



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 12035/13 – Apensado ao Processo TC 02082/11

Origem: Companhia Estadual de Habitação Popular - CEHAP

Natureza: Licitações e Contratos – Dispensa de Licitação 003/2013

Responsável: Emília Correia Lima (Diretora)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

DISPENSA DE LICITAÇÃO, CONTRATO E ADITIVOS (1º ao 3º). Governo do Estado da Paraíba. Administração Indireta. Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP. Dispensa de Licitação 003/2013. Contratação de empresa para **conclusão** da obra do Empreendimento Pró-Moradia, composto por 406 (quatrocentos e seis) unidades habitacionais (habitação e infraestrutura) com recursos da Caixa Econômica Federal - CEF e contrapartida do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, no bairro Colinas do Sol, Município de Campina Grande. Recursos Federais. Comunicação à Controladoria Geral da União e ao Tribunal de Contas da União. Extinção sem resolução de mérito. Arquivamento.

RESOLUÇÃO PROCESSUAL RC2 – TC 00120/22

RELATÓRIO

Cuida-se de exame da Dispensa de Licitação 003/2013, do Contrato 015/2013 e seus Aditivos, materializados pela Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP, sob a gestão da Senhora EMÍLIA CORREIA LIMA, com o objetivo de contratação de empresa para **conclusão** da obra do Empreendimento Pró-Moradia, composto por 406 (quatrocentos e seis) unidades habitacionais (habitação e infraestrutura) com recursos da Caixa Econômica Federal - CEF e contrapartida do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, no bairro Colinas do Sol, Município de Campina Grande, em que foi contratada a empresa CONSTRUTORA AGRA LTDA (CNPJ 15.315.059/0001-46), com o preço global de R\$5.442.000,58 e prazo de 06 (seis) meses após a assinatura do contrato (14/08/2013).

Relatório inicial da Auditoria informou:



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 12035/13 – Apensado ao Processo TC 02082/11

ÓRGÃO/ENTIDADE: COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO POPULAR - CEHAP		
PROCESSO nº: 12035/13	NÚMERO DO PROCEDIMENTO: Dispensa Nº 03/2013	SUPORTE LEGAL: Art.24, inciso IV da Lei 8.666/93, e alterações posteriores.

DATA DE HOMOLOGAÇÃO: 12/08/2013 (fls. 428/429)

DESCRIÇÃO DO OBJETO: Conclusão da Construção do Empreendimento Pró-Moradia, composto por 406 (quatrocentos e seis) unidades habitacionais (habitação e infra-estrutura) com recursos da CEF e contrapartida do BNDES, no bairro Colinas do Sol, Município de Campina Grande.

FONTE DE RECURSOS: Reserva: 0135 03901.27101. 16. 482. 5137.1611.0000.0000000.44905100.46; Reserva: 00136 03902 27101.16. 482. 5137.1611.0000.0000000.44905100.50 (fls. 433/446)	AUTORIDADE RATIFICADORA: Emília Correia Lima – Diretora Presidente
CONTRATO (fls. 0433/0446)	
N.º:	015/2013
FIRMA:	CONSTRUTORA AGRA LTDA
VALOR CONTRATADO R\$:	5.442.000,58 (Cinco milhões quatrocentos e quarenta e dois mil e cinqüenta e oito centavos)
VIGÊNCIA:	06 (seis) meses consecutivos, a partir da assinatura do contrato.
DATA DA ASSINATURA:	14/08/2013

O Órgão Técnico também apontou inconsistências e irregularidades, sugeriu notificação da autoridade gestora e apensamento dos autos ao Processo TC 02082/11.

Notificada, a gestora apresentou defesa por meio do Documento TC 13927/14, sendo analisada pela Unidade Técnica, em relatório (evento #9), no qual concluiu:

CONCLUSÃO

Após análise da defesa apresentada, as irregularidades apontadas nos **itens 1 a 3** do relatório de folhas 448/450 não foram sanadas. Diante do exposto, esta Auditoria opina pela **IRREGULARIDADE** do procedimento licitatório, do contrato dele decorrente, e por derivação dos termos de aditivo nº 01, nº 02 e nº 03. Por conseguinte, sugere o apensamento deste processo (12035/13) ao processo nº 02082/11, para que sejam analisados em conjunto, haja vista terem o mesmo objeto.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 12035/13 – Apensado ao Processo TC 02082/11

Relatório complementar da Unidade Técnica (evento #11), informando:

Exmo. Senhor Relator,

Por ocasião do despacho constante à folha 1129, este Órgão Técnico realizou levantamento através do SAGRES, visando apurar o volume de recursos pagos através do Contrato nº 015/2013, bem como de seus aditivos. Feito o levantamento, chegou-se a um montante pago de **R\$ 6.552.768,65 (Seis milhões, quinhentos e cinquenta e dois mil, setecentos e sessenta e oito reais, e sessenta e cinco centavos)**, conforme empenhos constantes às folhas 1130/1139.

Cumprе destacar, que o Contrato nº 015/2013 foi celebrado com valor inicial de R\$ 5.442.000,58 (Cinco milhões, quatrocentos e quarenta e dois mil, e cinquenta e oito centavos), sendo este valor acrescentado através da celebração de termos aditivos, passando para R\$ 6.913.775,37 (Seis milhões, novecentos e treze mil, setecentos e setenta e cinco reais, e trinta e sete centavos).

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto, fls. 1144/1148, opinou no seguinte sentido:

Em face do exposto, pugna este representante do Parquet de Contas pela:

- 1. REGULARIDADE COM RESSALVAS** do procedimento de Dispensa de Licitação ora em análise;
- 2. APLICAÇÃO DE MULTA** à autoridade responsável, com fulcro no art. 56, II, LOTCE/PB;
- 3. RECOMENDAÇÃO** à autoridade responsável da Companhia Estadual de Habitação Popular no sentido de atentar para a estrita observância da Lei Geral de Licitações e Contratos, bem como aos princípios norteadores da Administração Pública, com o fim de evitar a reincidência nas falhas apuradas nos autos em futuras contratações celebradas pelo ente;

Na sequência, o então relator, em despacho, fl. 1153 de 19/06/17, assim determinou:

PROCESSO: 12035/13
SUBCATEGORIA: Licitações
JURISDICIONADO: Companhia Estadual de Habitação Popular
ASSUNTO: Ofício Nº 868/13 - Encaminha Processo de Dispensa de Licitação Nº 03/13 Ref. Loteamento Colinas do Siol - Campina Grande.

DESPACHO

Ao DEA paaara proceder à anexação do presente processo ao de Nº 02082/11.

O processo foi agendado para a presente sessão, dispensando as notificações de estilo.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 12035/13 – Apensado ao Processo TC 02082/11

VOTO DO RELATOR

A licitação, nos termos constitucionais e legais, tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Dessa maneira, constitui o procedimento licitatório uma obrigação do administrador. É através da licitação que se obtém não só a proposta mais vantajosa para a Administração, como também se abre a possibilidade de que qualquer indivíduo, devidamente habilitado, possa contratar com o Poder Público, contribuindo para a garantia da moralidade e lisura dos atos e procedimentos administrativos.

O presente processo, trata de Dispensa de Licitação 003/2013, que teve por objetivo a contratação de empresa para **conclusão** da obra do Empreendimento Pró-Moradia, composto por 406 (quatrocentos e seis) unidades habitacionais (habitação e infraestrutura) com recursos da Caixa Econômica Federal - CEF e contrapartida do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, no bairro Colinas do Sol, Município de Campina Grande, em que foi contratada a empresa CONSTRUTORA AGRA LTDA (CNPJ 15.315.059/0001-46), com o preço global de R\$5.442.000,58 e prazo de 06 (seis) meses após a assinatura do contrato (14/08/2013).

Após análise de defesa, a Unidade Técnica indicou a irregularidade do procedimento, haja vista a permanência das seguintes máculas:

1. Que foram realizados 03 (três) contratações para este mesmo objeto, em análise e, no entanto, não constam comprovações dos fatos alegados em cada contrato, com a descrição dos serviços realizados e medidos, durante a vigência dos contratos desfeitos;
2. Ausência de penalidades previstas nos contratos desfeitos;
3. Ausência de razões de não realizar licitação, em seguida ao último distrato, gerando, assim, a vulnerabilidade da segurança do empreendimento.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 12035/13 – Apensado ao Processo TC 02082/11

O Ministério, fls. 1145/1147, apresentou a seguinte análise:

“No caso dos autos, existe uma situação que permite a dispensa, por parte do gestor, de licitar, que é o caso do artigo 24, IV da lei 8666/93, vejamos o que diz o artigo:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

A Lei permite a dispensa da licitação, porém determina um prazo de execução do contrato, que será de 180 dias. Ao mesmo tempo veda sua prorrogação. Assim, a Administração efetivaria a contratação direta de parte do objeto a ser executado em situação emergencial, remetendo o restante a uma contratação posterior, procedida de licitação formal. Logo, caso o prazo de 180 dias não seja suficiente, cabe à Administração realizar licitação para solucionar o problema existente.

No caso em apreço fica latente a possibilidade da contratação direta através do procedimento de Dispensa de Licitação, tendo em vista as invasões que já ocorreram na obra, podendo uma nova invasão acarretar prejuízo e comprometer a segurança das edificações já concluídas, como também obstruir o andamento das obras.

Todavia, a contratação direta fundada no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 tem a finalidade de elidir o risco de dano ou prejuízo, nesta perspectiva ensina o ilustre doutrinador Marçal Justen Filho, “trata-se de aplicar o princípio da proporcionalidade, no sentido de que a providência a ser adotada sem licitação deve ser a mínima necessária para assegurar a eliminação de emergência”.¹

¹ FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15ª Edição. São Paulo, Dialética.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 12035/13 – Apensado ao Processo TC 02082/11

Desta forma, tem-se a ausência da observância, por parte da autoridade responsável, aos preceitos da Dispensa de Licitação, visto que, foram feitas 03 (três) contratações para este mesmo objeto. Vale salientar, que a última na modalidade concorrência.

Ademais, a Auditoria apontou, ainda, irregularidades referentes à ausência da descrição dos serviços realizados e medidos, durante a vigência dos contratos desfeitos, e da não aplicação das medidas assecuratórias para cumprimento dos deveres assumidos pela contratada com o Órgão contratante.

A propósito, como é sabido, O Tribunal de Contas ao exercer sua função no controle externo das contas públicas, verifica, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, o cumprimento da legislação pertinente, a fim de que os recursos colocados à disposição do administrador sejam utilizados com a máxima eficiência.

Logo, é preciso registrar que é imperativa não só a prestação de contas, mas também a sua prestação completa e regular, pois a ausência ou a imprecisão de documentos que torne dificultoso o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las.

Assim, a ausência de descrição dos serviços realizados e medidos, e a não aplicação das medidas assecuratórias para cumprimento dos deveres assumidos pela contratada com o Órgão contratante corroboram a falta de zelo para com a legalidade administrativa.

Todavia, as irregularidades subsistentes não são suficientes para macular por completo o processo licitatório, notadamente porque não restou constado indício de fraude, superfaturamento, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no artigo 56, II da LOTCEPB em face da vulneração à lei 8666/93.”

Ao final, pugnou pela regularidade com ressalvas e aplicação de multa, com recomendações.

Entretanto, no caso, os recursos aplicados no empreendimento são, majoritariamente, de origem federal - recursos da CEF e contrapartida do BNDES.

Tratando-se de recursos da União repassados aos Entes da Federação, a análise da respectiva prestação de contas compete aos órgãos federais. Veja-se a dicção da Constituição Federal de 1988:



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 12035/13 – Apensado ao Processo TC 02082/11

*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:

*“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.²*

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).*

² 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.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 12035/13 – Apensado ao Processo TC 02082/11

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.³

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.”

Na mesma linha, opinou a Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, às fls. 154/156 do Processo TC 08314/19:

“É imperioso reforçar que as despesas provenientes do acordo celebrado se lastreiam na dotação orçamentária consignada no Fundo Municipal de Saúde, com origem nos recursos financeiros transferidos fundo a fundo pelo Ministério da Saúde.

Sob esta perspectiva, o Tribunal de Contas da União sustentou entendimento de que, em referidas circunstâncias, emerge o interesse da União, no tocante à aplicação e à destinação das verbas públicas empregadas no Sistema Único de Saúde, deslocando, portanto, a competência de fiscalização para o Colendo Tribunal ...”.

Outra não foi a solução engendrada pela Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, ao examinar situação semelhante, no bojo do Processo TC 18266/19 (fls. 561/562):

“Entretanto, malgrado todo o expendido, perlustrando o Relatório inicial da Auditoria no Processo TC 10333/19, levanta-se uma questão prejudicial à análise da Dispensa n.º 001/2019 por este Sinédrio: a presença de recursos federais, os quais afastam a competência deste Tribunal de Contas do Estado.

Consoante aduz a Auditoria desta Corte de Contas, dado contido no levantamento de fls. 170/199 aponta como fonte de recursos da dispensa de licitação a de número 272 – Recursos do SUS Transferidos ao Estado, cf. fl. 278, do Processo TC 10333/19.

³ 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 12035/13 – Apensado ao Processo TC 02082/11

...

Neste caso, cópia de link de acesso pleno e irrestrito aos autos deve ser remetida à SECEX/PB para as providências que essa Secretaria de Controle der por bem, por questão de incompetência deste Tribunal de Contas em examinar obras, licitações e aplicação de recursos advindos da União e também para se evitar a superposição de jurisdição e o bis in idem até mesmo discrepante (decisão do TCE e decisão do TCU em sentidos opostos).

*ANTE O EXPOSTO, alvitra este Órgão Ministerial ao DD Relator a(o): a) **REMESSA DE LINK** de acesso irrestrito aos autos à SECEX-PB, em vista dos recursos federais evidenciados, os quais fazem incidir a competência do Tribunal de Contas da União, cabendo-lhe, inclusive, apurar a extensão do dano praticado e a responsabilização dos agentes públicos e privados envolvidos; b) **ARQUIVAMENTO** dos presentes no âmbito deste Sinédrio, sem resolução de mérito, e c) **COMUNICAÇÃO** do inteiro teor da decisão ao jurisdicionado e aos interessados.”*

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: **I) EXTINGUIR** o presente processo **SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO**; **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 da recursos federais associados ao procedimento; **III) ENCAMINHAR** cópia da presente decisão aos autos do Processo TC 02082/11; e **IV) DETERMINAR** o arquivamento.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 12035/13 – Apensado ao Processo TC 02082/11

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 12035/13**, relativos à análise da Dispensa de Licitação 003/2013, do Contrato 015/2013 e seus Aditivos, materializados pela Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP, sob a gestão da Senhora EMÍLIA CORREIA LIMA, com o objetivo de contratação de empresa para **conclusão** da obra do Empreendimento Pró-Moradia, composto por 406 (quatrocentos e seis) unidades habitacionais (habitação e infraestrutura) com recursos da Caixa Econômica Federal - CEF e contrapartida do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, no bairro Colinas do Sol, Município de Campina Grande, em que foi contratada a empresa CONSTRUTORA AGRA LTDA (CNPJ 15.315.059/0001-46), com o preço global de R\$5.442.000,58 e prazo de 06 (seis) meses após a assinatura do contrato (14/08/2013), **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) EXTINGUIR o presente processo **SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO**;

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 da recursos federais associados ao procedimento;

III) ENCAMINHAR cópia da presente decisão aos autos do Processo TC 02082/11; e

IV) DETERMINAR o arquivamento

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 31 de maio de 2022.

Assinado 1 de Junho de 2022 às 08:59



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 1 de Junho de 2022 às 10:35



Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

Assinado 1 de Junho de 2022 às 09:21



Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 2 de Junho de 2022 às 12:04



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO