



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 12

Não se vislumbra inconstitucionalidade no tratamento concedido pela Lei nº 15.117/06, a luz do consignado no art. 37, inciso XXI da Magna Carta Federal (i); não se aplica o contido no § 3º, do art. 1º da Lei nº 15.117/06 as entidades privadas sem fins lucrativos, em razão do disciplinado no art. 1º, § 3º da Lei nº 15.608/07 (ii); não se aplica o contido no § 4º, do art. 1º da Lei nº 15.117/06 as entidades privadas sem fins lucrativos, em razão do disciplinado no art. 1º, § 3º da Lei nº 15.608/07 (iii).

Entende-se que a norma contida no art. 2º da Lei nº 15.117/06, encontra-se em plena vigência, contudo, mostra-se conveniente que o Poder Executivo a regulamente, estabelecendo parâmetros uniformes e objetivos para a elaboração do 'Laudo de Capacidade Técnica'.

A inexistência de regulamentação não poderá impedir que o 'Laudo de Capacidade Técnica' seja elaborado, no mínimo, com as razões que sustentem a convicção do gestor estadual o qual, com base nos recursos disponíveis do tomador dos recursos, declarará se este possui ou não capacidade para executar o objeto da avença.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: possibilidade de órgão público municipal recebedor de transferências voluntárias do Estado do Paraná realizar licitação de bens e serviços comuns, na modalidade pregão, em sua espécie presencial.

Autuação do Prejulgado: Protocolo nº 363315/09.

Relator : Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

Protocolo: 607729/10.

Decisão: Acórdão nº 352/17 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 10 de 17/03/2011.

Publicação: AOTC nº 294 de 08/04/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 12

PROCESSO Nº: 607729/10
ASSUNTO: PREJULGADO
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 352/11 - Tribunal Pleno

Ementa: Prejulgado. Não se vislumbra inconstitucionalidade no tratamento concedido pela Lei nº 15.117/06, a luz do consignado no art. 37, inciso XXI da Magna Carta Federal (i); não se aplica o contido no § 3º, do art. 1º da Lei nº 15.117/06 as entidades privadas sem fins lucrativos, em razão do disciplinado no art. 1º, § 3º da Lei nº 15.608/07 (ii); não se aplica o contido no § 4º, do art. 1º da Lei nº 15.117/06 as entidades privadas sem fins lucrativos, em razão do disciplinado no art. 1º, § 3º da Lei nº 15.608/07 (iii); quanto à última indagação (iv) entende-se que a norma contida no art. 2º da Lei nº 15.117/06, encontra-se em plena vigência, contudo, mostra-se conveniente que o Poder Executivo a regulamente, estabelecendo parâmetros uniformes e objetivos para a elaboração do 'Laudo de Capacidade Técnica'.

I – DO RELATÓRIO

Versa o presente expediente sobre pedido formulado pelo douto Ministério Público de Contas junto a este Tribunal sobre a instauração de Prejulgado, considerando-se o contido nas Leis Estaduais nºs. 15.117/06¹ e 15.608/07² e o corporificado no Acórdão nº 984/09 do Tribunal Pleno que respondeu consulta apresentada pelo Município de Contenda, enfrentando questões a respeito da aplicação das leis retromencionadas, em especial sobre a possibilidade de órgão público municipal receptor de transferências voluntárias do Estado do Paraná realizar licitação de bens e serviços comuns, na modalidade pregão em sua espécie presencial, mediante a justificativa de apoio ao comércio local e/ou a manutenção dos costumes.

O suscitado pelo Ministério Público de Contas reside no entendimento de que a decisão supra-referida englobaria a necessidade de licitação, para entidades

¹ Dispõe que os instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios, instrumentos congêneres ou de consórcios públicos, na forma que especifica, sejam contratadas mediante processo de licitação pública.

² Estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

públicas e privadas, cujos recursos originassem de transferências voluntárias estaduais. No entanto, a Diretoria de Análise de Transferências só estaria a exigir licitação dos entes públicos.

Destarte, requer que o douto Plenário manifeste-se sobre os seguintes pontos, *in verbis*:

- “1) Especificamente sobre a aplicabilidade ou não do artigo 1º, parágrafo 1º da Lei Estadual nº 15.117/06, face ao disposto no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal;
- 2) A aplicabilidade ou não do parágrafo 3º do artigo 1º da Lei Estadual nº 15.117/2006;
- 3) A aplicabilidade ou não do artigo 1º, parágrafo 4º da Lei Estadual nº 15.117/2006 às Organizações Sociais e às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OS's e OSCIP's);
- 4) A aplicabilidade ou não do artigo 2º da Lei Estadual nº 15.117/2006, quanto à elaboração de Laudo de Capacidade Técnica.”

Por fim, o ilustre Procurador-Geral em exercício requereu caso esta Corte de Contas considere a norma inconstitucional, que afaste a sua aplicação e, ato contínuo, provoque as instâncias competentes para o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Recebido os autos do Gabinete da Presidência, mediante o despacho nº 2619/10, determinou-se a baixa deste processo à Diretoria de Análise de Transferências e douto Ministério Público de Contas para instrução e parecer.

A Diretoria de Análise de Transferências analisou a matéria, exarando o parecer nº 187/10, no qual após diversas considerações conclui seu pensamento no seguinte sentido, *in verbis*:

- “1) O art. 1º, § 1º da Lei nº 15.117, de 2006, não é aplicável às entidades privadas em face de sua revogação tácita pelo art. 1º, § 3º, inciso II c/c o art. 134, § 2º, ambos da Lei nº 15.608, de 16 de agosto de 2007. O art. 1º, § 1º da Lei nº 15.117, de 2006, não é aplicável aos municípios, pois estes se submetem exclusivamente ao disposto pelo art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
- 2) O art. 1º, § 3º da Lei nº 15.117, de 2006, não é aplicável às entidades privadas em face de sua revogação tácita pelo art. 1º, § 3º, inciso II c/c o art. 134, § 2º, ambos da Lei nº 15.608, de 16 de agosto de 2007.
- 3) O art. 1º, § 4º da Lei nº 15.117, de 2006, não é aplicável às entidades privadas, ainda que qualificadas como Organizações Sociais – OS ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, em face de sua revogação tácita pelo art. 1º, § 3º, inciso II c/c o art. 134, § 2º, ambos da Lei nº 15.608, de 16 de agosto de 2007.
- 4) A norma contida no mencionado art. 2º da Lei nº 15.117, de 2006, não foi revogada, contudo, mostra-se conveniente que o Poder Executivo a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

regulamente, estabelecendo parâmetros uniformes e objetivos para a elaboração do 'Laudo de Capacidade Técnica'.

Todavia, a ausência de regulamentação não poderá impedir que o 'Laudo de Capacidade Técnica' seja elaborado, no mínimo, com as razões que sustentem a convicção do gestor estadual o qual, com base nos recursos disponíveis do tomador dos recursos, declarará se este possui ou não capacidade para executar o objeto da avença."

O Ministério Público de Contas mediante o parecer nº 261/11, após enfrentar preceptivos da Constituição da República adreces ao tema; tecer comentários a respeito do plasmado nas Leis Estaduais nºs. 15.117/2006, 15.608/2007 e 16.244/2009 e o art. 116 da Lei Federal nº 8.666/93 concluiu seu posicionamento opinando no seguinte sentido, *in verbis*:

"... seja fixado entendimento por parte deste egrégio Tribunal de Contas pela aplicabilidade integral da Lei Estadual nº 15.117/2006, considerando a sua consonância com a Lei Estadual nº 15.608/2007 e, via de conseqüência, o art. 1º, §§ 1º, 3º e 4º, e o art. 2º, da Lei Estadual nº 15.117/2006 devem ser abordados na análise dos protocolados de transferência voluntárias para entidades privadas submetidas a esta Corte."

É o relatório.

II – DO VOTO

Inicialmente, entende-se de bom alvitre esclarecer que o nó górdio da consulta formulada pelo Município de Contenda, objeto do Acórdão nº 984/09 do Tribunal Pleno que serve de paradigma ao presente **prejulgado**, prendeu-se ao fato do Município quando recebesse transferências voluntárias do Governo do Estado do Paraná estar obrigado a realizar, para a consecução de suas despesas, licitação, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica ou poderia lançar mão da forma presencial sob o argumento de apoiar o comércio local ou manter os costumes já consagrados localmente.

Objetivando elucidar a dúvida do Consulente, à época, realizou-se um breve esboço histórico a respeito da figura do pregão ao nível da União, desaguando a matéria em nosso estado na edição das Leis nºs. 15.117, de 12 de maio de 2006 e 15.608, de 16 de agosto de 2007, que se acreditou não conflitarem, sendo um complemento da outra. *In casu* entende-se que o acórdão paradigma supra-referido limitou-se a figura do Município, pessoa jurídica de direito público não se adentrando as pessoas jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, como faz crer o ora Requerente do Incidente Processual em foco.

Pois bem, acreditando superada a abrangência da resposta concedida ao Consulente, à época, está-se em condições de enfrentar os questionamentos formulados no presente incidente.

Em primeiro lugar cumpre-se destacar que a Constituição da República fixou expressamente em seu art. 37, inciso XXI, *in verbis*:

"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 de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 obrigações 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.”

Da leitura da norma constitucional retromencionada, depreende-se que a legislação ordinária fixaria, como de fato fixou, as regras de procedimento das licitações e contratações a serem seguidas pela Administração Pública. Nesse paço, em 1993 foi editada a multiconhecida Lei nº 8.666/93, regulamentando a norma constitucional já mencionada e instituindo regras para licitações e contratos; e em 2002 com a edição da também conhecida Lei nº 10.520, que instituiu a modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns, dentre outros textos legais posteriores.

Como é sabido o nosso ordenamento jurídico permite via de regra a edição de decretos de execução, ou seja, que busquem regulamentar o contemplado nas leis, em face de seu caráter genérico e abstrato.

No caso presente, a matéria no âmbito federal encontra-se contemplada a guisa de exemplo nos Decretos nºs. 3555/00; 5450/05; 5504/05; 6170/07 e 6428/08.

Com efeito, como cabe a União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, inciso XXVII da Constituição da República) aos Estados da Federação, Municípios e Distrito Federal cumprem a sua observância, podendo legislar sobre regras de procedimento, dentro de suas necessidades e características.

Neste diapasão, o Estado do Paraná veio a editar as Leis nºs 15.117/2006, 15.608/2007 e 16.244/2009.

Destarte, entende-se que as regras corporificadas nos textos legais estaduais acima referidos não exorbitam a competência outorgada aos estados, uma vez que estas observaram as normas gerais lançadas pela União, adaptando às regras de procedimento aos interesses regionais, no caso do Estado do Paraná.

Assim, caso órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e Indireta dos Municípios tenham interesse em celebrar convênios ou instrumentos congêneres com o Estado do Paraná deverão se submeter às regras corporificadas na Lei nº 15.117/06, como também na Lei nº 15.608/07.

Agora, no que diz respeito às organizações sociais e demais entidades de natureza privada, quando aplicarem recursos financeiros oriundos dos setores públicos, estas devem observar o contido nos incisos, do § 3º, do art. 1º, da Lei nº 15.608/07, quais sejam:

- I – promover a escrituração contábil, destacando em separado a fonte de recursos;
- II – promover aquisições e contratações³ com observância dos princípios³ desta lei;

³ Da isonomia, sustentabilidade ambiental, legalidade, finalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, eficiência, celeridade, economicidade, razoabilidade, proporcionalidade, devido processo legal, motivação dos atos, vinculação ao instrumento convocatório, justo preço e competitividade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – submeter-se ao controle de resultados definidos pelo repassador dos recursos sem prejuízo da ação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.”

Cumpre-se fixar, entretanto, que a Lei nº 15.117/06 estabeleceu que os instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios, instrumentos congêneres ou de consórcios públicos que envolvam repasse voluntário de recursos públicos do Estado deverão conter cláusula que os objetos (obras, serviços, compras e alienações) a serem realizados por entes públicos ou privados com os recursos ou bens repassados voluntariamente pelo Estado do Paraná, sejam contratados mediante processo de licitação pública, disciplinando a matéria nos §§ de seu art. 1º.

Ora, claro está demonstrado que a Lei posterior (15.608/07) dispôs de forma distinta do previsto na Lei anterior (15.117/06), no que diz respeito às instituições de direito privado sem fins lucrativos, devendo aquela ser observada. Esta conclusão desmota a exceção ao princípio da continuidade das leis, contemplado no art. 2º, § 1º da Lei de Introdução ao Código Civil brasileiro, segundo a qual: “A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.” (Grifou-se)

In casu a lei nova concede um tratamento diverso ao previsto anteriormente, disciplinando que as organizações sociais e demais entidades de natureza privada sem fins lucrativos não necessitam realizar prévio procedimento licitatório quando buscarem realizar seus gastos, originários de órgãos ou entidades públicas, devendo observar as regras contempladas no art. 1º, § 3º, como também as determinações contidas no Capítulo IV (arts. 133 *usque* 146), todos da Lei nº 15.608/07.

Assim sendo, e respondendo objetivamente as questões formuladas na peça preâmbular não se vislumbra inconstitucionalidade no tratamento concedido pela Lei nº 15.117/06, a luz do consignado no art. 37, inciso XXI da Magna Carta Federal (i); não se aplica o contido no § 3º, do art. 1º da Lei nº 15.117/06 as entidades privadas sem fins lucrativos, em razão do disciplinado no art. 1º, § 3º da Lei nº 15.608/07 (ii); não se aplica o contido no § 4º, do art. 1º da Lei nº 15.117/06 as entidades privadas sem fins lucrativos, em razão do disciplinado no art. 1º, § 3º da Lei nº 15.608/07 (iii).

Por fim, quanto à última indagação formulada pelo ora Requerente (iv) entende-se que a norma contida no art. 2º da Lei nº 15.117/06, encontra-se em plena vigência, contudo, mostra-se conveniente que o Poder Executivo a regule, estabelecendo parâmetros uniformes e objetivos para a elaboração do ‘Laudo de Capacidade Técnica’.

Entretanto, a inexistência de regulamentação não poderá impedir que o ‘Laudo de Capacidade Técnica’ seja elaborado, no mínimo, com as razões que sustentem a convicção do gestor estadual o qual, com base nos recursos disponíveis do tomador dos recursos, declarará se este possui ou não capacidade para executar o objeto da avença, conforme bem apontado pelo parecerista da unidade técnica que atuou neste processo.

Portanto, **VOTO** que o prejudicado seja fixado nos termos ora propostos.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

Fixar o prejudgado nos termos ora propostos.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e HERMAS EURIDES BRANDÃO e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, LAERZIO CHIESORIN JUNIOR.

Sala das Sessões, 17 de março de 2011 – Sessão nº 10.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro-Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente