

**Processo n.:** 1.066.520

**Natureza:** Denúncia

**Denunciante:** Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais - SINDILURB

**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Cristais

**Relator:** Conselheiro Subst. Telmo Passareli

**Data da Autuação:** 26/03/2019

## 1 Identificação

Os autos tratam de Denúncia apresentada pelo Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais – SINDILURB, sobre possíveis irregularidades no Processo Licitatório nº 029/2019, regido pelo edital do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 019/2019, promovido pela Prefeitura Municipal de Cristais relativos à prestação de serviços de limpeza urbana, posteriormente substituído pelo já homologado processo licitatório 087/2019, pregão presencial 047/2019, tendo o mesmo objeto.

## 2 Histórico

Recebida a documentação de fls.01/45, o Conselheiro-Presidente, em despacho de fl.48, determinou sua autuação como Denúncia e a sua distribuição, nos termos do caput do artigo 305 da Resolução n. 12/2008.

Os autos foram distribuídos ao Conselheiro Substituto Victor Meyer, fl. 49, que, em 27/03/2019, em despacho de fl. 50/51, determinou a intimação dos responsáveis para oitiva prévia acerca da denúncia, bem como sobre a insuficiência de informações no termo de referência, e que fossem encaminhados os documentos relativos às fases interna e externa do Processo Licitatório nº 029/2019.

Devidamente intimados, os responsáveis apresentaram, em 29/03/2019, a manifestação presente às fls. 59/62, 65 e 111, assim como a documentação de fls. 66/103 e 112/116.

Em 07/05/2019, no despacho de fl. 109, o Relator determinou que os autos fossem encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) para análise do instrumento convocatório e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas (MPC) para manifestação preliminar.

A CFEL procedeu ao exame de fls. 118 a 119, em 15/05/2019, concluindo que o objeto seria de engenharia e entendendo ser necessário o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia para análise.

Na mesma data, no despacho de fl. 121, o Relator encaminhou os autos a esta Coordenadoria para o exame do instrumento convocatório.

Em sua análise, em 30/05/2019, esta Unidade Técnica entendeu não haver irregularidades quanto à utilização da modalidade pregão para o objeto previsto em edital, contudo que haveria quanto à previsão de contratação utilizando-se do Sistema de Registro de Preços.

Os autos foram, então, encaminhados ao MPC que, em 20/08/2019, em seu parecer de fls. 127/130v, requereu o aditamento da denúncia com as seguintes irregularidades:

1. Inobservância de soluções preferenciais definidas na Política Nacional de Resíduos Sólidos;
2. Insuficiência do Termo de Referência;
3. Exigência de quitação junto à entidade de classe.

Ato contínuo, o Relator, em 26/08/2019, no despacho de fls. 131/135, acolheu as conclusões do órgão técnico e do Ministério Público de Contas, com ressalvas, e determinou (*ad referendum*) a manutenção da suspensão do processo licitatório 029/2019, pregão presencial 019/2019, determinou a intimação dos denunciados para a comprovação da adoção da medida e citou-os para apresentarem defesa acerca das possíveis irregularidades apontadas.

Na sessão da 2ª Câmara do dia 29/08/2019, o colegiado referendou a decisão monocrática do Relator, às fls. 145/148.

Citados (fl. 139/141 e 149v/150v), os responsáveis não se manifestaram, conforme certificado às fls. 151 e 152, sendo os autos, então, enviados ao MPC para manifestação.

Em 05/11/2019, no seu parecer, o *Parquet* de Contas opinou pela parcial procedência dos apontamentos, que daria ensejo à aplicação de multa aos responsáveis, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, assim como a emissão de determinação aos responsáveis para que não mais pratiquem as condutas irregulares, opinando ainda no sentido de que este Tribunal providencie que sua unidade técnica competente monitore o cumprimento da determinação.

O Relator, ao receber os autos conclusos e após consulta ao site da Prefeitura Municipal de Cristais, constatou que o processo licitatório 029/2019, pregão presencial 019/2019, havia sido substituído pelo já homologado processo licitatório 087/2019, pregão presencial 047/2019 publicado em 03/09/2019, tendo o mesmo objeto.

Dessa forma, em 12/05/2020, no despacho anexado à peça 17 do SGAP, determinou a intimação dos Srs. Djalma Francisco Carvalho, Matheus Henrique Rogana e Humberto Francisco de Carvalho, signatários do edital e, respectivamente, prefeito, pregoeiro e procurador do município de Cristais para

que encaminhassem cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do processo licitatório 087/2019, pregão presencial 047/2019, bem como de eventual contrato decorrente desse certame.

Em cumprimento ao despacho, peça 17, foram juntadas, em 07/07/2020, as documentações anexadas às peças 23 a 25 do SGAP.

Na mesma data, no despacho presente à peça 28, o Relator, tendo em vista o possível descumprimento de decisão desta Corte de Contas, e especialmente a documentação apresentada pela administração municipal encaminhou os autos a esta Unidade Técnica para exame técnico.

Na manifestação, esta Coordenadoria entendeu ter sido saneadas as irregularidades referentes à utilização de Sistema de Registro de Preços para os serviços de engenharia e à exigência de quitação junto à entidade de classe na fase de habilitação.

Contudo, constatou-se que o novo instrumento convocatório apresentou a mesma irregularidade com relação ao Termo de Referência, que não apresentou qualquer dos elementos mínimos necessários à devida caracterização do serviço a ser executado, podendo ainda gerar um dano ao erário total de R\$ 68.000,00 a R\$ 170.000,00.

Ainda, solicitou-se a disponibilização dos documentos necessários à realização de uma análise mais aprofundada com relação aos valores contratados e apurar a ocorrência de sobrepreço/superfaturamento (peça n. 29).

Em novo parecer, datado de 22/09/2020, o MPC requereu que fosse realizada a diligência sugerida por esta Unidade Técnica (peça n. 30).

Posteriormente, o Relator determinou a intimação dos responsáveis para a apresentação da documentação solicitada e que, após a juntada da documentação, encaminhem-se os autos ao órgão técnico para reexame. Em seguida, ao Ministério Público de Contas. (peça n. 31).

Após a manifestação dos responsáveis, os autos retornaram a esta Unidade que, em nova análise, concluiu que somente teriam sido enviados a este Tribunal: requerimento do Escritório de Advocacia solicitando a juntada de documentos (peça 35); cópias do Contrato 090/2019 e do 1º Termo Aditivo ao referido contrato (peça 36) e cópia do Processo Pregão Presencial nº 47/2019 (peça 37). De forma que não teria sido atendida a determinação do Relator, além de não acrescentar elementos novos capazes de ensejar uma análise mais aprofundada com relação aos valores contratados e para apurar a possível ocorrência de sobrepreço/superfaturamento (peça n. 41).

Remetidos os autos novamente ao *Parquet* de Contas, este requereu a realização da diligência sugerida, assim como a aplicação da multa prevista pelo relator em razão do descumprimento da diligência (peça n. 42).

Na sequência, os autos passaram para a relatoria do Conselheiro-Substituto Telmo Passareli que, em despacho exarado a peça n. 43, determinou a reiteração da intimação do Sr. Djalma Francisco Carvalho, atual prefeito de Cristais, para que encaminhasse os documentos anteriormente especificados, para análise por esta Unidade Técnica e parecer do Ministério Público de Contas.

Ato contínuo, foram encaminhados, pelo Município de Cristais, os documentos presentes nas peças ns. 46 a 86 do SGAP.

Em 16/08/2021 os autos foram encaminhados à esta Unidade Técnica (peça n. 89), que se manifestou em 20/10/2021 (peça n. 90), pela procedência do apontamento de deficiência na caracterização do objeto por apresentação de termo de referência incompleto.

Após manifestação do MPC (peça n. 92), o Conselheiro Relator determinou em 30/05/2022 (peça n. 93) a citação dos Srs. Djalma Francisco Carvalho, Prefeito do Município de Cristais, Matheus Henrique Rogana, Pregoeiro, e Humberto Francisco de Carvalho, Procurador Municipal, para que, caso queiram, apresentassem defesa acerca das irregularidades apontadas nos autos.

Conforme Certidão de Manifestação (peça n. 105), os interessados enviaram documentação que foram anexadas aos autos às peças ns. 98 a 104, e, em seguida encaminhados a esta Unidade Técnica para manifestação, em cumprimento ao despacho à peça n. 93.

É o relatório.

### **3 Análise de defesa**

Passa-se à análise deste apontamento à luz da defesa apresentada pelos responsáveis em relação aos apontamentos desta Unidade Técnica.

#### **3.1 Apontamento**

Deficiência na caracterização do objeto (Termo de Referência incompleto)

##### **3.1.1 Análises anteriores desta Unidade Técnica de Engenharia**

Esta Unidade Técnica se manifestou às peças 7, 29, 41 e 90, relatando:

- ✓ Na peça 7 em relação ao Processo Licitatório nº 029/2019, Pregão Presencial por Registro de Preços nº 019/2019 entendendo pela ilegalidade quanto à previsão de contratação utilizando-se do mesmo como Sistema de Registro de Preços.

- ✓ Na peça 29 em relação ao Processo Licitatório nº 087/2019, Pregão Presencial nº 047/2019 entendendo que o novo instrumento convocatório apresentou a mesma irregularidade com relação ao Termo de Referência, não apresentando qualquer dos elementos mínimos necessários à devida caracterização do serviço a ser executado, podendo ainda gerar um dano total de R\$ 68.000,00 a R\$ 170.000,00, sem considerar futuros aditivos, uma vez que não se foi determinada a periodicidade no edital.
- ✓ Na peça 41 em relação ao Processo Licitatório nº 087/2019, Pregão Presencial nº 047/2019 entendendo que a documentação apresentada não atende a determinação do Cons. Relator, que determinou à Administração Municipal o envio de todas as medições, tickets de pesagem, empenhos, pagamento, notas fiscais para todos os serviços executados até então, além do plano de execução elaborado pela empresa contratada ou Prefeitura Municipal, incluindo as planilhas orçamentárias, todas as planilhas de composição dos custos unitários, BDI, Encargos Sociais e Administração Local detalhados, roteiros de coleta com os respectivos mapas e distâncias percorridas por setor e turno, além do quantitativo de funcionários referentes ao processo licitatório 087/2019, pregão presencial 047/2019. Tal documentação possibilitaria verificar se os preços e quantitativos condizem com o ajuste firmado.
- ✓ Na peça 90 em relação ao Processo Licitatório nº 087/2019, Pregão Presencial nº 047/2019 entendendo que:
  - Não foi contemplado qualquer dos elementos mínimos de um projeto básico/termo de referência, sendo apresentado apenas um quantitativo em toneladas de resíduos. A ausência de tais elementos dificulta sobremaneira a correta caracterização dos serviços a serem realizados, podendo acarretar dificuldades na obtenção dos custos corretos, possibilitando a ocorrência de sobrepreço, superfaturamento, diminuindo a competitividade, causando perda na qualidade dos serviços prestados, dificuldades na fiscalização do contrato, dentre outros fatores.
  - Que apesar de quatro empresas terem apresentado as cotações, apenas uma, a Central de Tratamento de Resíduos MG S/A, apresentou proposta de preços no pregão, portanto, pode-se considerar que houve prejuízo à competitividade.
  - Os valores que justificaram os preços apresentados na planilha orçamentária presente no edital de licitação, foram obtidos através de cotações realizadas com empresas do ramo, dentre as quais a própria contratada (fls. 2/5, peça n. 25), que, na oportunidade, apresentou cotação de R\$180,00 por tonelada, preço pelo qual o serviço foi contratado. Ao apresentar a sua proposta, a empresa, futuramente contratada, trouxe o valor unitário de R\$200,00 por tonelada, obtendo-se o preço final (R\$180,00) após negociação. Ou seja, o preço foi inicialmente R\$20,00 mais caro do que o apresentado em cotação.
  - À primeira vista, parece estranho ter havido o aumento quando da apresentação da proposta com o desconto para obtenção do valor exato apresentado anteriormente. Nesse sentido, a ausência de composições de custos unitários impede a análise precisa desta Coordenadoria em relação aos preços contratados e prejudica o controle externo.
  - É certo que a caracterização e quantificação de dano ao erário encontra-se prejudicada por conta de graves falhas na caracterização e planejamento do serviço pela Prefeitura Municipal, no entanto, justamente em razão destas falhas, há indícios de que possa existir dano.

