



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07145/14

Origem: Prefeitura Municipal de Conceição

Natureza: Licitação – tomada de preços 005/2014

Responsável: José Ivanilson Soares de Lacerda (Prefeito)

Interessado: Ibrahim Soares Travassos (Presidente da Comissão de Licitação)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

LICITAÇÃO E CONTRATO. Prefeitura Municipal de Conceição. Tomada de preços. Ausência do projeto básico e da prova de adequação à Política Nacional de Resíduos Sólidos. Irregularidade do procedimento. Multa.

ACÓRDÃO AC2 TC 01490/19

RELATÓRIO

Cuida-se de análise da tomada de preços 004/2014 e do contrato TP 005/2014, realizados pela Prefeitura Municipal de Conceição, sob a responsabilidade do Prefeito JOSÉ IVANILSON SOARES DE LACERDA, objetivando a contratação de empresa visando a coleta e transporte de lixo domiciliar, coleta e transporte de resíduos de podaço, varrição manual de ruas, avenidas, praças e becos pavimentados, capinagem e corte de arvores, inclusive carga e descarga, pintura a cal em meio-fio de ruas, lavagem e desinfecção de vias, pátios de feiras-livres e mercado público, na zona urbana e distritos do Município, cuja vencedora foi a pessoa jurídica LUCIANO FERREIRA DE JESUS – ME (CNPJ 17.251.654/0001-90), com o preço de R\$936.244,00 referente ao prazo de 10 meses (R\$93.624,40 por mês).

Documentação inicialmente encartada às fls. 02/136.

No relatório exordial (fls. 137/144), a Auditoria concluiu pela necessidade de notificação da autoridade responsável para se manifestar sobre os seguintes aspectos:

- 1. Não houve apresentação do projeto básico e/ou executivo aprovado por autoridade competente, conforme exigência da Lei 8666/93, no seu art. 7º, pois não se tem conhecimento da população a ser atendida, da frequência da coleta, do dimensionamento da frota, não se sabe a situação física da frota, quem será o responsável pelo pagamento das despesas de combustível, motorista e garis, bem como as despesas de conservação do veículo tais como, revisão, pneus e lubrificantes, dentre outras informações relevantes; e*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07145/14

2. Não se tem nos autos, documento que comprove que o Município de Conceição está realizando a contratação de acordo com o estabelecido na Lei 12305/2010 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, o Gestor foi citado, mas não se pronunciou, conforme fls. 145/151.

O Ministério Público de Contas oficiou nos autos através da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz e opinou pela: **a) IRREGULARIDADE da Licitação na modalidade Tomada de Preços, nº 05/2014 na Origem, bem como do contrato dela decorrente; b) APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL ao Sr. José Ivanilson Soares de Lacerda, Prefeito de Conceição, autoridade responsável, nos termos do artigo 56, inc. II, da LOTCE/PB; c) RECOMENDAÇÃO à atual gestão Municipal de Conceição, no sentido de guardar estrita observância às normas relativas aos procedimentos licitatórios, bem como às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública e as normas infraconstitucionais pertinentes.**

Seguidamente, o Gestor apresentou petição e documentos às fls. 158/173, a qual foi analisada e não acatada pela Auditoria, nos termos do relatório de fls. 177/180.

Novamente oficiando nos autos, por intermédio da mesma Procuradora, o Ministério Público de Contas assim externou (fls. 183/186):

“Perlustrando os autos, verifica-se que o petitório resume-se à juntada ao caderno processual do suposto projeto básico que trata de coleta e remoção de resíduos sólidos no Município de Conceição, bem como o contrato com a empresa WM ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA –ME, o que aparentemente comprovaria as providências tomadas pela gestão municipal no sentido de buscar uma solução adequada para os resíduos sólidos da edicidade.

Depois de proceder à análise da documentação atravessada, o Corpo Técnico concluiu que não foram trazidos aos autos novos elementos que justificassem as eivas, por serem insuficientes para elidir as inconformidades inicialmente detectadas.

Com efeito, a falha que levou ao julgamento da Tomada de Preços, de n.º 05/2014 e à consequente responsabilização do ex-gestor deve ser mantida, posto que o Documento nº 21859/18 não trouxe a lume elementos novos capazes de comprovar a adequação do Município de Conceição à Lei nº 12305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos; ou que tenha comprovado a existência de projeto básico aprovado por autoridade competente.

EX POSITIS, este membro do Parquet de Contas ratifica o inteiro teor do Parecer Ministerial de nº 00784/16, exarado às fls. 152/156”.

O processo foi agendado, com as notificações de estilo (fl. 188).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07145/14

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.

No caso dos autos, conforme ponderou o Ministério Público em sua primitiva manifestação:

“A licitação é o procedimento administrativo indispensável para aquisição de bens e contratação de obras e serviços para a Administração Pública, mediante o qual é selecionada a proposta que melhor atenda ao interesse público dentre as ofertadas pelos particulares que com ela desejam contratar.

A obrigatoriedade da licitação está prevista no art. 37, XXI, da Constituição Federal, 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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07145/14

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.

Desse modo, as contratações efetuadas por parte do Poder Público devem, em regra, ser precedidas por processo licitatório, obedecendo a todos os ditames da legislação que disciplina, a Lei n.º 8.666/93.

O art. 22 do Estatuto das Licitações e Contratos dispõe sobre as modalidades de licitação contemplando a tomada de Preços, modalidade utilizada no caso em epígrafe, em seu inciso II.

Por seu turno, o art. 23 do aludido Diploma legal estabelece os parâmetros a ser observados para se determinar em quais hipóteses cada modalidade licitatória deve ser adotada.

Quanto à Tomada de preços, estipulou-se a sua utilização para contratação de obras e serviços de engenharia até R\$ 1.500,000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e serviços cujo valor não exceda 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Tecidas essas breves considerações, passa-se à análise das peculiaridades do caso concreto.

Após concluída a instrução, Órgão Técnico constatou a presença das seguintes irregularidades no procedimento licitatório vertente, conforme relatório de fls. 137/144:

- 1. Não houve apresentação do projeto básico e/ou executivo aprovado por autoridade competente, conforme exigência da Lei 8888/93, no seu art. 7º;*
- 2. Não se tem nos autos, documentos que comprove que o Município de conceição está realizando a contratação de acordo com o estabelecido na Lei 12305/2010 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07145/14

A propósito, cumpre registrar que o Sr. José Ivanilson Soares de Lacerda, mesmo após ter sido validamente citado, conforme fls. 146/147, omitiu-se diante das irregularidades arroladas pela Perícia desta Corte.

Com relação à primeira irregularidade apontada, qual seja, a ausência no caderno processual do projeto básico, oportuno destacar a redação do art. 7º, caput, e § 2º da Lei 8.666/93:

Art. 7º. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I – projeto básico;

II – projeto executivo;

III- execução das obras e serviços. (...)

§ 2º - As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório; (grifou-se)

Necessário ressaltar também o estampado no art. 6º da referida Lei das Licitações e Contratos, que trata da definição do projeto básico:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX – Projeto Básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra e serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e prazo de execução.

Da análise dos referidos dispositivos legais, extrai-se, portanto, que a lei definiu quais elementos devem constar no projeto básico, assentando, ainda, a obrigatoriedade desse documento nas contratações de obras e serviços de engenharia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07145/14

Segundo a Lei n.º 8.666/93, o projeto básico ou termo de referência é o documento no qual deve conter a especificação técnica do objeto a ser licitado. A importância desses instrumentos reside no fato de que eles são peças que concentram todas as informações necessárias à fiel execução do objeto de licitação. A ausência deles ou a sua elaboração incompleta poderá ocasionar graves prejuízos ao certame e à execução contratual.

É relevante mencionar que nas licitações que têm por objeto a realização de obras/atividades de engenharia, o chamado projeto básico é um documento essencial ao procedimento, uma vez que servirá de base para delimitação técnica do objeto, devendo estar bem detalhado e contendo todas as informações previstas na norma acima transcrita, pois a obra só poderá ser licitada após a aprovação deste documento.

Em suma, toda obra pública a ser realizada depende diretamente de um projeto básico ou de termo de referência, os quais constituem documentos complexos e imprescindíveis à especificação do objeto a ser licitado, sem os quais ficará comprometido o sucesso da licitação.

No caso em exame, diante da omissão da autoridade competente no tocante a não apresentação de documento indispensável, afrontando os comandos legais insertos no caput e § 2º do art. 7º da Lei 8.666/93, opina este membro do Parquet pela aplicação da sanção prevista no art. 56, inc. II, da LOTC/PB como também pelo reconhecimento da irregularidade do procedimento em questão e do contrato decorrente.

Quanto ao não atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Lei 12.305/2010 estipulou prazo máximo de até dois anos após a sua publicação, ou seja, até 02/08/2012, para os Municípios elaborarem o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, conforme artigos 18, caput, e 55, da mencionada legislação, que serão a seguir reproduzidos:

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. (...)

Art. 55. O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor 2 (dois) anos após a data de publicação desta Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07145/14

Houve, também, indicação de que até 02/08/2014 deveria ser implementada a execução do plano municipal com a disposição final ambiental adequada dos rejeitos sólidos, na forma do art. 54 da referida Lei.

A Constituição concedeu ao município a competência para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, aí se inserindo as tarefas de limpeza urbana: limpeza dos logradouros públicos, coleta, transporte, tratamento e disposição final do lixo. No entanto, o que se verifica, no caso em tela, e na maioria dos casos de execução desta tarefa, é a falta de mínima estrutura organizacional adequada para gerenciar e fiscalizar a execução dos serviços, embora a União recorrentemente adie prazos para o cumprimento da lei nesse aspecto da criação, implementação e correta operacionalização do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

Nesse sentido, observa-se prática antiecológica, a ser expurgada da Administração mediante a tomada das necessárias medidas no sentido da elaboração de um plano de gestão com vistas à construção de um aterro sanitário.

Nesse contexto, observa-se que a falha detectada no presente feito ocasiona o não acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para a finalidade, conforme o artigo 18, caput, Lei nº 12.305/2010.

Assim, a irregularidade deve ensejar a aplicação de multa ao Gestor, nos termos do art. 56, II da LOTCE/PB, bem como recomendação”.

Após esse parecer, o Gestor apresentou documentos, mas sem o conteúdo necessário para sanar as irregularidades, conforme acentuou a Auditoria (fls. 177/180):

“O Documento 21895/18 trata de defesa apresentada pelo Sr. José Ivanilson Soares de Lacerda, Prefeito do Município de Conceição, pedindo juntada aos autos do projeto básico que trata de coleta e remoção de resíduos sólidos e outras atividades correlatas do município de Conceição, bem como o contrato com a empresa WM ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA –ME, onde visa a destinação final e adequada dos resíduos sólidos, bem como operação da central de tratamento de resíduos urbanos do município de Conceição, comprovando assim as providências tomadas pela gestão municipal no sentido de buscar uma solução adequada para os resíduos sólidos do município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07145/14

Essa Auditoria entende que a documentação apresentada não representa o projeto básico aprovado por autoridade competente elaborado para a licitação em análise. O Termo de Referência apresentado no Anexo I do Edital apenas relaciona os serviços a serem executados através de estimativas, não se apresentando qualquer levantamento de como se chegou aos valores indicados, nem tampouco apresentou informações imprescindíveis a se determinar o orçamento para a execução dos serviços, tais como foram questionados pela Auditoria em relatório inicial, conforme exigência da Lei 8666/93, no seu art. 7º, pois não se tem conhecimento da população a ser atendida, da frequência da coleta, do dimensionamento da frota, não se sabe a situação física da frota, quem será o responsável pelo pagamento das despesas de combustível, motorista e garis, bem como as despesas de conservação do veículo tais como, revisão, pneus e lubrificantes, dentre outras informações relevantes.

A lei determina que o projeto básico deva conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra e serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e prazo de execução, o que não foi apresentado.

Também não foi apresentado qualquer documento que comprove a adequação do Município de Conceição à Lei 12305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Essa Auditoria entende por manter as irregularidades apontadas pela Auditoria no item 7.0 do Relatório Inicial, de fls 137/144”.

Cabe, pois, acolher os fundamentos bem postos pelo Ministério Público e pela Auditoria.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que os membros dessa colenda 2ª Câmara decidam: **I) JULGAR IRREGULARES** a licitação e o contrato dela decorrente; **II) APLICAR MULTA** à autoridade responsável, nos termos do art. 56, inciso II, da LOTCE/PB; e **III) RECOMENDAR** à gestão Municipal de Conceição no sentido de guardar estrita observância às normas relativas aos procedimentos licitatórios, bem como às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública e as normas infraconstitucionais pertinentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 07145/14

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo 07145/14**, referentes ao exame da tomada de preços 004/2014 e do contrato TP 005/2014, realizados pela Prefeitura Municipal de Conceição, sob a responsabilidade do Prefeito JOSÉ IVANILSON SOARES DE LACERDA, objetivando a contratação de empresa visando a coleta e transporte de lixo domiciliar, coleta e transporte de resíduos de podaço, varrição manual de ruas, avenidas, praças e becos pavimentados, capinagem e corte de arvores, inclusive carga e descarga, pintura a cal em meio-fio de ruas, lavagem e desinfecção de vias, pátios de feiras-livres e mercado público, na zona urbana e distritos do Município, cuja vencedora foi a pessoa jurídica LUCIANO FERREIRA DE JESUS – ME (CNPJ 17.251.654/0001-90), com o preço de R\$936.244,00 referente ao prazo de 10 meses (R\$93.624,40 por mês), **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme o voto do relator, em:

I) JULGAR IRREGULARES a licitação, na modalidade tomada de preços 004/2014, e do contrato TP 005/2014;

II) APLICAR MULTA de R\$2.000,00 (dois mil reais), valor correspondente a **39,67 UFR-PB¹** (trinta e nove inteiros e sessenta e sete centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor JOSÉ IVANILSON SOARES DE LACERDA, com fulcro no art. 56, II da LOTCE 18/93, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias** para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva; e

III) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

João Pessoa (PB), 18 de junho de 2019.

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 fixado em 50,41 - referente a junho 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 3 de Julho de 2019 às 08:11



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 2 de Julho de 2019 às 12:49



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 31 de Julho de 2019 às 14:54



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO