PROCESSO TC N.º 16192/21

Objeto: Inspeção Especial de Licitações e Contratos
Relator: Conselheiro em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Emerson Fernandes Alvino Panta
Advogados: Rodrigo Lima Maia (OAB/PB n.º 14.610) e outra
Interessados: GEO - Limpeza Urbana Ltda. e outros
Advogados: Dr. Getúlio Bustorff Feodrippe Quintão (OAB/PB n.º 3.397) e outros

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – LICITAÇÃO – CONCORRÊNCIA – CONTRATOS – TERMOS ADITIVOS E APOSTILAMENTOS – SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA – INSPEÇÃO ESPECIAL – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E NO ART. 1º, INCISO III, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – ANORMALIDADES NA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO – AUSÊNCIAS DE DESIGNAÇÕES DOS GESTORES E FISCAIS DOS ACORDOS – CARÊNCIAS DE PEÇAS RELACIONADAS AOS APOSTILAMENTOS – IRREGULARIDADES DO PROCEDIMENTOS – IMPOSIÇÃO DE PENALIDADE – FIXAÇÃO DE PRAZO PARA RECOLHIMENTO – RECOMENDAÇÃO – DETERMINAÇÃO – REPRESENTAÇÃO. A constatação de incorreções graves de natureza administrativa em certame licitatório e artefatos complementares enseja, além das irregularidades dos feitos e de outras deliberações, a aplicação de multa, *ex vi* do disposto no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 00522/2023

Vistos, relatados e discutidos os autos da *INSPEÇÃO ESPECIAL* formalizada para examinar a Concorrência n.º 003/2017, os Contratos n.ºs 163/2017 e 164/2017, os termos aditivos decorrentes e os apostilamentos subsequentes, todos originários do Município de Santa Rita/PB, cujos objetos foram, para os três primeiros, a contratação de serviços de limpeza urbana em diversos bairros da referida Comuna e, para os últimos, as prorrogações das vigências e reajustes dos valores dos pactos, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes da *1ª CÂMARA* do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB*, em sessão realizada nesta data, com a ausência justificada do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira e a convocação do Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo, na conformidade do voto do relator a seguir, em:

1) *REPUTAR IRREGULARES* os mencionados procedimentos administrativos.

2) Com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (Lei Complementar Estadual n.º 18/1993), *APLICAR MULTA* ao Chefe do Poder Executivo do Município de Santa Rita/PB, Sr. Emerson Fernandes Alvino Panta, CPF n.º 827.071.464-04, na importância de R$ 2.000,00 (dois mil reais), correspondente a 31,74 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB.

3) *ASSINAR* o lapso temporal de 60 (sessenta) dias para pagamento voluntário da penalidade, 31,74 UFRs/PB, ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal,

PROCESSO TC N.º 16192/21

conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida demonstração do seu efetivo adimplemento a este Tribunal dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) *ENVIAR* recomendações no sentido de que o Alcaide de Santa Rita/PB, Sr. Emerson Fernandes Alvino Panta, CPF n.º 827.071.464-04, não repita as máculas apontadas nos relatórios da unidade técnica deste Tribunal e guarde estrita observância aos ditames constitucionais, legais e normativos pertinentes.

5) Independentemente do trânsito em julgado da decisão, *DETERMINAR*, com a devida urgência, o encaminhamento do caderno processual à Divisão de Auditoria de Contratações Públicas I – DIACOP I, com vistas às verificações das normalidades dos pagamentos e das realizações das serventias decorrentes da mencionada Concorrência n.º 003/2017 e dos Contratos n.ºs 163/2017 e 164/2017.

6) Do mesmo modo, independentemente do trânsito em julgado desta decisão, com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal, *REMETER* cópia dos presentes autos eletrônicos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba, para as providências cabíveis.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE/PB – Sessão Ordinária Presencial e Remota da 1ª Câmara

João Pessoa, 16 de março de 2023

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR

Presente:
Representante do Ministério Público Especial
ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO

PROCESSO TC N.º 16192/21

RELATÓRIO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes os autos da *INSPEÇÃO ESPECIAL* formalizada para examinar a Concorrência n.º 003/2017, os Contratos n.ºs 163/2017 e 164/2017, os termos aditivos decorrentes e os apostilamentos subsequentes, todos originários do Município de Santa Rita/PB, cujos objetos foram, para os três primeiros, a contratação de serviços de limpeza urbana em diversos bairros da referida Comuna e, para os últimos, as prorrogações das vigências e reajustes dos valores dos acordos.

Os peritos da Divisão de Auditoria de Contratações Públicas I – DIACOP I, com base nos documentos encartados ao álbum processual, emitiram relatório, fls. 1.421/1.428, evidenciando, resumidamente, as seguintes máculas: a) deficiências no projeto básico, especialmente quanto a incompatibilidades com o Plano Municipal de Resíduos Sólidos, a especificações dos elementos técnicos mínimos e a falta da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART; b) ausências de justificativa, do parecer jurídico e das comprovações das publicações em periódicos oficiais dos termos de apostilamentos dos contratos; c) carências de designações dos gestores e fiscais dos contratos; d) inexistências da documentação de regularidade das contratadas; e e) indícios de sobrepreços.

Realizadas as citações do Prefeito de Santa Rita/PB, Sr. Emerson Fernandes Alvino Panta, da Presidente da Comissão Permanente de Licitação - CPL da referida Urbe responsável pela efetivação da licitação em exame, Sra. Maria Neuma Dias Chaves, bem como das empresas SERVICOL - Serviços e Construções Ltda. e GEO - Limpeza Urbana Ltda., fls. 1.431/1.447 e 5.502/5.506, após pedidos e deferimentos de prorrogações de prazos, fls. 1.449, 1.462/1.463, 1.467 e 1.472/1.473, foram apresentados documentos e refutações, fls. 1.479/1.693, 1.697/5.477 e 5.508/5.510.

A GEO - Limpeza Urbana Ltda. veio aos autos e alegou, sumariamente, que: a) os documentos atinentes às metodologias para execuções dos serviços foram acostados ao feito; b) inexistiu sobrepreço, porquanto o certame foi do tipo menor preço global e não de valores unitários; c) o lucro real não podia ser utilizado nos cálculos dos Benefícios e Despesas Indiretas - BDI em serviços de limpeza urbana; e d) as premissas adotadas para apuração do sobrepreço estavam equivocadas.

O Sr. Emerson Fernandes Alvino Panta juntou documentos e argumentou, abreviadamente, que: a) o procedimento foi aberto com base em solicitação da Secretaria de Infraestrutura do Município; b) o certame foi autorização da autoridade competente, inclusive com parecer da Procuradoria Geral da Comuna; c) o projeto básico e as regularidades das contratadas foram anexadas ao caderno processual; d) a designação do gestor e fiscal do contrato foi efetivada mediante apostilamento, conforme recomendação da Controladoria Geral da Urbe; e) os acompanhamentos dos acordos foram implementados pela Secretaria de Infraestrutura local; e f) inexistiram sobrepreços.

Já a empresa SERVICOL - Serviços e Construções Ltda. aduziu, concisamente, que: a) toda documentação reclamada estava inserta na Concorrência n.º 003/2017; b) não ocorreram sobrepreço, pois o valor global da proposta estava condizente com os preços praticados no

PROCESSO TC N.º 16192/21

mercado; e c) as importâncias, além de devidamente justificadas, foram firmadas na na metodologia adotada pelo Supremo Tribunal Federal – STF, Nota Técnica n.º 01/2007.

Instados a pronunciamentos, os analistas da DIACOP I, depois de esquadrinharem as aludidas peças defensivas, confeccionaram novos artefatos técnicos, fls. 5.519/5.543 e 5.546/5.548, onde, sinteticamente, mantiveram as subsequentes pechas: a) deficiências no projeto básico, notadamente quanto à incompatibilidade com o Plano Municipal de Resíduos Sólidos, especificações dos elementos técnicos mínimos e falta da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART; b) ausências da justificativa, do parecer jurídico e das publicações em periódico oficial dos termos de apostilamentos aos Contratos n.ºs 163/2017 e 164/2017; e c) carências de designações dos gestores e fiscais dos contratos.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPjTCE/PB, ao se pronunciar a respeito da matéria, fls. 5.551/5.559, pugnou, em apertada síntese, pela (o): a) irregularidade da Concorrência n.º 003/2017, bem como dos contratos e termos aditivos decorrentes; b) aplicação de multa ao Prefeito do Município de Santa Rita/PB, Sr. Emerson Fernandes Alvino Panta; c) envio de recomendações para não repetição das falhas; e d) determinação para acompanhamentos das execuções dos contratos.

Solicitação de pauta para esta assentada, fls. 5.560/5.561, conforme atestam o extrato de intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 06 de março de 2023 e a certidão, fls. 5.562/5.563.

É o breve relatório.

VOTO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, é importante informar que a presente análise tem como fundamento o disciplinado no art. 71, inciso IV, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (Lei Complementar Estadual n.º 18, 13 de julho de 1993), que atribuíram ao Pretório de Contas estadual, dentre outras, a possibilidade de realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos e entidades municipais, *in verbis*:

> Art. 71 – O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:
>
> I – (...)
>
> IV – realizar, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de comissão técnica ou parlamentar de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
>
> Art. 1º – Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta lei:

PROCESSO TC N.º 16192/21

> I – (...)
>
> III – proceder, por iniciativa própria ou por solicitação de Câmara Municipal, de Comissão Técnica ou Parlamentar de Inquérito a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes municipais e das suas entidades referidas no inciso I;

Com efeito, conforme relatado pelos especialistas deste Areópago de Contas, ao examinarem a Concorrência n.º 003/2017 e os Contratos n.ºs 163/2017 e 164/2017, originários do Município de Santa Rita/PB, constata-se que o projeto básico, além de outras falhas, não abarcou todos os elementos necessários e suficientes capazes de detalhar, com a devida clareza, as formas de execuções dos serviços, nos moldes do preconizado no art. 6º, inciso IX, alíneas "a" a "f" da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993), *verbo ad verbum*:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
>
> I – (...)
>
> 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:
>
> a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
>
> b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
>
> c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
>
> d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
>
> e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

PROCESSO TC N.º 16192/21

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

Outrossim, ainda acerca desta matéria, é necessário destacar trechos do brilhante parecer exarado pela ilustre representante do Ministério Público Especial, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, fls. 5.551/5.559, ponderando, dentre outros relevantes aspectos, que a imprecisão do projeto básico sobre pontos indispensáveis para as execuções dos trabalhos transfere o papel de planejador das serventias, que sempre deve ser do administrador público, aos contratados, *verbum pro verbo*:

> Os itens apontados pela Auditoria são essenciais para a eficiente prestação do serviço de limpeza urbana e deveriam estar, minimamente, predefinidos no projeto básico, uma vez demonstrarem o que a Administração necessita durante a execução do contrato, onde o serviço irá ocorrer, incluindo a quilometragem a ser percorrida pelos caminhões de coleta e o número de trabalhadores das equipes a serem formadas, o que interfere no preço a ser ofertado e poderiam atrair ou afastar possíveis licitantes.
>
> Ademais, o referido projeto, por não conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a execução do serviço, transfere o papel de planejador para a contratada, que, diante das omissões relatadas, poderá realizar a execução do serviço de acordo com a sua conveniência e realizar esse serviço essencial à saúde pública de forma ineficiente.

E, de mais a mais, no que diz respeito a não indicação dos gestores e fiscais de contratos, cabe evidenciar que a designação genérica a um órgão, entidade ou setor da administração pública não supre a determinação disposta no art. 67, cabeça, do mencionado Estatuto das Licitações e Contratações Públicas. Deveras, a aludida designação deve especificar, dentre outras discriminações, o nome do servidor responsável, o seu substituto, bem como os ajustes que serão fiscalizados, concorde entendimento do eg. Tribunal de Contas da União – TCU, palavra por palavras:

> A nomeação genérica de servidores para atuarem como fiscais, sem especificação dos nomes nem dos contratos a serem fiscalizados, contraria o princípio da eficiência, por inviabilizar a atribuição de responsabilidade específica a determinado servidor (TCU, Acórdão n.º 3.676/2014, Segunda Câmara, Rel. Min. José Jorge, Data da sessão em 22/07/2014).

Além disso, os inspetores da unidade técnica de instrução desta Corte, ao analisarem os Termos de Apostilamentos aos Contratos n.ºs 163/2017 e 164/2017, instrumentos que reajustaram, respectivamente, os pactos em 11% e 9,27%, fls. 922 e 940, apontaram, como desdouros, as ausências das pertinentes justificativas, do parecer jurídico, bem assim das comprovações das divulgações dos extratos em periódicos de imprensa oficial, fls. 5.546/5.548. Efetivamente, apesar dos apostilamentos, fls. 922, 940 e 5.411/5412,

PROCESSO TC N.º 16192/21

mencionarem, como fundamentos para os reajustes, as existências de planilhas e pareceres da Procuradoria Geral e da Controladoria do Município, tais documentos não constam no almanaque processual. Ademais, não restaram evidenciadas as publicizações dos aludidos apostilamentos, em obediência ao princípio da publicidade estampado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Feitas estas considerações, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, resta configurada, além dos reconhecimentos das irregularidades dos procedimentos e de outras deliberações, a necessidade imperiosa de aplicação de multa ao Prefeito do Município de Santa Rita/PB, Sr. Emerson Fernandes Alvino Panta, no valor de R$ 2.000,00, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), coima esta atualizada pela Portaria n.º 014, de 31 de janeiro de 2017, publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB do dia 03 de fevereiro do mesmo ano, sendo os atos praticados por aquela autoridade enquadrados no seguinte inciso do referido artigo, *ad literam*:

> Art. 56 – O Tribunal pode também aplicar multa de até Cr$ 50.000.000,00 (cinqüenta milhões de cruzeiros) aos responsáveis por:
>
> I – (*omissis*)
>
> II – infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

Ante o exposto:

1) *CONSIDERO FORMALMENTE IRREGULARES* a Concorrência n.º 003/2017, os Contratos n.ºs 163/2017 e 164/2017, os termos aditivos decorrentes e os apostilamentos subsequentes.

2) Com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (Lei Complementar Estadual n.º 18/1993), *APLICO MULTA* ao Chefe do Poder Executivo do Município de Santa Rita/PB, Sr. Emerson Fernandes Alvino Panta, CPF n.º 827.071.464-04, na importância de R$ 2.000,00 (dois mil reais), correspondente a 31,74 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB.

3) *ASSINO* o lapso temporal de 60 (sessenta) dias para pagamento voluntário da penalidade, 31,74 UFRs/PB, ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida demonstração do seu efetivo adimplemento a este Tribunal dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

PROCESSO TC N.º 16192/21

4) *ENVIO* recomendações no sentido de que o Alcaide de Santa Rita/PB, Sr. Emerson Fernandes Alvino Panta, CPF n.º 827.071.464-04, não repita as máculas apontadas nos relatórios da unidade técnica deste Tribunal e guarde estrita observância aos ditames constitucionais, legais e normativos pertinentes.

5) Independentemente do trânsito em julgado da decisão, *DETERMINO*, com a devida urgência, o encaminhamento do caderno processual à Divisão de Auditoria de Contratações Públicas I – DIACOP I, com vistas às verificações das normalidades dos pagamentos e das realizações das serventias decorrentes da mencionada Concorrência n.º 003/2017 e dos Contratos n.ºs 163/2017 e 164/2017.

6) Do mesmo modo, independentemente do trânsito em julgado desta decisão, com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal, *REMETO* cópia dos presentes autos eletrônicos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba, para as providências cabíveis.

É o voto.

Assinado 20 de Março de 2023 às 12:37

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 20 de Março de 2023 às 11:36

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR

Assinado 20 de Março de 2023 às 13:10

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Elvira Samara Pereira de Oliveira
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO