



27-10-15

SEB

=====

51 TC-001308/002/12

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Avaré.

**Contratada:** WPA Ambiental, Indústria, Comércio e Serviços Ltda.

**Autoridade Responsável pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação e Autoridade que firmou o Instrumento:** Rogélio Barchetti Urrêa (Prefeito).

**Objeto:** Prestação de serviços de condicionamento, transporte e disposição final de resíduos contendo amianto de aproximadamente 250 toneladas.

**Em Julgamento:** Licitação – Tomada de Preços. Contrato celebrado em 27-10-09. Valor – R\$ 287.500,00. Termo Aditivo celebrado em 11-03-10. Execução Contratual. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Auditor Antonio Carlos dos Santos e Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, publicada no D.O.E. de 09-10-12 e 26-07-13.

**Advogados:** Clayton Machado Valério da Silva e outros.

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

=====

## **1. RELATÓRIO**

**1.1** Versam os autos sobre o **contrato nº 576/09** (fls. 220/224), de 27-10-09, celebrado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE AVARÉ** e a empresa **WPA AMBIENTAL INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.**, objetivando a prestação de serviços de condicionamento, transporte e disposição final de resíduos contendo amianto - na quantidade aproximada de 250 toneladas -, com vigência de 90 (noventa) dias - a partir de 01-12-09 - e valor total de R\$ 287.500,00.

Em exame, também:

a) **Termo aditivo nº 073/10** (fls. 239/240), de 11-03-10, visando aditar ao contrato o valor de R\$ 71.875,00 - representando um acréscimo de aproximadamente 25% do valor inicialmente ajustado;

b) **Acompanhamento da execução contratual** - nos termos da Resolução nº 01/2012 deste Tribunal.



**1.2** O ajuste foi precedido da **tomada de preços nº 020/09**, com critério de julgamento pelo menor preço (global), cujo edital foi divulgado em 05-09, 26-09 e 09-10-09 no DOE, bem como em jornal de circulação no Estado e no Município, com entrega dos envelopes marcada para 14-10-09.

De acordo com a ata de abertura e julgamento dos envelopes de habilitação e de proposta, o certame contou com a participação de apenas 1 (uma) proponente, que veio a se sagrar vencedora do certame<sup>1</sup>.

Não havendo interposição de recurso dentro do prazo legalmente previsto, o procedimento licitatório foi homologado e o objeto adjudicado pela autoridade competente<sup>2</sup>.

**1.3** As partes foram cientificadas da remessa do instrumento contratual a esta Corte e notificadas para acompanhar os trâmites do processo por meio de publicações na imprensa oficial<sup>3</sup>.

**1.4** Na instrução dos autos, a **Fiscalização** (fls. 400/421) apontou as seguintes ocorrências:

- a) Indicação parcial de existência de recursos;
- b) Ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, contrariando o artigo 7º, §2º, II, da Lei Federal 8.666/93;
- c) Ausência do estudo técnico adequado, desatendendo o art. 15, § 7º, I e II, da Lei Federal 8.666/93;
- d) Dos 3 (três) orçamentos cotados junto a empresas, 2 (dois) não estão endereçados à Prefeitura de Avaré, não identificando, ainda, o objeto licitado e o valor total orçado;
- e) O valor inicial contratado foi 99,09% superior ao valor estimado pela Administração, não tendo sido demonstrada a razoabilidade da proposta, nem a compatibilidade dos preços ajustados

<sup>1</sup> Mesmo apresentando o valor de R\$ 287.500,00 que, segundo a Fiscalização, "foi 99,09% superior ao valor estimado pela Administração de R\$ 144.400,00".

<sup>2</sup> Sr. Rogélio Barchetti Urrêa, Prefeito Municipal (fl. 218).

<sup>3</sup> A despeito de não ter sido apresentado o Termo de Ciência e de Notificação - mesmo após expressamente requisitado pela Fiscalização (fls. 122/122-E) -, os interessados foram regularmente notificados por meio de publicações no DOE de 09-10-12 (fl. 422) e de 26-07-13 (fl. 496).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



com os de mercado, descumprindo os artigos 3º e 43, IV, da Lei de Licitações, bem como não observando os princípios da economicidade e da eficiência e contrariando decisão análoga deste Tribunal no processo TC-005090/026/08;

- f) Não foi apresentado o Termo de Ciência e de Notificação;
- g) Publicação extemporânea do extrato do contrato, contrariando o art. 61, parágrafo único da Lei Federal 8.666/93;
- h) O termo aditivo foi firmado após encerrada a vigência contratual;
- i) O valor aditado decorre da ausência de orçamento detalhado e estudo técnico adequado, indicando que houve falha na fase interna da licitação (planejamento), pois não se procedeu à adequada definição quantitativa do objeto;
- j) Não consta dos autos a autorização para celebração do termo aditivo;
- k) Apesar da liquidação total dos serviços prestados, ainda existem resíduos acondicionados de forma inadequada e expostos a intempéries, colocando em risco a saúde da população e o meio ambiente;
- l) Existência de empenhos liquidados pendentes de pagamento - no valor de R\$ 279.375,00 -, o que redundou em ação de execução de título extrajudicial movida pela contratada contra a Prefeitura.

Concluiu, ao final, pela irregularidade da licitação, do contrato e do termo aditivo, com proposta de aplicação de multa por desatendimento a requisição da Fiscalização.

**1.5** Notificados os interessados, o **ex-Prefeito**<sup>4</sup> (fls. 431/462) apresentou as justificativas e os documentos que entendeu cabíveis.

Em relação ao orçamento básico, informou inicialmente que *"a pesquisa de preço [...] foi efetivamente realizada, de maneira formal, através de cotações realizadas junto a 3 (três) empresas do ramo, definindo-se assim a média de preços praticados no mercado"*<sup>5</sup>.

Prosseguiu relatando que *"após a abertura do envelope*

<sup>4</sup> Sr. Rogélio Barchetti Urrêa, por meio de representante regularmente constituído.

<sup>5</sup> Pesquisa juntada às fls. 457/462.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



*contendo a proposta da única licitante, verificou-se que o apresentado estava superior ao valor estimado pela Administração", mas que "a Comissão de Licitação, após estudo, concluiu que a referida proposta estava em conformidade com os preços praticados pelo mercado", sustentando que, assim, "não infringiu o artigo 48 da Lei Regedora da matéria, ao contrário, cumpriu-se o ali disposto concomitantemente com o que dispõe o artigo 43 da mesma lei".*

Sobre a ausência de planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do serviço, asseverou que *"o orçamento apresentado pelas empresas [pesquisadas] contém todos os serviços desejados pela Administração e que compõe o objeto".*

Aduziu que, a despeito do não encaminhamento do Termo de Ciência e de Notificação, *"a autoridade responsável sempre atendeu as requisições deste Tribunal, assim que instada através das intimações veiculadas no Diário Oficial do Estado para esclarecimentos",* pleiteando, assim, o relevamento da falha.

Admitiu ter havido atraso na publicação do extrato do contrato, ponderando, todavia, que *"realizou a publicação dos atos no Semanário Oficial de Avaré, apenas com 9 dias de atraso",* razão pela qual entende que a impropriedade possa ser objeto de recomendação.

Quanto ao termo aditivo, destacou preliminarmente que *"o mesmo foi realizado dentro do limite estabelecido no artigo 65 da Lei de Licitações e Contratos" e que "a Secretaria de Meio Ambiente justificou expressamente que a celebração do termo aditivo era necessária em razão do aumento da quantidade de resíduo contendo amianto",* argumentando que *"caso não fossem realizados, colocariam em risco a saúde da população".*

Defendeu que a inexistência de expressa autorização para celebração do termo aditivo pode ser suprida pela própria subscrição do ajuste pela autoridade superior, requerendo, ao final, julgamento pela regularidade de toda a matéria.

**1.6** Determinado o retorno do feito para prosseguimento do acompanhamento da execução contratual, a **Fiscalização** (fls. 473/482) registrou os seguintes apontamentos:

a) A ausência da indicação da dotação orçamentária suficiente para a realização da despesa pelo ordenador traz consequências de



grande impacto na execução orçamentária e na situação financeira do Município, eis que os sucessivos déficits - nos exercícios de 2008 a 2011 - implicaram na falta de recursos para pagamento de fornecedores e na falta de liquidez frente a seus compromissos de curto prazo, a exemplo da parcela de serviço que pende de pagamento nos presentes autos;

b) A realização da pesquisa de preços não se confunde com o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários e, assim, resta descumprido o artigo 7º, §2º, II, da Lei Federal 8.666/93;

c) Não houve manifestação quanto à ausência do estudo técnico adequado, desatendendo o art. 15, § 7º, I e II, da Lei Federal 8.666/93;

d) A Prefeitura não apresentou documentos comprobatórios dos 'estudos' supostamente realizados pela comissão de licitação a amparar a contratação, cujo valor foi 99,09% superior ao valor estimado pela Administração;

e) Não foram elididos os apontamentos relativos: ao não encaminhamento do Termo de Ciência e de Notificação; à publicação extemporânea do extrato do contrato; à formalização de termo aditivo após encerrada a vigência contratual; à insuficiência das justificativas apresentadas para a celebração do termo aditivo de acréscimo de 25%; à falta de autorização para que se firmasse o aditamento;

f) O local onde se encontra o amianto foi devidamente cercado e emplacado no sentido de informar a periculosidade existente, visando coibir a entrada de pessoas no local, conforme relatório fotográfico.

Ao final, ratificou seu posicionamento pela irregularidade do procedimento licitatório, do contrato e do aditivo examinados.

**1.7** Analisando as razões apresentadas, a **Assessoria Técnico-Jurídica** divergiu acerca do mérito da matéria.

A unidade de engenharia (fls. 484/485), consignando que "*a destinação final dos resíduos contendo amianto é dirigida para resíduos perigosos, aptos a receber os resíduos classificados na NBR 10004.2004 e devem ser encaminhados a áreas de transbordo e triagem, com obrigatoriedade do Registro da Destinação dos Resíduos retirados e dispostos*", entendeu que deveria ser encaminhado, pela Prefeitura, "o



*cadastro da CETESB" e, pela empresa, "toda documentação legal inerente a sua atividade, inclusive o Registro da Destinação dos Resíduos retirados e dispostos".*

A unidade de economia (fl. 486) registrou que *"dos 3 orçamentos obtidos, 2 não foram nominalmente endereçados à Prefeitura, nem continham descrição do objeto licitado" e que "a defesa [...] não apresentou o 'estudo' que levou a Comissão de Licitação a concluir que a proposta da única licitante - apesar de acima do preço estimado, se encontrava em conformidade com o mercado", concluindo pela reprovação do feito.*

A unidade jurídica (fls. 487/489) acolheu a análise da Fiscalização e de sua congênere de economia quanto à insuficiência das justificativas apresentadas para elucidação dos pontos inquinados, manifestando-se pela irregularidade da matéria.

A Chefia da ATJ (fls. 490/492), a despeito de considerar que *"os vícios observados na instrução processual já são fortes o suficiente para macular todo o procedimento"*, propôs o envio de nova notificação à Prefeitura para elucidação dos pontos suscitados pela unidade de engenharia, posicionamento igualmente adotado pelo **Ministério Público de Contas** (fl. 493).

**1.8** Notificados os interessados, o **ex-Prefeito**<sup>6</sup> (fls. 499/530) ingressou com os esclarecimentos e a documentação que reputou pertinentes.

Acostou aos autos *"documentos referentes à empresa WPA, contendo os manifestos de transporte de resíduos numerados de 01 a 13, contendo: caracterização do resíduo, aceite da administração, do transportador e do recebimento dos resíduos no destino final"* (fls. 510/523), bem como *"declaração para transporte informando que os resíduos encontram-se devidamente acondicionados"* (fl. 525), *"Certificação de Movimentação de Resíduos de Interesse Ambiental emitido pela CETESB"* (fls. 527/528) e *"Certificado emitido pela Resicontrol Soluções Ambientais Ltda."* (fl. 530), os quais, no seu ver, evidenciam que *"os resíduos sólidos foram destinados de acordo com as normas e regulamentos aplicáveis no Estado de São Paulo, aprovados pelo Órgão Estadual de Controle*

---

<sup>6</sup> Sr. Rogélio Barchetti Urrêa.



*Ambiental"*, sendo elidida, assim, a irregularidade apontada no feito.

Repisou os argumentos anteriormente expendidos acerca do orçamento básico e da ausência de planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários do serviço, pleiteando o julgamento pela aprovação dos atos praticados, *"haja vista a ausência de prejuízo ao certame e ao erário"*.

**1.9** Analisando as razões apresentadas, a **Assessoria Técnico-Jurídica** convergiu pela regularidade matéria.

A unidade de engenharia (fls. 531/533) consignou que *"as normas legais foram observadas com a vinda dos documentos às fls. 511/530"* e que *"o escopo principal atingiu a conclusão"*, opinando pela boa ordem do feito, posicionamento acompanhado pelas unidades de economia (fl. 534) e jurídica (fls. 535/536).

A Chefia da ATJ (fls. 537/540) entendeu que *"os argumentos de defesa alcançaram, desta feita, esclarecer as questões relativas ao orçamento básico, prévia cotação de valores e preço pactuado e memorial descritivo"* e que, *"diante da conclusão a contento do objeto contratado"*, as demais falhas *"podem ser remetidas ao campo das recomendações"*.

**1.10** O **Ministério Público de Contas** (fl. 541) obtemperou que, *"como as questões cingem-se a aspectos que refogem ao campo das ciências jurídicas [...] há de prevalecer o entendimento que se funda em conhecimentos técnico-científicos"*, e, assim, *"se os Setores de Engenharia e de Economia desse Egrégio Tribunal de Contas concluíram que não há irregularidades a macular os procedimentos empreendidos pela Origem, em idêntico sentido deve se posicionar o Ministério Público de Contas"*.

## **2. VOTO**

**2.1** Preliminarmente, cumpre registrar que estes autos resultam de determinação da Substituta de Conselheiro Cristiana de Castro Moraes no processo que cuidou do exame das contas de 2009 da Prefeitura Municipal de Avaré (fls. 114/115).

**2.2**

Feita

esta



consideração, entendo que a licitação, o contrato, o termo aditivo e a execução contratual não se encontram em condições de receber a aprovação desta Corte de Contas.

**2.3** Posto isto, ainda que alguns dos óbices suscitados no feito possam ser levados ao campo das recomendações - como a publicação intempestiva do extrato do contrato na imprensa, a falta de autorização expressa para celebração do termo aditivo e o não encaminhamento do Termo de Ciência e de Notificação - remanescem falhas graves o suficiente para condenar toda a matéria, notadamente diante do fato de que o certame contou com a participação de apenas 1 (uma) proponente e de que o valor obtido na licitação se mostrou demasiada e injustificadamente superior àquele estimado pela Administração.

**2.4** Iniciando o exame do feito pelo vício contido na dita 'fase interna' do procedimento de contratação pública, entendo que a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição dos custos unitários é fator de suma relevância para a reprovação dos atos praticados.

Isto porque comprometeu, em um primeiro momento, a prévia aferição dos preços praticados no mercado, o que se comprova pela constatação da equipe de Fiscalização da UR-02/Bauru de que, dos 3 (três) orçamentos cotados junto a empresas do ramo, 2 (dois) não identificam o objeto licitado e o valor total.

Como consequência lógica, esta deficiência no orçamento interferiu, também, na elaboração de propostas pelos potenciais interessados em acorrer ao certame, o que se verifica pela já mencionada participação de 1 (uma) única licitante.

**2.5** A bem da verdade, quer me parecer que esta falha teve grande parcela de contribuição em outra grave irregularidade verificada no feito, qual seja, a falta de comprovação da compatibilidade do preço ajustado com aquele praticado no mercado.

Afinal, um orçamento básico fidedigno constitui um dos pilares para o sucesso de uma contratação, inicialmente como ferramenta de aferição da realidade dos preços de mercado e de balizamento para a formulação de propostas e, posteriormente, como referencial para



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



juízo e aceitabilidade das propostas financeiras apresentadas em um certame.

No caso concreto, não há como aceitar que a Administração tenha firmado contrato apresentando valor - de R\$ 287.500,00 - 99,09% superior ao estimado - de R\$ R\$ 144.400,00-, eis que o responsável não logrou trazer qualquer elemento fático a justificar tamanha discrepância de preços, limitando-se a afirmar que a comissão de licitação teria realizado 'estudo' que comprovaria a compatibilidade do valor proposto com o verificado no mercado.

Portanto, não foi atendido um dos objetivos primordiais da licitação, o de selecionar a proposta mais vantajosa à Administração, sendo ainda desrespeitado um dos princípios que deve nortear toda e qualquer contratação pública, o da economicidade.

**2.6** Mas isto não é tudo, pois há, ainda, outros aspectos relativos à 'fase interna' que causaram efeitos negativos na contratação.

Neste sentido, merece crítica a ausência da indicação da dotação orçamentária suficiente para a realização da despesa, eis que, na presente situação, a Prefeitura deixou de pagar à contratada R\$ 279.375,00, o que redundou em ação de execução de título extrajudicial movida pela empresa contra o executivo municipal.

De outra senda, entendo que a falha na definição quantitativa do objeto foi responsável direta pelo acréscimo de 25% levado a efeito por meio do termo aditivo nº 073/10, evidenciando o pouco cuidado da Administração na quantificação da necessidade a ser atendida.

Agrava o quadro o fato de que, mesmo após ter sido promovida referida majoração e de ter ocorrido a liquidação total dos serviços prestados, constatou-se - mediante vistoria realizada pela competente equipe de Fiscalização da UR-02/Bauru - a existência de resíduos de amianto acondicionados de forma inadequada e expostos a intempéries, colocando em risco a saúde da população e o meio ambiente.

**2.7** Por fim, considero irregular a execução contratual, porquanto o descaso no acondicionamento dos resíduos só foi solucionado após a municipalidade ter sido instada por este Tribunal a adotar providências - em decorrência das vistorias realizadas pela Fiscalização (fls. 400/421 e 473/482) e do parecer da unidade de engenharia da ATJ (fls. 484/485).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



**2.8** Diante do exposto, voto pela irregularidade da licitação, do contrato, do termo aditivo e da execução contratual em exame, bem como pela ilegalidade dos atos ordenadores das despesas decorrentes, com determinação para as providências previstas no artigo 2º, incs. XV e XXVII, da Lei Complementar estadual nº 709/93, devendo a Administração, no prazo de 60 (sessenta) dias, dar ciência a este Tribunal das medidas adotadas.

Voto, ainda, pela aplicação de multa ao responsável, Sr. Rogélio Barchetti Urrêa - Prefeito que autorizou a abertura da licitação (fl. 132), homologou o certame (fl. 218) e assinou o contrato (fl. 224) -, nos termos do inciso II do artigo 104 do referido diploma legal, pela infração aos princípios e aos dispositivos legais mencionados no corpo deste voto, no valor equivalente a 300 UFESP's (trezentas Unidades Fiscais do Estado de São Paulo), a ser recolhido ao Fundo Especial de Despesa deste Tribunal no prazo de 30 (trinta) dias do trânsito em julgado da presente decisão.

Sala das Sessões, 27 de outubro de 2015.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**CONSELHEIRO**