



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

Processo nº: 1.071.422
Natureza: Representação
Relator Atual: Conselheiro José Alves Viana
Jurisdicionado: Município de Governador Valadares
Admissibilidade: 25/06/2019
Autuação: 25/06/2019

Análise de Defesa

I – Relatório

Trata-se da representação formulada pela vereadora Rosemary Mafra Nunes Leite, na qual se questiona a legalidade do Processo Licitatório n. 379/2017, Pregão Presencial n. 111/2017, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Governador Valadares para contratação de serviços de transbordo e transporte de Resíduos Sólidos Urbanos - RSU, Classe II-A, não inerte, do Município de Governador Valadares, incluindo fornecimento de mão de obra, equipamentos e materiais, no valor estimado de R\$ 6.702.441,60 (seis milhões, setecentos e dois mil, quatrocentos e quarenta e um reais e sessenta centavos).

Em sede de análise preliminar, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (3ª CFM) se manifestou da seguinte forma, conforme relatório anexado à Peça 03:

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

Conclusão: pela improcedência da representação, no que se refere aos seguintes fatos:

- O serviço licitado não detém natureza "comum", razão pela qual a escolha da modalidade pregão foi equivocada
- Prorrogações contratuais não previstas previamente no instrumento pactuado e alteração do valor original do contrato de forma irregular.

Conclusão: pela irregularidade dos seguintes fatos apurados por esta unidade técnica:

- Sistema de Registro de Preço é incabível para o objeto licitado, em decorrência da natureza contínua.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

Posteriormente, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas apresentou o seguinte requerimento, conforme exame anexado à Peça 05:

a) a intimação do Prefeito Municipal de Governador Valadares, Sr. André Luiz Coelho Merlo, bem como do Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos, Sr. Carlos Mário Ferreira Chaia, para encaminharem cópia:

a.1) do Processo Licitatório n. 379/2017, Pregão Presencial n. 111/2017, fases interna e externa, bem como dos contratos e aditivos decorrentes;

a.2) dos processos administrativos que deram origem ao primeiro, segundo e terceiro termos aditivos ao contrato n. 004/2018, a saber: PAC 165/2018; Processo n. 712/2018; e Processo n. 009/2019;

b) apresentada a documentação requerida, sejam os autos encaminhados à Unidade Técnica para exame, incluindo a ocorrência de eventual sobrepreço, bem como para a identificação e qualificação dos responsáveis pelas irregularidades apontadas;

c) após, sejam os autos remetidos novamente a este Parquet de Contas para manifestação preliminar;

d) alternativamente, seja este Órgão Ministerial intimado pessoalmente da decisão que eventualmente indefira, no todo ou em parte, os requerimentos acima formulados.

Intimados, os jurisdicionados apresentaram documentação que foi anexada à Peça 08 do SGAP. Em seguida, a 3ª CFM elaborou novo relatório, concluindo pela irregularidade no que tange ao reequilíbrio contratual de 14,37% ocorrido no primeiro termo aditivo ao Contrato nº 04/2018 (Peça 11).

Ato contínuo, o MPC requereu, a citação do Sr. Carlos Mário Ferreira Chaia, do Sr. Altair Augusto Werner, e da Empresa Coletar Serviços e Comércio Ltda. Além disso, requereu a intimação do Prefeito do Município de Governador Valadares para apresentasse as seguintes informações a esse tribunal (Peça 13):

1) apurar todos os pagamentos já efetuados à empresa Coletar Serviços e Comércio Ltda. em razão do contrato n. 004/2018 e informar os montantes pagos, discriminando os valores unitários e totais, bem como os quantitativos executados pela contratada mês a mês, instruídos com as respectivas notas de empenho, comprovantes de liquidação e notas fiscais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

2) informar se há outros aditamentos ao contrato n. 004/2018 além do 1º, 2º e 3º termos aditivos já juntados aos autos; caso positivo, juntar encaminhar cópia do processo administrativo referente ao aditivo;

3) informar se houve procedimento administrativo instaurado pela administração para eventual reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em virtude da expressiva redução dos preços do diesel no exercício de 2020, caso o contrato n. 004/2018 ainda esteja vigente;

O conselheiro relator, antes de ordenar a citação, determinou a intimação do prefeito municipal para encaminhar a documentação requerida pelo Ministério Público de Contas e, após, o encaminhamento dos autos à Unidade Técnica, conforme despacho anexado à Peça 15.

Regulamente intimado, o jurisdicionado apresentou seus esclarecimentos à Peça 20, acompanhados de documentação que foi anexada às Peças 18, 19, 21, 22, 24, 25, 28, e 29.

Analisada a nova documentação junta aos autos, a 3ª CFM pontuou que o jurisdicionado apresentou novos elementos, materializados nos termos aditivos nº 5 e 6, os quais reajustaram o valor inicial previsto no Contrato nº 04/2018 em 6,7404% e 4,8065%, respectivamente. Diante disso, solicitou nova diligência para que o Gestor Municipal apresentasse os processos administrativos referentes a esses termos aditivos (Peça 33)

Devidamente intimado, o jurisdicionado apresentou documentação que foi anexada aos presentes autos às Peças 47/58. Em seguida, a 3ª CFM elaborou estudo que foi anexado à Peça 61, ocasião em que se manifestou pela ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 1.200.021,88 (Um milhão, duzentos mil e vinte e um reais e oitenta e oito centavos), isso em decorrência da utilização de índices de reajustes superiores aos devidos.

Ao final, propôs a citação do Sr. André Luiz Coelho Merlo, Prefeito Municipal de Governador Valadares à época, bem como do Sr. Carlos Mário Ferreira Chaia, Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbano à época, para que fossem cientificados e se manifestassem quanto ao dano ao erário calculado na ordem de R\$1.200.021,88 (Um milhão duzentos mil e vinte e um reais e oitenta e oito centavos).

O Órgão Ministerial ratificou a irregularidade apurada pelo Setor Técnico, requerendo a citação do Sr. Carlos Mário Ferreira Chaia, Secretário de Obras e Serviços Urbanos; do Sr. Altair Augusto Werner, Diretor do Departamento de Limpeza Urbana; e da Empresa Coletar Serviços e Comércio Ltda. (Peça 63).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

No despacho anexado à Peça 64, o Conselheiro Relator determinou a citação dos seguintes responsáveis: **(i)** Sr. Carlos Mário Ferreira Chaia; **(ii)** Sr. Altair Augusto Werner; e **(iii)** Coletar Serviços e Comércio Ltda., empresa responsável pelo Contrato n. 4/2018.

Regulamente citados, o Sr. Carlos Mário Ferreira Chaia apresentou esclarecimentos à Peça 76. O Sr. Altair Augusto Werner juntou seus argumentos de defesa à Peça 79. Já a Empresa Coletar Serviços e Comércio Ltda. apresentou seus esclarecimentos à Peça 80, acompanhados de documentos que foram anexados à Peça 81.

Por fim, os autos vieram a esta Coordenadoria (2ª CFM) para análise e manifestação conclusiva, à luz dos documentos apresentados pelos defendentes.

II – Fatos e Fundamentos

Conforme se verifica na sequência processual até o presente momento, é possível observar que a 3ª CFM se manifestou por duas irregularidades na execução do Contrato nº 04/2018, a saber: **(i)** Irregularidades nos reajustes de preço praticados no Contrato nº 04/2018 (Peça 61); e **(ii)** Sistema de Registro de Preço é incabível para o objeto licitado, em decorrência da natureza contínua (Peça 03).

II.1 - Irregularidades nos reajustes de preço praticados no Contrato nº 04/2018

No exame inicial anexado à Peça 61, a 3ª CFM apurou dano ao ente municipal no valor histórico de R\$ 1.200.021,88 (Um milhão, duzentos mil e vinte um reais e oitenta e oito centavos) em decorrência da utilização de índices de reajustamento ao contrato nº 04/2018 que se mostraram prejudiciais à Administração Pública.

a) Defesas Apresentadas

a.1) Defesa Apresentada pelo Sr. Carlos Mário Ferreira Chaia, Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos

O Defendente, em sede preliminar de ilegitimidade passiva, informa que, no âmbito da Prefeitura Municipal de Governador Valadares, os procedimentos licitatórios, contratações de prestação de serviços, termos aditivos e apostilamentos aos contratos são operacionalizados pelo Departamento de Suprimentos e Contratos vinculados à Secretaria Municipal de Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

Esclarece que, como os serviços inerentes ao Contrato nº 04/2018 eram prestados sob a supervisão da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos, a Empresa Coletar Serviços e Comércios Ltda. protocolou a solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro junto àquela Secretária, por conseguinte o Secretário da pasta reuniu toda a documentação e encaminhou à Secretaria Municipal de Administração, órgão que tem atribuição legal para processar a referida solicitação.

