



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-6866/12

Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Água Branca.
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – Tomada de Preços nº
001/2012. Irregularidade. Multa. Recomendação.

ACÓRDÃO AC1-TC - 2484/12

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Licitação na modalidade Tomada de Preços nº 01/2012, que pretendeu selecionar empresa para realizar a construção de um campo de futebol no município de Água Branca, no valor de R\$ 195.805,22. Os recursos para a execução da obra são, majoritariamente, provenientes de Convênio celebrado com o Ministério dos Esportes¹. Sagrou-se vencedora do certame a SST Construtora Ltda, cujo Contrato s/n foi celebrado em 22/06/12. Consulta ao sistema Sagres não aponta pagamentos em razão da obra².

Em 11/07/12, a Unidade Técnica de Instrução elaborou relatório (fls. 330/334) apontando alguns aspectos que reputou irregulares.

Considerando as falhas mencionadas pelo Órgão de Instrução em seu relatório inicial e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou, em 19/07/2012 (fl. 335), a notificação do Sr. Aroudo Firmino Batista, gestor do município. Após a inclusão de duas plantas baixas, única documentação acostada aos autos (fls. 340/341), o Órgão Auditor manifestou seu entendimento, em 10/11/2012, por meio de relatório técnico (fls. 344/346), mantendo as seguintes irregularidades do processo licitatório em tela:

- 1) Ausência do Parecer Jurídico com relação ao Procedimento Licitatório, conforme exigido pelo Art. 38, VI da Lei 8.666/93;
- 2) Ausência do Contrato nº 0232293-39/2007 referente ao Convênio realizado entre a Prefeitura Municipal de Água Branca e o Ministério do Esporte, para liberação de Recursos Financeiros para Execução do Objeto Licitado;
- 3) Ausência de Certidão de Acervo Técnico em nome do Responsável Técnico;
- 4) Divergência injustificada de preços em itens equivalentes, constantes da planilha orçamentária da empresa vencedora.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 01096/12 (fls. 348/352), da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, propugnando no sentido de que esta Egrégia Corte decida pelo(a):

- a) **Irregularidade** da Tomada de Preços nº 01/2012, bem como do contrato dele decorrente, realizado pela Prefeitura Municipal de Água Branca;
- b) **Aplicação de Multa** ao Sr. Aroudo Firmino Batista, com fulcro no artigo 56 da LOTCE;
- c) **Necessário Acompanhamento** da obra, e análise dos pagamentos, por acaso, efetuados, com a possível quantificação de excesso, tendo em vista a divergência entre os preços de itens da proposta vencedora de denominação igual.

O Relator determinou o agendamento do feito para a presente sessão, procedendo-se as intimações de praxe.

¹ Convênio nº 597332 no valor de R\$ 200.000,00 - liberado o montante de R\$ 66.000,00 - Contrapartida da Prefeitura a quantia de 6.000,00.

² A consulta alcança os pagamentos realizados no ano de 2012 ate o mês de agosto.

VOTO DO RELATOR

A licitação é muito mais que um procedimento prévio obrigatório e necessário para aquisição de bens, obras e serviços. Trata-se, na verdade, de mecanismo assecuratório da prevalência do interesse público sobre o privado, quando busca garantir a melhor contratação possível, dentre aqueles interessados em firmar laços negociais com o poder público. Para além disso, mostra-se com instrumento hábil de preservação dos princípios norteadores da Pública Administração, em especial, Moralidade e Impessoalidade.

Sobre as eivas apontadas na Tomada de Preços 01/2012, faço as seguintes ponderações:

- *Ausência do Parecer Jurídico com relação ao Procedimento Licitatório, conforme exigido pelo Art. 38, VI da Lei 8.666/93*

*É a norma reitora de licitações e contratos que salienta a importância do parecer jurídico para a realização de certame administrativo, sendo este um dos elementos fundamentais, por força do parágrafo único combinado com o inciso VI, ambos do artigo 38 da Lei 8.666/93. Daí se deduz o papel de relevo que cabe às assessorias jurídicas, de modo a garantir a esmerada aplicação da norma durante o processo licitatório que vai, em última análise, autorizar a realização de gasto público. Acosto-me ao entendimento exarado pelo Órgão Ministerial, reproduzido no seguinte excerto, e **considero passível de multa a eiva em comento.***

Quanto à ausência do Parecer Jurídico com relação ao Procedimento Licitatório, é necessário ressaltar que o procedimento de aquisição de bens, obras e serviços públicos desdobra-se em três fases e, sendo ela compreendida pelo planejamento, licitação e contratação, a norma cogente impõe a emissão de parecer jurídico em relação à segunda fase especialmente, ou seja, atinente ao procedimento licitatório. Desta forma, ante a inobservância da Lei nº 8666/93, entende este Parquet ser imperiosa a aplicação de multa.

- *Ausência do Contrato nº 0232293-39/2007 referente ao Convênio realizado entre a Prefeitura Municipal de Água Branca e o Ministério do Esporte, para liberação de Recursos Financeiros para Execução do Objeto Licitado*

É preciso, inicialmente, retocar a denominação da falha apontada pelo Órgão de Instrução. É de se presumir que não seja contrato o termo apropriado para a descrição supramencionada, já que, ao que se deduz, ela trata de um convênio celebrado entre a Municipalidade e o Ministério dos Esportes. Sendo dois órgãos públicos os convenientes, pertencentes a esferas de governo diversas (federal e municipal), mas de natureza semelhante, compartilham dos mesmos interesses e estão em cooperação mútua dentro da relação jurídica em destaque. Assim, se existe convênio, por óbvio não pode haver contrato, visto que os dois institutos são mutuamente excludentes. Entendo, portanto, que a falha listada pela Auditoria se refira à ausência de um termo de convênio ou mecanismo que o valha.

*Novamente, alinho-me a entendimento exarado pelo Parquet, pois não considero que a ausência do instrumento jurídico possa tisonar o procedimento licitatório. **Afasto, pois, a irregularidade.***

- *Ausência de Certidão de Acervo Técnico em nome do Responsável Técnico*

Apontou a Auditoria a ausência de Certidão de Acervo Técnico em nome do responsável pela execução da obra, descumprindo uma exigência editalícia estabelecida pelo próprio Município de Água Branca. Há de se examinar a possibilidade de tal exigência à luz da Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública.

Preliminarmente, cumpre demarcar os limites da condição imposta. O que o item “b”³ do Anexo I do Edital da Tomada de Preços 01/2012 estabelece são requisitos afeitos ao responsável técnico da obra, ou seja, a uma pessoa. O tema em discussão versa sobre capacidade técnico-profissional.

³ Não existe um item “a” inaugurando os requisitos do citado anexo.

Portanto, às características associadas a pessoas que supostamente trabalharão na execução da obra. É fácil compreender que o órgão que propõe uma licitação procure assegurar-se de que quem cumprirá o contrato esteja apto ao exercício das atividades a ele vinculadas. É para isso que serve a comprovação da capacidade técnico-profissional. Todavia, é claro o teor do artigo 30, §1º, I, quando limita tais exigências exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação.

Justamente nesse ponto reside a inconsistência do edital que impossibilita a exigência, do modo que ela foi posta. Isto porque nada há no pergaminho processual que possa indicar quais são as parcelas de maior relevância na construção do campo de futebol. Inaplicável os ditames do item b.1.1 da norma editalícia⁴, porque abrigam absolutamente tudo o que pode estar associado à execução. Creio que até mais, posto que improvabilíssimo o gasto com pisos, forros e pinturas num campo de futebol. Claro que se trata de um texto genérico, que em nada contribui para a identificação das parcelas de maior relevância, pré-requisito para a exigência de capacidade técnica-profissional. A propósito, o documento que supriria tal lacuna é exatamente o projeto básico, cuja ausência foi apontada pela Auditoria como irregularidade em sede de relatório inicial, mas elidida por ocasião da análise de defesa. Abordarei tal questão ao final deste voto.

Portanto, por considerar inaplicável o item b1 do edital, afasto a irregularidade.

– Divergência injustificada de preços em itens equivalentes, constantes da planilha orçamentária da empresa vencedora

O item 25 da exordial descreveu algumas divergências de preços unitários, todas inferiores a 10%, em materiais de construção que compartilham a mesma especificação técnica. Examinando-se mais detidamente os itens do quadro apresentado na folha 334, fácil perceber que os preços menores estão associados à construção de muro (itens 2.4, 2,6, 3.1 e 65), enquanto os maiores à construção de acesso, bilheteria e banheiros.

Diante desta observação, que poderia, em tese, justificar a diferença de preço, a Assessoria Técnica do Gabinete consultou a Divisão de Controle de Obras Públicas – DICOP –, que informou ser irrelevante, para efeito de precificação, se o material é usada para um ou outro tipo de obra. Uma vez que sejam idênticas as especificações, ou seja, as variáveis da composição de custo unitário de cada peça, não há razão para que os preços sejam diferentes. Assim, considero irregular o item.

Por fim, cumpre observar que a Auditoria acatou como Projeto Básico a documentação apresentada nas folhas 340 e 341, elidindo a irregularidade listada na inicial. Não há como prosperar tal entendimento, vez que a documentação assemelha-se a simples plantas baixas, não atendendo ao conceito expresso na Lei de Licitações. A esse respeito, é o seguinte o teor do dispositivo legal:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou 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 do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: [...]

O projeto básico é elemento central do processo de licitação. Lembra Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que a minúcia característica do artigo 6º, inciso IX, revela a importância do instituto jurídico. O descumprimento de exigências a ele associadas pode ensejar mesmo a nulidade do certame (artigo 7º, §6º). Pondera o ilustre administrativista que o projeto básico, elemento inaugural da licitação, serve para demonstrar a viabilidade e conveniência de sua execução. Para tanto, deve evidenciar que os custos são compatíveis com as disponibilidades financeiras; que todas as soluções técnicas possíveis foram

⁴ As parcelas de maior relevância técnica e/ou valor significativo definidas no presente instrumento convocatório são: fundações, alvenaria, estrutura, cobertura, esquadrias, revestimento, pisos, forros, pinturas, instalações elétricas, hidrossanitárias, pavimentação e serviços complementares.

cogitadas, selecionando-se a mais conveniente; que os prazos para a execução foram calculados; e que os reflexos para o meio ambiente foram sopesados. Do exposto, considero mantida a irregularidade apontada na inicial, pelo fato de o processo licitatório não contar com projeto básico, nos termos da Lei. 8.666/93.

Ante o exposto, voto pela(o):

1. Irregularidade do certame (Tomada de Preços nº 10/2012) e do contrato dela decorrente;
2. Aplicação de multa ao Sr. Aroudo Firmino Batista, Prefeito de Água Branca, no valor de R\$ 1.000,00, com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento;
3. Recomendação ao atual Alcaide municipal de Água Branca, que observe estritamente as normas consubstanciadas na Lei de Licitações e Contratos, com vistas a evitar a repetição de falhas aqui constatadas e, assim, promover o aperfeiçoamento da gestão.

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:

- I. **julgar irregulares** o certame (Tomada de Preços nº 10/2012) e o contrato dela decorrente;
- II. **Aplicar multa** ao Sr. **Aroudo Firmino Batista**, Prefeito de Água Branca, no valor de **R\$ 1.000,00** (um mil reais), com fulcro no inciso II do art. 56 da LOTCE, **assinando-lhe o prazo de 60(sessenta) dias para recolhimento** 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;
- III. **Recomendar** ao atual Alcaide municipal de Santa Luzia, no sentido de estrita observância às normas consubstanciadas na Lei de Licitações e Contratos, com vistas a evitar a repetição das falhas aqui constatadas e, assim, promover o aperfeiçoamento da gestão.

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

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa

João Pessoa, 1º de novembro de 2012

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

Representante do Ministério Público junto ao TCE