



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

80ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 27.11.2014

PROCESSO TCE-PE Nº 0740078-0

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SURUBIM, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2006

INTERESSADOS: SR. FLÁVIO EDNO NÓBREGA E OUTROS

ADVOGADOS: DRA. LILIANE CAVALCANTI BARRETO CAMPELLO - OAB/PE Nº 20.773; DR. PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JÚNIOR - OAB/PE Nº 29.754 E DR. EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES - OAB/PE Nº 30.630

RELATORA: CONSELHEIRA EM EXERCÍCIO ALDA MAGALHÃES

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação de contas anuais da Prefeitura Municipal de Surubim, referente ao exercício financeiro de 2006, cujo responsável foi o Sr. Flávio Edno Nóbrega.

Redistribuídos os autos à minha relatoria em 10.01.2008, encaminhei o feito ao Ministério Público de Contas em 11.01.2008.

Em 30.07.2008 o processo retornou a este gabinete em atendimento a uma solicitação do MPCO de encaminhamento dos autos ao Núcleo de Engenharia para realização de manifestação conclusiva relativa aos excessos apontados em obras de engenharia.

Em 08.04.2010 foi juntada aos autos a Nota Técnica de Esclarecimento elaborada pela equipe técnica de Engenharia da Inspetoria de Bezerros.

Em 18.08.2010 o processo foi novamente encaminhado ao MPCO para emissão do Parecer Jurídico.

Em 21.06.2012 o processo retornou ao gabinete em atendimento a nova solicitação do MPCO para elaboração de Nota Técnica para análise de novos elementos trazidos aos autos, bem como para o detalhamento da conduta dos responsáveis com os respectivos nexos causais com as irregularidades apontadas.

Em 21.06.2012 o processo foi encaminhado para o NEG, tendo sido inserido nos autos o Laudo Complementar de Auditoria, pela equipe técnica de engenharia, em 02.10.2012, o qual foi devidamente notificado aos interessados para apresentação de defesa.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Em 16.04.2013 o processo foi novamente encaminhado para o MPCO, com instrução concluída, para elaboração do Parecer Jurídico final, sendo lançado o Parecer nº 171/2014, de autoria da Procuradora Germana Galvão Cavalcanti Laureano.

Faço a transcrição do seu opinativo, que passa a fazer parte integrante do presente voto:

1. RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas do Prefeito e ordenador de despesas da Prefeitura de Surubim, Sr. Flávio Edno Nóbrega, afeita ao exercício financeiro de 2006.

Entre os elementos integrantes dos autos, destacam-se: 1) Laudo de Auditoria, expedido pela Inspeção Regional de Bezerros (fls. 1895-1969, vol. 10); 2) Relatório de Auditoria, elaborado pela Inspeção Regional de Bezerros (fls. 1970-1991, vol. 10); 3) Defesa Escrita, apresentada pelo Sr. Flávio Edno Nóbrega, então Prefeito do Município (fls. 1996-2056, vol. 11); 4) Cota MPCO nº 136/2008, da lavra do Procurador Ricardo Alexandre de Almeida Santos (fl. 2109, vol. 11); 5) Nota Técnica de Esclarecimentos, emitida pela Inspeção Regional de Bezerros (fls. 2193-2226, vol. 12); 6) Defesas Escritas, ofertadas por: empresa Locar Saneamento Ambiental Ltda. (fls. 2261-2276, vol. 12); Sr. Sebastião dos Santos, Secretário de obras à época dos fatos (fls. 2277-2279, vol. 12); e Sr. Flávio Edno Nóbrega, então Prefeito do Município (fls. 2288-2524, vol. 12 e fls. 2525-2685, vol. 13); 9) Cota MPCO nº 061/2012, da lavra do Procurador Ricardo Alexandre de Almeida Santos (fl. 2686, vol. 13); 10) Laudo Complementar de Auditoria, expedido pela Inspeção Regional de Bezerros (fls. 2694-2726, vol. 13); 11) Defesa Escrita, apresentada pelo Sr. Flávio Edno Nóbrega, então Prefeito do Município (fls. 2759-2795, vol. 14); e 12) Nota Técnica de Esclarecimentos, confeccionada pela Inspeção Regional de Bezerros (fls. 2801-2803, vol. 14).

Após os trabalhos de auditoria, foram apuradas as seguintes falhas:

1. Gerência dos recursos da saúde em desconformidade com a Lei Federal nº 8.080/90 (item 4.1.1 do Relatório de Auditoria);
2. Realização de gastos por unidade orçamentária diversa da prevista em lei (item 4.1.2 do Relatório de Auditoria);
3. Sistema de registro de obras e serviços de engenharia inadequados (itens 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3, 4.2.4 e 4.2.5 do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Laudo de Engenharia e item 3.1.18 do Laudo Complementar de Auditoria);

4. Não emissão dos termos de recebimento provisório e definitivo das obras (itens 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3, 4.2.4 e 4.2.5 do Laudo de Engenharia e item 3.1.19 do Laudo Complementar de Auditoria);

5. Pagamento de despesa sem regular liquidação (itens 4.2.1 e 4.2.3 do Laudo de Engenharia e item 3.1.14 do Laudo Complementar de Auditoria);

6. Modalidade licitatória inadequada para contratação de serviços de Limpeza Urbana e cláusula restritiva de competitividade (item 4.2.3 do Laudo de Engenharia e item 3.1.3 do Laudo Complementar de Auditoria);

7. Edital não apresenta minuta do contrato (itens 4.2.3 do Laudo de Engenharia e 3.1.4 do Laudo Complementar de Auditoria);

8. Ausência de cláusulas essenciais em contrato administrativo (itens 4.2.1 e 4.2.4 do Laudo de Engenharia e item 3.1.5 do Laudo Complementar de Auditoria);

9. Deficiências no acompanhamento e fiscalização da execução do contrato (itens 4.2.2, 4.2.3 e 4.2.5 do Laudo de Engenharia e item 3.1.10 do Laudo Complementar de Auditoria);

10. Falta de exigência de comprovação de recolhimento dos encargos trabalhistas pelo contratado (item 4.2.1 do Laudo de Engenharia e item 3.1.11 do Laudo Complementar de Auditoria);

11. Insuficiência dos elementos apresentado a título do Projeto Básico (itens 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3 e 4.2.4 do Laudo de Engenharia e item 3.1.1 do Laudo Complementar de Auditoria);

12. Ausência de fiscal designado pela Administração (item 4.2.5 do Laudo de Engenharia e item 3.1.12 do Laudo Complementar de Auditoria);

13. Prorrogação de prazo não justificada (item 4.2.2 do Laudo de Engenharia e item 3.1.6 do Laudo Complementar de Auditoria);

14. Alterações contratuais não formalizadas (itens 4.2.1, 4.2.2 e 4.2.4 do Laudo de Engenharia e item 3.1.7 do Laudo Complementar de Auditoria);

15. Inexistência de cronograma físico-financeiro (item 4.2.2 do Laudo de Engenharia e item 3.1.8 do Laudo Complementar de Auditoria);

16. Ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART (itens 4.2.2, 4.2.3 e 4.2.5 do Laudo de Engenharia e item 3.1.9 do Laudo Complementar de Auditoria);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

17. Orçamento estimativo com fundamentação ou discriminação dos serviços de forma inadequada e/ou insuficiente (itens 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3, 4.2.4 e 4.2.5 do Laudo de Engenharia e item 3.1.2 do Laudo Complementar de Auditoria);

18. Boletins de medição incompatíveis com os padrões e especificações técnicas e divorciados da efetiva execução (itens 4.2.2, 4.2.4 e 4.2.5 do Laudo de Engenharia e item 3.1.13 do Laudo Complementar de Auditoria);

19. Ausência de Licenciamento Ambiental (Licença Prévia e de Licença de Instalação) (item 4.2.2 do Laudo de Engenharia e item 3.1.15 do Laudo Complementar de Auditoria);

20. Ausência de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (item 4.2.3 do Laudo de Engenharia e item 3.1.16 do Laudo Complementar de Auditoria);

21. Ausência de aterro sanitário (item 4.2.3 do Laudo de Engenharia e item 3.1.17 do Laudo Complementar de Auditoria); e

22. Excessos de R\$ 111.180,71 nos serviços de Limpeza Urbana (item 4.2.3 do Laudo de Engenharia e item 3.1.20 do Laudo Complementar de Auditoria).

Os Interessados apresentaram Defesa em relação aos apontamentos constantes do Relatório de Auditoria, do Laudo de Engenharia e do Laudo de Engenharia Complementar cujos fundamentos serão explicitados e enfrentados no tópico subsequente, dedicado à análise jurídica.

Em sede de Notas Técnicas de Esclarecimentos, formuladas em razão das Cotas MPCO n°s 136/2008 e 061/2012, da lavra do Procurador Ricardo Alexandre de Almeida Santos, com vistas ao exame da documentação apresentada pelos Interessados acerca das despesas excessivas com limpeza urbana, foram ratificados os termos do Laudo de Engenharia e do Laudo Engenharia Complementar.

Com esse estágio de informação, aportou o feito a este órgão ministerial, por redistribuição, em 24.04.2013, para emissão de parecer conclusivo.

É o relatório.

2. ANÁLISE

2.1. Preliminar de incompetência do TCE/PE para apreciar atos praticados por empresa privada

A empresa Locar Saneamento Ambiental Ltda., instada a se manifestar acerca de achados relativos aos serviços de limpeza urbana, articulou, em sede de preliminar, a incompetência dessa Corte de Contas para se manifestar sobre sua atuação, porquanto inserida em sua jurisdição.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Improcede a arguição.

Muito embora as empresas contratadas pelo Poder Público não atuem como ordenadoras de despesas, não assumindo, em regra, o dever de prestar contas, restam submetidas à jurisdição das Cortes de Contas quando, ao utilizar recursos públicos recebidos por força de contratos, convênios, ajustes ou congêneres, causam prejuízo ao erário, conforme expressa previsão do art. 70, parágrafo único, c/c, com o art. 71, II, da Lei Maior:

"Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas **qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - omissis;

II - julgar as contas dos administradores e **demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;**" (Destques aditados)

A propósito do tema, confira-se posicionamento do Tribunal de Contas da União:

"Embargos de declaração. Competência do TCU abrange empresas contratadas que participem dos atos que deram causa a prejuízo ao erário 8. [...], sirvo-me de esclarecedor trecho de Voto do Exmo. Ministro Valmir Campelo, ao direcionar o Tribunal a prolatar o Acórdão nº 1.987/2007-Plenário (TC-675.137/1998-5), ocasião em que a mesma recorrente também apresentou embargos de declaração, aduzindo argumentos de defesa, bem como pedidos, idênticos aos destes autos, os quais foram rejeitados, por motivos com os quais concordo integralmente, razão pela qual os utilizo como razões de decidir nestes autos. Transcrevo-o a seguir:

'[...]

9. [...] deriva da própria Lei Maior a possibilidade de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

o TCU julgar as contas 'daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público' (art. 71, inciso II). Trata-se de competência específica e exclusiva do Tribunal de Contas da União, estabelecida pela Constituição Federal e inserida na sua Lei Orgânica. Portanto, a sua atuação não se prende aos administradores ou agentes públicos, podendo, sim, abranger particulares enquadrados na situação do inciso II do art. 71 da Carta Magna, de acordo com remansosa jurisprudência deste Tribunal.

10. Ademais, se uma empresa privada assina contrato administrativo para a realização de serviços, obras ou mesmo a elaboração de projeto básico em que o contratante é órgão ou entidade pública sob a jurisdição desta Corte, ou os recursos ali despendidos venham dos cofres públicos federais, fica submetida a todos os controles próprios das avenças públicas. Isso quer dizer que decorre da lei e do contrato a atuação do Tribunal de Contas, mesmo em sendo a contratada, ora embargante, empresa inteiramente privada, porquanto foi ela participe nos atos que deram causa a prejuízo ao erário." (TCU - Acórdão 865/2010 - P, Min. Rel. Augusto Nardes, DOU de 07.05.10)

No caso específico do TCE/PE, há, inclusive, expressa previsão em sua Lei Orgânica acerca da necessidade de, quando da existência de débitos, definir-se a responsabilidade não só do agente público envolvido, mas também do terceiro contratado que concorre para o dano, a teor do disposto em seu art. 62, I, *in litteris*:

"Art. 62. Quando julgar irregulares as contas o Tribunal:

I - definirá a responsabilidade pelo ato de gestão:

- a) do agente público que praticou o ato irregular; e
- b) **do terceiro que, como contratante, contratado ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado."**

De efeito, são inúmeras as deliberações do TCE/PE imputando débito a empresas privadas que causam prejuízo ao erário, durante a execução de contratos firmados com o Poder Público. *In casu*, a empresa Locar Saneamento Ambiental Ltda. firmou contrato com a Prefeitura Municipal de Surubim, recebendo e **utilizando** em decorrência das avenças valores públicos para execução de serviços de engenharia, de forma que, em função de sua ação/omissão direta, danos foram gerados ao erário pagador, conforme será pormenorizado nos tópicos subseqüentes, nos quais serão analisadas as irregularidades levantadas pela área técnica desta Casa no tocante aos excessos apurados nas obras de engenharia.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Sendo assim, opino pela **rejeição** da questão preliminar suscitada.

2.2. Preliminar de Cerceamento de Defesa argüida pela empresa Locar Saneamento Ambiental Ltda.

A empresa Locar Saneamento Ambiental Ltda. também articulou, em mais uma preliminar, que houve cerceamento de defesa, dada a ausência de sua notificação dos termos do Laudo de Auditoria, em momento anterior à emissão da NTE, a fim de que tivesse oportunidade de refutar as anomalias a si atribuídas. Também improspera essa articulação.

É que a empresa Locar foi notificada não só da Nota Técnica de Esclarecimentos, mas também do Laudo de Auditoria, que lhe foram remetidos a um só tempo, conforme se evidencia às fls. 2250-2258 dos autos (vol. 12), vindo, mais tarde, a ser também notificada do teor do Laudo Complementar de Auditoria (fls. 2736, 2757-2758; vol.14).

Não restam dúvidas, Senhor Relator, que a circunstância de a primeira notificação da Defendente ter se reportado a duas peças: o Laudo de Auditoria e a Nota Técnica de Esclarecimentos, não lhe trouxe qualquer prejuízo, uma vez que, com isso, fora-lhe oportunizada a manifestação acerca de ambas peças técnicas, e não só da NTE.

Portanto, opino pela **rejeição** também da preliminar em lume.

2.3. Preliminar de Ilegitimidade Passiva erigida pela Locar Saneamento Ambiental Ltda.

Suscitou a Locar Saneamento Ambiental Ltda. sua ilegitimidade passiva, ao argumento de que não fora apontada como responsável por quaisquer das irregularidades apontadas no Laudo de Auditoria e na NTE.

Sucede que a não atribuição de responsabilidade à empresa pelo Laudo de Auditoria e pela a NTE não a torna parte ilegítima para figurar no processo, uma vez que o indicativo de responsabilidade pela Auditoria não vincula o órgão julgador, que pode perfeitamente, mediante prévia observância dos ditames do contraditório e da ampla defesa, atribuir responsabilidade por determinado vício a pessoa diversa daquela apontada pela área técnica - desde que providencie sua prévia notificação.

Poder-se-ia cogitar do cerceamento de defesa decorrente da notificação com fulcro no Laudo de Auditoria e na NTE já existente nos autos, afinal a ausência de menção à Defendente como responsável por qualquer das falhas ali arroladas poderia ter obstaculizado a identificação daquilo que contra si pesava.

No entanto, a análise do autos, em especial dos termos da Defesa ofertada pela Locar Saneamento Ambiental Ltda., faz ver que a referida omissão não a impediu de identificar as irregularidades nas quais vislumbrada a sua participação, enfrentando o seu mérito.

Demais disso, mas não menos importante, verifico que o Laudo Complementar de Auditoria, careado às fls. 2694-2726 (vol. 14), e também levado ao conhecimento da Defendente, lhe atribui expressamente responsabilidade, na condição de beneficiária,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

dos excessos apurados no serviço de limpeza urbana, não havendo, pois, que se falar em cerceamento de defesa ou ilegitimidade de parte.

Opino, portanto, pela rejeição da preliminar em lume, de ilegitimidade passiva da empresa Locar Saneamento Ambiental Ltda.

2.4. Preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo Sr. Flávio Edno Nóbrega

Ao se defender, o Sr. Flávio Edno Nóbrega, Prefeito do Município no curso do exercício financeiro auditado, postulou sua exclusão da relação processual, por ilegitimidade passiva, ao argumento de haver ordenado as despesas impugnadas com fulcro em boletins de medição subscritos pelo Secretário de obras e Transporte, da época, Sr. Sebastião Rodrigues - a quem incumbiria responsabilidade pelos excessos apontados nos serviços de limpeza urbana, haja vista que os supostos danos imputados foram provocados pelo responsável técnico pela fiscalização e execução contratual.

Improcede a articulação.

A uma, porque o feito diz respeito à prestação de contas de governo e de gestão do Defendente, na qualidade de Prefeito de Surubim no exercício financeiro auditado, de 2006, não sendo possível à Corte de Contas pronunciar-se sobre tais contas sem a figuração no feito do respectivo responsável.

E a duas, porque a afirmada regularidade de sua conduta é questão inerente ao mérito do processo, que conduzirá, em caso de confirmação, a sua não responsabilização pelas falhas e excessos divisados pela área técnica, ao revés da pleiteada exclusão do feito.

Portanto, opino pela rejeição da preliminar.

2.5. Gerência dos recursos da saúde em desconformidade com a Lei Federal nº 8.080/90 (item 4.1.1 Relatório de Auditoria)

Segundo a Auditoria, a gerência e direção dos recursos do Sistema Único de Saúde não foi exercida pelo Secretário Municipal de Saúde, como preconiza o art. 9º, III, c/c art. 32, §2º, da Lei Federal nº. 8.080/90.

Defendeu o Interessado que a ordenação das despesas de saúde pelo Secretário de Finanças se amolda ao disposto no art. 9º, III, da Lei Federal nº. 8.080/90, dada a possibilidade ali contemplada de a direção do SUS, no âmbito municipal, ser atribuída à Secretaria de Saúde ou órgão equivalente, a exemplo da Secretaria de Finanças.

Noticiou, ainda, a aprovação de Lei contendo a estrutura organizacional do Fundo Municipal de Saúde, cuja gestão foi atribuída ao Secretário de Saúde. ■

Sem razão o Interessado.

É que a Secretaria de Finanças, por se tratar do órgão centralizador dos gastos do ente municipal, não pode ser compreendida como órgão equivalente, nos termos do art. 9º, inciso III, da Lei nº 8080/90, afinal a concentração das despesas com saúde na Secretaria de Finanças não promove o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

objetivo da norma, de descentralização da gerência dos recursos de saúde.

De todo modo, tendo em conta que já fora instituído no âmbito do Município de Surubim o competente Fundo Municipal de Saúde, consoante dados extraídos do sistema de acompanhamento processual desse TCE/PE, que dá conta da apresentação de prestação de contas pelo referido FMS desde o exercício financeiro de 2008 (Processo TC nº 0940098-9), **entendo que a falha deve ser relevada, haja vista o seu saneamento pela Administração Municipal.**

2.4. Realização de gastos por unidade orçamentária diversa da prevista em lei (item 4.1.2 do Relatório de Auditoria)

Noticiou a Auditoria que não houve aplicação integral dos recursos destinados às ações e serviços de saúde através do Fundo Municipal de Saúde, como reclama o art. 77, § 3º, do ADCT-CF/88.

O Interessado reconheceu a irregularidade, alertando, todavia, para seu menor potencial ofensivo, dados os investimentos no setor da ordem de 27,42% - patamar significativamente superior ao mínimo constitucional.

Por despida de lesividade, opino que a falha reste circunscrita ao campo das **ressalvas e recomendações**.

2.5. Irregularidades nas obras e serviços de engenharia

2.5.1. Irregularidades formais

Foram apontadas pela área técnica diversas irregularidades nas obras e serviços de engenharia, que vem sendo consideradas de menor relevo pela jurisprudência do TCE, notadamente quando apuradas em processos que não mais comportam adoção de medida corretiva, mercê do decurso do prazo de cinco anos previsto no art. 73, §6º, da LOTCE.

São elas: a) sistema de registro de obras e serviços de engenharia inadequados; b) não emissão dos termos de recebimento provisório e definitivo das obras; c) edital não apresenta minuta do contrato; d) não inclusão de cláusulas essenciais em contrato administrativo; e) deficiências no acompanhamento e fiscalização da execução do contrato; f) insuficiência dos elementos apresentado a título do Projeto Básico; g) ausência de fiscal designado pela Administração; h) prorrogação de prazo não justificada; i) alterações contratuais não formalizadas; j) inexistência de cronograma físico-financeiro; k) ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART; e l) orçamento estimativo com fundamentação ou discriminação dos serviços de forma inadequada e/ou insuficiente.

Diante disso, em prestígio à uniformidade das deliberações dessa Corte de Contas, e dada a não demonstração de dolo, fraude ou má fé, opino que sejam as falhas em lume confinadas ao domínio das **ressalvas e recomendações**.

2.5.2. Edital com modalidade licitatória inadequada e apresentando cláusulas restritivas (item 4.2.3 do Laudo de Engenharia e item 3.1.3 do Laudo Complementar de Engenharia)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Aduziu a equipe técnica que a modalidade licitatória eleita para a contratação do serviço de Limpeza Urbana foi a Tomada de Preços, ao revés da Concorrência, mais competitiva, conforme trecho abaixo reproduzido do Laudo Complementar de Auditoria (fl. 2710, vol. 13):

"A modalidade adotada deveria ter sido a Concorrência Pública, tendo em vista o valor de R\$ 1.487.955,84 previsto no orçamento estimativo, bem como, por se tratar de serviços de Limpeza Urbana, de natureza contínua, com previsão de renovação anual do contrato (Ver Laudo de Auditoria - fls. 1928; Nota Técnica - fls. 2203). No entanto, a modalidade adotada foi a Tomada de Preços que reduziu a publicidade e restringiu a competitividade do certame, conforme foi possível observar, uma vez que houve a presença de apenas 01 (um) licitante participante do certame. O prazo para mobilização e aquisição dos equipamentos exigidos no edital foi de apenas 05 (cinco) dias, no entanto, nem todos os equipamentos seriam necessários para a execução do contrato. Ao final, a empresa declarada vencedora foi a mesma que estava executando o contrato anterior: a Locar Saneamento Ambiental Ltda."

Em resposta, alegou o Interessado que não restou restrita a competitividade, pois, a despeito de apenas a Locar Saneamento Ambiental Ltda. haver comparecido com a documentação necessária na data designada para abertura dos envelopes, outras empresas também adquiriram o edital, como Sedan Construtora Ltda. e Rufo Construções Ltda. (fl. 2006, vol. 11).

De início, devo destacar que o fato de o valor inicialmente contratado, da ordem de R\$ 1.377.009,84 (fl. 1596, vol. 08), revelar-se compatível com a modalidade licitatória adotada: Tomada de Preços, não significa a regularidade da ação administrativa, afinal não se pode perder de vista que a minuta contratual que instruiu o edital de licitação já contemplava, em sua cláusula sétima, a possibilidade de prorrogação do contrato até o limite de 60 meses - circunstância que majoraria o valor total contratado para além do limite legal da Tomada de Preços, de R\$ 1.500.000,00. Logo, diante da expressa permissão legal para a adoção de modalidade licitatória mais ampla, afigurava-se de todo recomendável que fosse adotada para a licitação de serviço tão significativo para o Município a modalidade licitatória que ensejasse a maior competitividade possível.

A circunstância de outras empresas terem retirado o edital - confirmada pelo protocolo de recebimento presente às fls. 1341-1343 dos autos (vol.07), a meu juízo, não significa que a máxima competitividade possível tenha sido assegurada pela Administração Municipal, sobretudo diante da evidência, extraída da ata da sessão inaugural da Tomada de Preços nº



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

002/2006, de que apenas a empresa contratada findou por acudir ao certame.

Em verdade, a participação no certame foi substancialmente restringida pela exigência encartada no item 17.3 do edital, que indubitavelmente beneficiou a empresa contratada, que já vinha prestando serviços ao Município.

De efeito, dispôs o referido item 17.3 do edital que cumpria ao adjudicatário apresentar, para vistoria, todos os equipamentos e veículos afetos aos serviços de limpeza urbana, no exíguo prazo de cinco dias úteis a partir da assinatura do Contrato (fl. 1324, vol. 07) - providência bem mais viável para aquele que já estava prestando serviços na localidade e, decerto, a razão pela qual aquelas que retiraram o edital, findaram por não comparecer ao certame.

A robustecer os indícios de que tal exigência visou, em verdade, favorecer a empresa contratada, que já prestava serviços à Municipalidade, apurou a área técnica que nem todos os equipamentos cuja apresentação fora exigida com fulcro no item 17.3 do edital foram empregados na execução do Contrato.

Opino, pois, pela **confirmação** da irregularidade, restando prejudicada a aplicação de multa em razão da decadência do prazo assinalado no art. 73, §6º, da LOTCE/PE.

2.5.3 Boletins de medição de algumas obras e serviços de engenharia são incompatíveis com os padrões e especificações técnicas e alguns não refletem o efetivamente executado (itens 4.2.2, 4.2.4 e 4.2.5 do Laudo de Auditoria e item 3.1.13 do Laudo Complementar de Auditoria)

Segundo a área técnica, na obra 02 (construção de policlínica no bairro do Coqueiro) "*foram atestados serviços não concluídos, ou ainda, fora dos padrões e especificações técnicas de qualidade*" e nas obras 04 (implantação de farmácia popular) e 05 (construção de uma USF na localidade de Gancho do Galo), "*os boletins de medição não refletem a realidade dos serviços efetivamente realizados*".

A despeito de ter sido apurada divergência entre o quantitativo lançado como executado nos boletins de medição e aquele efetivamente realizado, não foram, igualmente, identificados pagamentos excessivos em decorrência do fato, de modo que opino que a irregularidade reste confinada ao domínio das **ressalvas e recomendações**.

2.5.4. Pagamento de despesa sem regular liquidação (itens 4.21 e 4.2.3 do Laudo de Auditoria e 3.1.14 do Laudo Complementar de Auditoria)

Deu conta a Auditoria da existência de irregularidades no estágio de liquidação das despesas com a obra de construção de quadra poliesportiva no bairro do Salgado (obra 01), bem assim com os serviços de limpeza urbana (obra 03).

Esclareceu-se que as notas fiscais n.ºs 0672, 0685 e 0712 (fls. 912, 927 e 934, vol. 05, respectivamente), apresentadas pela empresa contratada para a execução da obra 01: Construtora Laza Consultoria e Assessoria Ltda. encerram indícios de falsidade,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

dada a informação prestada pela Prefeitura de Olinda, enquanto responsável pela concessão de autorização para emissão de notas fiscais pela referida empresa, no sentido de que *"existem registradas as autorizações para confecção de talonários das Notas Fiscais de n.º. 01 a 100 através do Processo n.º. 2001.011119-5 e de n.º. 101 a 350 através do Processo n.º. 2006.006421.2"* (fl. 1894, vol. 10).

No tocante à obra 03, registrou-se que os pagamentos eram efetuados sem a pesagem dos resíduos sólidos regulares e dos resíduos sólidos volumosos coletados.

Ao se defender, asseverou o então Prefeito que, a despeito das notas fiscais impugnadas apresentarem autorização de emissão impressa em seu corpo, fora instada a Prefeitura de Olinda a certificar sua idoneidade, para fins de eventual responsabilização da empresa contratada pela falta. Aduziu, no tocante à liquidação das despesas com limpeza urbana, que a mensuração dos resíduos sólidos era obtida através da capacidade média, em toneladas, de cada veículo/equipamento utilizado.

O então Secretário Municipal de Obras, Sr. Sebastião Rodrigues, cingiu-se a afirmar que os preços unitários pagos são aqueles definidos no procedimento licitatório.

Compulsando os autos, notadamente as notas fiscais presentes às fls. 911-934 (vol. 05), relativas à obra de construção da quadra poliesportiva no bairro do Salgado (obra 01), verifico que todas elas apresentavam autorização da Prefeitura de Olinda impressa em seu bojo, sob o n.º 20050062620, com prazo de validade até 28.04.2008, isto é, validade abrangente de todo o exercício financeiro auditado, não se afigurando razoável, pois, exigir do agente público responsável pela liquidação que recusasse fé a tais dados.

Procede, entretanto, a irregularidade afeita à liquidação das despesas com serviços de limpeza urbana, afinal o critério utilizado: capacidade média do veículo transportador dos resíduos sólidos não se entremostra seguro para fins de apuração da quantidade de serviço executada, notadamente quando se tem em mira que os preços unitários da coleta/transporte de resíduos sólidos divergem de acordo com a sua modalidade, sendo de R\$ 46,97/tonelada para os resíduos regulares, e de R\$ 39,13/tonelada para os resíduos volumosos, valores estes adotados pela própria Prefeitura para cada tipo de serviço (fl. 1934, vol. 10), de modo a tornar a pesagem em separado dos materiais medida imprescindível à prevenção de excessos.

Opino, pois, pela **confirmação da falta apenas quanto às despesas com serviços de limpeza urbana**, sob a responsabilidade do Sr. Sebastião Rodrigues, então Secretário Municipal de Obras, enquanto agente encarregado da respectiva liquidação, conforme boletins de medição carreados às fls. 1629-1688 (vol. 09) dos autos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

2.5.5. Falta de exigência de comprovação de recolhimento dos encargos trabalhistas pelo contratado (item 4.2.1 do Laudo de Auditoria e item 3.1.11 do Laudo Complementar de Auditoria)

Anotou a área técnica que não fora exigida da empresa Laza Consultoria e Assessoria Ltda., contratada para a obra de construção de quadra poliesportiva no Bairro do Salgado, a comprovação de recolhimento, durante a execução contratual, dos encargos trabalhistas de sua responsabilidade, tendo se apurado ausência de inscrição da obra junto ao INSS (fl. 951, vol. 05).

O Interessado justificou a omissão administrativa com o entendimento consubstanciado na Súmula nº 331 do TST, cujo inciso II predica: "A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988)".

Sucedo que o mesmo verbete sumular dispõe expressamente, em seu item IV, que "o inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial".

Logo, dada a possibilidade de o Poder Público, enquanto tomador dos serviços, vir a ser responsabilizado subsidiariamente pelos encargos trabalhistas inadimplidos pela empresa contratada, há que ser confirmada a irregularidade, com expedição de recomendação à atual Administração, no sentido de exigir das empresas contratadas a sobredita comprovação de adimplência.

2.5.6 Ausência de Licenciamento Ambiental - Licença Prévia e de Licença de Instalação (item 4.2.2 do Laudo de Auditoria e item 3.1.15 do Laudo Complementar de Auditoria)

Verificou a Auditoria a ausência de licenciamento ambiental (licença prévia e licença de instalação) para a Obra 02 - Construção de Policlínica no Bairro do Coqueiro - em afronta ao disposto no art. 4º, § 1º (subitem 6.6 do Anexo I), da Lei Estadual nº 12.916/05.

Argumentou o Interessado que tal licenciamento não foi cobrado pelo Ministério da Saúde - órgão interveniente no convênio de liberação de recursos pela União.

Não assiste razão à Defesa.

A circunstância de os órgãos federais competentes para liberação de recursos conveniados não exigirem a demonstração de respeito à legislação ambiental vigente na circunscrição territorial da obra não isenta a Administração de guardar reverência aos seus ditames.

Logo, considerando que a Lei Estadual nº 12.916/05 expressamente sujeita a construção de unidades de saúde ao licenciamento prévio, a teor de seu art. 4º, §1º, c/c Anexo I, subitem 6.6, opino pela confirmação da irregularidade.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

2.5.7. Ausência de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (item 4.2.3 do Laudo de Auditoria e item 3.1.16 do Laudo Complementar de Auditoria)

Segundo a área técnica, em afronta ao disposto no art. 20, §§1º e 4º, I, da Lei Estadual nº 12.008/01, omitiu-se o gestor de implantar plano de gerenciamento de resíduos sólidos no Município.

O Interessado noticiou a adoção de medidas voltadas à contratação de consultoria para a elaboração do referido instrumento de gerenciamento de resíduos sólidos.

Tendo em conta que a Lei Federal nº 12.305/2010, que disciplina a política nacional de resíduos sólidos, conferiu prazo até agosto de 2014 para a implementação do reclamado plano de gerenciamento dos resíduos sólidos, opino pela **exclusão da irregularidade**.

2.5.8. Ausência de aterro sanitário (item 4.2.3 do Laudo de Auditoria e item 3.1.17 do Laudo Complementar de Auditoria)

Apurou-se a inexistência de aterro sanitário no município de Surubim, haja vista que os resíduos sólidos, oriundos do serviço de limpeza de urbana, são depositados em um lixão, em afronta ao disposto na Lei Estadual nº. 12.008/2001 - art. 22º, § 1º, incisos I, II e IV.

Deu conta o Interessado da realização de injunções junto a organismos financiadores, a fim de implantar uma estrutura compatível com as exigências ambientais, ponderando, outrossim, que Municípios pernambucanos de maior porte, como Recife, também não possuem aterro sanitário.

Como registrado no tópico precedente, a Lei Federal nº 12.305/2010, ao instituir a política nacional de resíduos sólidos, concedeu prazo até agosto de 2014 para a implantação de estrutura adequada de destino final dos resíduos sólidos, razão pela qual a omissão da gestão municipal em 2006 não pode ser tomada como irregular.

Opino, assim, pela **exclusão** da irregularidade.

2.5.9 Excessos de R\$ 111.180,71 nos serviços de Limpeza Urbana (item 4.2.3 do Laudo de Auditoria e item 3.1.20 do Laudo Complementar de Auditoria)

Apontou a área técnica superfaturamento nos preços unitários dos seguintes itens, inseridos no serviço de Limpeza Urbana: a) varrição manual de vias urbanas pavimentadas; b) coleta de resíduos sólidos regulares; c) coleta de resíduos sólidos volumosos; e d) capinação manual de vias pavimentadas, resultando em excesso de R\$ 111.180,71, uma vez que foram considerados na respectiva composição quantitativos de serviços diversos dos efetivamente praticados.

Esclareceu a Auditoria que:

"Os quantitativos propostos no ANEXO VII (fl. 1335) juntamente com as quantidades mínimas de pessoal e equipamentos determinadas no ANEXO IX, constituem-se nos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

elementos que servem de parâmetro para a composição dos custos unitários dos serviços licitados.

Os quantitativos de serviços propostos a menor no Projeto Básico no item de varrição manual de vias urbanas pavimentadas incrementa o custo unitário do serviço licitado, representando aumento no mesmo, uma vez que esse quantitativo é o denominador da fração na composição de custo.

Por outro lado, os itens de coleta de resíduos sólidos regulares e coleta de resíduos sólidos volumosos propostos a maior no Projeto Básico, conduz a uma exigência mínima de pessoal e equipamentos acima do necessário, o que contribui para que o somatório dos insumos desses itens incremente os custos unitários dos serviços licitados, representando aumento dos mesmos, uma vez que esses insumos são o numerador da fração na composição de custo.

Conforme constatado durante as vistorias realizadas (Termos de Inspeção fls. 746 a 751) na execução dos serviços de coleta de resíduos sólidos regulares é utilizado apenas 01 (um) caminhão compactador e não 02 (dois) conforme previsto na exigência mínima de pessoal e equipamentos do ANEXO IX. Essa constatação ratifica o entendimento anterior.”

Tendo em conta que o orçamento estimativo com preços unitários superfaturados, que norteou a licitação, não contava com assinatura de qualquer profissional responsável, atribuiu-se responsabilidade pela mácula à autoridade homologadora do certame desenvolvido com fulcro em orçamento estimativo apócrifo, Sr. Flávio Edno Nóbrega, então Prefeito Municipal (fl. 1595, vol. 08).

Em sua manifestação defensiva, pontuou o Interessado:

“É preciso de logo registrar que o raciocínio utilizado para a composição de custo constante do Anexo B do Laudo, não guarda qualquer relação com as quantidades de serviços executados no contrato. Para tanto, basta a comprovação de na análise realizada pelo Inspetor dessa E. corte, os mesmos não consideram a diferença de quantidades entre o licitado e o executado.

O edital de licitação previu a prestação de serviços de limpeza urbana de toda a área urbana da cidade (de Surubim). Nesse sentido, todas as licitantes estariam obrigadas a apresentar propostas de preços em conformidade com esta exigência e compatíveis com as quantidades de pessoal e equipamentos exigidos no edital, sob pena de desclassificação no certame.

Encerrada a fase de licitação, na ocasião de execução do contrato, observa-se que quando do início dos serviços, por dificuldades financeiras do Município, o que,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

registre-se de logo, problema enfrentado por todos os municípios brasileiros, em especial na região Nordeste, os serviços contratados, pelo regime de empreitada por preço unitário, foram autorizados apenas em parte do município, conforme atesta em seu relatório o Inspetor do TCE.

Diante da necessidade financeira de redução de quantitativos de serviços, referente à redução das áreas de execução dos serviços, obviamente, seria necessário reduzir a quantidade de pessoal, insumos e equipamentos, em relação ao exigido inicialmente no edital e conseqüentemente no contrato firmado entre as partes.

Como é fartamente sabido, quando se promove redução de quantitativos e de área de execução de serviços, acarreta a conseqüente diminuição de pessoal, insumos e ferramentas, o que resulta também na redução da capacidade exigida de produção, fixada na situação anterior (edital), ou seja, redução do quantitativo dos serviços na mesma proporção, o que, estranhamente não foi considerado pelo Inspetor dessa C. de Contas.

Senão vejamos:

Se a coleta domiciliar estava prevista no edital e no contrato para ser executada com um quantitativo de 01 caminhão coletor compactador de 15 m³ nos turnos noturno e diurno, e um caminhão coletor compactador de 06 m³ no turno diurno e por redução de custos só se manteve em operação o compactador de 15 m³, evidentemente que deveria ser reduzida a capacidade operacional e de produção na quantidade prevista no edital para o equipamento suprimido.

Assim, o serviço de coleta domiciliar teria o valor de um equipamento guarnição (mão de obra) e ferramental a menor no numerador da fração e em compensação teria uma quantidade menor no denominador da fração, diferentemente do que apontaram no seu laudo o Inspetor do TCE, que mantiveram os mesmos quantitativos previstos na condição inicial (edital).

Este mesmo fato ocorreu nos itens de serviços referente a varrição manual, coleta de volumosos e capinação manual, onde em todos estes itens de serviços ocorreram redução nos quantitativos previstos contratualmente dos efetivamente executados, em função da redução da área de atuação.

Sem a aplicação da diminuição dos quantitativos, proporcional ao corte dos serviços inicialmente pactuados, sendo mantida, de forma equivocada pelo Inspetor do TCE, na composição do Anexo B do referido Laudo, a quantidade inicialmente prevista, o denominador da fração seria maior, induzindo assim o julgador em erro, interpretando que os preços unitários praticados na execução do contrato deveriam ser bem menores do que



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

os ofertados em licitação e contratualmente pactuados. O QUE NA VERDADE NÃO OCORREU.

Para se manter a equação econômica financeira pactuada em contrato, devemos analisar a redução de serviços x execução contratual de forma a garantir que os preços unitários ofertados em licitação sejam preservados. A análise deve levar em conta que se reduzindo a área de execução dos serviços, deve-se também ser reduzido o denominador que reflete a quantidade de serviços.

Nessa esteira de raciocínio lógico, deveriam os preços unitários sofrer um incremento, pois, como é óbvio, o custo fixo para a execução dos serviços seria percentualmente maior, acarretando assim o conseqüente incremento nos preços unitários.

Nessa ordem, cumpre ressaltar que o item que pode se caracterizar como ausente é o termo aditivo àquele contrato, espelhando as modificações realizadas nos termos do artigo 65, I, alínea "b", da Lei nº 8.666/93 e alterações. Ocorre que, à época, em que foi suscitada dita modificação contratual, a Assessoria Jurídica do município entendeu inditosamente não haver a necessidade da formalização do aditamento. De toda sorte, a alteração in facto do contrato não excedeu aos limites de alteração do valor inicial da avença face à supressão quantitativa.

É mais oportuno registrar que o regime de execução dos serviços é de "empreitada por preços unitários" e que a remuneração dos serviços é realizada estritamente por meio de medições dos serviços efetivamente executados. E como pode ser observado, as medições refletem sempre, os serviços executados aplicando-se os preços unitários constantes na planilha de licitação ofertada pela contratada, baseados no edital e seus anexos.

[...]

Diante do exposto, registramos que os apontamentos de irregularidades efetuadas pelo Inspetor dessa Corte constantes no Relatório às questões acima elencadas estão devidamente justificadas e sanadas, não restando hipótese de devolução de recursos ao Erário de despesas legalmente e efetivamente realizadas, que compreendem os preços de mercado."

Diante das colocações defensórias, promoveu a Auditoria, em sede de NTE, ao recálculo dos preços unitários dos itens de serviço impugnados, conforme trecho reproduzido a seguir (fls. 2212-2214, vol. 12):

"Conforme dito anteriormente (fls. 2210), atendendo as considerações expostas nos argumentos apresentados pela defesa, adotamos como parâmetro de análise da composição de custos as quantidades de serviços executadas no contrato (segundo os boletins de medição).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Ou seja, substituímos a produção estimada no edital (anexo VII), pela quantidade média do período em que os serviços foram realizados (período 01/07/2006 a 30/11/2006), para o cálculo das composições de custos. Dessa forma, **os preços unitários (fls. 2215 a 2224) foram recalculados segundo a quantidade média produzida no período (segundo os boletins de medição) e de acordo com a mão-de-obra e os equipamentos correspondentes utilizados na realização dos serviços de limpeza urbana, de acordo com as vistorias realizadas em 2006.**

Vale destacar ainda, que foi necessário separar a quantidade de resíduos sólidos regulares coletados pelo compactador daqueles que foram coletados pela caçamba, uma vez que o contrato previa a coleta destes resíduos com o compactador, e, no entanto, durante a execução, estes resíduos também foram coletados com a caçamba, que possui preços diferenciados para coleta. Dessa forma, houve a necessidade de separação, a fim de permitir o cálculo da economicidade.

No cálculo da economicidade (planilha a seguir - fls. 2213), o item 2 com um quantitativo de 3.633,00 Ton., corresponde aos resíduos sólidos regulares coletados pelo compactador; o item 2A, com um quantitativo de 521,50 Ton., corresponde aos resíduos sólidos coletados pela caçamba. Estes quantitativos foram extraídos dos boletins de medição (fls. 1625 a 1688).

Outras Considerações com relação aos preços unitários utilizados no cálculo da economicidade:

O preço unitário para a coleta dos resíduos sólidos volumosos adotado pelo TCE foi igual ao da Prefeitura, uma vez que ocorria a coleta de metralha com a pá carregadeira (enchedeira) da prefeitura e utilização da mesma caçamba para a coleta de resíduos sólidos regulares (lixo doméstico), dificultando assim a separação e quantificação precisa dos serviços ao longo tempo.

Por outro lado, os resíduos sólidos regulares coletados com caçamba, considerando as razões expostas no item anterior, foram quantificados e calculados tomando com base o preço da coleta de resíduos sólidos volumosos.

No cálculo dos preços unitários dos demais serviços foram consideradas as despesas com aluguel de garagem, água/telefone e luz, uma vez que as instalações da Garagem/Almoxarifado utilizadas pela empresa, não pertenciam a Prefeitura Municipal de Surubim, segundo alegações apresentadas pela defesa (fls. 2206 e 2207).

Cálculo da Economicidade dos Serviços de Limpeza Urbana:

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	UND	QUANTIDADE		PREÇO UNITÁRIO R\$		TOTAL (R\$)	TOTAL (R\$)
			PREFEITURA	TCE	PREFEITURA	TCE	PREFEITURA	TCE



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

1	Varrição Manual de vias urbanas pavimentadas	Km	6.246,99	6.246,99	27,97	13,91	174.728,31	86.895,63
2	Coleta de resíduos sólidos regulares	Ton	3.633,00	3.633,00	46,97	41,94	170.642,01	152.368,02
2 ^a	Coleta de resíduos sólidos regulares	Ton	521,50	521,50	46,97	39,13	24.494,86	20.406,30
3	Coleta resíduos sólidos volumosos	Ton	486,00	486,00	39,13	39,13	19.017,18	19.017,18
4	Capinação manual de vias pavimentadas	Km	21,28	21,28	788,32	742,01	16.775,45	15.789,97
TOTAL GERAL							405.657,80	294.477,10
EXCESSO R\$								111.180,71

Os excessos identificados no superfaturamento foram decorrentes da execução dos serviços, com mão-de-obra e insumos, modificados em relação à previsão contratual inicial.”

Empós emissão de NTE, compareceu o Defendente aos autos por mais duas vezes, apresentando documentação destinada a infirmar a ocorrência de superfaturamento, entre a qual figuram trabalhos técnicos da lavra de engenheiros ditos especialistas em limpeza urbana, onde efetuados novos cálculos para a composição dos preços unitários relativos aos serviços e confeccionada planilha resumo de preços unitários para cada serviço integrante da limpeza urbana municipal (fls. 2457-2488, vol. 12). Em tais manifestações, fora reconhecida a existência de falhas no dimensionamento dos serviços durante a fase de licitação, sem a subsequente formalização de termo aditivo ao contrato original, com vistas à redefinição do alcance da execução contratual. Insistiu-se, todavia, na inexistência de pagamento de valores superfaturados.

Em atendimento à diligência suscitada pela Cota MPCO n° 61/2012, da lavra do Procurador Ricardo Alexandre de Almeida Santos, relativa à indicação detalhada da conduta dos responsáveis pelas irregularidades apontadas pelo corpo técnico e à apreciação dos novos elementos trazidos aos autos pelo Defendente, fora elaborado Laudo Complementar de Auditoria (fls. 2694-2726, vol. 13), de onde se extrai a seguinte análise dos estudos técnicos trazidos pelo Defendente:

“APRECIÇÃO DOS ARGUMENTOS DE DEFESA – ANEXO II

Analisando as considerações apresentadas pela defesa, observa-se que o conteúdo dos argumentos apresentados não se aplica a análise dos serviços de Limpeza Urbana referente ao Exercício de 2006.

No ANEXO II a defesa aborda pontos como a população do município, dados da ABRELPE, IGP-DI, dentre outros parâmetros. No processo sob análise (0740078-0), não foram apontados excessos por esta equipe do TCE utilizando estes parâmetros.

A defesa trata também de “aumento de salários”,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

parâmetro que também não se aplica a presente análise, uma vez que o contrato começou a vigorar em julho de 2006, não havendo, portanto, qualquer interferência no período sob análise (julho a novembro de 2006).

Observe-se também que a composição de preços unitários utilizada, não segue a estrutura da composição de preços apresentada pela empresa contratada (fls. 1561 a 1581). Os encargos sociais inicialmente previstos, que eram de 77,69 %, foram aumentados para 82,02 %. Alguns insumos utilizados também tiveram seus preços aumentados, conforme é possível exemplificar: o fardamento sofreu acréscimo de R\$ 12,67/mês para R\$ 19,00/mês; os calçados sofreram acréscimo de R\$ 5,00/mês para R\$ 7,67/mês; as luvas sofreram acréscimo de R\$ 1,80/mês para R\$ 7,80/mês; o café da manhã sofreu acréscimo de R\$ 13,00/mês para R\$ 15,00/mês; os custos de manutenção de pneus sofreram acréscimo de R\$ 485,90/mês para R\$ 542,51/mês.

Noutro exemplo, o salário dos motoristas previsto na proposta de preços da empresa contratada (fls. 1566), variando entre R\$ 704,70 (motorista no período diurno com insalubridade) e R\$ 764,70 (motorista no período noturno com insalubridade), foram aumentados para R\$ 774,70 (motorista diurno com insalubridade) e R\$ 844,70 (motorista noturno como insalubridade), respectivamente (fls. 2461). **Trata-se de alterações incabíveis, que contribuíram para distorções e aumentos dos preços apresentados pela defesa.**

Com semelhantes distorções e inconsistências, os salários dos garis coletores, agentes de varrição e motoristas, lançados em outras composições de preços do ANEXO II (fls. 2472 a 2475), foram aumentados em relação aos salários previstos nas composições de preços apresentadas pela empresa contratada (fls. 1561 a 1581). Assim, tendo em vista os acréscimos e alterações realizados na metodologia apresentada no ANEXO II, restou comprometida a defesa apresentada, em decorrências destas e de outras distorções observadas." (Destques aditados).

[...]

- APRECIÇÃO DOS ARGUMENTOS DE DEFESA - ANEXO III

As composições de preços apresentadas no Anexo III (fls. 2504 a 2515), que possui estruturação semelhante às composições de preços do Anexo II (fls. 2458 a 2485), além de apresentar distorções nos encargos sociais (aumento de 77,69 % para 82,02 %) e nos preços dos insumos (aumento de preços: do fardamento, calçados, luvas, café da manhã, custo de manutenção, salários dos motoristas, etc.), apresenta também erro no cálculo dos valores apresentados (soma, multiplicação ou fórmula) para o custo mensal com mão de obra e para o custo direto mensal (fls. 2504 a 2505; 2507).

Além disso, é possível observar que as composições



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

apresentadas pela defesa apresentaram aumento no preço do salário mensal previsto para o gerente que era de R\$ 1.100,00 (fls. 1568) e foi modificado para R\$ 1.500,00 (fls. 2508) o que provocou aumento no custo fixo operacional, contribuindo com distorções e aumentos nos preços unitários apresentados pela defesa.

Ainda com relação a este ponto, nas despesas administrativas, a defesa admitiu a existência de salário mensal de estagiários no valor de R\$ 350,00 (fls. 2508 e 2462), que tinham custo de R\$ 0,00 (zero real), na proposta da empresa contratada (fls. 1568). Este item, aparentemente sem importância, contribui para o aumento dos custos operacionais, e, por conseguinte, sobre a composição de preços de todos os demais preços apresentados pela defesa.

Noutro exemplo, nas composições apresentadas pela defesa, observou-se o aumento do valor do caminhão coletor de 15,00 m3 (chassi + compactador) que era de R\$ 185.000,00 (fls. 1567 - R\$ 110.000,00 + 75.000,00) para R\$ 224.901,00 (fls. 2510). Este aumento tem repercussões sobre os custos de depreciação e do capital imobilizado, contribuindo para distorções e aumentos nos preços unitários apresentados pela defesa, para os serviços de coleta de resíduos sólidos regulares.

Merecem destaque também as contradições entre as próprias composições de custos apresentadas pela defesa. O lucro admitido para o faturamento no ANEXO II é de 5,00 % (fls. 2466 a 2470; 2480 a 2484), enquanto que no ANEXO III o lucro admitido para o faturamento é de 10% (fls. 2511 a 2515). Há evidente incongruência entre os parâmetros admitidos. Ressalte-se que os documentos apresentados pela defesa nos anexos referidos são atestados pelo mesmo Responsável Técnico (fls. 2485 e 2524).

Considerando as distorções acima observadas, restaram inconsistentes as composições de custos apresentadas pela defesa, e, por conseguinte, os respectivos confrontos orçamentários apresentados.

Com relação aos argumentos apresentados pela defesa para a avaliação do relatório (fls. 2517 e 2718), cabe inicialmente destacar que o contrato foi analisado de forma global uma vez que foram levantados os equipamentos, a mão de obra e os demais insumos utilizados para a execução de cada um dos serviços contratados e em execução no período de julho a novembro de 2006. Ressalte-se que não foram considerados os serviços correspondentes à locação de caçamba porque estes serviços não estavam sendo realizados e nem haviam sido realizados pagamentos para os mesmos, no período sob análise.

Quanto à questão da utilização dos parâmetros previstos no edital para o cálculo dos preços unitários, esta questão já foi corrigida, conforme mencionado na nota



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

técnica elaborada em fevereiro de 2010 (fls. 2212).

Com relação à separação dos resíduos sólidos coletados pelo compactador e pela caçamba, há de se ressaltar que para o cálculo da coleta dos resíduos sólidos regulares foram utilizadas as quantidades efetivamente coletadas pelo compactador, sendo descontados os volumes coletados pela caçamba. Ou seja, o preço calculado representa o preço efetivo da coleta realizada pelo compactador.

Quanto à coleta de resíduos sólidos volumosos, observe-se que: a mesma caçamba que coletava metralha também coletava lixo; para a coleta de metralha em quantidades superiores a 2 m³ a "Pá mecânica da Prefeitura" carregava a caçamba; um dos garis que trabalhavam na coleta de volumosos integrava a equipe de capinação em dias alternados. Observe-se que houve:

1. Descumprimento do contrato e da legislação ambiental com a execução da coleta e transporte de lixo em caminhão aberto (sem levar em conta, outros prejuízos à saúde pública e ao meio ambiente);
2. **Utilização de máquinas da Prefeitura para serviços que deveriam ser realizados integralmente com pessoal e equipamentos da empresa;**
3. **Distorção na utilização de equipamentos e pessoal previstos para a coleta de volumosos, uma vez que nem sempre eram utilizados garis da empresa para a coleta de metralha e em dias alternados um dos garis trabalhava na equipe de capinação.**

Observe-se que no confronto orçamentário proposto por esta equipe do TCE-PE o preço unitário entre os resíduos sólidos coletados com o compactador em relação aos resíduos sólidos coletados pela caçamba cai de R\$ 41,94 para R\$ 39,13. Tendo em vista os aspectos ressaltados no parágrafo anterior e considerando que os resíduos foram coletados com caçamba, não há razão para que sejam pagos como se tivessem sido coletados com o compactador.

Ainda com relação à coleta dos resíduos volumosos, em se tratando da coleta de metralha e considerando que a empresa utilizava equipamentos da prefeitura na realização dos serviços, não havia como precisar os momentos em que este fato ocorria. Assim, não restou alternativa, senão, manter os preços inicialmente contratados. **Observe-se que foi a empresa contratada que ofertou o preço de R\$ 39,13 para a coleta de metralha. No entanto, foi à própria empresa que alterou o modo de execução do contrato utilizando equipamentos da Prefeitura para a coleta de metralha.** Para este serviço, se os preços fossem recalculados utilizando quantidades menores do que as previstas inicialmente haveria uma distorção no cálculo dos preços onerando ainda mais o erário, uma vez que a empresa utilizava máquinas da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

prefeitura para o carregamento, e ainda, em dias alternados, realizava outra atividade com a caçamba, a coleta de lixo, conforme foi devidamente quantificado no confronto orçamentário.

Observe-se que mesmo diante dos problemas destacados anteriormente, nas composições apresentadas por esta equipe do TCE-PE (fls. 2215 a 2224) **foram mantidos os seguintes parâmetros previstos na proposta de preços da empresa contratada:**

- 1. Preservação da estrutura de cálculo adotada pela empresa contratada;**
- 2. Utilização dos preços unitários dos equipamentos previstos nas composições apresentadas pela empresa contratada;**
- 3. Utilização dos preços unitários dos insumos previstos nas composições apresentadas pela empresa contratada;**
- 4. Utilização dos parâmetros de vida útil dos insumos e equipamentos apresentados pela empresa contratada;**
- 5. Utilização dos parâmetros de remuneração de capital, seguro e manutenção dos equipamentos, adotados pela empresa contratada;**
- 6. Utilização dos custos fixos operacionais apresentados pela empresa contratada;**
- 7. Utilização dos encargos sociais adotados pela empresa contratada;**
- 8. Utilização dos impostos diretos, indiretos e margem de lucro, adotados pela empresa contratada;**

Ressalte-se, ainda, conforme exposto na Nota Técnica elaborada em fevereiro de 2010 (fls. 2212 e 2213) que no cálculo dos preços unitários dos demais serviços foram consideradas as despesas com aluguel de garagem, água/telefone e luz, uma vez que as instalações da Garagem/Almoxarifado utilizadas pela empresa, não pertenciam a Prefeitura Municipal de Surubim, segundo alegações apresentadas pela defesa (fls. 2206 e 2207).

Com relação à análise comparativa (fls. 2520 a 2523) e conclusões (fls. 2523), a defesa não acrescenta nenhum elemento, em relação aos argumentos da avaliação do relatório (fls. 2517 e 2718). As inconsistências e distorções observadas no confronto orçamentário apresentado pela defesa nos ANEXOS II e III (fls. 2447 a 2524) reforçam este entendimento.

Assim, tendo em vista as alterações realizadas no confronto orçamentário da Nota Técnica de Esclarecimento elaborada em fevereiro de 2010 (fls. 2212 a 2214), **ficam mantidos os excessos apurados anteriormente.**" (Destques acrescidos)

Posteriormente, em novembro de 2012, veio o Interessado aos autos mais uma vez, desta feita, para noticiar que em razão



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

da controvérsia relativa aos pagamentos efetuados em favor da empresa contratada: LOCAR Saneamento Ambiental Ltda., determinou a suspensão, até deliberação definitiva acerca da matéria, dos pagamentos relativos aos meses de julho, agosto e setembro de 2011 - que se encontravam pendentes -, da monta de R\$ 351.225,16, procedendo, em ato contínuo, ao seu depósito em conta-corrente mantida junto ao Banco do Brasil (28.946-9), de modo a propiciar o ressarcimento dos danos apurados neste e nos demais exercícios financeiros em que vigorou o contrato em lume (fls. 2759-2795; vol.14).

Esclareceu, ainda, que, em 19.10.2012, determinou ao Secretário de Finanças a transferência da conta-corrente nº 28.946-9 para a conta-corrente nº 3.195-x (PMS/FPM) do valor de R\$ 111.180,71, apontado neste feito como relativo aos pagamentos excessivos efetuados em favor da empresa contratada durante o exercício financeiro auditado, de 2006.

Submetida a documentação acostada ao crivo da equipe técnica, concluiu-se, mais uma vez, em sede de NTE, pela manutenção dos apontamentos e excessos apurados.

Procede o apontamento técnico.

Não restam dúvidas de que os preços unitários lançados no orçamento estimativo da licitação foram compostos com fulcro em quantitativo de serviços absolutamente diverso daquele efetivamente necessário à Administração e efetivamente alocado na execução contratual, ensejando despesas excessivas, de responsabilidade do então Prefeito, que autorizou e homologou o procedimento licitatório fundado em tal orçamento estimativo, a despeito da inexistência de indicação de que fora elaborado por profissional da área, pois dele não consta qualquer indicação de autoria.

De efeito, o próprio Interessado reconhece, no âmbito da peça técnica carreada às fls. 2448-2449 dos autos (vol. 12), que as alterações entre os valores licitados e executados deveriam ter sido formalizadas em termos aditivos, com a correção dos preços unitários: *"principalmente em função das mudanças na estrutura para execução dos serviços. Este documento não foi elaborado e os serviços passaram a ser executados com os preços unitários licitados, quantidades diferentes e estrutura reduzida."* Ou seja, a própria defesa reconhece que as mudanças na estrutura da execução dos serviços e a forma como foram executados influenciaram diretamente nos preços unitários.

Ademais, ao calcular o excesso em realce, através da identificação da real composição do preço unitário do serviço, adotou a valorosa área técnica dessa Corte de Contas os mesmos parâmetros utilizados pela empresa contratada para composição dos preços ofertados em sua proposta (fl. 1560-1584, vol. 08), preservando, inclusive, a estrutura de cálculo apresentada pela LOCAR, na medida em que considerou: a) os preços unitários dos equipamentos previstos pela contratada; b) os preços unitários dos insumos, da vida útil destes insumos e equipamentos; c) os parâmetros de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

remuneração de capital, seguro e manutenção dos equipamentos; d) os custos fixos operacionais; e e) os encargos sociais, impostos diretos, indiretos e margem de lucro (fl. 2703, vol. 13).

A divergência consiste no fato de as novas planilhas apresentadas pelo Interessado, constantes dos Anexos II e III (fls. 2447-2524, vol. 12), produzidas por profissionais por ele contratados, reportar-se a aumento de indicadores divorciados da realidade existente no exercício financeiro de 2006, tais como os elencados às fls. 2699-2703 (vol. 13):

i) aumento de salários dos prestadores de serviço - por exemplo, "o salário dos motoristas previsto na proposta de preços da empresa contratada (fls. 1566), variando entre R\$ 704,70 (motorista no período diurno com insalubridade) e R\$ 764,70 (motorista no período noturno com insalubridade), foram aumentados para R\$ 774,70 (motorista diurno com insalubridade) e R\$ 844,70 (motorista noturno como insalubridade), respectivamente (fls. 2461). Trata-se de alterações incabíveis, que contribuíram para distorções e aumentos dos preços apresentados pela defesa."

ii) aumento de encargos sociais de 77,69% para 82,02% e aumento de alguns insumos utilizados nos serviços - por exemplo, "o fardamento sofreu acréscimo de R\$ 12,67/mês para R\$ 19,00/mês; os calçados sofreram acréscimo de R\$ 5,00/mês para R\$ 7,67/mês; as luvas sofreram acréscimo de R\$ 1,80/mês para R\$ 7,80/mês; o café da manhã sofreu acréscimo de R\$ 13,00/mês para R\$ 15,00/mês; os custos de manutenção de pneus sofreram acréscimo de R\$ 485,90/mês para R\$ 542,51/mês."

iii) aumento das despesas administrativas, mediante a admissão da existência de estagiários com salário mensal de R\$ 350,00 (fls. 2508 e 2462, vol. 12) - custo não previsto na planilha de preços unitários apresentada pela empresa LOCAR (fl. 1568, vol.08).

Como se vê, Senhora Relatora, a fim de justificar os preços unitários praticados, o Interessado fez inserir na respectiva composição novas variáveis, jamais reportadas pela própria contratada ou divorciadas da realidade. Nesse sentido, aumentou os dispêndios administrativos, com a inclusão de custo com estagiários, jamais previstos (fl. 1568, vol.08), assim como majorou, sem qualquer fundamento, os valores de diversos elementos incluídos na composição dos preços unitários, a fim de aproximá-los daqueles lançados no orçamento estimativo do certame.

Esclareço, por fim, que não há como conferir à documentação acostada às fls. 2762-2795 (vol. 14) força probante do efetivo ressarcimento ao erário municipal, a fim de afastar a imputação do débito afeito ao superfaturamento em lume, no valor R\$ 111.180,71, como proposto pelo Interessado em uma de suas últimas manifestações.

A uma, porque **não há qualquer evidência de que os valores transferidos de uma para outra conta-corrente da Prefeitura,**



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

de fato, destinavam-se ao pagamento da LOCAR, uma vez que sequer o suposto inadimplemento das prestações relativas aos meses de julho, agosto e setembro de 2011 - supostamente representativas de montante suficiente para cobrir o débito questão, restou eficientemente comprovado, afinal nada além de correspondências trocadas entre a Administração Municipal e a empresa contratada - LOCAR - foram apresentadas.

Ora Excelência, para a identificação da efetiva retenção dos valores questionados, urgia a apresentação de documentos oficiais, atestando, em primeiro lugar, os valores efetivamente devidos à empresa pelos serviços prestados entre julho, agosto e setembro de 2011, e, em segundo, que tais valores não lhes foram oportunamente repassados, a exemplo de documentos de liquidação, como boletins de pesagem e medição, e notas de empenho, onde consignada a liquidação da despesa e a ausência de pagamento dos respectivos meses, além do registro contábil de inscrição da dívida no passivo financeiro da Prefeitura - ônus do qual não se desincumbiu o gestor.

A duas, porque também não há qualquer evidência de que os supostos valores devidos à empresa LOCAR, em razão dos serviços prestados entre os meses de julho e setembro de 2011, represente, efetivamente, o montante de R\$ 111.180,71. Afinal, o Interessado apenas faz a juntada, à fl. 2785 (vol. 14), de carta enviada a LOCAR informando que estariam suspensos os pagamentos, ao revés de, por exemplo, apresentar notas fiscais relativas ao período em questão e/ou notas de empenho efetivamente liquidadas a fim de comprovar o valor real do serviço no referido período.

Aceitar, pois, que as transferências de recursos comprovadas nos autos, ENTRE CONTAS DA PRÓPRIA PREFEITURA, consubstanciam ressarcimento do erário, a despeito de desacompanhada de qualquer outra documentação comprobatória, de um lado, de que se encontra o Município em débito para com a contratada, e, de outro, do exato valor do suposto débito, equivale, com redobrada vênia, a aceitar que o erário seja ressarcido pelo próprio tesouro municipal e não pelos responsáveis solidários pelo dano: a empresa contratada - LOCAR e a autoridade autorizadora e homologadora da licitação com fulcro em orçamento estimativo superfaturado e apócrifo, Sr. Flávio Edno Nóbrega - então Prefeito.

Ademais, não se pode perder de vista que a alegada retenção de pagamentos destinou-se, segundo o Interessado, a assegurar o ressarcimento do erário, em caso de confirmação do dano pelo TCE, quando do julgamento do feito, de forma que eventual não confirmação do débito pela deliberação a ser proferida ensejará, por certo, a liberação dos valores supostamente retidos em favor da contratada.

Por fim, mas não menos importante, se, de fato, houve ressarcimento ao erário pelos responsáveis pelas despesas excessivas, tal fato poderá ser eficientemente comprovado na fase de execução do título desse Tribunal.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Opino, portanto, pela manutenção da irregularidade, com a imputação do débito de R\$ 111.180,71 em caráter solidário ao Sr. Flávio Edno Nóbrega, enquanto autoridade autorizadora e homologadora da licitação fundada em apócrifo orçamento estimativo superfaturado, e à empresa LOCAR Saneamento Ambiental Ltda., na qualidade de beneficiária das despesas indevidas.

3. CONCLUSÃO

Frente ao exposto, **considerando** a competência dessa Corte de Contas para apreciação e julgamento dos atos praticados por aqueles que recebem e utilizam recursos públicos, notadamente quando causadores de prejuízo ao erário, nos termos do art. 71, II, da CF-88, c/c art. 62, I, b, da LOTCE/PE; **considerando** que a circunstância de a primeira notificação da empresa LOCAR Saneamento Ambiental Ltda. ter se reportado a duas peças técnicas: Laudo de Auditoria e Nota Técnica de Esclarecimentos, não lhe trouxe qualquer prejuízo, porquanto oportunizada a manifestação acerca de ambos conteúdos; **considerando** que a atribuição de responsabilidade levada a efeito pela área técnica em suas manifestações não vincula o órgão julgador, que pode atribuí-la a pessoa diversa, desde que envide sua prévia notificação; **considerando** que a responsabilidade dos agentes notificados pelas faltas relacionadas pela área técnica é matéria inerente ao mérito do processo, não conduzindo o eventual afastamento da responsabilização proposta à exclusão do feito por ilegitimidade, mas apenas ao não sancionamento do agente indicado; **considerando** a adoção de modalidade inadequada para a licitação dos relevantes serviços de limpeza urbana, com inserção, inclusive, de cláusula restritiva no edital, a ensejar a participação apenas da empresa que já vinha prestando serviços ao Município (Responsável: Flávio Edno Nóbrega); **considerando** a irregular liquidação das despesas com serviços de limpeza urbana, mercê da efetuação de pagamentos à míngua da necessária pesagem dos resíduos sólidos regulares e dos resíduos sólidos volumosos coletados (Responsável: Sebastião Rodrigues); **considerando** a ausência de Licenciamento Ambiental para a obra de construção da Policlínica no bairro do Coqueiro (Responsável: Flávio Edno Nóbrega); e **considerando** o superfaturamento dos preços unitários ajustados no contrato de prestação de serviços de limpeza urbana, em prejuízo ao erário de R\$ 111.180,71 (Responsáveis: Flávio Edno Nóbrega e Locar Saneamento Ambiental Ltda.), OPINA o Ministério Público de Contas:

I - pela rejeição das preliminares de incompetência do TCE, cerceamento de defesa e ilegitimidade passiva suscitadas pela empresa Locar Saneamento Ambiental Ltda., bem como pela rejeição da preliminar de ilegitimidade passiva, aventada pelo Sr. Flávio Edno Nóbrega;

II - pela emissão de parecer prévio recomendando à Câmara Municipal de Surubim a rejeição das contas do Prefeito



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Municipal, Sr. Flávio Edno Nóbrega, referentes ao exercício financeiro de 2006;

III - pelo julgamento no sentido da irregularidade das contas do Sr. Flávio Edno Nóbrega, na qualidade de ordenador de despesas da Prefeitura de Surubim no exercício financeiro de 2006, imputando-lhe débito de R\$ 111.180,71, em caráter solidário com a empresa Locar Saneamento Ambiental Ltda. Prejudicada a aplicação de multa em razão da decadência do prazo legal assinalado no art. 73, §6º, da LOTCE/PE.
É o parecer.

Retornaram-me os autos em 28/03/2014.

É o que importa a relatar.

Passo a proferir o voto.

DR. GUIDO ROSTAND CORDEIRO MONTEIRO - PROCURADOR:

Sr. Presidente, Sra. Relatora, Srs. Conselheiros:

Gostaria de alguns esclarecimentos neste caso, essa retenção que houve cautelar foi por parte do Prefeito sem que o Tribunal tivesse determinado?

CONSELHEIRA EM EXERCÍCIO ALDA MAGALHÃES - RELATORA:

Exato.

DR. GUIDO ROSTAND CORDEIRO MONTEIRO - PROCURADOR:

O montante que foi retido era suficiente para cobrir o débito dos exercícios em questão?

CONSELHEIRA EM EXERCÍCIO ALDA MAGALHÃES - RELATORA:

Não. Era da ordem de cem mil reais ao menos em valores nominais.

DR. GUIDO ROSTAND CORDEIRO MONTEIRO - PROCURADOR:

Certo. Então fica me parecendo, com todo respeito à decisão do Tribunal tomada em outra ocasião, que a ausência do decreto condenatório pode eventualmente deslegitimar essa retenção, porque a empresa contratada eventualmente pode exigir em juízo esses valores e não haverá respaldo por parte de uma decisão do Tribunal



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

que impute um débito. Então me parece, não obstante com todas as respeitáveis opiniões em contrário, mas seria o caso de imputar o débito no caso sob exame.

CONSELHEIRA EM EXERCÍCIO ALDA MAGALHÃES - RELATORA:

É, inclusive em reforço a essa argumentação informo que a empresa já entrou na justiça solicitando o valor sustado, digo, a Prefeitura entrou na justiça contra a empresa com base nas Notas Técnicas de Esclarecimento deste Tribunal e a empresa fez uma reconvenção dizendo que estava tudo regular e querendo o valor retido. É este o estágio de informação na ação de cobrança judicial proposta pela Prefeitura, até entendo mais acertada essa linha de argumentação de V.Exa. pelo que me inclino a retificar o voto colocado em lista e acompanhar na íntegra a linha de entendimento da Procuradora Germana Laureano, sem a concessão por ela feita ao final do seu Parecer Complementar tendo em vista decisão desta Câmara em processo do mesmo município, relativo ao mesmo contrato com a mesma empresa.

DR. PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JÚNIOR - ADVOGADO:

Peço vênias para fazer alguns esclarecimentos de fato com relação às colocações do ilustre Procurador, Guido Monteiro. Primeiramente, efetivamente o valor que foi retido da Empresa Locar, se considerados os valores apontados pela auditoria referentes aos anos de 2006, 2007 e 2008, efetivamente o valor retido não supre esses débitos, porém esses valores apontados pela auditoria relativamente aos anos de 2006 e 2008, quando a defesa foi submetida a reanálise por parte da auditoria, eles foram reduzidos em aproximadamente 60%, o que ainda não ocorreu relativamente ao ano de 2007, que se encontra concluso para o Procurador Gilmar, não foi ainda feita uma reanálise por parte da auditoria, portanto o débito apontado pela auditoria ainda é muito superior ao efetivamente devido. E neste processo de 2007 foi feito já um requerimento e também a juntada uma compensação de valores relativamente ao ano de 2007, assim como foi feito com relação a 2006 e 2008, e se porventura restar algum valor remanescente como devido o defendente requereu nos autos a utilização do artigo 63-A, da Lei Orgânica deste Tribunal, para que fosse depositado, recolhida a diferença porventura existente.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Só reforçando uma questão que é importante, o Prefeito na época não só fez a retenção dos valores e a compensação, mas ingressou com uma ação judicial contra a empresa requerendo a condenação da empresa na devolução de eventuais valores, obviamente compensados os valores que foram retidos das faturas relativas aos meses de 2011. Esse processo não foi julgado ainda, há uma reconvenção por parte da empresa onde ela cobra todos os valores que ela entende como devidos e, obviamente que a justiça vai ter uma decisão final sobre o assunto, o que a justiça disser se é devido, se não é devido, vai ter que ser acatado por esta Corte de Contas. Então acho que a melhor posição, o melhor entendimento é o que foi adotado com relação ao julgamento das contas de 2006, onde se considerou não existir um dano efetivo e sim um dano potencial que se efetivamente existente vai ser objeto de solução na ação judicial que está em curso.

VOTO DA RELATORA

Subscrevo na íntegra o Parecer MPCO nº 171/14 e, em parte, o Parecer MPCO nº 567/14, acompanhando deste último sua essência, isto é, as razões que refutam a defesa e que apontam claramente para a rejeição das contas em apreço. Destaco, neste sentido, trecho extraído do opinativo:

De fato, a nova documentação acostada comprova que a Administração Municipal efetivamente reteve os valores que seriam pagos à LOCAR em contraprestação aos serviços executados entre os meses de julho a setembro de 2011, afinal, além de haver sido evidenciado o cancelamento das NEOPS 3161, 3482 e 3847 (fl. 3564, vol. 18), relativas às faturas daqueles meses, em cujo bojo não se identificam, de fato, liquidação e pagamento (fls. 2847-2855, vol. 14), tal montante fora expressamente excluído do pedido formulado pelo Município nos autos da ação de cobrança movida em desfavor da LOCAR (fl. 2861, vol. 14), de sorte, inclusive, a motivar sua cobrança na reconvenção oposta pela empresa (fl. 3410, vol. 17).

Todavia, permaneço divergindo da aptidão de tal procedimento - de natureza reconhecidamente cautelar e, como tal, despido de definitividade - para afastar a imputação de débito dantes alvitrada, por não vislumbrar na retenção dos valores efetuada a título cautelar força para recompor o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

erário em caso de não confirmação do débito pela Corte de Contas, divisando, por outro lado, a possibilidade de, na fase da execução do título executivo em que se consubstancia a decisão que imputa débito, vir a ser apontado o respectivo pagamento.

O simples afastamento do débito em razão da retenção cautelar possibilitará, em verdade, a liberação de tais valores em favor da empresa contratada, pela superveniente perda de seu fundamento de validade, qual seja, a impugnação da Corte de Contas, servindo, ainda, de elemento informativo para as demandas judiciais, de modo desfavorável ao patrimônio municipal, afinal julgando-se regulares as contas, sem imputação de débito, entenderá o juízo da causa, por certo, que os excessos vislumbrados pela área técnica não receberam a chancela dessa Corte, servindo, então, de justo motivo para que a ação de cobrança aforada pelo Município com fulcro nos mesmos apontamentos técnicos malogre...

Não bastasse tudo isso, não se pode perder de vista que o montante retido pela Administração Municipal, apesar de suficiente para "compensar" o dano vislumbrado nestes autos, não se revela suficiente, como alegado, para compensar a integralidade do dano decorrente da execução do contrato em comento, calculado nas demais prestações de contas pertinentes aos exercícios financeiros correspondentes ao seu prazo de vigência: 2007 e 2008.

De efeito, enquanto fora reservada a quantia de R\$ 351.225,16 para compensação dos prejuízos apurados nas prestações de contas de 2006 (R\$ 111.180,71), 2007 (R\$ 233.140,39) e 2008 (R\$ 112.562,88), a soma dos prejuízos calculados nos três feitos é da ordem de R\$ 456.883,98, conforme peças técnicas produzidas no âmbito dos respectivos processos TC n°s 0840068-4 e 0940099-0, disponíveis no sistema SIGA.

Irretocável a argumentação, deixo de acompanhar a concessão feita pela parecerista ao final de, a despeito de seu entendimento, opinar pela aprovação das contas tendo em vista decisão desta Câmara nos autos do Processo TC n° 0940099-0, Prestação de Contas da Prefeitura de Surubim relativa ao exercício 2008, na qual, diante da reserva dos valores efetuada pelo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Interessado, entendeu-se que o dano ali apontado teria assumido feição potencial, ao invés de concreta.

Não é demais lembrar não ter o referido julgado efeito vinculante, nada obstando os julgadores evoluírem, adotando posição diferente.

Isso posto,

CONSIDERANDO o Parecer MPCO nº 171/14;

CONSIDERANDO que a circunstância de a primeira notificação da empresa LOCAR Saneamento Ambiental Ltda. ter se reportado a duas peças técnicas: Laudo de Auditoria e Nota Técnica de Esclarecimentos, não lhe trouxe qualquer prejuízo, porquanto oportunizada a manifestação acerca de ambos os conteúdos;

CONSIDERANDO que a atribuição de responsabilidade levada a efeito pela área técnica em suas manifestações não vincula o órgão julgador, que pode atribuí-la a pessoa diversa, desde que envide sua prévia notificação;

CONSIDERANDO que a responsabilidade dos agentes notificados pelas faltas relacionadas pela área técnica é matéria inerente ao mérito do processo, não conduzindo o eventual afastamento da responsabilização proposta à exclusão do feito por ilegitimidade, mas apenas ao não sancionamento do agente indicado;

CONSIDERANDO a adoção de modalidade inadequada para a licitação dos relevantes serviços de limpeza urbana, com inserção, inclusive, de cláusula restritiva no edital, a ensejar a participação apenas da empresa que já vinha prestando serviços ao Município (Responsável: Flávio Edno Nóbrega);

CONSIDERANDO a irregular liquidação das despesas com serviços de limpeza urbana, mercê da efetuação de pagamentos à míngua da necessária pesagem dos resíduos sólidos regulares e dos resíduos sólidos volumosos coletados (Responsável: Sebastião Rodrigues);

CONSIDERANDO a ausência de Licenciamento Ambiental para a obra de construção da Policlínica no bairro do Coqueiro (Responsável: Flávio Edno Nóbrega);

CONSIDERANDO o superfaturamento dos preços unitários ajustados no contrato de prestação de serviços de limpeza urbana, em prejuízo ao erário de R\$ 111.180,71 (Responsáveis: Flávio Edno Nóbrega e Locar Saneamento Ambiental Ltda.);

REJEITO as **preliminares** de incompetência do TCE, cerceamento de defesa e ilegitimidade passiva suscitadas pela empresa Locar Saneamento Ambiental Ltda;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

REJEITO a **preliminar** de ilegitimidade passiva, aventada pelo Sr. Flávio Edno Nóbrega;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal,

VOTO pela emissão de parecer prévio recomendando à Câmara Municipal de Surubim a **REJEIÇÃO** das contas do Prefeito Municipal, Sr. Flávio Edno Nóbrega, referentes ao exercício financeiro de 2006;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II, VIII, parágrafo 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e nos artigos 59, inciso III, alínea "b" e 62, inciso I, alínea "b" da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGO IRREGULARES as contas do Sr. Flávio Edno Nóbrega, na qualidade de ordenador de despesas da Prefeitura de Surubim no exercício financeiro de 2006.

IMPUTO débito de R\$ 111.180,71 ao Sr. Flávio Edno Nóbrega, na qualidade de ordenador de despesas, em caráter solidário com a empresa Locar Saneamento Ambiental Ltda, valor que deverá ser atualizado monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao das contas ora analisadas, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal, e recolhido aos cofres públicos municipais, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta decisão, devendo cópia da Guia de Recolhimento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que seja extraída Certidão do Débito e encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá inscrever o débito na Dívida Ativa e proceder a sua execução, sob pena de responsabilidade.

Seja cópia desta decisão anexada à Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Surubim, referente ao exercício financeiro de 2007, ainda pendente de julgamento, a fim de subsidiar o enfrentamento da mesma matéria.

Prejudicada a aplicação de multa em razão da decadência do prazo legal assinalado no art. 73, §6º, da LOTCE/PE.

O CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR VOTOU DE ACORDO COM A RELATORA. O CONSELHEIRO PRESIDENTE, TAMBÉM, ACOMPANHOU O VOTO DA



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

RELATORA. PRESENTE O PROCURADOR DR. GUIDO ROSTAND CORDEIRO
MONTEIRO.
GKS/MAM/ACP