



<b>PROCESSO</b>	<b>230308/2015</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA TOMADA DE CONTAS</b>
<b>INTERESSADO</b>	<b>PREFEITURA DE PRIMAVERA DO LESTE</b> ERICO PIANA PINTO PEREIRA, Prefeito Municipal ERALDO GONÇALVES FORTES, Prefeito Municipal em exercício WANIA MACEDO, Pregoeira PEDRO H. DA SILVA JÚNIOR, Ordenador de Despesas MANOEL ALVES DAMASCENA JÚNIOR, Secretário Municipal de Administração VETOR SERVIÇOS E TERCEIRIZAÇÕES LTDA-ME, empresa contratada
<b>RELATOR</b>	<b>CONSELHEIRO VALTER ALBANO</b>

## RELATÓRIO

1. Trata o processo de requerimento convertido em Representação de Natureza Externa, convertida em Tomada de Contas.
2. Este processo foi autuado originalmente como requerimento do Ministério Público do Estado, para que este Tribunal realizasse inspeção e análise sobre a legalidade, legitimidade, economicidade, eficácia e eficiência dos contratos formalizados pela Prefeitura de Primavera do Leste e a empresa Vetor Serviços e Terceirizações LTDA. – ME (antiga Trindade Alves & Cia LTDA), decorrentes do Pregão Presencial 98/2013, cujo edital estabeleceu a seguinte descrição do objeto:

### 1. DO OBJETO

1.1 – A presente licitação tem como objeto a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA, ASSEIO E CONSERVAÇÃO PREDIAL, CONFORME SOLICITAÇÃO DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE, ADMINISTRAÇÃO, EDUCAÇÃO E PROMOÇÃO SOCIAL** e lotes abaixo especificados:

Lotes	Materiais
1º Lote	Saúde
2º Lote	Administração
3º Lote	Educação
4º Lote	Promoção Social

3. Esclareço que este relato será detalhado minuciosamente com relação ao **relatório técnico preliminar e as defesas apresentadas neste primeiro momento**, uma vez que na sequência do processo, tanto os relatórios da equipe de auditoria quanto as novas defesas apresentadas por ocasião da conversão do requerimento em representação de natureza externa e posteriormente em tomada de contas, repetem



exaustivamente os mesmos argumentos, sem prejuízo da análise e relato de novos argumentos eventualmente acrescentados e de um detalhamento mais aprofundado com relação ao Relatório Técnico Conclusivo.

4. A então Secex de Obras e Serviços de Engenharia, em relatório preliminar de fiscalização (Doc. Digital 130313/2017), ao analisar os documentos relacionados ao requerimento do Ministério Público Estadual e à unidade gestora, auditou quatro contratos firmados entre o Poder Executivo de Primavera do Leste e a citada empresa: Contratos 41/2013, 73/2013, 88/2013 e 4/2014.
5. Com relação aos Contratos 041/2013 e 073/2013, respectivamente, para prestação de serviços de conservação da área verde e pinturas de meios fios, e de recolhimento de resíduos sólidos domiciliares produzidos em imóveis residenciais, comerciais ou públicos dos logradouros, a Secex argumentou que não foi possível vistoriar os locais onde teriam sido executados os serviços no período de 2013 a 2015 em face do tempo decorrido e da natureza do serviço contratado.
6. Já os Contratos 88/2013 e 4/2014, ambos para a prestação de serviços de limpeza, conservação e asseio predial, respectivamente, nas Secretarias municipais de Administração e de Promoção Social, na Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer, e no Paço Municipal, a equipe de auditoria entendeu haver indícios de sobrepreço/superfaturamento (JB\_02), uma vez que o valor do metro quadrado das contratações custaram R\$ 7,50, e o preço máximo de referência apurado para os exercícios de 2013 e 2014, foi de R\$ 3,38/m<sup>2</sup> e R\$ 3,79/m<sup>2</sup>, utilizando como parâmetro os contratos firmados pela Prefeitura de Campo Verde, pelo Tribunal de Contas, pelo Tribunal de Justiça e pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso para serviços de mesma natureza.
7. Além disso, a Secex argumentou que, apesar da cotação realizada pela Prefeitura com três empresas resultar em propostas com preços médios de R\$ 7,01/m<sup>2</sup> para o lote 2, e R\$ 7,12/m<sup>2</sup> para os lotes 3 e 4, o valor contratado para esses mesmos lotes foi de R\$ 7,50/m<sup>2</sup>, sem que fosse apresentada planilha de custos que justificasse a elevação do preço final por metro quadrado.
8. E apontou a seguinte irregularidade:

**JB 02. Despesa. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art. 37, caput, da Constituição Federal).**



9. Destacou que o Tribunal de Contas vem orientando os municípios quanto ao cuidado na pesquisa de preços e consolidou entendimento acerca da matéria por meio da Resolução de Consulta 20/2016, no seguinte sentido:

1) A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, **não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores**, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: **preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços** e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.

10. **Diante disso, requereu a conversão do requerimento em Representação de Natureza Externa, com a consequente citação dos responsáveis.**
11. Por meio de decisão, o requerimento foi convertido em Representação de Natureza Externa, ocasião em que foram citados os senhores Érico Piana Pinto Pereira - ex-Prefeito Municipal, Eraldo Gonçalves Fortes - ex-Prefeito Municipal – em exercício nos períodos de 20/12/13 a 03/02/14 e 01/01/15 a 31/01/15, Pedro Honorato da Silva Junior - ex-Ordenador de Despesas, Manoel Alves Damascena Junior - ex-Secretário de Administração, a senhora Wânia Macedo – ex-Pregoeira, e o representante da empresa Vetor Serviços e Terceirizações Ltda-ME, senhor Vitor Paulo da Silva (Docs digitais 197715, 197717, 197723, 197718, 197721, 197724, todos de 2017).

#### **DEFESA DA EMPRESA VETOR LTDA. (Doc. Digital 212681/2017)**

12. A primeira defesa apresentada foi a da empresa Vetor Ltda., onde o seu representante rebateu todos os pontos da equipe técnica, e argumentou em síntese que: a notícia veiculada no jornal local, e que impulsionou o Ministério Público Estadual a instaurar inquérito, tem caráter eminentemente político-partidário; no pregão 98/2013, onde sagrou-se vencedora, outras empresas participaram e não deram lances de R\$ 3,50/m<sup>2</sup>, por impraticável, no entanto, nenhuma está sendo acusada de fraude e sobrepreço; o relatório técnico não indica onde estaria a fraude e não considera quaisquer peculiaridades da natureza dos serviços; o seu preço é compatível com o mercado e ofertou o menor preço dentre todos os licitantes; inexistente nos autos qualquer evidência que os licitantes tenham contribuído para formar um “preço maior” de referência; inexistente obrigação de praticar o preço adotado por outros órgãos públicos e que a produtividade



considerada pelo relatório técnico seria inadequada ao município, uma vez que os incisos I, II e V, do art. 15, da Lei 8.666/1993 estabelece que as “*compras, sempre que possível, deverão*”, admitindo expressamente a impossibilidade de aplicação absoluta, por exemplo, da padronização de características, de ser processada por meio de sistemas de registros de preços e de balizamento de preços.

13. Especificamente com relação ao suposto sobrepreço/superfaturamento, o defendente apresentou a planilha de custos das suas propostas para 96 postos de serviços, destes 84 para Secretaria de Educação, Esporte Cultura e Lazer.
14. Rebateu, ainda, o parâmetro de preço utilizado pela equipe técnica, que se baseou na produtividade utilizada pela Administração Pública Federal, de 600 m<sup>2</sup>, sem observar as peculiaridades no âmbito municipal, ressaltando que o edital do Pregão em questão, no item 11.4, foi claro ao estabelecer referidos parâmetros variando entre 300m<sup>2</sup> e 500m<sup>2</sup> (edital, item 11.4).

**11.4 A Contratada disponibilizará quantidade adequada de funcionários para atingir as metas diárias, semanais, mensais, trimestrais e anuais em conformidade com o exposto neste Termo. Como sugestão, cada funcionário abrange em torno de 300 a 500 m<sup>2</sup> de área limpa por turno. (grifo nosso).**

15. Para confirmar suas alegações, a defendente juntou à sua defesa, laudo pericial extrajudicial, de empresa independente, onde foi feita a comparação entre os contratos da Prefeitura de Primavera do Leste e aqueles usados como parâmetro pela equipe técnica para apontar o sobrepreço/superfaturamento, cuja conclusão foi no sentido de que não houve o superfaturamento.

A presente perícia tem por objeto a análise e o exame de possíveis sobrepreço e superfaturamento ocorridos no Pregão Presencial nº 098/2013 e na execução dos Contratos nº 088/2013 e nº 004/2014 celebrados entre Prefeitura Municipal de Primavera do Leste e a empresa Vetor Serviços e Terceirizações Ltda. - ME, respectivamente, bem como das Propostas de Custos e Formação de Preços, conforme Contrato de Prestação de Serviços Profissionais Especializados.



**Resposta. O Relatório Preliminar de Fiscalização do TCE-MT (fls. 13 e 14) adotou o preço deservente por m<sup>2</sup> dividindo os salários mensal dos serventes contratados pelos Tribunais de Contas e de Justiça do Estado de Mato Grosso pela produtividade de 600 m<sup>2</sup> para área interna, indicado pelo art. 44, I, "a" e "b", da IN n° 02/2008, como se fosse preço de referência de mercado. Os preços dos serventes por mês adotados não refletem necessariamente o preço médio de mercado, tendo em vista que (i) não foi precedido de ampla pesquisa de preços praticado no âmbito dos órgãos da Administração Pública, fixados por órgão oficial competente ou constantes em sistemas de registros de preços do Governo Federal (SIREP, SINAPI, SICRO etc), Estadual ou do próprio Município de Primavera do Leste; e (ii) os objetos dos Contratos n°49/2011 e n°73/2014 não são similares e exclusivos de prestação de serviços de limpeza e conservação, inclusive o segundo contrato possui jornada de trabalho semanal 36 horas, conforma cláusula 17.1, inferior a 44 horas semanais. Considerando que os valores dos salários mensais dos serventes de limpeza são determinados pela planilha de custos e formação de preços das empresas contratadas pelos Tribunais de Contas e de Justiça de Mato Grosso, os quais não são objeto desta perícia, não existe possibilidade de examinar a exequibilidade ou não desses preços.**

16. E concluiu o laudo:

Observamos durante o desenvolvimento dos trabalhos periciais que, além do sobrepreço dos serviços de limpeza e conservação por m<sup>2</sup>, houve utilização de número de serventes a mais do que o necessário para realização desses serviços, conforme depreende-se da análise da planilha constante no Apêndice D deste Laudo Pericial.

Após as respostas aos quesitos formulados, concluímos que **não houve superfaturamento do Contrato n° 88/2013 e do Contrato n° 004/2014 e seus respectivos aditivos, pelo contrário a economia ou crédito a receber da empresa no valor de R\$17.550,11 (dezessete mil quinhentos e cinquenta reais e onze centavos), conforme planilha constante no Apêndice E, na prestação dos serviços de limpeza e conservação executados na Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer e da Secretaria Municipal de Assistência Social. (Laudo da empresa de auditoria – Pag. 9).**

17. Ainda de acordo com o representante da empresa, os serviços contratados foram realizados em estabelecimentos de ensino, onde o fluxo de pessoas é intenso, diferente do baixo fluxo em sedes administrativas, sendo necessário repetir os serviços em mais turnos, resultando, invariavelmente, num preço final maior. Afirma, ainda, ser inadmissível comparar preços pagos pelo Governo Federal para serviços e prédios de naturezas distintas de municípios como Primavera do Leste, sendo impraticável aplicar a mesma média de produtividade, que não seria a real.
18. Concluiu afirmando que a administração municipal não está obrigada a observar os 600m<sup>2</sup> de produtividade do Governo Federal, vez que não há determinação legal nesse



sentido. Afirmou que o relatório técnico preliminar deveria ter utilizado como parâmetro a produtividade real e expressa no edital objeto do Pregão 98/2013, o índice de produtividade apresentado nas planilhas das licitantes, e a natureza do local da prestação dos serviços contratados, e que se houvesse ilegalidade no índice adotado no edital (300m<sup>2</sup> a 500m<sup>2</sup>), isso deveria ter sido considerado pela equipe técnica para só depois descartar sua aplicação, sob pena de nulidade do relatório.

19. Ressaltou que a empresa realizou duas limpezas por turno, para cada 400 m<sup>2</sup> de área, o que exigiu maior número de trabalhadores, diferente das limpezas em sedes administrativas utilizadas como base para os preços de referência utilizados pela equipe técnica.
20. Ao final, requereu fosse considerada a ausência de qualquer ato ilícito ou de improbidade administrativa por parte da empresa, e a improcedência da Representação com seu conseqüente arquivamento. Juntou à sua manifestação documentos da empresa, o edital e respetivos termos de referência, o laudo pericial extrajudicial, planilhas de composição dos preços, entre outros.

#### **DEFESA DA SENHORA WANIA MACEDO – PREGOEIRA (doc. Digital 218869/2017)**

21. A então pregoeira do Município de Primavera do Leste iniciou sua defesa alegando que a legislação não instituiu os parâmetros para cotação das aquisições pelo Poder Público, e que à época do Pregão 98/2013, a orientação de adotar três orçamentos para verificação do preço de mercado era uníssona entre todos os tribunais e praxe administrativa. Ou seja, para obter o balizamento de preços, bastaria a pesquisa com três orçamentos válidos para comprovar que o preço de referência correspondia ao praticado no mercado.
22. Ressaltou que embora os parâmetros de preços começaram a mudar em 2013, o Tribunal de Contas demorou três anos para editar a Resolução de Consulta 20/2016, orientando os gestores na linha de que devem ser pesquisados preços nos portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público, junto a fornecedores, catálogos de fornecedores, entre outras fontes idôneas, não bastando apenas três orçamentos com potenciais fornecedores.
23. Nesse contexto, argumentou que a equipe técnica não poderia nunca exigir realização obrigatória de consulta em outros órgãos públicos, com base em normativa posterior aos fatos (RC 20/2016), e que, na condição de pregoeira à época, agiu de acordo com as



exigências e orientações do Tribunal de Contas, apresentando os valores que referenciaram a média do preço final dos serviços:

Ressalta-se que a média aritmética utilizada, foi referente aos orçamentos acostados no processo licitatório, quais sejam: VETOR – valor: 7,43, (fls. 059, 074 -076); FEMAT – valor: 7,80 (fls. 059, 085-087, 110-111) e PRIMALIMP – valor: 7,30 (fls. 100-104), ou seja, no lote 02 – Secretaria de Administração a soma de  $7,43 + 7,80 + 7,30 = 22,53$  dividido por  $3 = 7,51$ .

24. Além disso, salientou que a equipe auditora não levou em consideração situações que prejudicaram a análise correta do certame, entre elas, a natureza e dimensão das construções, a quantidade de mobiliário, os turnos de trabalho, os tipos de pisos, o fluxo de pessoas dos órgãos comparados, a identidade absoluta dos objetos licitados e a região da execução dos serviços, afirmando não ser razoável fazer a comparação entre a Prefeitura de Primavera do Leste e o Governo Federal, ou entre aquela e os Tribunais de Contas e de Justiça do Estado de Mato Grosso, pois as demandas são absolutamente distintas.
25. Ademais, alegou que as licitações paradigmas (Prefeitura de Campo Verde, TCE/MT, MPE/MT e TJ/MT) contemplam o valor dos serviços **por pessoa** e não por **metro quadrado** como descrito no edital do Pregão 98/2013, afirmando não ser possível extrair os valores dessas licitações sem elaborar fórmula que convertesse serviço por pessoa em metros quadrados, e que a equipe de auditoria simplesmente dividiu o valor dos serviços das referidas licitações por 600 m<sup>2</sup>, metragem retirada do Caderno de Logística de serviços de limpeza, asseio e conservação, versão 1, de 2014, que considera ser essa a metragem possível de ser realizada por uma pessoa em **área interna**.
26. Alertou a defendente que os itens 5.4, 5.5 e 5.6 do termo de referência do edital do pregão ora combatido, previram que os serviços deveriam ser realizados em áreas **internas e externas**:



#### **5.4 Áreas internas em geral**

**Características:** consideram-se como áreas internas em geral os pisos acarpetados – aqueles revestidos de forração ou carpete; os pisos frios – aqueles constituídos/revestidos de paviflex, mármore, cerâmica, plurigoma, madeira, inclusive os sanitários e almoxarifados; os galpões – áreas utilizadas para depósito, estoque, guarda de materiais diversos.

#### **5.5 Áreas Externas - pisos adjacentes/contíguos às edificações**

**Características:** consideram-se áreas externas tipo I – pisos pavimentados adjacentes/contíguos às edificações aquelas áreas circundantes aos prédios administrativos, revestidas de cimento, lajota, cerâmica etc.

#### **5.6 Esquadria Externa (face interna/externa): sem periculosidade**

**Características:** Considera-se esquadria externa, a janela das edificações, nela incluídos os vidros. As esquadrias se compõem de face interna e face externa. A quantificação da área dos vidros externos deverá se referir somente a uma de suas faces.

27. Nesse cenário, a ex-pregoeira afirmou que a utilização de uma única média fixa para áreas distintas, que exigem outros tipos de produtos de limpeza, de mão de obra, e de tempo diferenciado para realizar os serviços, é um equívoco da equipe técnica.
28. Reafirmou ser imprescindível que a utilização desse tipo de parâmetro somente poderá ser feita quando for possível comparar licitações absolutamente idênticas, com mesmo objeto e mesmas características, uma vez que as situações de cada ambiente de trabalho podem causar alterações reais nos preços da contratação.
29. Ao analisar o contrato firmado pelo Tribunal de Contas do Estado, a ex-pregoeira demonstrou que até mesmo o órgão de controle externo necessitou adequar o número de pessoas necessárias à realização do serviço, que passou de 60 previsto no edital, para num primeiro momento ser reduzido a 52, e num segundo momento, para 46.
30. Já com relação ao contrato firmado pela Prefeitura de Campo Verde, demonstrou que o objeto era apenas de contratação de pessoal, diferente do caso de Primavera do Leste, cuja contratação foi por metro quadrado, com disponibilização de materiais e equipamentos.
31. Em conclusão, reafirmou sua conduta legal e lembrou que a auditoria certificou a execução adequada dos serviços pela metragem contratada, e requereu a improcedência da representação.

### **DEFESA CONJUNTA DOS SENHORES ÉRICO PIANA PINTO PEREIRA, ERALDO GONÇALVES FORTES E PEDRO HONORATO DA SILVA JUNIOR (doc. Digital 226078/2017)**

32. De início, os representados demonstram inconformismo ao tomarem conhecimento de que o relatório preliminar já havia sido enviado ao Ministério Público do Estado, antes mesmo deles serem citados, o que tornou público a auditoria, sem a garantia mínima de



ampla defesa e contraditório, fazendo com que todos fossem surpreendidos com notícias na mídia estadual apontando superfaturamento nos contratos realizados pela Prefeitura, fato que os condenou antecipadamente perante a população. Requereram, diante disso, que o Tribunal reveja seus procedimentos e apenas disponibilize documentos após conclusão dos processos.

