finais do ensino fundamental da Rede Pública Estadual da Paraíba, composto por uma caixa contendo 8 livros paradidáticos e um atlas geográfico (47.086 kits), em que foi contratada a empresa MUNDIAL EDIÇÕES E REPRESENTAÇÕES EIRELI (CNPJ 24.169.503/0001-53), no valor de R\$7.999.911,40 (R\$169,90 por kit).

Depois de ultimada a instrução inicial, foi proferida a decisão originária (Acórdão AC1 – TC 01231/19), fls. 1681/1686, mediante a qual os membros da Primeira Câmara desta Corte de Contas, em harmonia com a Auditoria e o Ministério Público de Contas, dentre outras deliberações, decidiram julgar irregulares a Inexigibilidade de Licitação 020/2017 e o Contrato 104/2017, aplicando multa ao ex-Gestor, no valor de R\$10.804,75.

**TRIBUNAL PLENO**

Processo TC 02603/18

Veja-se a parte dispositiva daquele *decisum*:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo n.º 02603/18, que trata de Inexigibilidade de Licitação n.º 020/2017, procedimento oriundo da Secretaria de Estado da Educação, objetivando a aquisição de material pedagógico projeto jovem leitor;

CONSIDERANDO as conclusões do Órgão Técnico, o parecer do Órgão Ministerial, o voto do Relator, bem como toda a instrução dos autos;

ACORDAM OS MEMBROS DA 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAIBA, à unanimidade, no uso de suas atribuições constitucionais e legais em:

1 – **Julgar irregular** a Inexigibilidade de Licitação n.º 020/2017, promovida pela Secretaria de Estado da Educação – SES, bem como o contrato decorrente;

2 – **Aplicar** multa ao gestor, Sr. Aléssio Trindade de Barros, titular da Secretaria de Estado da Educação, **no valor de R\$ 10.804,75** (dez mil, oitocentos e quatro reais e setenta e cinco centavos), **equivalentes a 214,08 Unidades Fiscal de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB**, devido às eivas ocorridas, as quais resultaram em transgressão à Lei n.º 8.666/93, **assinando-lhe prazo** de 60 (sessenta) dias, a contar da data da publicação da presente decisão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal a que alude o art. 269 da Constituição do Estado, atuando, na hipótese de omissão, o Ministério Público, tal como previsto no art. 71, § 4º da Constituição do Estado;

3- **Determinar** à Auditoria a imediata realização de **análise da execução contratual**, pelos motivos expostos no relato, incluindo na apuração: a) a confirmação de existência da empresa, identificando de forma clara o efetivo endereço de funcionamento; b) a mensuração de possível dano ao erário, informando os responsáveis que deram causa ao dano;

4 – **Recomendar** à gestão da Secretaria de Estado da Educação no sentido de orientar-se pela estrita observância das normas consubstanciadas na Lei de Licitações e Contratos, bem como dos princípios constitucionais basilares da Administração Pública.

Irresignado, o ex-Gestor apresentou Recurso de Reconsideração, fls. 1689/1708, sobre o qual, depois de concluída a instrução, os membros daquele Órgão Fracionário, por meio do Acórdão AC1 - TC 01249/20 (fls. 1741/1745), decidiram lhe negar provimento. Eis a parte dispositiva da decisão:

**TRIBUNAL PLENO**

Processo TC 02603/18

VISTOS, RELATADOS E DISCUTIDOS os presentes autos do Processo TC nº 02603/18, referente ao **Recurso de Reconsideração** interposto, contra decisão consubstanciada no **Acórdão AC1 TC 01231/19**, nos autos de análise processo de exame de Inexigibilidade de Licitação nº 020/2017, originada na Secretaria de Estado da Educação, que teve por objetivo a aquisição de material pedagógico projeto jovem leitor, composto por uma caixa contendo 8 livros paradidáticos e um atlas geográfico;

CONSIDERANDO o relato e voto do Conselheiro Relator e o mais que dos autos constam;

ACORDAM OS MEMBROS DA PRIMEIRA CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, à unanimidade, em sessão realizada nesta data em:

- 1- **Conhecer** do Recurso de Reconsideração interposto;
- 2 - **No mérito, negar-lhe provimento**, mantendo-se incólumes os termos da decisão guerreada.

Nessa assentada, o Senhor ALESSIO TRINDADE DE BARROS, por meio do Documento TC 60018/20 (fls. 1749/1776), manejou o presente Recurso de Apelação, vindicando a reforma do Acórdão AC1 – TC 01249/20, para julgar regular o procedimento e desconsiderar a multa aplicada.

A matéria seguiu para análise da Unidade Técnica, a qual confeccionou relatório de Recurso de Apelação (fls. 1787/1817), concluindo:

Ante o exposto, à vista dos fatos e dos fundamentos jurídicos acima delineados, bem como por tudo mais constante no Acórdão TC nº AC1 –TC – 01249/20 em questão, esta Auditoria opina pela sua admissibilidade e no mérito pelo seu não provimento, mantendo-se inalterado o decisum consignado no ACÓRDÃO AC1-TC 01231/19.

Ainda, que seja chamada a lide para apresentação de justificativas e/ou defesa, o ex- secretário Executivo da Administração, Suprimentos e Logística, Senhor José Arthur Viana Teixeira.



TRIBUNAL PLENO

Processo TC 02603/18

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Procurador-Geral Bradson Tiberio Luna Camelo (fls. 1820/1829), pugnou nos seguintes termos:

EMENTA: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. 2017. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE MATERIAL PEDAGÓGICO PROJETO JOVEM LEITOR. RECURSO DE APELAÇÃO. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE ATENDIDOS. AUSÊNCIA DE AMEÇA AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. RESPONSABILIZAÇÃO NO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA DELEGADA. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. NÃO PROVIMENTO. DECISÃO MANTIDA EM SUA INTEGRALIDADE.

PARECER Nº 02038/22

Trata-se de **Recurso de Apelação** (Doc. 60018/20) interposto pelo Senhor Aléssio Trindade de Barros, ex-Secretário de Estado da Educação – SEE/PB, em face de decisão consubstanciada no Acórdão AC1 TC 1249/2020 (fls. 1741/1745), que negou provimento ao seu Recurso de Reconsideração.

(...)

ANTE O EXPOSTO, este representante do Ministério Público de Contas pugna pelo CONHECIMENTO do Recurso de Apelação, e, no mérito, pelo seu NÃO PROVIMENTO, mantendo-se, na íntegra, a decisão consubstanciada no Acórdão AC1 TC 1249/2020.

O processo foi agendado para esta sessão, com as notificações de estilo, fl. 1834.

**TRIBUNAL PLENO***Processo TC 02603/18***VOTO DO RELATOR****PRELIMINARMENTE**

A decisão recorrida foi publicada em 28/08/2020 (fl. 1746) e o recurso interposto em 21/09/2020 (Recibo de Protocolo à fl. 1776), ou seja, dentro do prazo recursal, conforme Certidão à fl. 1778. Assim, o recurso é adequado, tempestivo e advindo de legítimo interessado, devidamente representado, podendo, assim, abrir trânsito rumo ao julgamento de sua substância.

Ainda em sede **preliminar**, o Recorrente aventou espécie de ilegitimidade passiva quanto às imputações lhe impostas, porquanto a chancela para realizar o procedimento de inexigibilidade de licitação, a subscrição do contrato e a autorização de pagamento foram praticadas pelo então Secretário Executivo de Administração, Suprimento e Logística, Senhor JOSÉ ARTHUR VIANA TEIXEIRA, conforme Portaria de delegação de competência que cita. Eis os destaques das afirmações do Recorrente às fls. 1754/1760:

Pois bem, como será largamente demonstrado, o Ex Secretário da Educação não praticou os atos a ele atribuídos, pois delegou competência para a prática de atos relativos à contratações ao Ex Secretário Executivo de Administração, Suprimentos e Logística, não havendo como ser responsabilizado pelos atos constantes no processo. Assim, no mesmo sentido é o **Acórdão 8028/2016 TCU 2ª Câmara**:

(...)

Ressalte-se, por oportuno, que a ausência de responsabilidade aqui arguida não está sendo embasada unicamente em razão da existência de pareceres técnicos e jurídicos que balizam e recomendam a aquisição realizada. **O ponto crucial para o pedido de não imputação de responsabilidade ao ex-Secretário reside no fato de que não foi o citado ex-gestor quem praticou pessoalmente os atos relativos ao contrato, quais sejam a assinatura do instrumento e, nem tão pouco a autorização de pagamento quando da execução do objeto, restando claro que não se pode atribuir dolo a atos que não existiram, não havendo nos autos do processo em julgamento elementos fáticos que venham a justificar sua responsabilização.**

(...)



TRIBUNAL PLENO

Processo TC 02603/18

Conforme se vê, apesar da qualificação nos aludidos instrumentos constar os dados do Sr. Aléssio Trindade de Barros quando Secretário de Estado da Educação, anterior à rubrica de todas as respectivas assinaturas há a utilização do “p/”, vez que é a simbologia comumente empregada para demonstrar que uma pessoa está assinando um por outra em determinado documento, bem como a clara utilização de carimbo oficial junto à respectiva rubrica com os dados funcionais do Sr. José Arthur Viana Teixeira.

Vale ressaltar que o mencionado ex-Secretário Executivo de Administração, Suprimentos e Logística detinha autorização para a realização de atos administrativos, destacando-se a autorização para assinar instrumentos contratuais, “ordens de saque, ordens bancárias, cheques e demais documentos pertinentes à efetivação do pagamento de despesas”. A possibilidade de prática de tais atos estava fundamentada nas atribuições previstas na **Portaria nº 0379**, publicada em 27 de março de 2017, a saber:

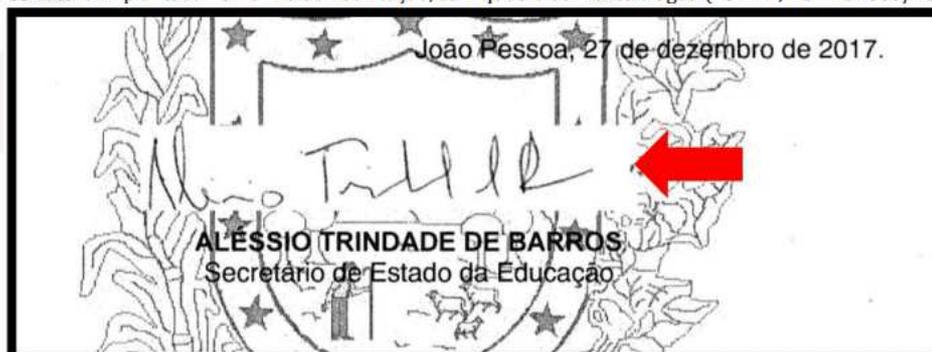
(...)

Além do mais, há que ser ressaltado que na contratação analisada pela unidade técnica, **foi também o ex-Secretário Executivo de Administração, Suprimentos e Logística, José Arthur Viana Teixeira, quem autorizou a realização do procedimento de inexigibilidade de licitação, assinou a Justificativa de Necessidade da Aquisição, bem como assinou o seu Termo de Referência**, conforme se destaca abaixo:

Acrescentou que a assinatura do Recorrente no Termo de Ratificação do procedimento trata-se de uma fotocópia digital:

Tal questionamento torna-se ainda mais relevante quando em análise à assinatura presente no “TERMO DE RATIFICAÇÃO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO”, sendo utilizada uma mera **fotocópia digital** da assinatura manuscrita do Sr. Aléssio Trindade de Barros, a qual pode ser reproduzida mediante equipamentos como FAX, escâner ou até mesmo aplicativos de celular. Vejamos:

Assinatura implantada no Termo de Ratificação, com quebra da marca d’água (fls. 141, TC nº 02603/18):





TRIBUNAL PLENO

Processo TC 02603/18

De fato, a autorização para realizar o procedimento de inexigibilidade de licitação (fl. 8) e o contrato (fls. 145/152) não estão subscritos pelo Recorrente.

Já quanto ao Termo de Ratificação não se pode atestar não ser sua a assinatura lá posta (fl. 141):

GOVERNO
DA PARAIBA

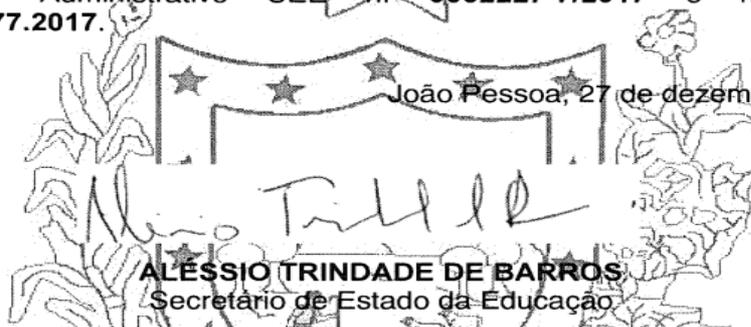
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

TERMO DE RATIFICAÇÃO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

REGISTRO CGE N. 17-01402-1/2017

RATIFICO o ato de Inexigibilidade, em conformidade com o Inciso I do Artigo 25, da Lei 8.666/93, consolidada com as suas alterações, com base no Parecer n. **2089/2017**, da Procuradoria Geral do Estado, Inexigibilidade n. **020/2017**, para a contratação com a empresa **MUNDIAL EDIÇÕES E REPRESENTAÇÕES EIRELI**, no valor de **R\$ 7.999.911,40 (sete milhões, novecentos e noventa e nove mil, novecentos e onze reais e quarenta centavos)**, tendo como objeto da avença a aquisição de material pedagógico "Projeto Jovem Leitor" para os estudantes dos anos finais do ensino fundamental da Rede Estado da Paraíba, tudo de acordo com o Processo Administrativo SEE n. **0032227-7/2017** e na CGE n. **22.000.322277.2017**.

João Pessoa, 27 de dezembro de 2017.



ALESSIO TRINDADE DE BARROS
Secretário de Estado da Educação

Sobre o tema, pontuou o Ministério Público de Contas (fls. 1822/1827);

Preliminarmente, o Recorrente levanta a tese de que a decisão consubstanciada no AC1-TC 01249/20 prejudica a segurança jurídica pois os argumentos apresentados pelo Gestor teriam sido similares aos utilizados em outros processos julgados regulares pela 2ª Câmara deste TCE. Baseando-se na Lei 13.655/2018, Lei da Segurança para Inovação Pública, regulamentada pelo Decreto 9.830/2019, pugna pela reforma do referido acórdão por entendê-lo dissonante de decisões anteriores em outros processos.

**TRIBUNAL PLENO***Processo TC 02603/18*

Tanto o art. 19 do referido decreto, quanto o art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, evocados pelo Recorrente, preveem que as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas por meio de normas complementares, orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas. Não se pode pretender, sob o pretexto de proteção ao princípio da segurança jurídica, que qualquer decisão acerca de determinado tema esteja condicionada a decisões passadas em casos concretos distintos. Primeiro, porque a segurança jurídica não significa imutabilidade de normas e entendimentos. Segundo, não se pode associar casos meramente pela pertinência temática, como parece fazer o recorrente, especialmente quando se trata de inexigibilidade para contratação de material pedagógico, que envolve inúmeras condicionantes. Ao contrário, o Órgão de Controle "deve estar atento à realidade sobre a qual atua, de modo que aspectos fáticos verificados e incidentes nas situações apreciadas devem ser sopesados quando da análise dos casos"¹. Desde que devidamente considerados os aspectos materiais específicos de cada caso, é natural que o Tribunal possa decidir de maneira diversa, sem ofensa ao princípio da segurança jurídica.

Ainda em preliminar, o Recorrente alega a impossibilidade de responsabilização do ex-dirigente da Secretaria de Estado da Educação, Sr. Alessio Trindade de Barros, por ausência de nexo de causalidade entre as supostas irregularidades e a sua conduta, conseqüentemente por ausência de dolo ou erro grosseiro.

O ex-Secretário procura demonstrar que não praticou os atos que resultaram na irregular contratação, visto que havia delegado competências ao Ex Secretário Executivo de Administração, Suprimentos e Logística, Sr. José Arthur Viana. Alega desconhecimento tentando demonstrar que o

¹ Processo TC Nº03759/19. Parecer.



TRIBUNAL PLENO

Processo TC 02603/18

procedimento não tramitou por seu gabinete. Nesse sentido, explica que, apesar de seu nome e dados constarem no contrato celebrado, quem o assinou foi o ex-secretário executivo, com a utilização do “p/”, indicando que estaria assinado por outrem.

No atinente às assinaturas apostas em nome do então responsável pela Pasta da SEE, transcreva-se trecho pertinente da doutrina de Lafayette Pondé²:

“Diz-se que a delegação de assinaturas é um mero ato de colaboração de um agente a outro, no processo interno da organização administrativa, mais do que uma delegação propriamente dita. O delegado substitui o delegante tão-só na assinatura, sem participar da decisão deste, decisão de que resulta a relação administrativa com outro sujeito. Por isto mesmo, a responsabilidade dessa decisão é do delegante, não do delegado. Transmitido embora por este, o ato administrativo, isto é, o ato imputável à administração é ato do delegante. O delegado atua ‘pelo’ delegante ou ‘de ordem’ deste e assina em lugar dele, mas ‘in questi casi si potrebbe dire che il c.d. delegante fa come se guidasse la mano di chi firma ovvero come se il c.d. delegato usasse di un timbro con il nome del delegante: si tratta cioè di un coadiutore che pone in essere praticamente una attività che materialmente il c.d. delegante e impossibilitato a svolgere’. (Grigamos)

Ou seja, o que se vê é que a assinatura “de ordem” não corporifica a vontade do subscritor, mas, sim, a vontade da entidade administrativa e, portanto, do agente delegante, porquanto é como se a mão do delegante agisse e conduzisse a mão do agente delegado subscritor, em um sistema de coautoria presumida.

Quanto à delegação de funções para a prática de determinados atos administrativos de sua competência primária, esta não tem o poder de transferir a total responsabilidade das consequências da prática de tais atos à

² Extraído de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/43177/41838> em 12/11/2020 (link sujeito a desaparecer).



TRIBUNAL PLENO

Processo TC 02603/18

autoridade delegada, e o Tribunal de Contas da União por diversas vezes já se pronunciou quanto ao fato de que a delegação de competência não exime de responsabilidade a pessoa delegante, conforme ilustra excerto da decisão replicada:

[...] porque inadmissível a delegação de responsabilidade, devendo responder pelos atos inquinados tanto a pessoa delegante como a pessoa delegada, segundo a responsabilidade de cada uma [...]

O entendimento da Corte de Contas da União é no sentido de que a delegação de competência não implica delegação de responsabilidade, *competindo ao delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, especialmente em situações nas quais [...] a necessidade de supervisão não pode ser subestimada*³.

Demais disso, a Portaria n.º 0379/2017, que delegou parcela da competência do Secretário de Estado da Educação ao Secretário Executivo de Logística da Pasta, previu a preservação dos poderes do titular do Órgão, peculiaridade que corrobora o raciocínio de que a delegação não representa automática transferência de responsabilidades no exercício da função administrativa.

Nesses termos, como o delegante não perde a titularidade do poder delegado, deverá exercer vigilância sobre aquele a quem o exercício desse poder foi por ele transferido, sob pena de incorrer em culpa *in vigilando*, como no presente caso, por ter se revelado inexistente sua ascendência

³ Acórdão nº 170/2018, rel. Min. Benjamin Zymler, Plenário do TCU, julgamento em 31.01.2018. Também no sentido de que “A delegação de competência não afasta a responsabilidade da autoridade que a delegou”, confira-se: Acórdão nº 1.786/2014, 1ª Câmara do TCU, rel. Min. Augusto Sherman, julgamento em 06.05.2014.

**TRIBUNAL PLENO**

Processo TC 02603/18

hierárquica sobre um agente público incumbido da condução de aquisição de valor elevadíssimo.

Concomitante, e de forma ambígua, à alegação de falta de nexo de causalidade, o recorrente defende que não poderia ser responsabilizado por pequena imprudência, decorrente de simples falta de diligência, sem gravidade, dado que as decisões envolvendo as aquisições em tela estiveram alinhadas com os pareceres técnicos e jurídicos precedentes, não houvera falha por parte do gestor passível de responsabilização, inclusive por envolver “noções estranhas à sua área funcional de conhecimento”. Defende que não caberia ao administrador questionar os pareceres por “não possuir suficiente conhecimento técnico sobre o objeto pretendido”.

Aparentemente, com esses argumentos, o Gestor parece tentar se esquivar de seu poder-dever de vigilância. Ocorre que a inexigibilidade é um tratamento excepcional previsto para casos que fogem à regra do dever de licitar. É natural esperar que o gestor máximo da pasta observe, não as minúcias de todas as licitações, mas ao menos um aspecto essencial desta licitação tão relevante: o enquadramento ou não na regra geral. Também não se sustenta a alegação de desconhecimento acerca do processo, pois basta, por exemplo, a autorização que figura nos autos à fl. 418, e foi resgatada pela Auditoria em seu Relatório de Análise do Recurso de Apelação, para configurar seu envolvimento.

Destarte, seguindo a mesma linha de entendimento já manifestada por este Ministério Público de Contas no Processo TC19820/18, não se sustentam os argumentos do Sr. Aléssio Trindade de Barros no sentido da ausência de nexo de causalidade entre seus atos e as eivas apontadas nos presentes, pois deixou de exercer seu poder-dever, não reles faculdade, de vigilância geral do grau de conformidade das ações e medidas do Secretário Executivo ao delegar atos administrativos primários, de titularidade do ocupante da cadeira mais elevada da Secretaria de Estado. Os erros na inexigibilidade em epígrafe são básicos, evitáveis mediante observância aos fundamentos da Lei das Licitações e Contratos.

Raciocinar de modo contrário seria abrir ensanchas à prática da delegação indiscriminada de atribuições com o simples fito de escapar à corresponsabilização pelos atos desviantes e desviados, porque, evidentemente, ninguém em sã consciência tem interesse em responder solidariamente por atos, grosseiros ou não, a cargo de outrem não supervisionado sob o ponto de vista técnico.

**TRIBUNAL PLENO**

Processo TC 02603/18

NO MÉRITO

De início, as despesas sob exame foram pagas no início do exercício de 2018, conforme Documentos TC 50541/18 (fls. 1115/1234) e TC 50547/18 (fls. 631/750) que, apesar de se encontrarem titulados como referentes ao Contrato 103/2016, se relacionam ao Contrato 104/2017, ora sob exame.

As mercadorias também foram consideradas entregues e distribuídas, de acordo com documentos de fls. 1534/1645, acatados pela Auditoria que considerou sanada a falha a esse respeito em relatório de análise de defesa (fls. 1658/1659):

Aquisição de mais 47.086 (quarenta e sete mil e oitenta e seis) kits do Projeto Jovem Leitor da empresa (Contrato nº 104/17) ao tempo em que restava no Almoarifado Central da SEE/PB um estoque de 64.392 (sessenta e quatro mil, trezentos e noventa e dois) kits de livros do referido projeto.

Afirma a defesa, que todos os livros do Contrato nº 103/2016 foram distribuídos ainda no ano de 2017, conforme comprovam os recibos de entrega constante às fls. 1415/1532.

Já com relação ao Contrato nº 104/2017, afirma que foram distribuídos 47.086 kits, restando apenas 78 kits no almoxarifado, conforme documentação de fls. 1534/1645.

Analisada a documentação acostada, a Auditoria acolhe as alegações da defesa, sanando a inconformidade.

Também não custa observar que as Prestações de Contas Anuais da Secretaria de Estado da Educação relativas aos exercícios de 2017 e 2018, exercícios em que ocorreram pagamentos à empresa (MUNDIAL EDIÇÕES E REPRESENTAÇÕES EIRELI - CNPJ 24.169.503/0001-53), foram julgadas irregulares por esta Corte de Contas, porém sem restrições às despesas com o mencionado fornecedor. Vejamos:



TRIBUNAL PLENO

Processo TC 02603/18

2017

ACÓRDÃO APL – TC 0217/ 2022

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC nº 05.628/18**, no tocante à análise da Prestação de Contas Anual da Secretaria de Estado da Educação, exercício 2011, sob a responsabilidade dos ex-Secretários, **Sr. ALÉSSIO TRINDADE DE BARROS**, **ACORDAM** os **MEMBROS** do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb)**, à unanimidade, na Sessão realizada nesta data, de acordo com o Relatório e o Voto do Relator, bem como do Parecer Ministerial, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

1. **JULGAR IRREGULARES** as contas prestadas pelo ex-Secretário de Estado da Educação, **Sr. Aléssio Trindade de Barros**, relativas ao exercício de 2017;
2. **APLICAR-LHE MULTA PESSOAL**, no valor de **RS 4.000,00 (quatro mil reais)**, equivalente a **64,74 UFR-PB**, conforme dispõe o art. 56, II da LOTCE/PB, concedendo-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da RN TC nº 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
3. **RECOMENDAR** à atual administração da Secretaria de Estado da Educação, no sentido de prevenir a repetição das falhas apuradas no exercício em análise, destacando-se as seguintes recomendações feitas pela Auditoria:
 - 3.1. adoção de medidas junto à Controladoria Geral do Estado (CGE), para que as informações disponibilizadas pelo portal do governo correspondam efetivamente à execução orçamentária do Órgão, inclusive quando ocorrer descentralização de créditos, evitando divergências de informações, em cumprimento à Lei nº 12.527/2011 e Lei Complementar 131/2009 (Transparência da Gestão Pública);
 - 3.2. implantação de uma plataforma de comunicação direta da SEECT com as unidades de ensino, para um levantamento e atendimento das necessidades de forma mais rápida eficiente, eficaz e efetiva;
 - 3.3. adoção das medidas necessárias para assegurar que o SIGPB seja corretamente alimentado pelo setor competente, assegurando que o sistema reflita com fidedignidade a situação real do estoque de materiais e bens permanentes do Órgão;
 - 3.4. expedição de circular para as escolas, determinando a exibição do cardápio diário servido aos alunos em local visível e de fácil acesso, para os discentes, docentes, pais e servidores;
 - 3.5. o envio a esta Corte das providências adotadas e resultados obtidos em relação ao recolhimento dos bens inservíveis presentes nas unidades escolares;
 - 3.6. aprimoramento da gestão dos materiais e patrimônios existentes nas escolas, normatizando os procedimentos de recolhimentos dos bens inservíveis e a redistribuição daqueles que se encontram sem uso e sem perspectiva de utilização, com a participação de setores da Órgão e dos gestores escolares.

**TRIBUNAL PLENO**

Processo TC 02603/18

Com relação às contas de 2017 (Processo TC 05628/18), no Acórdão APL - TC 00217/22 foi citado que a compra de 20.705 livros do “Projeto Jovem Leitor”, que correspondeu a um gasto de R\$3.517.779,50, encontrava-se no estoque do NUCORP, por ocasião de inspeção *in loco* realizada em 04/10/2017 (Documento TC 73339/17 relativo ao Processo TC 18943/17), porém o Relator do feito não considerou o fato para efeito do voto, em vista do envio de documentação por e-mail, datado de 27/05/2020, informando sobre a inexistência de saldo estoque do material didático objeto do contrato (Documento TC 34430/20), conforme fl. 12867 daqueles autos:

5) 20.705 livros do “Projeto Jovem Leitor”, que correspondeu a um gasto de R\$ 3.517.779,50 encontrava-se no estoque do NUCORP, por ocasião de inspeção in loco realizado em 04/10/2017 (Documento TC nº 73339/17) (Processo TC nº 18.943/17, Relatório Inicial fls. 6/71, item 4.2.1.k). O NUCORP enviou documentação por e-mail, datado de 27.05.2020, informando que não há saldo estoque do material didático objeto do contrato (Documento TC nº 34430/20);

A situação foi confirmada, quando da análise de defesa por parte da Auditoria nos presentes autos (fls. 1658/1659):

Aquisição de mais 47.086 (quarenta e sete mil e oitenta e seis) kits do Projeto Jovem Leitor da empresa (Contrato nº 104/17) ao tempo em que restava no Almoarifado Central da SEE/PB um estoque de 64.392 (sessenta e quatro mil, trezentos e noventa e dois) kits de livros do referido projeto.

Afirma a defesa, que todos os livros do Contrato nº 103/2016 foram distribuídos ainda no ano de 2017, conforme comprovam os recibos de entrega constante às fls. 1415/1532.

Já com relação ao Contrato nº 104/2017, afirma que foram distribuídos 47.086 kits, restando apenas 78 kits no almoxarifado, conforme documentação de fls. 1534/1645.

Analisada a documentação acostada, a Auditoria acolhe as alegações da defesa, sanando a inconformidade.

**TRIBUNAL PLENO***Processo TC 02603/18***2018****PROCESSO TC N.º 06006/19**

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: Aléssio Trindade de Barros

Advogados: Dra. Ana Cristina Costa Barreto (OAB/PB n.º 12.699) e outro

Interessados: Espaço Cidadania e Oportunidade Sociais – ECOS e outros

Advogados: Dra. Elyene de Carvalho Costa (OAB/PB n.º 10.905) e outros

EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – SECRETÁRIO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – 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 – AÇÕES E OMISSÕES REVELADORAS DE GRAVES DESCONTROLES GERENCIAIS COM PREJUÍZOS AO ERÁRIO – IRREGULARIDADE – IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA – FIXAÇÕES DE PRAZOS PARA RECOLHIMENTOS – RECOMENDAÇÕES – REPRESENTAÇÃO. A constatação de incorreções graves de natureza administrativa, com danos mensuráveis aos cofres públicos, enseja, além da responsabilização por dívida, da imposição de penalidade e de outras deliberações correlatas, a irregularidade das contas, por força do disciplinado no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

ACÓRDÃO APL – TC – 00462/2022

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO* do *ANTIGO ORDENADOR DE DESPESAS* da então *SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO – SEE, DR. ALÉSSIO TRINDADE DE BARROS, CPF n.º 601.796.274-49*, relativas ao exercício financeiro de 2018, acordam os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB*, em sessão plenária realizada nesta data, com as ausências justificadas dos Conselheiros Fábio Túlio Filgueiras Nogueira e Arthur Paredes Cunha Lima, a declaração de impedimento do Conselheiro Arnóbio Alves Viana, bem como a convocação do Conselheiro Substituto Antônio Cláudio Silva Santos, em:

1) Por unanimidade, na conformidade da proposta de decisão do relator, com fundamento no art. 71, inciso II, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal, no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB), *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.

2) Por unanimidade, vencida parcialmente a proposta de decisão do relator, *IMPUTAR* à organização social Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde – INSAÚDE, CNPJ n.º 44.563.716/0001-72, débito na importância de R\$ 665.485,27 (seiscentos e sessenta e cinco mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e vinte e sete centavos), equivalente a 10.647,76 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB, sendo a quantia de R\$ 19.685,00 (314,96 UFRs/PB) atinente a dispêndios antieconômicos com intermediações de locações de automóveis, o montante de R\$ 262.148,20

**TRIBUNAL PLENO***Processo TC 02603/18*

(4.194,37 UFRs/PB) respeitante ao pagamento excedente na contratação de serviços de saúde ocupacional, o valor de R\$ 4.530,45 (72,49 UFRs/PB) concernente à ausência de comprovação documental de despesa com aluguel de veículo, a soma de R\$ 345.588,07 (5.529,41 UFRs/PB) relativa à carência de artefatos demonstrativos de gastos com instalações e manutenções de condicionadores de ar e o total de R\$ 33.533,55 (536,54 UFRs/PB) condizente à falta de documentos comprobatórios das prestações de serviços de transportes de bens e materiais de expediente.

3) Por unanimidade, também vencida parcialmente a proposta de decisão do relator, *IMPUTAR* à associação Espaço Cidadania e Oportunidades Sociais – ECOS, CNPJ n.º 02.539.959/0001-25, dívida no montante de R\$ 1.270.687,75 (um milhão, duzentos e setenta mil, seiscentos e oitenta e sete reais, e setenta e cinco centavos), correspondente a 20.331,00 UFRs/PB, sendo a cifra de R\$ 160.768,11 (2.572,29 UFRs/PB) inerente a aquisições de passagens aéreas sem as pertinentes relações com a execução do contrato de gestão pactuada, o importe de R\$ 368.464,14 (5.895,43 UFRs/PB) relacionado a gastos indevidos com serviços contábeis e de auditoria, a quantia de R\$ 126.073,10 (2.017,17 UFRs/PB) alusiva a locações de carros destinados a terceiros e a realizações de atividades não relacionadas à execução do termo de gestão, o valor de R\$ 541.000,00 (8.656,00 UFRs/PB) pertinente à falta de comprovação de dispêndios com desenvolvimentos de sistemas na área de informática, o montante de R\$ 31.409,71 (502,56 UFRs/PB) respeitante à ausência de evidenciação fática de gastos com locações de *softwares*, a soma de R\$ 18.760,00 (300,16 UFRs/PB) correspondente à carência de artefatos demonstrativos de despesas com confecções de camisas e o total de R\$ 24.212,69 (387,40 UFRs/PB) referente a pagamentos de ajudas de custo e restituições de gastos de pessoa não pertencente ao quadro funcional da organização social.

4) Por unanimidade, na conformidade da proposta de decisão do relator, *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos estaduais do débito imputado, 30.978,82 UFRs/PB, com a devida comprovação do seu efetivo adimplemento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da decisão, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40, do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

5) Por maioria, na conformidade da proposta de decisão do relator, vencido o voto do Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho, que pugnou pela aplicação de coima no valor de R\$ 5.000,00, com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB, *APLICAR MULTA* ao antigo administrador da Secretaria de Estado da Educação – SEE, Dr. Aléssio Trindade de Barros, CPF n.º 601.796.274-49, na soma de R\$ 11.737,87 (onze mil, setecentos e trinta e sete reais, e oitenta e sete centavos), equivalente a 187,81 UFRs/PB.

6) Por unanimidade, na conformidade da proposta de decisão do relator, *ASSINAR* o lapso temporal de 60 (sessenta) dias para pagamento voluntário da penalidade, 187,81 UFRs/PB, ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com as devidas demonstrações dos seus efetivos adimplementos a este Tribunal dentro do prazo

**TRIBUNAL PLENO**

Processo TC 02603/18

estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

7) Por unanimidade, na conformidade da proposta de decisão do relator, *ENVIAR* recomendações no sentido de que o atual Secretário de Estado da Educação e da Ciência e Tecnologia, Dr. Cláudio Benedito Silva Furtado, CPF n.º 653.333.494-87, não repita as máculas apontadas nos relatórios da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

8) Por unanimidade, na conformidade da proposta de decisão do relator, independentemente do trânsito em julgado da decisão e com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETER* cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba, na pessoa de seu Procurador Geral, Dr. Antônio Hortêncio Rocha Neto, e ao Grupo de Atuação Especial Contra o Crime Organizado – GAECO, na pessoa de seu Coordenador, Dr. Octávio Celso Gondim Paulo Neto, para as providências cabíveis.

No que tange ao exercício de 2018 (Processo TC 06006/19) o Contrato 104/2017 é citado no relatório de Inspeção Especial de Acompanhamento e no relatório inicial (fl. 7094 daqueles autos), citando ao final, dentre as conclusões de maneira genérica, a aquisição de material didático e pedagógico envolvendo elevados valores por meio de dispensa/inexigibilidade, sobretudo, sem a devida justificativa de preço. Saliente-se que tal mácula não constou dos comentários do Relator do feito para a proposta de decisão que levou o Tribunal a julgar irregulares as contas e imputar débito ao gestor, conforme Acórdão APL – TC 00462/22.

Após tais observações sobre a despesa, eis as questões de mérito relacionadas ao presente recurso (fls. 1827/1828):

Adentrando propriamente no mérito, o ex Gestor começa tratando sobre as eivas relativas à assinatura do Contratado e ao domicílio do representante da Empresa Contratada, basicamente reiterando anterior inconformismo, que já não foi provido em face do Recurso de Reconsideração. Quanto a estes fatos, este *Parquet* entende que o bem lançado parecer de fls. 1733/1739, conquanto se refira ao Recurso de Reconsideração, também serve de parâmetro para negar acolhimento ao presente apelo, nestes quesitos específicos.

**TRIBUNAL PLENO**

Processo TC 02603/18

Por fim, o Recorrente trata sobre a inviabilidade de competição, basicamente reforçando a exclusividade da Contratada sobre a venda do material adquirido, e defendendo que apenas esse material seria suficiente e capaz de promover o crescimento pedagógico, social e emocional dos estudantes da rede estadual de ensino.

No entanto, é preciso registrar que o posicionamento que este Tribunal de Contas vem adotando em casos de contratação de inexigibilidade de obras com base no art. 25, I, da Lei de Licitações exige uma fundamentação mais completa para que se demonstre a adequação da modalidade de contratação direta. Isso pode ser visto a partir das decisões adotadas em processos correlatos⁴. O entendimento adotado pela Corte tem sido no sentido de que a escolha do material no caso de fornecedor exclusivo demanda ao menos uma comparação com outros materiais equivalentes e que, em tese, poderiam servir ao interesse da Administração. Na situação dos autos, a Administração não demonstra ter buscado eventual alternativa no mercado que pudesse vir a ser comparada com a obra em questão. Nesse sentido, cabe reproduzir esclarecimento já exarado por este Ministério Público de Contas⁵:

“...apesar de juridicamente possível a contratação via inexigibilidade de livros em casos de exclusividade do fornecedor, a liberdade do Gestor não é ampla e irrestrita, de modo que a contratação direta demanda maior rigor na fundamentação, dada sua necessária excepcionalidade.”

No tocante à insuficiente demonstração de inviabilidade de competição, de necessidade e do preço praticado, este *Parquet* acompanha integralmente a fundamentação apresentada pela Auditoria (fls. 1807 a 1815). Entendemos que o Recorrente opta pela contratação direta apoiando-se na exclusividade de fornecimento, mas negligenciando a demonstração de exclusividade de conteúdo do objeto. Pela falta de qualquer elemento comparativo, a análise técnica apresentada mostra-se insuficiente para caracterizar a inviabilidade de competição.

⁴ Exemplo: TC 5101/18 e TC 2588/18

⁵ Processo TC 03759/19

**TRIBUNAL PLENO**

Processo TC 02603/18

Dessa forma, resta confirmar os fundamentos lançados na decisão recorrida para manter a decisão primitiva (fl. 1743):

É importante ressaltar que o motivo da responsabilização do gestor foi decorrente da irregularidade da contratação, ante às várias eivas constatadas, a exemplo de: viabilidade de competição, que não justifica a contratação através de inexigibilidade de licitação; vícios na formalização do contrato; e descrição do material adquirido incompleta (ausência dos preços dos livros, ausência de descrição dos autores dos livros constantes em cada kit, bem como seu preço unitário).

Isto posto, no que tange ao mérito, considerando as conclusões a que chegou a Auditoria, no sentido de permanência das eivas e ante a ausência de qualquer fato modificativo, comungo com o Órgão Ministerial e voto que esta Câmara:

A multa, todavia, aplicada em seu valor de R\$10.804,75, pode ser reduzida. É que, como restou demonstrado no exame das despesas executadas, as máculas ensejadoras da irregularidade do procedimento de contratação não se refletiram em danos ao erário, vez que tanto na prestação de 2017 quanto na de 2018 não houve indicação de pagamentos dissociados do efetivo fornecimento dos bens contratados. Nessa linha orienta a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.647/1942, com as alterações da Lei 13.655/2018):

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

Por todo o exposto, VOTO para que este Tribunal decida **REJEITAR** a preliminar de ilegitimidade passiva, **CONHECER DO RECURSO** e, no mérito, **LHE CONCEDER** provimento parcial para: **I) REDUZIR** o valor da **MULTA** aplicada ao recorrente, para **R\$2.000,00** (dois mil reais), equivalentes a **R\$2.000,00** (dois mil reais), valor correspondente a **39,63 UFR-PB** (trinta e nove inteiros e sessenta e três de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba na data da decisão inicial) em vista da ausência de demonstração de danos ao erário; e **II) MANTER** os demais termos da decisão.

**TRIBUNAL PLENO***Processo TC 02603/18***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02603/18**, sobre a análise, nessa assentada, de Recurso de Apelação interposto pelo ex-Gestor da Secretaria de Estado da Educação, Senhor ALÉSSIO TRINDADE DE BARROS, em face de decisão contida no Acórdão AC1 – TC 01249/20, prolatado pela Primeira Câmara deste Tribunal de Contas, que manteve o Acórdão AC1 – TC 01231/19, quando do exame de Recurso de Reconsideração, referente à análise do procedimento de Inexigibilidade de Licitação 020/2017 e do Contrato 104/2017, materializados pela Secretaria de Estado da Educação (SEE), sob a gestão do Recorrente, objetivando a aquisição de material pedagógico Projeto Jovem Leitor, para os estudantes dos anos finais do ensino fundamental da Rede Pública Estadual da Paraíba, composto por uma caixa contendo 8 livros paradidáticos e um atlas geográfico (47.086 kits), em que foi contratada a empresa MUNDIAL EDIÇÕES E REPRESENTAÇÕES EIRELI (CNPJ 24.169.503/0001-53), no valor de R\$7.999.911,40 (R\$169,90 por kit), **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), por maioria, nesta data, conforme voto do Relator, em **REJEITAR** a preliminar de ilegitimidade passiva, **CONHECER DO RECURSO** e, no mérito:

I) REDUZIR o valor da **MULTA** aplicada ao recorrente para **RS2.000,00** (dois mil reais), valor correspondente a **39,63 UFR-PB¹** (trinta e nove inteiros e sessenta e três centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), em vista da ausência de demonstração de danos ao erário; e

II) MANTER os demais termos da decisão recorrida, incluindo a **IRREGULARIDADE** do procedimento de contratação.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.

João Pessoa (PB), 24 de maio de 2023.

¹ Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da UFR-PB na data da decisão inicial fixado em 50,47 - referente a julho de 2019, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).

Assinado 28 de Maio de 2023 às 17:12



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 25 de Maio de 2023 às 14:52



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 25 de Maio de 2023 às 17:59



Bradson Tiberio Luna Camelo
PROCURADOR(A) GERAL