



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08756/11

Origem: Prefeitura Municipal de Marizópolis
Natureza: Licitação – tomada de preços
Responsável: José Vieira da Silva
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

LICITAÇÃO E CONTRATO. Prefeitura Municipal de Marizópolis. Tomada de preços. Sobrepreço na planilha do certame. Vício insanável. Irregularidade da licitação. Aplicação de multa.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01775/12

RELATÓRIO

Cuida-se de análise da tomada de preços 0010/2009, seguida do contrato PMM/CPL/TP 10 01-01/2009, realizado pela Prefeitura Municipal de Marizópolis, sob a responsabilidade do Sr. JOSÉ VIEIRA DA SILVA, objetivando a execução de obras de construção de uma unidade escolar no Bairro de Vila Nova, situada naquela localidade.

Documentação inicialmente encartada às fls. 02/537, a partir da qual se observa como vencedora do certame a empresa CCE Caraíbas Construções e Empreendimentos Ltda., cuja proposta totalizou o valor de R\$ 743.277,17.

No relatório inicial (fls. 539/558), a Auditoria examinou diversas licitações materializadas pelo Município no decorrer dos exercícios de 2009, 2010 e 2011, durante a gestão do Prefeito José Vieira da Silva, dentre os quais se insere o procedimento objeto deste feito.

Da análise envidada acerca da licitação em tela, o Órgão Técnico evidenciou, em síntese, as seguintes constatações:

1) pagamentos no valor total de R\$ 951.254,65, gerando excesso de R\$ 207.977,48 em relação ao valor licitado, já que não houve apresentação de termo aditivo contratual;

2) Pagamento excessivo no montante de R\$ 212.228,26, conforme informação contida no processo de inspeção de obras (Processo TC 07471/11);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08756/11

3) Realização da licitação na modalidade convite, caracterizando fracionamento de despesas, com vista a burlar a Lei nº 8.666/93; e

4) Participação, no certame, de empresa investigada pelo Ministério Público Federal e Polícia Federal na Operação Transparência (Equilibrium Construções e Serviços Ltda.).

Apesar de estabelecido o contraditório e a ampla defesa, o gestor interessado ficou-se inerte, sem apresentar quaisquer esclarecimentos.

Seguidamente, o Órgão Ministerial, em parecer de lavra da Procuradora-Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão, manifestou-se da seguinte forma:

“a) JULGAMENTO IRREGULAR do procedimento de licitação ora examinado, bem como do contrato dele decorrente, com base nos elementos existentes;

b) RECOMENDAÇÃO à autoridade responsável no sentido de guardar aos futuros procedimentos estrita observância aos postulados norteadores da Administração Pública;

c) APURAÇÃO dos possíveis excessos na despesa decorrente do contrato em tela no âmbito dos processos de prestação de contas do Prefeito de Marizópolis, Sr. José Vieira da Silva, referentes aos exercícios de 2010 e 2011, pelas razões acima explicitadas;

d) REMESSA DE CÓPIA ao MP COMUM para subsidiar a representação sugerida nos autos do Proc. TC nº 08752/11.”

Retornado o processo ao gabinete do relator, foi detectado que a citação poderia não ter se aperfeiçoado, motivando determinação para nova citação. Apesar da nova oportunidade, o prazo transcorreu *in albis*.

O processo não tramitou novamente pelo Ministério Público, sendo agendado o julgamento para a presente sessão, com a intimação de estilo, registrando-se que esta ocorreu na edição do DOE do dia 28/09/2012, tendo sido posteriormente juntado aos autos instrumento procuratório e substabelecimento, datado de 02/10/2012.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08756/11

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. Trata-se de uma medida extremamente importante, vez que 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.

Ao examinar o procedimento encartado nos autos, o Órgão Técnico apontou eivas que seriam capazes de maculá-lo. As irregularidades verificadas dizem respeito aos seguintes fatos: 1) pagamentos no valor total de R\$ 951.254,65, gerando excesso de R\$ 207.977,48 em relação ao valor licitado, já que não houve apresentação de termo aditivo contratual; 2) Pagamento excessivo no montante de R\$ 212.228,26, conforme informação contida no processo de inspeção de obras (Processo TC 07471/11); 3) Realização da licitação na modalidade convite, caracterizando fracionamento de despesas, com vista a burlar a Lei nº 8.666/93; e 4) Participação, no certame, de empresa investigada pelo Ministério Público Federal e Polícia Federal na Operação Transparência (Equilibrium Construções e Serviços Ltda.).

No que se refere à indicação de excesso derivado da diferença entre o valor licitado e o valor total pago à empresa vencedora, observa-se que tal registro pode ter sido ocasionado pela não apresentação de eventuais termos aditivos ao contrato celebrado. Examinando o Sistema Sagres, observa-se que nem mesmo ali se encontra qualquer informação relativa à celebração de aditivos contratuais. Em razão da inércia do gestor em apresentar esclarecimentos, não se tem como aferir se houve ou não a celebração de aditivo contratual e se este se deu dentro da legalidade, de forma que o fato ora examinado dá ensejo à aplicação de sanção pecuniária ao gestor, já que é obrigação da administração pública a formalização dos instrumentos que promovam alterações contratuais.

Em relação ao pagamento excessivo no montante de R\$ 212.228,26, conforme informação contida no processo de inspeção de obras (Processo TC 07471/11), é preciso fazer algumas considerações. Conforme consta do relatório inicial do processo de inspeção de obras acima referenciado, o pagamento excessivo se refere a dois exercícios (2010 e 2011), reporta-se a duas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08756/11

empresas (CCE – Caraíbas Construções e Empreendimentos Ltda. e Viamega Planejamento, Construção e Serviços Ltda.) e teria decorrido de dois motivos (sobrepço na planilha da licitação e serviços não executados).

Para o presente processo, são importantes a causa e o montante relativos à empresa CCE – Caraíbas Construções e Empreendimentos Ltda., porquanto foi a vencedora do certame ora analisado. Nesse passo, segundo levantamento produzido pelo Órgão Técnico, o pagamento excessivo foi da ordem de R\$ 49.248,26 e teria resultado de sobrepço no item 2.02 da planilha da licitação, que corresponde ao serviço de aterro da obra pretendida. Com base nos preços contidos na tabela SINAPI-CAIXA, data base 2009, a Auditoria elaborou o seguinte quadro:

Excesso por sobre preço:

Código SINAPI	Descrição Básica SINAPI	Valor Total
55835	ATERRO INTERNO (EDIFICACOES) COMPACTADO MANUALMENTE	16,84
72824	ESCAVACAO, CARGA E TRANSPORTE DE MATERIAL DE 1A CATEGORIA, CAMINHO DE SERVICO LEITO NATURAL, COM ESCAVADEIRA HIDRAULICA E CAMINHAO BASCULANTE 6 M3, DMT 800 ATE 1.000 M	3,96
	Subtotal	20,80
	BDI (25%)	5,20
	TOTAL (R\$/m ³ de aterro do caixão da obra)	26,00
	Valor Contratado (R\$/m ³ de aterro)	53,80
	Excesso por sobre-preço (R\$/m ³)	27,80
	Quantidade paga (m ³)	1.771,52
	Valor Total do Excesso por sobre preço	R\$ 49.248,26

Como se percebe, o valor cotado na planilha do certame (R\$ 53,80) foi superior em mais de 100% do valor encontrado pela Auditoria (R\$ 26,00), situação que demonstra vício na composição dos preços básicos alçados pela administração pública, influenciando negativamente na análise da licitação.

É que o projeto básico, segundo a Lei 8.666/93, deve conter informações precisas, dentre outras, sobre os custos do empreendimento. Vejamos:

Art. 6 . 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 ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08756/11

*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:***

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Tamanha é a importância do projeto básico que a lei subordina, no caso específico de obras e serviços, a validade da licitação à sua confecção prévia ao certame e de forma criteriosa. Cite-se o dispositivo do mesmo normativo:

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 seqüência:

...

§2 . 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;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

*§6 . A infringência do disposto neste artigo implica a **nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.***

Com efeito, é a partir do projeto básico que a administração leva ao conhecimento dos possíveis licitantes os valores que compõem os custos das obras pretendidas. Se os valores integrantes da planilha ali inserida encontram-se em desacordo com os praticados no mercado, conseqüentemente os valores ofertados pelos licitantes também restarão distorcidos, corroendo os princípios da publicidade e da competitividade, desaguando, pois, na irregularidade no certame.

Sob o aspecto relativo à apuração dos excessos nos processos relativos às contas anuais do Prefeito de Marizópolis relativas aos exercícios de 2010 e 2011, entende-se que a matéria já está sendo averiguada no âmbito do processo de inspeção de obras, devendo ali permanecer, sob pena de ter duas decisões sobre o assunto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08756/11

Outro ponto suscitado pela unidade Técnica reporta-se à realização de outra licitação, desta feita na modalidade convite, para conclusão do objeto da presente tomada de preços, caracterizando fracionamento de despesas. Acerca dessa constatação, como bem asseverou a representante do Órgão Ministerial, o assunto já está sendo tratado nos autos do Processo TC 08752/11, cujo objeto consiste justamente na análise da carta-convite 0010/11.

Por fim, quanto à indicação sobre a participação, no certame, de empresa investigada pelo Ministério Público Federal e Polícia Federal na Operação Transparência (Equilibrium Construções e Serviços Ltda.), acosta-se ao pronunciamento Ministerial, no qual se ponderou o seguinte:

“Quanto ao fato de o nome da empresa participante da Tomada de Preços Equilibrium Construções e Serviços Ltda. constar da relação das empresas investigadas pelo Ministério Público Federal e Polícia Federal na Operação Transparência, embora se verifique indícios de inidoneidade não se pode atestá-la, de forma efetiva, se não há qualquer declaração neste sentido por parte destes órgãos nos moldes do art. 87, IV, da Lei de Licitações e Contratos.

Atente-se, que se à época da realização do certame licitatório, não havia qualquer decisão judicial condenatória transitada em julgado, confirmando a prática dos ilícitos apurados pela Polícia e pelo MPF, não caberia ao Município impedir a participação da empresa, exclusivamente, por estar sendo investigada, sob pena de desrespeito ao princípio constitucional da presunção do estado de inocência, segundo o qual ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.”

Ante todo o exposto, VOTO no sentido que os membros dessa colenda 2ª Câmara:

1. JULGEM IRREGULARES a tomada de preços 0010/2009 e o contrato PMM/CPL/TP 10 01-01/2009 dela decorrente, realizado pela Prefeitura Municipal de Marizópolis, sob a responsabilidade do Sr. JOSÉ VIEIRA DA SILVA, objetivando a execução de obras de construção de uma unidade escolar no Bairro de Vila Nova, situado naquela localidade;

2. APLIQUEM MULTA de R\$ 2.800,00 ao Sr. JOSÉ VIEIRA DA SILVA, por infração à norma legal (Lei 8.666/93), com fulcro no art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual 18/93;

3. COMUNIQUEM a decisão à Procuradoria Geral de Justiça para as providências que entender cabíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08756/11

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo 08756/11**, referentes à tomada de preços 0010/2009, seguida do contrato PMM/CPL/TP 10 01-01/2009, realizado pela Prefeitura Municipal de Marizópolis, sob a responsabilidade do Sr. JOSÉ VIEIRA DA SILVA, objetivando a execução de obras de construção de uma unidade escolar no Bairro de Vila Nova, situado naquela localidade, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do relator, em: **I) JULGAR IRREGULARES** a tomada de preços 0010/2009 e o contrato PMM/CPL/TP 10 01-01/2009 dela decorrente; **II) APLICAR MULTA** de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais) ao Sr. JOSÉ VIEIRA DA SILVA, por infração à norma legal (Lei 8.666/93), com fulcro no art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual 18/93, **assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias** para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, de tudo fazendo prova a este Tribunal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º, do art. 71, da Constituição Estadual; e **III) COMUNICAR** a decisão à Procuradoria Geral de Justiça para as providências que entender cabíveis.

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

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

João Pessoa, 23 de outubro de 2012.

Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Presidente

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Subprocuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira
Representante do Ministério Público de Contas