



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-09264/15

Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Santa Rita. Procedimento Licitatório. Dispensa. Infrações à Lei das Licitações e Contratos – Irregularidade. Aplicação de Multa. Comunicação ao Ministério Público Estadual. Incorporação do caderno processual aos autos da PCA de 2015.

ACÓRDÃO ACI-TC – 3526 /2016

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Dispensa nº 016/2015, realizada pela Prefeitura Municipal de Santa Rita, com vistas à contratação, em regime de urgência, de empresa prestadora de serviços de limpeza urbana. Formalizado pacto negocial por meio do Contrato nº 055/2015, de responsabilidade do senhor Reginaldo Pereira da Costa, Prefeito Municipal, com prazo de vigência previsto para 180 dias e valor de R\$ 7.091.590,02¹.

Na relatório de instrução inicial (fls. 104/109), a Divisão de Licitações e Contratos – DILIC – identificou graves falhas no procedimento administrativo, nomeadamente no que se refere à própria admissibilidade de uma dispensa diante dos contornos do caso concreto². Em respeito ao primado dos princípios do contraditório e da ampla defesa, foram expedidos os Ofícios nº 955 e 956/16 – 1ª Câmara (fl. 111/112), conferindo ao gestor a oportunidade para apresentação de suas justificativas.

Por meio do representante legal, o gestor protocolou solicitação de prorrogação de prazo de defesa (fl. 116), sem, contudo, valer-se da prerrogativa concedida pelo Relator. Assim, o feito prosseguiu à revelia.

Chamado a opinar, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 01194/16 (fls. 121/125), da lavra da ilustre Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, arrematado nos seguintes termos:

- 1. **Irregularidade** da dispensa de licitação em tela.*
- 2. **Aplicação de multa** à autoridade contratante, com fulcro no art. 56, II, da Lei Orgânica dessa Corte.*
- 3. **Recomendação** à Prefeitura Municipal de Santa Rita no sentido de conferir estrita observância às normas consubstanciadas na Lei 8666/93.*
- 4. **Representação ao Ministério Público Estadual** acerca dos fortes indícios da prática de ilícito penal, detectados nos presentes autos, decorrentes da não realização de licitação, para fins de conhecimento e adoção das medidas que entender cabíveis, à vista de suas competências.*

O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR

Entende-se por licitação todo o procedimento que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, tendo por pilares norteadores os princípios da isonomia, proporcionalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, probidade e eficiência.

¹ Correspondente a pagamentos mensais de R\$ 1.181.931,67.

² Mencionado procedimento anterior (Dispensa nº 05/2015), por meio da qual a Administração autorizou a prestação de serviços por 90 dias. Assim, a Dispensa nº 16/2015 seria uma forma de protelar dispensas para além do prazo máximo admissível.

O objetivo é, pois, a definição de quem vai contratar com a Administração, a quem se associa a proposta mais vantajosa ao interesse público. Sob o ponto de vista da regulamentação, o instituto da licitação sujeita-se a uma dupla disciplina normativa: uma de caráter jurídico, tendo por esteio a Lei 8.666/93; outra, de caráter administrativo, que tem no edital sua materialização.

Em síntese, o instituto da licitação consagra a imperiosa necessidade da adoção de procedimentos seletivos prévios às contratações administrativas, estatuinto, para tanto, um regramento amplo e detalhado para a escolha dos postulantes a contratar com os Entes Públicos. Uma vez que os gastos governamentais alcançam cifras expressivas, pretendeu o legislador evitar eventuais favorecimentos, moldando um sistema que estimula a ampla participação e a concorrência, de modo a que se resguarde a mais prestigiosa das pretensões: o interesse público.

E é justamente na supremacia do interesse público que se alberga a exigência de licitação prévia para a contratação com a Administração Pública. Nas palavras de um notável conhecedor do tema, “a licitação é um pressuposto do desempenho satisfatório pelo Estado das funções administrativas a ele atribuídas”³. Decerto, portanto, que a regra é a realização de procedimento licitatório.

Todavia, como observa o citado autor, há hipóteses em que a realização do certame seria impossível ou frustraria a realização adequada das funções estatais, não assegurando, necessariamente, a contratação mais vantajosa para o Estado. Para essas situações, exatamente nos termos da ressalva consagrada na abertura do inciso XXI, do artigo 37, da Magna Carta, a Lei Nacional 8.666/93 contemplou os institutos da dispensa e inexigibilidade, com regramentos previstos, respectivamente, nos seus artigos 24 e 25.

Na fundamentação legal que se utilizou para justificar a dispensa no caso em exame está a previsão constante do inciso IV, do artigo 24, a seguir reproduzido:

É dispensável a licitação 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 hipótese de eventual situação de emergência foi ventilada como motivo para a realização da contratação direta. Como literalmente explicitado no Parecer nº 07/2015/PGM/PMSR (fls. 9/14), após a realização de contratação por dispensa de licitação, formalizada pela via da Dispensa nº 05/15, foi determinado pelo Prefeito Municipal a abertura de processo licitatório para contratação definitiva dos serviços de limpeza urbana. Todavia, o antigo Presidente da Comissão de Licitação quedou-se inerte com relação a abertura do processo licitatório e o contrato nº 005/2015. Tal constatação levou o Procurador-Geral do Município, senhor Onaldo Rocha de Queiroga Filho, à proclamar a seguinte assertiva:

Resta demonstrada a necessidade da realização de nova contratação por dispensa de licitação, tendo em vista os serviços de limpeza urbana não poderem sofrer solução de continuidade sob pena de interferir negativamente na higiene e na saúde da população Santarritense, principalmente no que concerne ao acúmulo de lixo e detritos na cidade podendo ocasionar riscos a saúde das pessoas que ali residem.

Examinada sobre quaisquer prismas, a argumentação da defesa não prospera. Primeiramente, há que se ressaltar que a definição de estado de emergência integra regramento do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC –, e os incisos II e III do Decreto 7257/2010 delimitam os contornos conceituais.

³ Marçal Justen Filho, em comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., pag. 281.

Assim, por emergência entende-se “a situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido”. Por seu turno, desastre é todo “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e conseqüentes prejuízos econômicos e sociais”. A autonomia dos entes federados na edição dos seus decretos não pode se afastar dessa formulação. Não havendo nenhum indício de ocorrência de desastre, por óbvio que absolutamente desarrazoado se falar em estado de emergência. Prova disso é que nenhum decreto foi identificado nos autos.

Cumpre lembrar que o atual gestor já lançou mão de dispensas de licitação em exercícios anteriores para contratar serviços de limpeza urbana. No Processo TC nº 00081/15, de minha Relatoria, foi examinado contrato formalizado com a Ambiental Soluções Ltda, corporação que já atuava na prestação do serviço, no mais das vezes ao abrigo de processos de dispensa. Pelo menos no período do pacto negocial (exercício de 2013), havia suporte normativo a tentar legitimar a situação de emergência (Decretos Municipais 02/2013, de 02/01/2013, e 23/2013, de 01/04/2013, cada um com validade de 90 dias). Sequer esse cuidado foi tomado no período de 2015. Totalmente desarrazoada a tentativa de justificar a emergência pela inação de um componentes da CPL.

Necessário acentuar outro ponto divergente entre a situação constatada em 2013 da examinada nos presentes autos. Alterado o polo da relação negocial. Enquanto que a Ambiental Soluções Ltda atuou em 2013, no exercício de 2015, a prestação ficou a cargo da empresa GEO Limpeza Urbana Eireli.

Não obstante, o modo de agir foi essencialmente o mesmo daquele observado dois anos antes: a tentativa de caracterizar situação de emergência para legitimar a contratação de empresa, favorecida com pagamentos mensais próximos a R\$ 1 milhão,⁴ sem o regular processo licitatório. Foi flagrantemente descumprida a Lei de Licitações. O inciso IV, do artigo 24, da Lei 8.666/93 adverte que eventuais dispensas só podem ser justificadas para amparar serviços que possam ser concluídos no prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, [...], vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

Evidente, portanto, que além de a situação fática não se amoldar ao imprescindível estado de emergência, os processos de Dispensa de Licitação nº 02/2015, examinado no Processo TC nº 02954/15, ainda em tramitação, e nº 16/2015, objeto desses autos eletrônicos, terminaram por estender a previsão da hipótese contemplada no artigo 24, IV para além do período máximo de 180, conformando a irregularidade do procedimento.

Em se tratando de atos administrativos praticados no curso do exercício de 2015, as informações constantes destes autos podem ser úteis à instrução da Prestação de Contas Anual (Processo TC nº 04794/16), ainda em estágio inicial, razão pela qual determino o encaminhamento de cópia do presente caderno eletrônico a ser incorporada ao referido processo.

Por tudo o que foi exposto, voto pela:

1. **Irregularidade** da Dispensa nº 016/2015, promovida pela Prefeitura Municipal de Santa Rita, tendo por objeto a prestação de serviços de limpeza urbana.
2. **Aplicação de multa** pessoal no valor de **R\$ 9.856,70** (nove mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e setenta centavos), equivalente a **214,93** Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB⁵, ao senhor **Reginaldo Pereira da Costa**, Prefeito Municipal de Santa Rita, com fulcro no inciso II, art. 56, da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
3. **Comunicação ao Ministério Público Estadual** sobre as ilicitudes avistadas no presente processo para adoção das medidas que entenda cabíveis.

⁴ Embora o Contrato 055/2015 tivesse previsto pagamentos mensais de R\$ 1.181.931,67, os valores efetivamente desembolsados foram inferiores. O montante total pago no ano foi de R\$ 8.137.124,58, sendo apropriado em Restos a Pagar a soma de R\$ 1.957.297,13.

⁵ UFR-PB equivalente a R\$ 45,86 (outubro/2016).

4. **Encaminhamento de cópia eletrônica do caderno processual**, para ser anexada ao Processo TC nº 04794/16, como subsídio à instrução da PCA de 2015 do Município de Santa Rita.

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo supra indicado, ACORDAM, à unanimidade, os membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, em:

1. **Julgar irregular** a Dispensa nº 016/2015, promovida pela Prefeitura Municipal de Santa Rita, tendo por objeto a prestação de serviços de limpeza urbana.;
2. **Aplicar a multa no valor de R\$ 9.856,70** (nove mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e setenta centavos), equivalente a **214,93** Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, ao senhor **Reginaldo Pereira da Costa**, Prefeito Municipal de Santa Rita, com fulcro no inciso II, art. 56, da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado –, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com interferência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado;
3. **Comunicar ao Ministério Público Estadual** sobre as ilicitudes avistadas no presente processo para adoção das medidas que entenda cabíveis.
4. **Encaminhar cópia eletrônica do caderno processual**, para ser anexada ao Processo TC nº 04794/16, como subsídio à instrução da PCA de 2015 do Município de Santa Rita.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa

João Pessoa, 27 de outubro de 2016

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Presidente e Relator*

Fui presente,

Representante do Ministério Público junto ao TCE

Assinado 9 de Novembro de 2016 às 10:41



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 9 de Novembro de 2016 às 14:12



Manoel Antonio dos Santos Neto
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO