

ANÁLISE COMPLEMENTAR DE DEFESA

PROCESSO: 1031253

NATUREZA: DENÚNCIA

DATA DA AUTUAÇÃO: 28/11/2017

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE GUIDOVAL

RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

1- INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Denúncia oferecida por Nilson Lopes de Melo Filho, em face de possíveis irregularidades no Processo Licitatório 1668/2017, Edital de Pregão Presencial 071/2017, promovido pela Prefeitura Municipal de Guidoval, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada para a execução dos serviços públicos de coleta de lixo, de tratamento e destinação final de resíduos, contemplando a coleta municipal, o transbordo e o transporte dos resíduos provenientes do Município de Guidoval.

2- HISTÓRICO

Em 27/11/2017, o denunciante apresentou documento com os fundamentos da denúncia, Peça nº 18, fls. 01/06, assim como o Edital de Pregão Presencial nº 071/2017, promovido pela Prefeitura Municipal de Guidoval – MG.

Após a distribuição dos autos, o exmo. Conselheiro substituto Licurgo Mourão, relator à época, determinou, Peça nº 18, fl. 60, a intimação da sra. Soraia Vieira de Queiroz, Prefeita Municipal de Guidoval, para que, no prazo de 72 horas, prestasse esclarecimento sobre os fatos constantes da denúncia.

Em função da inércia da senhora Soraia Vieira, que não se manifestou, a então relatora, Conselheira Adriene Andrade, encaminhou os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) e à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CFOSEP), para analisar os pontos abordados na denúncia.

A CFEL emitiu relatório, Peça nº 18, fls. 68/69, concluindo pelas seguintes irregularidades no Edital de Pregão Presencial nº 071/2017:

1. Ausência de ato declaratório de licitação deserta.
2. Republicação do novo edital com mesma numeração do edital anterior referente à licitação deserta.
3. Exigência de atestado de responsabilidade técnica, emitido em nome da empresa e dos seus responsáveis técnicos, acompanhados de CAT emitidos pelo CREA.
4. Exigência de quantidades mínimas de licenças ambientais de estações de transbordo em nome da empresa licitante.
5. Exigência de comprovação de propriedade dos caminhões através de DUT/CRV em nome da empresa licitante.

Ato contínuo, esta Coordenadoria emitiu relatório, Peça nº 18, fls. 94/94v, concluindo pela necessidade de diligência, a fim de que a Prefeitura de Guidoal apresentasse as fases interna e externa do Processo Licitatório 1668/2017 – Pregão Presencial 071/2017, bem como os pagamentos realizados.

Nesse sentido, a senhora Soraia Vieira de Queiroz encaminhou documentação juntada aos autos, Peças nº 18 e 19, fls. 99/366, que foi encaminhada para análise por esta Coordenadoria.

A 1ª CFOSE, Peça nº 19, fls. 368/371, emitiu novo relatório técnico concluindo pela procedência dos apontamentos de indefinição das parcelas de maior relevância e de não parcelamento do objeto.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas de Minas Gerais emitiu manifestação preliminar, Peça nº 19, fls. 373/374v, requerendo a citação dos responsáveis.

Ato contínuo, o exmo. Conselheiro Relator Durval Ângelo remeteu, Peça nº 19, fls. 375/375v, os autos à Unidade Técnica, uma vez que observou que tanto a CFEL como a CFOSE não tinham analisado as retificações posteriores do edital de licitação.

Em relatório técnico, Peça nº 19, fls. 401/404v, a 1ª CFM concluiu que persistiram as irregularidades relacionadas a:

- (i) ausência de ato declaratório de licitação deserta; e
- (ii) republicação do novo edital com mesma numeração do edital anterior referente à licitação deserta.

Por outro lado, o relatório técnico concluiu que foram **sanadas** as irregularidades relacionadas a:

- (iii) exigência de atestado de responsabilidade técnica em nome da empresa e dos seus responsáveis técnicos, acompanhados de CAT emitidos pelo CREA;
- (iv) exigência de quantidades mínimas de licenças ambientais de estações de transbordo em nome da empresa licitante; e
- (v) exigência de comprovação de propriedade dos caminhões através de DUT/CRV em nome da empresa licitante.

Em sequência, esta Unidade Técnica emitiu novo relatório técnico, Peça nº 19, fls. 406/411, concluindo que **persistiam as irregularidades** anteriormente apontadas por esta Coordenadoria, **além de adicionar outras, verbis**:

Isto posto, entende esta Unidade Técnica que **persistem as irregularidades** anteriormente apontadas pela equipe técnica deste Tribunal abaixo relacionadas:

4.1) Indefinição das parcelas de maior relevância

4.2) Não parcelamento do objeto

A estas **somam-se as seguintes irregularidades**, consideradas restritivas e que podem ter dado causa a direcionamento do objeto da licitação:

4.3) Exigência de Licença de Operação de estação de transbordo na fase de habilitação;

4.4) Exigência de disponibilidade de 2 caminhões compactadores com capacidade mínima de 12 m³ para a coleta, quando a quantidade coletada pelo município é inferior à capacidade mínima de caçambas;

4.5) Exigência de disponibilidade de 2 caminhões Roll ON-OFF, para o transporte do material desde a estação de transbordo até o Centro de Tratamentos de Resíduos – CTR em Rodeiros;

4.6) Exigência de visita técnica;

4.7) Indícios de sobrepreço.

Assim, considerando as irregularidades apontadas e que o município pode estar pagando por quantidade superior àquela realmente coletada e destinada a estação de transbordo propõe-se que seja realizada, com a maior urgência, auditoria no município com o objetivo de apurar o quantitativo correto coletado e, se for o caso, levantar o dano causado pela presente contratação. (Grifou-se)

Ato contínuo, o relator encaminhou novamente os autos à 1ª CFOSE para que avaliasse a possibilidade de substituição da auditoria proposta por novas diligências, dado o contexto de restrição de auditorias e inspeções como medida preventiva ao contágio da Covid-19, além de realizar nova análise com base na última versão do edital (fls. 248 a 271 e 376 a 399, Peça nº 19).

Após reanálise, a 1ª CFOSE concluiu (peça nº 22) pela persistência das irregularidades apontadas anteriormente, exceto a exigência de visita técnica. Em relação à possibilidade de conversão da auditoria em diligência, deixou o exercício de juízo à cargo do Exmo. Relator.

À peça nº 26, o relator determinou a **citação** dos seguintes responsáveis:

1. **Vanessa do Nascimento de Almeida**, responsável pela Secretaria de Meio Ambiente e Limpeza Urbana;
2. **Pablo Luiz Santos de Castro**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Guidoal em 2017;
3. **Joana D'arc de Faria Vieira**, membro da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Guidoal em 2017;
4. **Regina do Carmo da Silva Emiliano**, membro da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Guidoal em 2017;
5. **Cláudia Barroso Barros**, Procuradora da Prefeitura Municipal de Guidoal em 2017; e
6. **Soraia Vieira de Queiroz**, Prefeita do Município de Guidoal.

Na mesma peça, o relator também determinou a intimação dos sócios da empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda., para que **apresentassem esclarecimentos**, e do atual Secretário de Obras e Urbanismo de Guidoal para envio de documentação complementar.

- O Sr. Tiago Ladeira Agostinho, sócio da empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda., apresentou **esclarecimentos** à peça nº 59 do SGAP.
- O Sr. Wanderley Quirino Coelho se manifestou à peça de nº 40 informando que não ocupava mais o cargo de Secretário de Obras e que não sabia quem ocupara o cargo na ocasião.
- A Sra. Soraia Vieira de Queiroz se manifestou à peça de nº 65.

Os demais citados não se manifestaram, conforme certidão juntada à peça de nº 66.

Em seguida, o relator encaminhou os autos para que esta Unidade Técnica analise a defesa da Sra. Soraia Vieira de Queiroz, bem como a manifestação da empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda.

O Relatório elaborado por esta Unidade Técnica, Peça nº 69, concluiu que os documentos trazidos pela defendente Soraia Vieira de Queiroz não foram capazes de afastar as irregularidades apontadas na análise inicial, no tocante a:

- indefinição das parcelas de maior relevância;*
- não parcelamento do objeto;*
- exigência de licença de operação de estação de transbordo na fase de habilitação;*
- exigência de disponibilidade de dois caminhões compactadores com capacidade mínima de 12 m³ para a coleta, quando a quantidade coletada pelo município é inferior à capacidade mínima de caçambas;*
- exigência de disponibilidade de pelo menos dois caminhões do tipo Roll on-off;*

Em relação ao apontamento de indícios de sobrepreço, o Relatório Técnico elaborado por esta coordenadoria esta Unidade Técnica também concluiu que os argumentos trazidos pela Sra. Soraia Vieira de Queiroz **não foram suficientes para afastar a irregularidade**, e sugeriu que fosse **citada a contratada** União Recicláveis Rio Novo Ltda., que havia somente prestado esclarecimentos, para que apresentasse documentação que demonstre regularidade dos quantitativos e preços contratados, como composições de custos, estudos técnicos, memoriais de cálculo, tickets de pesagem dos quantitativos de resíduos, dentre outros documentos que julgue pertinente para elucidação dos fatos.

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas apresentou Requerimento, Peça nº 71, no sentido de que houvesse o saneamento do processo com a citação da empresa contratada, União Recicláveis Rio Novo Ltda., para que se manifeste quanto aos apontamentos de irregularidade trazidos no relatório técnica.

Após o despacho do Relator com a **citação** da empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda, Peça nº 72, a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda apresentou sua manifestação à Peça nº 76, que será analisada por esta Unidade Técnica no presente relatório, em uma **Análise Complementar de Defesa**.

Dessa forma, o presente relatório técnico tem por finalidade analisar o conteúdo da defesa da empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda em face do apontamento de indícios de sobrepreço, uma vez que as defesas dos outros citados e dos outros apontamentos já foram apresentadas no Relatório de Análise de Defesa à Peça nº 69.

3– MANIFESTAÇÃO

3.1 – Apontamento:

Dos indícios de sobrepreço.

3.1.2 – Análise anterior desta Unidade Técnica:

Em resumo, foi realizado por esta Unidade Técnica (Peça nº 69) um novo cálculo do quantitativo de resíduos a partir do procedimento PROC-IBR-RSU 001/2017 – Análise do Quantitativo de Resíduos Sólidos Domiciliares – do Instituto Brasileiro de Obras Públicas (IBRAOP).

Esse cálculo obteve o **quantitativo mensal de 107,25 ton**, mesmo adotando premissas conservadoras como a taxa de contribuição de 0,5 kg/hab/dia e atendimento de toda a população do município.

Logo, o entendimento desta Unidade Técnica é de que o Termo de Referência superestimou o quantitativo de resíduos mensais em cerca de no mínimo 40%.

Além disso, ressaltou esta Unidade Técnica que o regime de execução inadequado e adotado para o caso em tela (empreitada por preço global) contribui para que seja pago por serviços não prestados, uma vez que não ocorre a pesagem dos resíduos.

Por fim, o estudo da Unidade Técnica (Peça nº 69) apresentou tabela apresentando a diferença entre o estimado por esta coordenadoria e o valor medido, apresentando um potencial dano ao erário, até maio de 2020, de R\$ 348.848,50. Considerando os 48 meses de vigência contratual, o potencial dano ao erário poderia chegar a R\$ 586.872,00.

3.1.2 – Razões de defesa apresentadas:

Em resumo, a defesa da União Recicláveis Rio Novo Ltda. (Peça nº 76) alegou que, em complemento à manifestação feita pelo sócio gestor da empresa, foram ratificadas as informações e acrescentados argumentos que pouco destoaram do teor já declinado a essa Corte, vez que a empresa prestadora dos serviços se limitou a participar e vencer o certame, não tendo participação ou se imiscuindo na fase interna, nas razões ou motivos administrativos para a estruturação do edital.

Reiterou integralmente, por este motivo, a Manifestação anteriormente apresentada.

Aduziu o defendente que, como a União Recicláveis é integrante da iniciativa privada, não detém expertise ou *know how* para se imiscuir nos meandros da Administração Pública, sobremaneira por não possuir qualquer poder para promover ingerências nos atos praticados pelos agentes públicos durante as fases interna, externa e decisória de qualquer certame, notadamente os certames dos quais participa.

Ressaltou a defesa que, ainda que a empresa quisesse, não tinha ela qualquer poder que lhe permitisse impor a forma através da qual deveria ser contratada, e não detém corpo técnico capaz de aferir ou aprofundar no debate acerca das intrincadas formalidades exigidas pela e para a Administração Pública, limitando-se a não compactuar com qualquer ato que lhe pareça a margem da lei.

3.1.3 – Análise das razões de defesa:

Conforme Relatório Técnico elaborado por esta coordenadoria (Peça nº 69), foi estabelecido que é de responsabilidade da **contratante** e da **contratada** demonstrarem, por meio de composições de custos, estudos técnicos, memoriais de cálculo, tickets de pesagem dos quantitativos de resíduos, dentre outros documentos, a regularidade do preço e da quantidade contratada, que se mostraram em valores desarrazoados conforme o estudo daquela peça.

Nesse sentido, o exmo. Conselheiro Relator Durval Ângelo determinou a citação da empresa **contratada**, União Recicláveis Rio Novo Ltda., que só havia apresentado esclarecimentos, uma vez que a defesa da **contratante** já tinha sido analisada por esta coordenadoria.

Todavia, a defesa da **contratada**, Peça nº 76, não apresentou composições de custos, estudos técnicos, memoriais de cálculo, tickets de pesagem dos quantitativos de resíduos ou quaisquer outros documentos que comprovassem a adequação dos preços contratados e pagos.

A argumentação colocada pelo defendente é a de que não poderia ser responsabilizada por atos que envolvem exclusivamente o poder público, como a definição do sobrepreço na fase interna da licitação, uma vez que a empresa se limitou a participar e vencer o certame.

Sobre esse assunto, reiterando o posicionamento desta Unidade Técnica em Relatório de Análise de Defesa (Peça nº 69), o entendimento pacificado nesta Corte de Contas é o de que particulares que derem causa a irregularidades que tenham como resultado dano ao erário são passíveis de responsabilização e devem responder solidariamente ao gestor público, *in verbis*:

“O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais tem, entre outras competências, a de responsabilizar, em processos de controle externo, particular que tiver dado causa a irregularidade da qual tenha resultado dano ao erário estadual ou a erário municipal.”
(Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 969.520)

Essa responsabilização também encontra amparo no art. 25 da Lei 8.666/1993:

Art. 25. (...)

§2º. Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o

fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Nesse sentido, este Relatório Técnico de Análise Complementar de Defesa **reitera a análise anterior desta coordenadoria** (Peça nº 69) de forma integral, uma vez que não foram demonstradas composições de custos, estudos técnicos, memoriais de cálculo, tickets de pesagem dos quantitativos de resíduos ou quaisquer outros documentos que comprovassem a adequação dos preços contratados e pagos.

Assim, o entendimento desta Unidade Técnica é de que o quantitativo máximo entendido como razoável, utilizando premissas conservadoras como taxa de geração de resíduos de 0,5 kg/hab/dia e atendimento a 100% da população, seria o de 107,25 ton/mês, que resulta em um preço mensal de R\$ 30.673,50. Logo, entende-se que o preço contratado foi superavaliado em cerca de 40%. Os cálculos pormenorizados estão no relatório técnico de Peça nº 69.

A partir das medições enviadas, entre janeiro de 2018 e maio de 2020, conforme a tabela produzida por esta Unidade Técnica (Peça nº 69, pg. 20), houve uma diferença entre o estimado e o medido no montante de **R\$ 348.848,50**.

Após todo o procedimento de contraditório e ampla defesa disponibilizado aos responsáveis indicados, que enviaram esclarecimentos e posteriormente peças de defesa, não foi possível observar quaisquer documentos que comprovassem a adequação dos preços contratados.

Dessa forma, entende esta Unidade Técnica que houve o sobrepreço na planilha e o dano ao erário no montante de **R\$ 348.848,50** até as medições de maio de 2020. Reitera-se, ainda que considerando os 48 meses de vigência contratual, esse dano pode chegar a R\$ 586.872,00.

3.1.5 – Conclusão da análise da defesa:

Diante do exposto nesta análise técnica, esta Coordenadoria entende que os documentos trazidos pelo defendente União Recicláveis Rio Novo Ltda. **não são capazes de afastar as irregularidades** apontadas na Análise Técnica de Defesa desta Coordenadoria (Peça nº 69) no tocante a:

- Dos indícios de sobrepreço.

3.1.5 – Medidas propostas após análise da defesa:

Em razão das irregularidades apuradas, esta Unidade Técnica sugere a adoção das seguintes medidas por parte desta Corte de Contas:

- Determinação ao responsável ou a quem lhe haja sucedido para adoção de providências com vistas a evitar a reincidência, quando verificadas faltas ou impropriedades de caráter formal, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações (art. 275, inciso II do Regimento Interno do TCEMG);
- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16) aos responsáveis citados pelo Relator na peça nº 24.
- Ressarcimento de dano causado ao erário, nos termos do art. 94 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

4– CONCLUSÃO

Diante do exposto nesta **Análise Complementar de Defesa**, e considerando também a Análise de Defesa produzida por esta Unidade Técnica (Peça nº 69), em relação ao apontamento de **indícios de sobrepreço**, esta Unidade Técnica entende que os argumentos trazidos pela União Recicláveis Rio Novo Ltda. **não são suficientes para afastar a irregularidade apontada**, sugerindo que sejam adotadas as providências apresentadas no item 3.1.5.

Nos demais pontos, **reitera-se** as conclusões da manifestação anterior desta Unidade Técnica:

Diante do exposto nesta análise técnica, esta Coordenadoria entende que os documentos trazidos pela defendente Soraia Vieira de Queiroz não são capazes de afastar as irregularidades apontadas na análise inicial no tocante a:

- i. indefinição das parcelas de maior relevância;
- ii. não parcelamento do objeto;

- iii. exigência de licença de operação de estação de transbordo na fase de habilitação;
- iv. exigência de disponibilidade de dois caminhões compactadores com capacidade mínima de 12 m³ para a coleta, quando a quantidade coletada pelo município é inferior à capacidade mínima de caçambas;
- v. exigência de disponibilidade de pelo menos dois caminhões do tipo Roll on-off;

Para estas irregularidades, esta Unidade Técnica sugere como medidas cabíveis:

- Determinação ao responsável ou a quem lhe haja sucedido para adoção de providências com vistas a evitar a reincidência, quando verificadas faltas ou impropriedades de caráter formal, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações (art. 275, inciso II do Regimento Interno do TCEMG);
- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16) aos responsáveis citados pelo Relator na peça nº 24.

Analogamente, em relação ao apontamento de indícios de sobrepreço, esta Unidade Técnica entende que os argumentos trazidos pela Sra. Soraia Vieira de Queiroz não são suficientes para afastar a irregularidade. (...)

1ª CFOSE/DFME, 25 de junho de 2021.