



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 03313/12

Origem: Secretaria de Serviços Urbanos e Meio Ambiente de Campina Grande - SESUMA

Natureza: Licitação – concorrência 004/2012

Responsável: Fábio Leite de Almeida e Ana Thereza Chaves Loureiro

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

LICITAÇÃO. Município de Campina Grande. Secretaria de Serviços Urbanos e Meio Ambiente - SESUMA. Concorrência. Concessão administrativa para prestação de serviços públicos de limpeza urbana, incluindo a implantação e operação da destinação final de resíduos sólidos urbanos e públicos, varrição das vias e logradouros públicos, bem como a execução dos serviços complementares de limpeza pública, no Município de Campina Grande/PB. Falta de clareza quanto à modalidade de concessão administrativa. Submissão à lei das parcerias público-privadas. Não atendimento aos requisitos legais. Vícios insanáveis. Irregularidade do edital. Recomendação.

ACÓRDÃO APL – TC 00753/12**RELATÓRIO**

Cuida-se da análise de edital de licitação na modalidade concorrência 004/2012, materializado pela Prefeitura Municipal de Campina Grande, por intermédio da Secretaria de Serviços Urbanos e Meio Ambiente - SESUMA, sob a responsabilidade do Sr. FÁBIO LEITE DE ALMEIDA e da Sra. ANA THEREZA CHAVES LOUREIRO, tendo por objetivo a concessão administrativa para prestação de serviços públicos de limpeza urbana, incluindo a implantação e operação da destinação final de resíduos sólidos urbanos e públicos, varrição das vias e logradouros públicos, bem como a execução dos serviços complementares de limpeza pública, no Município de Campina Grande/PB.

Em Relatório Inicial, datado de 02 de abril de 2012 (fls. 184/483), o Órgão Técnico desta Corte de Contas posicionou-se pela **irregularidade** do certame, diante das seguintes irregularidades:

1. Ausência, no preâmbulo, do tipo de licitação, bem como menção de que ela será regida pela Lei 8.987/95 ou correlata, combinada com o art. 40 (*caput*), da Lei 8.666/93;

2. O provável documento de estudo do impacto orçamentário e financeiro (fls. 161), de acordo com o art. 16 e seguintes da LRF, encontra-se incompleto, não se prestando para a análise técnica necessária;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 03313/12

3. Ausência do estudo de impacto ambiental, conforme art. 12, VII da Lei Geral de Licitações (LGL), c/c art. 2º, X, Resolução Conama 001, de 23 de janeiro de 1986, em especial pelo fato de que um dos itens do edital é coleta de lixo hospitalar;

4. Necessário justificar e fundamentar a exigência prevista no item 4 do edital, que prevê a apresentação de dois invólucros: envelope 01 (habilitação e proposta de metodologia de execução) e envelope 02 (proposta comercial). *A priori*, o rito do art. 43 e seguintes da LGL prevê apenas as fases de julgamento da documentação de habilitação e da proposta. O ritual, como apresentado é típico das licitações melhor técnica e técnica e preço, precisando, assim ser justificado, considerando que o preâmbulo do Edital não deixa expresso o tipo de licitação;

5. O item 5.1.2.3, quando pede prova de regularidade para com a fazenda municipal sem indicar que é da sede do licitante, fica dúvida, ensejando a interpretação que a Comissão de Licitação queira dar, ferindo o art. 29, III, tendo-se em vista que a lei permite a regularidade na sede do licitante;

6. O item 2.5, que dispõe sobre os erros e/ou omissões por ventura observados, é exorbitante ao estabelecer prazo para comunicação por escrito de até 5 dias antes da abertura da licitação. É importante lembrar que o licitante poderá impugnar os termos do Edital até o 2º dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação (art. 41, § 2º, da LGL);

7. O edital só apontou como critério de reajuste o IPCA, entretanto a Lei 8.987/95 determina que a administração tenha uma política tarifária não prevista no Edital nem no processo, conforme arts. 9º ao 13, da mencionada Lei;

8. O item 12.1, ao prever que a garantia de manutenção de proposta oferecida deva ser prestada até 05 dias úteis anteriores a data designada para a abertura da licitação, vai de encontro ao parágrafo 2º, do art. 41, da LGL, uma vez que o pedido de impugnação ao Edital poderá ser feito até o segundo dia útil;

9. As mesmas objeções já suscitadas com relação ao Edital anterior, de igual objeto (Concorrência 07/2011), valem para o presente Edital que reproduz a casuística idêntica, visto que o item 5.4.4.5 ao solicitar os índices de liquidez corrente (ILC) e índice de liquidez seco (ILS) maiores que 1,2 (um ponto dois) contraria as disposições do item 7.1 e 7.2 da IN/MARE 05/1995, que exige índice igual ou inferior a 1 (um).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 03313/12

Na mesma data, em razão de indícios suficientes de vícios no edital ora em análise e que a não suspensão da abertura do procedimento acarretaria grave prejuízo jurídico e econômico à administração, bem como aos licitantes, estando assim caracterizada a fumaça do bom direito e, tendo-se em vista que a abertura dar-se-ia no dia 03 de abril de 2012, fato atrativo da urgência da medida acautelatória, caracterizado assim o perigo da demora, com base no art. 195, §1º, do Regimento Interno, o Relator determinou a CITAÇÃO do Secretário de Serviços Urbanos e Meio Ambiente de Campina Grande - SESUMA, Senhor FÁBIO LEITE DE ALMEIDA, e da Presidente da Comissão Especial de Licitação, Senhora ANNA THEREZA CHAVES LOUREIRO, facultando-lhes apresentação de defesa ou justificativa, assim como lhes **determinando a suspensão do procedimento** (Concorrência 04/2012) na situação em que se encontrava até correção das inconsistências assinaladas pela Auditoria do TCE/PB.

Foi anexada representação feita pela Construtora Payaguas – ME, tecendo impugnação do edital e a conseqüente suspensão da licitação (fls. 191/203).

Em nova intervenção, também datada de 02 de abril de 2012 (fls. 396/401), após examinar a mencionada representação, o Órgão Técnico considerou procedentes as impugnações ali apresentadas, a seguir listadas em resumo:

- a) Ilegalidade na composição do consórcio, em vista limitar o número de componentes em afronta ao art. 33, da Lei 8666/93;
- b) Ausência de motivação para consórcio;
- c) Restrição à competitividade da licitação, tendo em vista exigência de qualificação técnica desproporcional ao objeto licitado;
- d) Irregularidade na definição de critérios para qualificação financeira por haver cumulatividade de exigências como garantia financeira;
- e) Falhas na composição de custos ao não discriminar na sua totalidade os preços da planilha, em anexo próprio, indo de encontro aos arts. 7, §2º, inciso II, e 40 §2º, inciso II, ambos da Lei 8666/93;

Pugnou ainda a Auditoria para a necessidade de justificativas sobre outros erros do edital levantados na representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 03313/12

Devidamente citados, os interessados apresentaram defesa de fls. 409/445, sendo analisada pelo Órgão Técnico, o qual concluiu pela permanência das irregularidades dispostas nos itens 2, 3, 5, 6, 7, 8 e 9, do relatório inicial.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, foi lavrado Parecer pela d. Procuradora-Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão, confirmando os fatos cogitados como remanescentes pela d. Auditoria e suscitando outros argumentos na direção da irregularidade do certame, com base na representação feita, quais sejam:

- a) Erro na elaboração do projeto básico e no projeto executivo pela Administração Municipal;
- b) Erro na definição de critérios para comprovação da capacidade técnico-profissional.

Teceu, ainda, a representante do Ministério Público de Contas, vasta explanação sobre a **adequação do modelo de Parceria Público-Privada e da aderência da Concorrência à Norma Jurídica**, opinando, ao final, pela **NULIDADE** do processo licitatório em razão das falhas identificadas no edital e pugnando ainda, face à relevância da matéria, nos termos do artigo 7º, I, 'd', do Regimento Interno desta Casa, pelo deslocamento da competência para julgamento desta licitação para o Tribunal Pleno.

Tendo em vista os novos argumentos assinalados pelo Ministério Público de Contas, os interessados foram notificados e apresentaram nova defesa.

No ínterim, o processo foi apreciado pela 2ª Câmara desta Corte na sessão do dia 17 de julho de 2012, que resolveu, à unanimidade, na conformidade do voto do Relator: “**1) REFERENDAR** a decisão cautelar de suspensão do procedimento de licitação em análise; **2) ENCAMINHAR** o presente processo ao Tribunal Pleno para julgamento do mérito da matéria após concluída a instrução; e **3) DETERMINAR** o retorno dos autos ao Gabinete do Relator para prosseguimento da instrução.”

Na defesa de fls. 500/558, o interessado repisou os argumentos antes apresentados sobre as constatações iniciais e inseriu novas alegações sobre os demais fatos indicados posteriormente pela Auditoria e encampados pelo Ministério Público, a seguir resumidos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 03313/12

1. O estudo do impacto orçamentário atendeu ao disposto nos artigos 16 e 17 da Lei 8666/93, estando acompanhado do cálculo para estimativa da despesa e do respectivo impacto orçamentário;
2. O estudo do impacto ambiental apenas seria exigido se ocorresse risco ao meio ambiente, devendo ser feito após a determinação da área a ser utilizada, quando do processo de licenciamento ambiental por parte dos órgãos responsáveis;
3. A dubiedade quanto à regularidade para com a fazenda municipal sem indicar que é da sede do licitante é uma questão de menor importância vez que no edital visou apenas atender à disciplina do art. 29, inciso III, da lei 8666/93;
4. A disposição inserida no item 2.5 do edital não influencia o prazo previsto no art. 41, §2º da Lei 8666/93;
5. As tarifas estão objetivamente delimitadas, seja pelo peso, pela quantidade de serviços ou pelas quantidades de tarefas, sendo a recomposição da tarifa distinta do reajuste;
6. Pode haver alteração no edital quanto à incompatibilidade do prazo para comunicação por escrito de até 5 dias antes da abertura da licitação;
7. O item do edital que se refere à exigência de valores mínimos para indicadores contábeis nada mais faz do que traduzir em critérios objetivos o disposto no art. 37, XXI, da CF, vez que a contratação de empresas em situação equilibrada é o mínimo que a administração deve cercar-se para assegurar o integral cumprimento do contrato;
8. A participação de consórcios de empresas em licitações públicas decorre da discricionariedade administrativa conferida pela Lei das Licitações e pela Lei das Concessões; se é da discricionariedade da Administração a aceitação de consórcios de empresas para disputar licitação, muito mais é a limitação do número de empresas a se consorciarem, se justificando o limite em virtude da exigência de atuação das empresas em duas áreas distintas (coleta e zeladoria) e pela facilidade de fiscalização;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 03313/12

9. A exigência de quantitativo para a comprovação da capacitação técnico-operacional está prevista na Lei e plenamente justificada face à complexidade do objeto envolvido, pois poderia ser considerada desídia da Administração deixar de exigir a comprovação da capacidade técnica do licitante;
10. Ainda que a legislação estabeleça critérios alternativos de garantia para comprovar a qualificação dos licitantes, deve ser levada em consideração a necessidade de cada caso, de acordo com a dimensão do serviço a ser realizado, primando pelo efetivo cumprimento do serviço objeto da licitação;
11. Todos os custos necessários a dimensionar a contratação foram devidamente orçados e planilhados, não havendo qualquer ilegalidade ou nulidade, não havendo mácula na apresentação de proposta sobre todo o objeto, pois, a legislação não impõe a subdivisão dos itens licitados;
12. A planilha não poderia conter o custo para construção de unidade para tratamento de resíduos sólidos, vez que tal obra não se encontra no objeto da contratação, circunscrevendo-se sua previsão no âmbito da discricionariedade administrativa. As planilhas apresentadas dizem respeito aos custos dos serviços e obras que se pretende contratar;
13. Para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional é aplicável a regra do art. 30, §1º, I da Lei 8666/93, que veda a exigência de quantidades mínimas ou prazos máximos;

O Relator enviou os autos para o DILIC para análise da defesa e indicação, com objetividade, das medidas corretivas pertinentes que entendesse necessárias ao edital em análise, para que o Tribunal possa concluir o exercício de sua competência prevista no § 2º, parte final, do art. 113, da Lei 8.666/93.

Ao fazer o exame, o Órgão Técnico, em relatório de fls. 568/581, observou já ter se pronunciado, anteriormente, em sede de análise de defesa, sobre as constatações contidas no relatório inicial e manteve o entendimento anterior sobre as eivas indicadas no relatório posterior, discordando do *Parquet* sobre uma das impugnações contidas na representação por entender ser necessária a justificativa da administração em contemplar a possibilidade de um consórcio de empresas para disputar o certame licitatório, quando o Órgão Ministerial não viu ofensa a Lei de Licitações e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 03313/12

contratos naquela cogitação. No mais, o Órgão Técnico corroborou com a manifestação do Ministério Público de Contas.

Novamente instado a se pronunciar, o *Parquet* de Contas, em parecer da lavra da Procuradora-Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão, após exarar considerações sobre os quatro tópicos centrais do parecer anterior, concluiu nos seguintes termos:

*“Pode-se resumir toda a sustentação dos gestores às três linhas iniciais. Isto porque tudo o mais que foi escrito entre as folhas 537 e 541 foi extraído ipsis litteris de artigos publicados na internet. Relacione-se alguns a seguir: **Algumas novidades no setor de saneamento básico**, de autoria do Escritório Justen, Pereira Oliveira & Talamini Advogados; **Parcerias público privadas e a gestão de resíduos sólidos nos municípios**, de autoria de Leonardo Moreira C. de Souza e Rafael Adler⁴; **PPPs ganham espaço em obras contratadas por municípios**, matéria veiculada no site do Jornal Valor Econômico; **PPPs surgem como saída para manejo do lixo urbano**, matéria publicada no site da Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública - ABLP; parecer de Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, entre tantos outros.*

Além do evidente desrespeito aos direitos autorais, esta amálgama canhestra, verdadeira colcha de retalhos em que consiste o item da defesa, onde são justapostos recortes de textos que, embora de temática semelhante, guardam diferenças significativas entre si, em nada auxilia no esclarecimento das irregularidades apontadas. Também de nenhuma valia as citações esparsas e descontextualizadas de decisões judiciais nas páginas seguintes.

Isto posto, e com fundamento em todos os argumentos apresentados, o Ministério Público de Contas renova todos os termos e recomendações constantes do Parecer 00683/12.”

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

VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, antes de se adentrar na análise propriamente dita acerca da licitação em comento, mister se faz ressaltar que consta dos autos representação feita pela Construtora Payaguas – ME, mediante a qual é efetuada impugnação do edital e a pleiteada a consequente suspensão da licitação. Acerca desse incidente processual, a interessada, na qualidade de licitante, mostra-se parte legítima para trazer à tona a existência de possíveis vícios no certame ora examinado, os quais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 03313/12

poderiam tolher as finalidades do instituto da licitação. Nesse passo, merece ser **conhecida** a representação acostada aos autos. Quanto ao seu mérito, vislumbra-se estar o mesmo **intrinsecamente ligado** ao deslinde do exame do instrumento convocatório da concorrência, porquanto as abordagens postas, sem sombra de dúvidas, confundem-se.

No **mérito**, conforme já mencionado alhures, cuidam os autos, basicamente, do exame do edital da concorrência 004/2012, materializada pela Prefeitura Municipal de Campina Grande, com vistas à concessão administrativa para prestação de serviços públicos de limpeza urbana, incluindo a implantação e operação da destinação final de resíduos sólidos urbanos e públicos; varrição das vias e logradouros públicos, bem como a execução dos serviços complementares de limpeza pública naquela municipalidade.

Trata-se de matéria de suma importância, porquanto do tratamento de resíduos sólidos, acaso não atendidos os preceitos normativos e as devidas cautelas, podem gerar graves problemas ambientais e de saúde pública. Em seu primeiro pronunciamento, o Ministério Público de Contas trouxe, com precisão, uma análise deste panorama, notadamente quanto à importância de se observar os ditames legais ligados ao procedimento licitatório, já que existem várias decisões judiciais que suspenderam contratações da espécie em razão de descumprimento de preceitos legais. Pede-se vênha para transcrever alguns trechos da manifestação Ministerial, *in verbis*:

“...Nessas urbis de maior porte, marcadas por expansão em geral desordenada, ocupações irregulares e complexas relações sociais, o gerenciamento inadequado de resíduos sólidos pode ensejar graves problemas ambientais, com impacto direto na saúde pública.

Ferida aberta no tecido social, o lixão representava, a um só tempo e lugar, vetor de proliferação de doenças, foco de contaminação de solo, ar e água, fator de risco para a aviação civil e, sobretudo, expressão da degradação e desigualdade humanas, por abrigar milhares de cidadãos que, à margem da convivência social, eram obrigados a revolver dejetos em busca do sustento próprio e de suas famílias, sem que lhes fossem dadas condições mínimas de realizar tão árdua tarefa condignamente. [...]

O propósito mesmo da licitação em lume é evidência de que a Administração Municipal tenciona encontrar uma solução definitiva para o tema dos resíduos sólidos, que independa do aterro sanitário de Puxinanã. Todavia, ainda que previsível a interrupção de sua operação, face à gravidade dos fatos apurados pela Unidade Técnica de Instrução, não é possível descurar do caso sub examine



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 03313/12

em todos os seus aspectos. A urgência na marcha licitatória não deve comprometer a diligente observância da ordem jurídica. São várias as decisões judiciais, em tribunais de justiça de todo o país, que suspenderam contratos de prestação de serviços de limpeza urbana, por descumprimentos de preceitos legais básicos.”

Ao se debruçar sobre o assunto, a Unidade Técnica desta Corte de Contas encontrou inúmeras inconsistências que levariam à irregularidade do certame. Nessa mesma senda se deu a análise envidada pelo *Parquet* de Contas, o qual examinou, além dos itens impugnados pela Auditoria e dos fatos suscitados na representação colacionada ao caderno processual, exigências editalícias que não encontravam guarida nas normas de licitação, nas Leis Nacionais de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/10) e de Saneamento Básico (Lei 11.445/07), assim como na Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei 11.079/04).

Em virtude dos pronunciamentos técnicos e ministeriais terem examinado pormenorizadamente todas as nuances contidas no presente álbum processual, adotam-se os fundamentos ali expostos, independente de transcrição, ressaltando que tal medida, como bem tem salientado a Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz em seus pronunciamentos, em nada prejudica a decisão, no que diz respeito à sua fundamentação, eis que as razões adotadas mostram-se formal e materialmente idôneas ao julgamento¹.

Com efeito, tanto os peritos da Auditoria quanto a representante do *Parquet* Especial exauriram a matéria de forma clara, contundente e perspicaz, de forma que seria redundante e extremamente cansativo expor os argumentos nessa oportunidade. Por outro lado, somadas as explanações por eles expendidas, trazem-se à tona algumas circunstâncias também correlacionadas ao deslinde da matéria, para ao final, arrematar a sua análise.

Um dos pontos em que se baseia a tese defensiva diz respeito ao prazo que teria o Município de Campina Grande para desativar o lixão existente, cujo término se daria no final do

¹ HC 96310, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 30/06/2009:

EMENTA: PROCESSUAL PENAL. *HABEAS CORPUS*. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO. INOCORRÊNCIA. ADOÇÃO DE PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FUNDAMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA.

I - Ambas as Turmas possuem precedentes no sentido de que a adoção do parecer do Ministério Público como razões de decidir pelo julgador, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam formalmente idôneas ao julgamento da causa. Precedente.

II - Ordem denegada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 03313/12

próximo ano. Segundo argumenta o defendente, acaso não acatadas as justificativas e permitido o prosseguimento do procedimento, haveria exíguo lapso temporal para se cumprir o prazo de desativação do lixão.

Contudo, em que pese à argumentação, percebe-se tal desiderato poderia não ocorrer no prazo acima referido, porquanto o instrumento convocatório não faz qualquer alusão a essa circunstância. Inclusive, existe menção expressa em sentido distinto, já que, em seu item 21.16, está previsto **caber a concessionária a implantação e operação do aterro sanitário até o 5º ano da concessão.**

Desta forma, não se mostra pertinente a alegação de pouco tempo para realização do certame, notadamente no caso de serem acatadas as impugnações consignadas pelos peritos desta Corte de Contas. Se houve atropelos às determinações legais, não se pode conceber tal arrazoado para a continuidade do procedimento, cujo retardo na adoção de providências recai exclusivamente sobre a municipalidade.

Outro ponto relevante diz respeito ao surgimento do procedimento licitatório, especificamente quanto ao instrumento convocatório. Do seu exame, colhe-se que o mesmo teria sido mal-nascido, o que pode ter ocasionando os inúmeros questionamentos suscitados. Isso porque, em momento algum, faz-se menção de que a pretensão do Município de Campina Grande seria a concessão de serviços por meio de parceria público-privada, nos moldes da Lei 11.079/04.

Indubitavelmente, nos documentos que compõem o procedimento não há qualquer alusão de que se trata de uma parceria público-privada, fazendo-se crer da leitura dos elementos existentes tratar-se de uma concessão comum de serviço público.


De fato, peças que compõem o procedimento – aviso de licitação (fl. 04), autorização (fl. 05), despacho da presidente da comissão de licitação (fl. 06), parecer jurídico (fl. 07), etc - fazem referência **tão somente** à realização de licitação na modalidade concorrência, cujo objeto seria a outorga dos serviços públicos ali descritos, mediante concessão administrativa.

Não há, repise-se, qualquer alusão de que a contratação pretendida seria concessão via parceria público-privada. Veja-se, por exemplo, na imagem abaixo colacionada, o conteúdo da autorização para licitação emitida pelo Secretário de Serviços Urbanos e Meio Ambiente do Município de Campina Grande:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 03313/12


ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE
SECRETARIA DE SERVIÇOS URBANOS E MEIO AMBIENTE - SESUMA

GABINETE DO SECRETÁRIO

AUTORIZAÇÃO PARA LICITAÇÃO

EM CUMPRIMENTO À NORMA MANDATÓRIA INSERTA NO ART 37, XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEI Nº 8937/95, NO § ÚNICO DO ART. 3º C/C OS ART 7º DA LEI NACIONAL DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS E AINDA, ANCORADO NA LEI MUNICIPAL 029/009, DE 009 DE DEZEMBRO DE 2009 E DE MAIS LEGISLAÇÃO APLICÁVEL A ESPÉCIE,

CONSIDERANDO QUE ESTE PODER PÚBLICO MUNICIPAL SUBORDINA-SE AO REGIME JURIDICO DA LE 8.866/93 COM SUCESSIVAS ALTERAÇÕES;

CONSIDERANDO A NECESSÁRIA OBEDEIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA REPÚBLICA, DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR, DA LEGALIDADE, DA IMPESSOALIDADE, DA MORALIDADE, DA PUBLICIDADE, DA EFICIÊNCIA, ALÉM DAQUELES CORRELATOS, COMO OS DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA, DA MOTIVAÇÃO, DO DEVIDO PROCESSO LEGAL DO FORMALISMO PROCEDIMENTAL, DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, DA COMPETIVIDADE, DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA AUTOTUTELA, DA RESPONSABILIDADE POR ATOS ADMINISTRATIVOS FRATICADOS, DA FINALIDADE, DO JULGAMENTO OBJETIVO, DA RAZOABILIDADE, DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO E DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO,

O TITULAR DA PASTA MUNICIPAL DE SERVIÇOS URBANOS E MEIO AMBIENTE

AUTORIZA

A INSTAURAÇÃO DO COMPETENTE PROCESSO ADMINISTRATIVO LICITATÓRIO

DETERMINANDO QUE ESSA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE/PB, ADOTE AS MEDIDAS LEGAIS CABÍVEIS QUANTO À REALIZAÇÃO DO TORNEIO LICITATÓRIO, SOB MODALIDADE CONCORRÊNCIA, QUE TEM COMO OBJETO A OUTORGA MEDIANTE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA EM CONFORMIDADE COM O OBJETO DO EDITAL INCLUINDO A IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DA DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS E PÚBLICOS, IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DE TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS DE SAÚDE, COLETA, TRANSPORTE, REMOÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS E PÚBLICOS, VARRIÇÃO DAS VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS BEM COMO A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS COMPLEMENTARES DE LIMPEZA PÚBLICA, NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE/PB NOS TERMOS DA DOCUMENTAÇÃO CONSTANTE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO LICITATÓRIO, QUE A ESTE ACOMPANHA,

VALOR GLOBAL DA CONTRATAÇÃO: R\$ 962.308.937,86
PRAZO CONTRATUAL: 20 ANOS
CUMpra-SE, PubLIQUE-SE,
CAMPINA GRANDE, 7 DE FEVEREIRO DE 2012
FABIO LEITE DE ALMEIDA
SECRETÁRIO DE SERVIÇOS URBANOS E MEIO AMBIENTE

Consoante se verifica, a autorização concedida, o parecer jurídico, despachos da comissão de licitação e, precipuamente, o aviso de licitação fazem menção apenas à Lei Geral das Licitações e à Lei 8.987/95, de forma que não ficou cristalina a pretensão da administração em firmar uma parceria público-privada, o que só é perceptível a partir de uma leitura completa e minuciosa do instrumento convocatório. Esta circunstância deságua num sério comprometimento de uma das finalidades do processo licitatório, que consiste na participação do maior número possível de interessados. Ora, acaso ficasse evidente que a concessão administrativa ambicionada se daria sob a forma de PPP, poder-se-ia aumentar a quantidade de participantes no certame, crescendo, conseqüentemente, o caráter competitivo e a possibilidade de obtenção da melhor proposta.

A licitação, em sua 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 03313/12

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.

Ademais, em razão de não se ter observado, desde o início, as disposições da Lei das PPP's, observa-se que deixaram de ser atendidos alguns dos requisitos do aludido diploma legal, cuja observância deve ser pretérita a atos como autorização para licitar, parecer jurídico, aviso de licitação etc. A título exemplificativo, dentre outras, foram olvidadas as exigências contidas nos incisos II, VI e VII do art. 10, da Lei 11.079/04, que assim dispõem:

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

[...]

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada

[...]

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e

VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

Segundo se observa dos elementos constantes dos autos, sequer houve a correta elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada (inciso II), eis que a estimativa inserta no caderno processual previu uma dotação orçamentária no montante de R\$ 32 milhões para o empreendimento durante o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 03313/12

primeiro ano, enquanto que o próprio edital registra que a despesa será de R\$ 48 milhões. De plano, já se percebe a disparidade entre as estimativas feitas e o real valor do empreendimento.

Num segundo aspecto, não se vislumbra no álbum processual que tenha existido a submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, conforme previsão contida no inciso VI, de modo que foi tolhido o controle social sobre o procedimento pretendido. Igual situação ocorre quanto à exigência constante do inciso VII, já que não integram o processo licenças ambientais ou pelo menos as diretrizes para sua obtenção.

Registre-se, por oportuno, que as omissões acima apontadas podem ter decorrido em virtude de não se ter deixado evidente que o certame ora examinado seria uma concessão sob a forma de PPP, tutelada pelas disposições da Lei 11.079/04.

Merece destaque, ainda e por fim, a descrição do objeto que está prevista no projeto básico confrontada com o que consta do edital, no que tange à avaliação dos preços globais e unitários para se aquilatar o vencedor do certame. A partir da leitura do item 1.1 do instrumento convocatório, poder-se-ia resumir o objeto pretendido como sendo coleta, zeladoria e destinação de resíduos, fazendo crer que estes aspectos seriam os únicos considerados para avaliação da proposta. Contudo, perscrutando o anexo V do edital, que cuida das especificações técnicas e projeto básico, observam-se, ao tratar do projeto executivo (item 1.6.3), exigências típicas de construções, tais como projetos geométrico e terraplanagem; de pavimentação; de iluminação; de fundações; de superestrutura; arquitetônicos/urbanísticos, para as quais o edital não faz reivindicação de oferta de preço, ou seja, não foram objeto do certame.

Diante de todo o exposto, levando-se em consideração as análises envidadas pela Auditoria e pelo Órgão Ministerial, VOTO no sentido de que este egrégio Tribunal: 1) **CONHEÇA** da representação feita pela Construtora Payaguas – ME e **JULGUE-A PROCEDENTE**, em razão dos fatos assinalados pela d. Auditoria e pelo Ministério Público de Contas; 2) **JULGUE IRREGULAR** o edital da concorrência 004/2012, por falta de cumprimento dos requisitos da Lei 11.079/04, especificamente em seu art. 10; e 3) **EXPEÇA RECOMENDAÇÃO** no sentido de que a gestão municipal de Campina Grande adote, para envidar parcerias público-privadas, os procedimentos relacionados em Lei, notadamente da Lei 11.079/04.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 03313/12***DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 03313/12**, em cujo teor foi analisado o edital de licitação na modalidade concorrência 004/2012, materializado pela Prefeitura Municipal de Campina Grande, por intermédio da Secretaria de Serviços Urbanos e Meio Ambiente - SESUMA, sob a responsabilidade do Sr. FÁBIO LEITE DE ALMEIDA e da Sra. ANA THEREZA CHAVES LOUREIRO, tendo por objetivo a concessão administrativa para prestação de serviços públicos de limpeza urbana, incluindo a implantação e operação da destinação final de resíduos sólidos urbanos e públicos, varrição das vias e logradouros públicos, bem como a execução dos serviços complementares de limpeza pública, no Município de Campina Grande/PB, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-Pb), com o impedimento do Conselheiro Arthur Paredes da Cunha Lima, na sessão realizada nesta data, conforme o voto do Relator, em: **I) CONHECER** da representação feita pela Construtora Payaguas – ME e **JULGÁ-LA PROCEDENTE**, em razão dos fatos assinalados pela d. Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, comunicando-se a decisão à representante; **II) JULGAR IRREGULAR** o edital da concorrência 004/2012, por falta de cumprimento dos requisitos da Lei 11.079/04, especificamente em seu art. 10; e **III) RECOMENDAR** à gestão municipal de Campina Grande que adote, para envidar parcerias público-privadas, os procedimentos relacionados em Lei, notadamente da Lei 11.079/04.

Registre-se, publique-se e comunique-se.

Sala das Sessões do TCE-PB.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 26 de setembro de 2012

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Procuradora-Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão
Representante do Ministério Público junto do TCE/PB