



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

**PROCESSO TC N.º 09260/00**

**Interessado: Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão do Estado da Paraíba.**

**Objeto: Licitação – Tomada de Preços.**

*EMENTA: Direito Constitucional e Administrativo. Secretaria de Planejamento e Gestão. Licitação. Tomada de Preços. Ausência de justificativa de preços. Não comprovação da prestação dos serviços contratados. Não apresentação da proposta da firma vencedora do certame. Irregularidade do certame. Imputação de Débito. Aplicação de multa. Recomendação.*

PARECER Nº 1726/11

O processo em comento tem por objeto procedimento licitatório, modalidade Tomada de Preços, tipo menor preço, autoridade homologadora Sr. João Madruga da Silva, Presidente da Empresa Paraibana de Turismo (PBTUR) no exercício de 1999, cuja finalidade é a contratação de empresa para execução /elaboração do projeto final de engenharia, estudo e relatório de impacto ambiental e avaliação sócio-econômica, para implantação e pavimentação da rodovia PB-008 Norte.

Documentação encartada às laudas 02 a 111.

Em sede de Relatório Inicial, fls. 112 a 115, a Divisão de Licitações e Contratos apontou as seguintes máculas:

- 1. Não consta a Portaria que nomeou a Comissão de Licitação, com base na exigência da Lei nº 8.666/93, no seu artigo 38;*
- 2. Não consta a Proposta vencedora, com base na exigência da Lei nº 8.666/93, no seu artigo 38;*
- 3. Não consta Termo de contrato.*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 09260/00**

O Corpo Técnico indica a necessidade de esclarecimentos quanto ao preço contratado (justificativa de preços), bem como quanto à prestação dos serviços contratados.

A Secretaria da 1ª Câmara do Egrégio Tribunal de Contas do Estado, por determinação do Auditor Relator Sr. Renato Sérgio Santiago Melo, procedeu a notificação das seguintes autoridades: Sr. José Mário Silveira – então Secretário de Estado do Planejamento e Gestão; Sr. João Madruga da Silva – então Presidente da PBTUR; Srª. Cléa Cordeiro Rodrigues – Presidente da PBTUR no ano de 2007; Sr. Gilvandro de Almeida Ferreira Guedes – Presidente da CPL; Sr. José Cavalcanti Matias – membro da CPL; Srª. Maria Lúcia S. P. de Almeida – membro da CPL; Srª. Ana Valquíria P. Pontes – membro da CPL; representante legal da empresa PROJETO CONSULTORIA DE ENGENHARIA LTDA. Documento vide fls. 116 a 135.

Defesa exposta pelo Sr. João Madruga da Silva às laudas 136 a 140.

Contra-razões da Srª. Cléa Cordeiro Rodrigues às folhas 141 a 146.

Novas notificações às folhas 148 a 151.

Defesa exposta pelo Sr. Mário Silveira, ex-Secretário do Planejamento e Gestão.

Contra-razão exposta pelo Sr. José Cavalcante Matias à lauda 159.

A Unidade Técnica, em sede de análise de defesa, fls. 164 a 169, manifestou-se pela impossibilidade de emissão de parecer conclusivo sobre a Tomada de Preços nº 02/99.

Cota Ministerial, às fls. 171/172, requerendo a assinação de prazo, mediante baixa de Resolução, a fim de o Sr. João Madruga da Silva, autoridade homologadora da licitação em apreço, apresentar toda documentação solicitada pela Unidade Técnica, sob pena de aplicação de multa.

A 1ª Câmara deste Sinédrio de Contas através da Resolução RC1 – TC 0145/2010 (fls. 174/175), assinou prazo de 60 dias ao Sr. João Madruga da Silva, ex-Presidente da PBTUR para apresentar toda documentação e esclarecimentos solicitados pela Auditoria, sob pena de aplicação de multa.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 09260/00**

Em face da não apresentação de esclarecimentos pelo Sr. João Madruga da Silva, a Corregedoria elaborou relatório de fls. 179, concluindo pelo não cumprimento da Resolução RC1 TC 0145/2010.

No dia 07 de julho de 2011, a 1ª Câmara deste Sodalício de Contas proferiu decisão consubstanciada no Acórdão AC1 – TC 1386/11, às fls. 183/184, aplicando multa no valor de R\$ 1.000,00 ao Sr. João Madruga da Silva, bem como assinando prazo de 60 dias ao Sr. João Madruga da Silva, ex-Presidente da PBTUR e autoridade homologadora da licitação em apreço, bem como à atual gestora, Sra. Ruth Avelino, para apresentarem toda documentação e esclarecimentos solicitados pela Auditoria.

Apresentação de justificativas pela Sra. Ruth Avelino Cavalcanti, às fls. 189/206.

Apresentação de defesa pelo Sr. João Madruga da Silva, às fls. 209/210.

A Unidade Técnica, em sede de análise de defesa, elaborou relatório de fls. 212/215, concluindo pela não apresentação da proposta da empresa vencedora, bem como pela inexistência de justificativas dos preços contratados e a efetiva prestação do serviço.

Logo após, vieram os autos a este Ministério Público para análise e emissão de parecer.

#### **É o relatório. Passo a opinar.**

Inicialmente, convém destacar que a obrigatoriedade de licitação pública decorre de expressa determinação constitucional e deve ser realizada tendo como parâmetros os princípios magnos da Administração Pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Constituição Federal, ao tratar da matéria, estatui:

*“Art. 37. (...)*

*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*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 09260/00**

*de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”*

Conforme se depreende da inteligência do referido dispositivo constitucional, o dever de licitar é a regra no ordenamento jurídico pátrio. Enquanto decorrência do princípio da supremacia do interesse público, tal medida tem caráter compulsório, deixando de ser adotada apenas nas hipóteses previstas na lei.

O certame realizado teve por objeto a contratação de empresa para execução /elaboração do projeto final de engenharia, estudo e relatório de impacto ambiental e avaliação sócio-econômica, para implantação e pavimentação da rodovia PB-008 Norte.

A Unidade Técnica constatou a ocorrência de algumas irregularidades, a exemplo da não apresentação da proposta da empresa vencedora, bem como da inexistência de justificativas dos preços contratados e a comprovação da prestação do serviço.

Em sede de análise defesa, o Órgão de Instrução, às fls. 214, assim se manifestou:

*“Também foram solicitados esclarecimentos acerca do preço contratado, de acordo com parâmetros de mercado para justificar o preço acordado, bem como quanto à prestação dos serviços contratados, a efetivação do contrato, bem como dos pagamentos efetuados.*

*Quanto ao preço contratado, a defesa afirma que os mesmos tiveram como parâmetro pesquisa de mercado e com subsídios fornecidos pela SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Gestão, conforme fl. 23 dos autos, todavia, o mesmo não apresentou a referida pesquisa de preços, tampouco a mesma se encontra nos autos. Também não restou comprovada a realização do objeto contratado, já que, apesar do ex-gestor informar que o mesmo foi realizado e encontra-se no DER, não apresentou nenhuma documentação que comprovasse sua informação, não sendo possível saber onde se encontra o objeto desta licitação (Projeto de engenharia, estudo e relatório de impacto ambiental – EIA/RIMA, e avaliação sócio-econômica, para implantação e pavimentação da Rodovia PB-008, correspondente ao trecho LUCENA/DIVISA PB/RN), nem se o mesmo foi efetivamente realizado”.*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 09260/00

Outrossim, é importante ressaltar que a obrigatoriedade da realização de pesquisa de preços não se constitui em mera exigência formal estabelecida pela Lei. Não é outro o entendimento do Colendo Tribunal de Contas da União:

*“ É importante notar que a pesquisa de preços não constitui mera exigência formal estabelecida pela Lei. Trata-se, na realidade, de etapa essencial ao processo licitatório, pois estabelece balizas para que a administração julgue se os valores ofertados são adequados. Sem valores de referência confiáveis, não há como avaliar a razoabilidade dos preços dos licitantes.” (acórdão nº 1405/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça)*

*REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. RAMO DE ATIVIDADE COMPATÍVEL. NECESSIDADE DE PESQUISA DE PREÇOS. COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE FISCAL. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. As empresas convidadas para o certame devem pertencer ao ramo de atividade compatível com o objeto licitado. 2. É indispensável a inclusão nos processos licitatórios da prévia pesquisa de preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial, ou, ainda, com os constantes do sistema de registro de preços para aferir a compatibilidade dos valores propostos pelos participantes com os usualmente praticados. 3. É obrigatória a exigência nas licitações públicas, ainda que na modalidade de convite, da comprovação da regularidade da situação da participante perante o fisco, a seguridade social e o fundo de garantia por tempo de serviço. 4. A ocorrência de falhas de natureza meramente formal de que não resulte dano ao erário permite acatar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, sem prejuízo de determinações corretivas ao órgão e/ou entidade. (TCU; Repres 008.813/2003-3; Ac. 2363/2006; Segunda Câmara; Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa; Julg. 22/08/2006; DOU 24/08/2006)*

Ainda, limitou-se o defendente a alegar que o Estudo e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA encontra-se no DER, sem, contudo, anexar qualquer tipo de documentação que comprovasse a veracidade de suas afirmações.

O Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação de os responsáveis por dinheiros públicos demonstrarem a sua escorreita aplicação, sob os enfoques formais e meritórios, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/1983, de cujo voto do eminente relator Ministro Moreira Alves, colhe-se lapidar comentário:

*“Vê-se, pois, que, em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 09260/00

***Ordenador de Despesa pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada.***

Acrescente-se, ainda, que de acordo com o Artigo 93 do Decreto-lei nº 200, de 25.2.67:

*‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego, na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes’.*

Vale salientar que o Tribunal de Contas da União também já se pronunciou acerca da necessidade obrigatória da comprovação da correta aplicação dos recursos públicos, vejamos:

*A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. **Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: "Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova".***

*Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordos com os normativos legais e regulamentares vigentes.( DC-0225-23/00-2 Sessão: 20/06/00 Grupo: II Classe: II – 2ª Câmara, Relator: Ministro Adylson Motta - TOMADA E PRESTAÇÃO DE CONTAS, Processo nº 929.531/1998-1, publicação no DOU de 03/07/2000.)*

Desta forma, ante a inexistência de comprovação da prestação do serviço, pugna este *Parquet* pela imputação do débito referente às despesas realizadas junto à firma Projeto Consultoria de Engenharia de Ltda ao Sr. João Madruga da Silva, autoridade homologadora do certame e ordenador da despesa.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 09260/00

Por fim, não se verificou nos autos qualquer documentação referente à proposta da empresa vencedora do certame, o que constitui desobediência à Lei Geral de Licitações, ensejando aplicação de multa com fulcro no artigo 56 da LOTCE.

*Ex positis*, opina esta Procuradoria pela:

- a) **IRREGULARIDADE** do procedimento licitatório examinado, bem como do contrato dele decorrente.
- b) **IMPUTAÇÃO DO DÉBITO** referente às despesas realizadas junto à firma Projeto Consultoria de Engenharia de Ltda ao Sr. João Madruga da Silva, autoridade homologadora do certame e ordenador da despesa, tendo em vista a ausência de comprovação da prestação dos serviços contratados.
- c) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. João Madruga da Silva com, fulcro no artigo 56 da LOTCE.
- d) **RECOMENDAÇÃO** à Autoridade Responsável para que em futuras contratações guarde estrita observância à Lei nº 8.666/93, bem como aos princípios norteadores da Administração Pública.

É como opino.

João Pessoa, 9 de dezembro de 2011.

**Marcílio Toscano Franca Filho**, Dr. jur  
Procurador do Ministério Público junto ao TCE/PB