- Por fim, a Unidade Técnica sugeriu que fosse determinada a instauração de Tomada de Contas Especial pela Administração Municipal para que fossem apurados os fatos, caracterizado e quantificado o dano e identificados os responsáveis; sugeriu ainda a aplicação de multa aos responsáveis pelo descumprimento reiterado das determinações deste Tribunal de Contas e pelas irregularidades apontadas relacionadas ao planejamento, em especial à caracterização do objeto.

### 3.1.2 Razões de Defesa

Os Srs. Djalma Francisco Carvalho, Prefeito do Município de Cristais, Matheus Henrique Rogana, Pregoeiro, e Humberto Francisco de Carvalho, Procurador Municipal apresentaram defesa em conjunto à peça 98 onde alegam, em síntese, que:

- Urge esclarecer a existência de um embaraço na análise técnica, que acabou por confundir dois procedimentos licitatórios realizados pela Administração Municipal de Cristais, questão de suma relevância que, uma vez aclarada, modificará substancialmente o exame do caso.
- Diante da denúncia e oficiada por essa Corte de Contas, a Administração Municipal, de imediato, procedeu à suspensão do certame (qual seja, Processo Licitatório nº 029/2019 – Pregão Presencial com Registro de Preços nº 019/2019), nos termos da recomendação do Tribunal de Contas, além de prestar as devidas informações e juntando a documentação solicitada.
- Desde então, o Processo Licitatório nº 029/2019 (Pregão Presencial com Registro de Preços nº 019/2019) encontra-se suspenso, não tendo havido quaisquer movimentações ou outros atos administrativos neste certame.
- A Administração Municipal realizou Processo Licitatório nº 087/2019 (Pregão Presencial nº 047/2019). Logo, é neste procedimento licitatório que a Prefeitura do Município de Cristais procedeu à contratação de serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos urbanos.
- Não há que se falar em descumprimento da decisão do Tribunal de Contas ou não entrega da documentação solicitada, pois todos os documentos relacionados ao Processo Licitatório nº 029/2019 fora devida, hábil e tempestivamente entregue a esse Tribunal, conforme se verifica da documentação constante nos autos e das provas acostadas nesta oportunidade, em que consta a correta numeração do certame objeto da denúncia, interrompido e ainda suspenso, sendo que o último ato registrado no Pregão Presencial nº 019/2019 é, de fato, a determinação de sobrestamento da licitação.
- O Processo Licitatório nº 087/2019 sequer é objeto da denúncia apresentada pelo SINDILURB, vez que questionou os atos administrativos realizados no Processo Licitatório nº 029/2019, este devidamente paralisado em acatamento à decisão da Corte de Contas.
- Ao se exigir profissional registrado no Conselho de Classe, a Administração Pública almeja a boa execução do objeto contratual, pois, em regra a contratação de empresa

particular é sempre uma atividade complexa por enfrentar uma situação em que há interesses contrapostos entre a contratada e a contratante.

- Em relação a adoção do Sistema de Registro de Preços no Pregão Presencial nº 019/2019, a Administração Municipal tomou as medidas devidas para a paralisação daquele certame, nos termos da decisão do TCE-MG, vindo a formalizar tempos depois nova licitação sob a mesma modalidade, mas sem o Sistema de Registro de Preços (Pregão Presencial nº 047/2019), de acordo com todas as recomendações do TCE-MG e do Ministério Público de Contas.

### 3.1.3 Reexame

A utilização do Sistema de Registro de Preços e a exigência de quitação à entidade de classe, apontadas respectivamente como irregulares por esta Unidade Técnica e MPC no Processo Licitatório 029/2019, foram analisadas à peça nº 29, onde se concluiu:

Procedendo-se à análise do novo edital, fl. 17 da peça 25, não figura mais o termo registro de preços anteriormente presente, passando a constar da seguinte forma:

A Prefeitura Municipal de Cristais, por meio de seu Pregoeiro Oficial, o Sr. Matheus Henrique Rogana, designado pela Portaria nº 008/2019, COMUNICA que realizará licitação na modalidade PREGÃO PRESENCIAL, cujo critério de aceitabilidade será Menor Preço Unitário [...].

Dessa forma, entende esta Unidade Técnica ter sido saneada a irregularidade nessa parte.

(...)

Havia sido apontado anteriormente pelo Ministério Público de Contas, fl. 130, que o item 6.1, “l)” e “m)” do instrumento convocatório estabeleciam a obrigatoriedade de que as sociedades empresárias licitantes, na fase de habilitação, apresentem certificado de registro e quitação junto ao CREA/MG. Tal apontamento foi posteriormente acolhido pelo Relator, fl. 133v.

Examinando o edital do novo processo licitatório, nota-se que houve a exclusão dos itens ora entendidos irregulares, portanto, não mais sendo exigida a quitação junto ao CREA/MG na fase de habilitação do certame.

Quanto à alegação da defesa de que Processo Licitatório nº 087/2019 (Pregão Presencial nº 047/2019), não faz parte da Denúncia, vale esclarecer que a análise deste Processo foi determinada pelo Conselheiro Relator (peça nº 28), conforme a seguir:

Considerando a aparente substituição do processo licitatório 029/2019, pregão presencial 019/2019 (objeto de análise dos presentes autos) pelo processo licitatório 087/2019, pregão presencial 047/2019, indicando possível descumprimento de decisão desta Corte de Contas, e especialmente tendo em vista a documentação apresentada pela administração municipal e anexada às peças 23 a 25 do SGAP, encaminho os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, para exame técnico.

Ao analisar as alegações da defesa (peça nº 98) em relação ao Processo Licitatório nº 087/2019 (Pregão Presencial nº 047/2019), não se identifica argumentos e/ou documentação em relação as irregularidades apontadas por esta Unidade Técnica, quais sejam:

- ✓ A determinação do Relator (peça nº 43) não foi atendida, visto que a documentação enviada não atende a integralidade dos documentos, principalmente os relacionados ao planejamento dos serviços licitados (planilhas de custo unitário e de composição unitária, roteiros de coleta etc.), a análise completa resta prejudicada, pela impossibilidade de averiguação da razoabilidade dos preços praticados no município, uma vez que são desconhecidos os parâmetros responsáveis pela definição dos custos e conseqüentemente dos preços contratados.
- ✓ Não foi contemplado qualquer dos elementos mínimos de um projeto básico/termo de referência, sendo apresentado apenas um quantitativo em toneladas de resíduos.
- ✓ Que a caracterização e quantificação de dano ao erário encontra-se prejudicada por conta de graves falhas na caracterização e planejamento do serviço pela Prefeitura Municipal, no entanto, justamente em razão destas falhas, há indícios de que possa existir dano.

#### **3.1.4 Conclusão**

Diferente do alegado pela Defesa, não houve “um embaraço” na análise técnica, visto está claro a qual Processo Licitatório refere-se cada apontamento desta Unidade Técnica, sendo que os argumentos apresentados não são suficientes para alterar todos os entendimentos relatados as peças nºs. 7, 29, 41 e 90. Resta claro que a contratação não foi precedida de planejamento adequado, que contemplasse estudos e projetos, resumindo-se a uma mera estimativa de quantitativo de resíduos e cotação de preços.

#### **3.1.5 Responsáveis**

- Djalma Francisco Carvalho – Prefeito do Município de Cristais na gestão 2017/2020 e 2021/2025;  
**Conduta:** Responsável pelo edital de licitação; não apresentou os documentos solicitados por este Tribunal de Contas em duas oportunidades distintas.
- Matheus Henrique Rogana, pregoeiro do Município de Cristais;  
**Conduta:** Responsável pelo edital de licitação.
- Humberto Francisco de Carvalho, procurador do Município de Cristais.  
**Conduta:** Responsável pelo edital de licitação.

#### **4 Conclusão**

Ante o exposto, entende-se que os argumentos apresentados pelas Defesas não foram suficientes para alterar os entendimentos da Unidade Técnica que manifestou à peça nº 90 pela:

- procedência do apontamento de deficiência na caracterização do objeto por apresentação de termo de referência incompleto;
- aplicação de multa de até 30% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por descumprimento de despacho, decisão ou diligência do Relator ou do Tribunal (caput e inciso III do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16);
- 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);
- a intimação do responsável para que instaure a tomada de contas especial, em conformidade ao disposto na Instrução Normativa TCEMG nº 03/2013 (inciso IV do art. 275 do Regimento Interno do TCEMG), sob pena de responsabilidade solidária.

1ª CFOSE/DFME, 20 de julho de 2022.