Nesse sentido, por não ser de responsabilidade da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos a análise e processamento dos termos aditivos relativos ao Contrato nº 04/2018, requer sua exclusão do polo passivo da presente Representação.

No mérito, alega que não há nada nos autos que afronte a legalidade na concessão do primeiro termo aditivo ao Contrato nº 04/2018, considerando que sua tramitação ocorreu dentro dos parâmetros legais.

Nessa seara, informa que a revisão contratual, com o objetivo de manter o equilíbrio econômico financeiro do contrato independe de interregno temporal. Isso porque seus fatos geradores ocorrem inopinadamente, sendo invencíveis pela vontade dos contratantes. Assim, não haveria irregularidade na revisão realizada no contrato em período inferior a um ano.

Ressalta que o pedido de revisão no percentual de 14,37% foi fundamentado no aumento do preço de combustíveis, pneus e agregados, assim como na manutenção geral, sendo apresentado planilha de composição de custos e notas fiscais de aquisição dos insumos, documentos que seriam suficientes para demonstrar o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

No que se refere ao questionamento do MPC de que a Procuradoria do Município teria asseverado que o pedido formulado pela empresa apresentava documentação frágil a comprovar a elevação de seus custos iniciais, o defendente esclarece que, após essa observação do setor jurídico do município, a empresa apresentou documentação complementar, e que após nova análise, o primeiro termo foi formalizado, inclusive com a assinatura do Procurador Geral, o que demonstraria a regularidade do procedimento.

Quanto à indagação do MPC de que após a manifestação da Procuradoria do Município, caberia à empresa contratada apresentar a documentação complementar, no entanto, as justificativas pertinentes teriam sido apresentadas pelo próprio Secretário de Obras, a defesa informa que a referida documentação complementar foi apresentada pela Empresa Coletar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

Serviços e comércio Ltda., tendo o Secretário apenas realizado seu encaminhamento à Secretaria Municipal de Administração.

Ao final, requer a improcedência da presente Representação.

b) Análise

b.1) Análise preliminar de ilegitimidade passiva

Conforme se verifica na documentação que instruiu o processo relativo ao primeiro termo aditivo ao Contrato nº 04/2018 (Peça 08), no dia 07/03/2018 a Empresa Coletar apresentou pedido de Reequilíbrio Econômico Financeiro sob o fundamento de elevação dos custos relativos à execução do contrato.

Posteriormente, no dia 14/03/2018, o Sr. Carlos Mario Ferreira Chaia – Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos, encaminhou o requerimento à Secretaria Municipal de Administração para análise.

Recebida a documentação, o Departamento de Suprimentos e Contratos, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Administração, a remeteu à Procuradoria Geral do Município para emissão de Parecer Jurídico no dia 06/04/2018.

O Órgão Jurídico do Município se manifestou por meio do Parecer nº 388/2018/PGM, datado no dia 11/04/2018. Nesse parecer, a Procuradoria verificou que o procedimento apresentava documentação frágil a comprovar a elevação de seus custos iniciais, deixando de atender, de forma satisfatória, os requisitos legais para o deferimento do reequilíbrio. Ao final, recomendou a juntada de documentos complementares para que fosse demonstrado a elevação dos custos.

Todavia, em que pese tal manifestação do Órgão Jurídico, a justificativa referente ao Parecer Jurídico se deu pelo próprio Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos, Sr. Carlos Mario Ferreira Chaia, por meio do Ofício nº 73/2018, lavrado no dia 25 de maio de 2018.

Na mesma data, ou seja, no dia 25 do mês de maio, foi autorizado pelo aludido Secretário a formalização do primeiro termo aditivo ao Contrato nº 04/2018

O referido termo aditivo foi lavrado no dia 05 de junho de 2018, sendo publicado no diário oficial do município no dia 17 de julho de 2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

Nesse contexto, a alegação do defendente de que simplesmente recebeu o requerimento de revisão do contrato e realizou seu encaminhamento à Secretaria Municipal de Administração não merece prosperar, vez que no desenvolvimento do procedimento administrativo referente ao primeiro termo aditivo, o Sr. Carlos Mario Ferreira Chaia realizou vários atos determinantes para a concretização do aludido termo, como por exemplo, a subscrição das justificativas relativas aos questionamentos da Procuradoria Municipal exarados no Parecer nº 388/2018/PGM.

Além disso, foi o próprio Secretário de Obras que autorizou a formalização do termo aditivo. Por fim, o mesmo Secretário também foi subscritor do instrumento que formalizou o primeiro termo de aditamento.

Diante desses atos praticados pelo Sr. Carlos Mario Ferreira Chaia – Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos, sem os quais, certamente, os aditamentos ao Contrato nº 04/2018 não teriam ocorrido, esta Coordenadoria rejeita os fundamentos apresentados pelo defendente para que seja excluído do polo passivo da demanda.

Ademais, informa-se que o aludido agente público praticou os mesmos atos no bojo dos demais termos aditivos ao Contrato nº 04/2018.

b.2) Mérito

Conforme se verifica nos argumentos de defesa apresentados pelo então Secretário Municipal de Obras do Município de Governador Valadares, houve manifestação do defendente apenas em relação a irregularidade apurada relativa ao primeiro termo aditivo ao Contrato nº 04/2018, ou seja, a revisão do contrato pelo índice de 14,37%.

Inicialmente, informa-se que a irregularidade apurada pela 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, relativa ao primeiro termo aditivo, consubstancia-se no fato de que houve revisão no Contrato nº 04/2018, pelo índice de 14,37%, sem que fosse demonstrado fato imprevisível, ou previsível, porém de consequência incalculável, retardador ou impeditivo da execução do contrato.

A fim de fundamentar o pedido de revisão relativo ao primeiro termo aditivo, o defendente justifica que tal pedido foi decorrente do aumento do preço de combustíveis, pneus e agregados, assim como na manutenção geral, o que teria acarretado o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Todavia, esse aumento de preço informado pela defesa não se reverte de imprevisibilidade, característica essencial para o pedido de revisão contratual, tratando-se, na verdade, de variação decorrente do processo inflacionário. Nesse contexto, justificando-se o aumento de preços pela inflação, o artigo 40, inciso XI, da Lei 8666/93, estabelece outro instrumento para alteração do valor inicialmente pactuado, qual seja, o reajuste de preços.

Ressalta-se, nesse ponto, que os conceitos de reajuste e revisão contratual já foram devidamente elucidados no âmbito de atuação deste Tribunal de Contas, especificamente nos autos da Representação nº 924.012, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, veja-se:

[...]

De fato, nos termos explicitados pelo Órgão Ministerial, a revisão ou reequilíbrio econômico-financeiro trata da recomposição do preço inicialmente pactuado em face da superveniência de eventos imprevisíveis, previsíveis de consequências incalculáveis ou, ainda, por força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, a denominada álea extraordinária. Nessa hipótese é revisto o preço para restabelecer a relação de equivalência entre o encargo e a retribuição, para manutenção das condições efetivas da proposta durante toda a vigência contratual.

Já o reajuste pode ser definido como a recomposição do preço em face da variação dos custos de produção decorrente do processo inflacionário. Contempla a denominada álea ordinária, risco da ocorrência de evento futuro desfavorável, mas previsível ou suportável, usual nos negócios celebrados.

No presente caso, como já informado, restou comprovada a ausência de fato imprevisível, retardador ou impeditivo da execução do contrato, o que torna irregular a revisão de 14,37%, instrumentalizada por meio do primeiro termo aditivo ao Contrato nº 04/2018.

Ademais, importante deixar registrado que não houve manifestação do defendente em relação as demais irregularidades apuradas pela 3ª CFM, quais sejam, utilização de índices prejudiciais à Administração Pública no quarto e no quinto termos aditivos.

Diante do exposto, esta Coordenadoria rejeita os argumentos de defesa apresentados pelo jurisdicionado, vez que não foram suficientes para afastar a irregularidade inicialmente apurada pelo Setor Técnico deste Tribunal.

Ao final, esta Coordenadoria propõe que seja determinado ao Sr. Carlos Mário Ferreira Chaia, Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos à época, a devolução ao erário do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

Município de Governador Valadares do valor histórico de R\$ 1.200.021,88 (Um milhão, duzentos mil e vinte e um reais e oitenta e oito centavos), conforme memória de cálculo incluída no relatório de análise inicial anexado à Peça 61.

a.2) Defesa apresentada pela Empresa Coletar Serviços e Comércio Ltda.

Em sede preliminar, a Empresa Defendente alega prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas, sob o argumento de que o primeiro termo aditivo foi firmado em 05/06/2018, sendo que apenas em 08/11/2023 foi determinada sua citação para apresentar defesa e documentos. Ou seja, em nenhum momento dentro do lapso prescricional quinquenal, a aludida entidade foi notificada/cientificada em relação a qualquer diligência realizada.

No bojo de suas alegações preliminares, o Defendente apresentou jurisprudência referente à prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas, conforme descritas a seguir **(i)** MS 32.201/DF – STF; **(ii)** Tema 899 – STF; **(iii)** MS 37.940 – STF; **(iv)** Recurso Ordinário nº 1.054.102 – TCE/MG; **(v)** Tomada de Contas Especial nº 1.144.863; e **(vi)** Tomada de Contas Especial nº 850.337.

Ao final, pugna pelo reconhecimento da pretensão punitiva desta Corte de Contas em relação à Empresa Coletar Serviços e Comércio Ltda., e a consequente extinção do feito sem resolução de mérito.

No mérito, o jurisdicionado subdividiu seus argumentos em três itens básicos, quais sejam: **(i)** análise quanto ao índice utilizado – IGPM; **(ii)** segurança jurídica e efeitos aos contraentes em razão do índice eleito pela administração municipal; **(iii)** inexistência de vantajosidade à contratada e inexistência de prejuízo ao erário em função dos índices aplicados.

Quanto ao primeiro item, informa que o índice utilizado para revisão do Contrato nº 04/2018 foi o IGPM, sendo que esse índice foi considerado apropriado pela Procuradoria Geral do Município, pois seria o mesmo utilizado para correção dos valores relativos a tarifas e preços públicos do município. Informa, ainda, que a revisão no percentual de 14,37% ocorreu em virtude do aumento no valor dos combustíveis e agregados.

Conclui que, inexistem elementos nos autos que possibilitem inferir que o índice eleito para fins de promover o reequilíbrio ultrapassou a efetiva variação dos custos (insumos e mão de obra) naquele determinado segmento de mercado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

Quanto ao segundo item, entende o Defendente que não há que se falar em sua responsabilização pela escolha do índice utilizado. Isso em respeito aos princípios da confiança, da segurança jurídica, e da justa expectativa acerca dos resultados financeiros provenientes dos atos praticados pelo ente municipal, auferidos de boa-fé pela entidade contratada.

Quanto ao terceiro item, informa o Defendente que houve considerável aumento no valor dos combustíveis e agregados que compõe a planilha de custos de execução do contrato em epígrafe, o que justificaria a formalização do primeiro termo aditivo. Nesse contexto, a revisão do contrato referente ao primeiro termo não teria gerado prejuízo ao erário municipal.

Ao final, pugnou pelo acolhimento integral da tese defensiva, assim como a improcedência das irregularidades atribuídas à Empresa Coletar Serviços e Comércio Ltda.

b) Análise

b.1) Análise Preliminar da Prescrição da Pretensão Punitiva dos Tribunais de Contas

Conforme se observa à Peça 08, o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 04/2018 foi celebrado em 05/06/2018. Partindo-se dessa data, conforme proposto pelo próprio defendente, a prescrição da pretensão punitiva relativa a este aditamento ocorreria em 04/06/2023 (prescrição quinquenal).

Frisa-se, todavia, que a documentação foi recebida neste Tribunal como Representação apenas no dia 25/06/2019, conforme despacho do então Presidente anexado à folha 117 da Peça 07 do SGAP.

Nesse ponto, é importante destacar que nos termos do artigo 110-C, inciso V, da Lei Complementar nº 108/2008 (Lei Orgânica do TCE/MG), o despacho que receber a denúncia ou representação é uma causa interruptiva da prescrição. Ou seja, a data do despacho de recebimento devolve ao Tribunal o prazo de cinco anos para apreciação da matéria.

Diante disso, esta Coordenadoria rejeita os argumentos apresentados pelo defendente inerentes à prescrição da pretensão punitiva, vez que, conforme descrito acima, o despacho do Presidente que recebeu a Representação gerou a interrupção do prazo prescricional.

b.2) Mérito

No que concerne a irregularidade apurada pela extinta 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios relativa ao primeiro termo aditivo ao Contrato nº 04/2018, ou seja, revisão no percentual de 14,37%, o defendente justifica que a necessidade do aditamento se originou do considerável aumento no valor dos combustíveis e agregados.

Ocorre que, conforme já analisados no item anterior, esse aumento de preço informado pelo jurisdicionado não se reverte de imprevisibilidade, característica essencial para o pedido de revisão contratual, razão pela qual, esta Coordenadoria rejeita os argumentos de defesa relativos ao primeiro termo aditivo, pelos próprios fundamentos inseridos no item anterior.

Relativamente aos termos aditivos 04 e 05, que estabelecem reajustes ao contrato nº 04/2018 nos percentuais de 6,74% e 4,81%, respectivamente, o defendente informa que foi utilizado o IGPM, mesmo índice utilizado pelo município para correção dos valores inerentes a tarifas e preços públicos.

Nesse ponto, a 3ª CFM ponderou que, para fins de reajuste do valor inicialmente pactuado, a Administração deveria utilizar o índice geral de menor percentual dentre os índices oficiais, de forma a representar o menor ônus possível ao Poder Público.

Naquela ocasião, o Órgão Técnico concluiu que em relação ao quarto termo aditivo, o índice de reajuste que deveria ter sido utilizado seria o INPC, no percentual de 3,81%. Já em relação ao quinto termo aditivo, o índice utilizado deveria ser o IPCA, no percentual de 4,53%. Isso por representarem menor ônus a administração, veja-se:

Reajuste para serviços prestados entre 09/01/2019 e 09/01/2020						
Itens do Contrato	Valor Inicial (01/2018)	Variação índices oficiais 01/2018 - 01/2019				Valor Final (menor índice utilizado)
		IGP-M	INPC	IPCA	IGP-DI	
Item 01	R\$ 52,00	7,54%	3,81%	4,08%	5,45%	R\$ 53,98
Item 02	R\$ 135,00	7,54%	3,81%	4,08%	5,45%	R\$ 140,14

Reajuste para serviços prestados entre 09/01/2020 e 09/01/2021						
Itens do Contrato	Valor Inicial (01/2019)	Variação índices oficiais 01/2018 - 01/2019				Valor Final (menor índice utilizado)
		IGP-M	INPC	IPCA	IGP-DI	
Item 01	R\$ 53,98	7,82%	4,68%	4,53%	7,77%	R\$ 56,42
Item 02	R\$ 140,14	7,82%	4,68%	4,53%	7,77%	R\$ 146,48

Importante ressaltar que, a orientação para que na ausência de previsão contratual para o reajuste de preços o critério a ser utilizado deve ser o de menor ônus para o Administração Pública, retira seu fundamento na Consulta nº 761.137, respondida pelo Plenário desta Corte de Contas em sessão realizada no dia 24/09/2008.

Conforme visto alhures, o art. 40, XI da Lei 8.666/93 autoriza o uso de índices setoriais ou “específicos” no Reajuste dos contratos administrativos.

No que concerne aos índices setoriais, conforme já afirmado, tem-se que seus percentuais buscam refletir a variação de preços em uma determinada área da estrutura econômico-produtiva do país. Assim, quando o Poder Público o aplica a uma avença, busca a manutenção do seu equilíbrio financeiro a partir da análise dos efeitos da inflação em um certo setor da economia, no qual se situa o objeto do contrato administrativo a ser reajustado.

Quanto aos chamados índices “específicos”, tenho que tal expressão, ampliativa, implica a possibilidade de também serem adotados os chamados índices gerais de preços no Reajuste dos contratos administrativos.

Assim, há um certo espaço de discricionariedade ao administrador, para que este adote um índice geral ou setorial de variação de preços, obviamente, formalizando sua escolha mediante uma exposição dos motivos determinantes da decisão.

Nesse sentido, em observância aos princípios da moralidade e da eficiência, consagrados constitucionalmente, é certo que essa opção não é arbitrária.

Conforme entendimento pacificado na doutrina e na jurisprudência pátria, a escolha deve se dar entre os índices de preço produzidos por instituições consagradas de estatística e pesquisa, como ocorre em relação ao IPC (elaborado pela Fundação Instituto de Pesquisa Econômica) e ao IGP-M (elaborado pela Fundação Getúlio Vargas), citados pelo Consulente na petição inicial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

Ademais, ante a pluralidade de índices gerais e setoriais, deve ser privilegiado aquele que represente o menor percentual, criando a menor onerosidade ao Poder Público, conforme determina o princípio da economicidade.

Dessa forma, podem ser usados como parâmetros para o Reajuste dos contratos administrativos índices de preços setoriais ou gerais, produzidos por instituições consagradas de estatística e pesquisa, mediante exposição de motivos, sendo privilegiada a adoção do menor percentual.

No presente caso, como já informado, não foi observado o critério de menor ônus para Administração Pública na escolha dos índices de reajustes instrumentalizados por meio dos termos aditivos 04 e 05, conforme preceitua a Consulta nº 761.137 deste Tribunal.

Diante do exposto, este Órgão Técnico rejeita os argumentos de defesa apresentados pelo jurisdicionado, vez que não foram suficientes para desconstituir a irregularidade e o dano ao erário municipal apurados em sede de exame inicial.

Ao final, esta Coordenadoria propõe que seja determinado à Empresa Coletar Serviços e Comércio Ltda., a devolução ao erário do Município de Governador Valadares do valor histórico de R\$ 1.200.021,88 (Um milhão, duzentos mil e vinte e um reais e oitenta e oito centavos), conforme memória de cálculo incluída no relatório de análise inicial anexado à Peça 61.

II.2 – O Sistema de Registro de Preços é incabível para o objeto licitado, em decorrência da natureza contínua

No exame realizado pela extinta 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, anexado à Peça 03, foi constatado que o Sistema de Registro de Preços é incompatível com o objeto do certame, qual seja, serviços de transbordo e transporte de resíduo sólido urbano, devido a sua natureza contínua.

Naquela ocasião, diante dos indícios de irregularidades apurados, o Órgão Técnico propôs a citação dos responsáveis para que apresentasse suas razões de defesa.

Regulamente citado, o Sr. Altair Augusto Werner – Diretor do Departamento de Limpeza Urbana do Município de Governador Valadares, apresentou esclarecimentos que foram anexados à Peça 79, os quais serão analisados a seguir.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

a) Defesa apresentada pelo Sr. Altair Augusto Werner

O Defendente, em sede preliminar de ilegitimidade passiva, informa que, no âmbito da Prefeitura Municipal de Governador Valadares, os procedimentos licitatórios, contratações de prestação de serviços, termos aditivos e apostilamentos aos contratos são operacionalizados pelo Departamento de Suprimentos e Contratos vinculados à Secretaria Municipal de Administração.

Elucida que, no presente caso, coube ao defendente apenas assinar dois documentos previamente subscritos pelo Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos e um Engenheiro Civil, e que nesse contexto, não possuía autonomia para recusá-los. Ao final, pugna por sua exclusão do polo passivo da presente Representação.

No mérito, informa que, a responsabilidade nos processos dos Tribunais de Contas se origina de conduta comissiva ou omissiva do agente, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos do Estado, ou ainda, aos que sem deter essa condição, causarem prejuízo aos cofres públicos.

No caso sob análise, sustenta que, para responsabilização do Sr. Altair pela adoção do sistema registro de preços, seria indispensável verificar a presença dos requisitos ensejadores da responsabilidade civil administrativa, quais sejam, ato ilícito; culpa grave; dano; nexo causal entre o ato praticado e o dano gerado.

Sustenta ainda que, a mera condição de diretor do departamento de limpeza urbana não atrai para o defendente a responsabilidade pela adoção do sistema de registro de preços sugerida no documento intitulado justificativa técnica.

Ao final, requer que seja acolhida a defesa apresentada, para reconhecer a ausência de qualquer ação ou omissão praticada que permita a responsabilização de Altair Augusto Werner pela adoção do Sistema de registro de preços.

b) Análise

b.1) Análise da Preliminar de Ilegitimidade Passiva

Conforme se verifica no despacho do Conselheiro Relator anexado à Peça 64, o Sr. Altair Augusto Werner - Diretor do Departamento de Limpeza Urbana do Município de Governador Valadares à época, foi citado para que apresentasse defesa quanto à escolha do Sistema de Registro

de Preços referente ao pregão Presencial nº 111/2017, sendo atribuído a ele a conduta de ter subscrito o Termo de Referência e a justificativa técnica para a contratação dos serviços de transbordo e transporte de resíduo sólido urbano.

Compulsando a documentação que instruiu o Pregão Presencial nº 111/2017 (Peça 08), é possível observar que, de fato, consta a assinatura do Sr. Altair Augusto Werner, tanto no termo de referência, quanto na justificativa técnica para a contratação dos serviços de transbordo e transporte de resíduos sólidos.

No documento intitulado justificativa técnica, subscrita em 09/08/2017 pelo Sr. Altair Augusto Werner - Diretor do Departamento de Limpeza Urbana do Município de Governador Valadares à época, e pelo Sr. Carlos Mário Ferreira Chaia – Secretário Municipal de Obras (Peça 08 – Arquivo Pregão Presencial 111-2017 – Fls. 12/13), foi sugerido a adoção do pregão, com formação de registro de preços, como modalidade licitatória, nesses termos:

Quanto à modalidade licitatória a ser adotada, sugerimos a adoção de pregão, com formação de registro de preços, uma vez que a quantidade de resíduos produzidos na cidade é variável, o que impossibilita a previsão do real quantitativo a ser demandado pela administração.

Nesse ponto, importante registrar que, a justificativa técnica se consubstancia em um documento que demonstra os fundamentos e a necessidade da contratação pública, ou seja, as razões fáticas que ensejam uma demanda para o Poder Público. Não se trata, pois, de mero elemento formal dentro do complexo procedimento licitatório. Nesse sentido, ao subscrever a aludida justificativa, o Sr. Altair Augusto Werner manifestou concordância com seu conteúdo, de forma que suas alegações defensivas não devem ser colhidas por este Tribunal.

Diante disso, esta Coordenadoria se manifesta pela rejeição do pedido realizado pelo jurisdicionado defendente para sua exclusão do polo passivo da Representação.

b.2) Mérito

Em análise aos argumentos de mérito apresentados, é possível observar que não houve manifestação direta, clara, e objetiva em relação à irregularidade apurada pelo Órgão Técnico, qual seja, a incompatibilidade do Sistema de Registro de Preços para a contratação dos serviços de transbordo e transporte de resíduo sólido urbano, devido à natureza contínua desse tipo de serviço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

Na verdade, o que se observa, é que as alegações quanto ao mérito da defesa se confundem com os argumentos apresentados em sede de preliminar de ilegitimidade passiva. Ou seja, o defendente não contesta a irregularidade apurada, mas sustenta que sua conduta não foi determinante para a concretização do fato irregular.

Nesse contexto, este Órgão Técnico rejeita os argumentos de mérito apresentados pelo Sr. Altair Augusto Werner, de forma a ratificar a irregularidade apurada pela 3ª CFM no exame anexado à Peça 03, por seus próprios fundamentos.

Diante disso, propõe-se a aplicação de multa ao aludido jurisdicionado, na forma do artigo 83, inciso I, da Lei Complementar nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

Informa-se, por fim, que o Sr. Carlos Mário Ferreira Chaia também foi citado para que apresentasse defesa em relação a este apontamento, conforme se verifica no ofício de citação nº 20.236/2023 (Peça 65), o qual faz alusão expressa ao parecer ministerial anexado à Peça 63. Por sua vez, o referido parecer ministerial reporta-se, também, à irregularidade apurada pela Unidade Técnica no exame anexado à Peça 03.

Todavia, a defesa apresentada pelo jurisdicionado anexada à Peça 76 não faz menção a esta irregularidade. Diante disso, entende-se que a responsabilidade pelo fato irregular também deve ser imputada ao Secretário Municipal de Obras, vez que, juntamente com o Sr. Altair Augusto Werner, foi subscritor do termo de referência e da justificativa técnica.

III – Conclusão

Reexaminada a matéria, esta Coordenadoria rejeita os argumentos apresentados pelos defendentes, tanto em relação às matérias preliminares, quanto em relação ao mérito da Representação, pelos fundamentos expostos no item II.1 e II.2 deste Relatório.

Ao final, quanto ao item II.1, propõe que seja determinado ao Sr. Carlos Mário Ferreira Chaia, Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos à época, e à Empresa Coletar Serviços e Comércio Ltda., de forma solidária, a devolução ao erário do Município de Governador Valadares do valor histórico de R\$ 1.200.021,88 (Um milhão, duzentos mil e vinte e um reais e oitenta e oito centavos), conforme memória de cálculo incluída no relatório de análise inicial anexado à Peça 61.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*

Quanto ao item II.2, propõe a aplicação de multa ao Sr. Altair Augusto Werner e ao Sr. Carlos Mário Ferreira Chaia, na forma do artigo 83, inciso I, da Lei Complementar nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

Belo Horizonte, 14 de março de 2024.

Thiago de Souza Brito
Analista de Controle Externo
TC - 3228-7