33. No mérito, alegaram que, imputar responsabilidades à eles por não terem conferido os preços praticados por outros órgão públicos e pelo Governo Federal, demonstrou a pretensão da equipe técnica de aplicar retroativamente a Resolução de Consulta 20/2016.
34. Segundo os defendentes, o apontamento do suposto sobrepreço/superfaturamento decorre da aplicação da mencionada resolução de consulta, que não existia à época dos fatos. Argumentaram, ainda, que não há nos autos elementos que demonstrem a ocorrência de superfaturamento, e que o termo de referência foi elaborado conforme a Lei 8.666/1993, acompanhado de três orçamentos para abalizar os preços máximos de aquisição.
35. Reafirmaram a legalidade da licitação e ressaltaram que a cesta de preços, somente veio a se consolidar em Mato Grosso, no final de 2016.
36. Os defendentes se opõem à metodologia aplicada pela equipe técnica, apresentando seis objeções, que em síntese, dizem respeito a:
  - utilização de posicionamentos e orientações que não vigiam à época do certame;
  - licitações paradigmas cuja quantificação do serviço não era a mesma da licitação questionada;
  - parâmetro de 600 m<sup>2</sup> para comparar as licitações paradigmas com a realizada pela Prefeitura de Primavera do Leste, partindo da premissa que as metragens do Pregão 98/2013 seriam de 600 m<sup>2</sup> em áreas internas para limpeza de piso frio, quando na realidade, a previsão do edital do mencionado pregão estabelece uma série atividades de limpeza diária, semanal, mensal, trimestral e anual, para áreas internas, externas e esquadrias, de pisos, mesas, armários, equipamentos de informática, e outros;
  - grande diferença entre os órgãos paradigmas e os órgãos demandantes da licitação em questão, onde os serviços foram executados em escolas, paço municipal, poupa tempo, prefeitura, além de sedes administrativas, que por



suas naturezas recebem muito mais usuários se comparado, por exemplo, com o Tribunal de Contas e com o Ministério Público Estadual;

- diferença de itens constantes nos editais das Prefeituras de Campo Verde e de Primavera do Leste, onde no edital desta constam pelo menos 46 itens de materiais de expediente, de consumo ou permanente que deveriam estar à disposição para a realização da limpeza, e no edital daquela, não há previsão dessa exigência;

- análise apenas da fase interna da licitação, sem adentrar na fase de lance, onde ocorreu pelo menos quatro rodadas de disputa de lances entre as quatro licitantes credenciadas.

37. E concluem afirmando que a equipe técnica pretende comparar o incomparável, e que rechaçam na íntegra o relatório técnico, principalmente quanto ao dano ao erário, diante da incerteza da equipe auditora que aponta “possíveis danos ao erário”.

#### **DEFESA DO SENHOR MANOEL ALVES DAMASCENA JUNIOR (doc. Digital 228310/2017)**

38. O ex-Secretário Municipal de Administração se defendeu argumentando que o próprio relatório técnico reconhece que não houve erro na licitação, nem nas medições e na execução dos trabalhos, entretanto, concluiu pelo possível sobrepreço/superfaturamento, e que ele, na condição de secretário municipal, teve a preocupação em apresentar áreas reais onde os serviços seriam executados.
39. Reafirmou a legalidade e lisura do certame em todas as suas fases, ressaltando que após as vitórias nos locais da execução dos serviços, as empresas licitantes concluíram que os preços constantes nos termos de referência e no edital seriam inexequíveis, apresentando seus preços atualizados, e que o preço final constante do edital se deu por meio da média aritmética entre eles: FEMAT = R\$ 7,80; VETOR LTDA = R\$ 7,43; PRIMALIMP = R\$ 7,30.
40. Assim como os outros responsáveis citados, o defendente alegou a impossibilidade de aplicação a RC 20/2016, uma vez que na época da realização do Pregão 98/2013, esta não vigorava, e que seguiram rigorosamente as disposições da Lei 10.520/2002.
41. Com relação aos comparativos de preços, ponderou que as licitações paradigmas não são idênticas à realizada pela Prefeitura de Primavera do Leste, porque nesta exigiu-se materiais e equipamentos e nas outras não; nesta, a cotação foi por m2, e naquelas, por



pessoa. Argumentou, ainda, que não se pode comparar preços praticados pelo Governo Federal com aqueles praticados por Estados e/ou prefeituras de municípios do interior do Estado, e que vários fatores deveriam ter sido analisados pela equipe auditora, uma vez que não se pode comparar utilizando apenas o parâmetro de valor por pessoa/m<sup>2</sup> e m<sup>2</sup>, em áreas absolutamente diferentes.

) A Técnica e os Auditores do TCE, ao analisarem a questão dos preços, deveriam levar em consideração que no Lote 2 teve 4 (quatro) empresas credenciadas e que o referido lote chegou até a quarta rodada de lances onde a empresa Ronaldo Ataíde Passos – ME declinou e a empresa Trindade Alves & Cia Ltda – ME sagou-se vencedora. Que o Lote 3 (três) teve 4 (quatro) empresas credenciadas e que o referido lote chegou até a terceira rodada de lances onde a empresa Ronaldo Ataíde Passos – ME declinou e a empresa Trindade Alves & Cia Ltda – ME sagou-se vencedora. Que o Lote 4 (quatro) teve 4 (quatro) empresas credenciadas e que o referido lote chegou até a quarta rodada de lances onde a empresa Ronaldo Ataíde Passos – ME declinou e a empresa Trindade Alves & Cia Ltda – ME sagou-se vencedora. Isto pode ser observado analisando as folhas 106 e 107 do Pregão 098/2013 em questão. Assim, conclui-se que se houvesse o citado “Superfaturamento” com valores superiores ao praticado no mercado, porque as empresas distintas e concorrentes declinaram? Teriam perdido tempo e gastos ao enviarem seus representantes para declinarem e não poder ganhar uma licitação? Se estivesse ocorrido algo errado na licitação, o campo “Recurso” (ver folha 108 do referido Pregão) estaria com o status “Nada Consta” e visto pelos representantes das empresas participantes?

apresentar seus preços. Tudo isso, faz-se necessário considerar, pois é muito fácil querer comparar utilizando apenas um parâmetro, equivocado, que é o valor de pessoa/m<sup>2</sup> com outra licitação por m<sup>2</sup>, de um único prédio com pouco fluxo e desconsiderar os objetos licitados e as especificidades de cada espaço envolvido, bem como os materiais e equipamentos exigidos.



42. O defendente ainda questionou a culpabilidade e o nexo causal a ele imputado:

**2.1.7.1.1. Conduta**

Solicitar a abertura/realização de processo licitatório para contratação de prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial sem que houvesse orçamento elaborado pela Administração, como também sem levar em consideração os preços praticados por órgãos públicos. Consta nos autos, cotação de preços superiores ao praticado no mercado. (grifo nosso)

**2.1.7.1.2. Nexo de Causalidade**

A atuação do Secretário Municipal em solicitar a abertura/realização do processo licitatório – PP nº 098/2013 sem que o houvesse orçamento elaborado pela Administração, e com cotação de preços superiores ao praticado pelo poder público, contraria o art. 37, caput, da Constituição Federal e Resolução de Consulta nº 20/2016 – TP. (grifo nosso)

43. E afirmou haver contradição da própria equipe técnica, que reconhece existir três orçamentos para balizamento de preços:

**2.1.5. Evidências**

Os documentos relacionados a seguir evidenciam que o serviço de limpeza foi contratado com preços superfaturados/sobrepço:

- Cotação de preço de 3 empresas privadas(constante nos autos);
- Termo de Referência dos Lotes 2, 3, 4;
- Pregão nº 098/2013, Anexo I (Termos de Referência dos lotes 2, 3, 4), bem como os contratos nº 088/2013 e 004/2014 celebrado entre a Prefeitura Municipal de Primavera do Leste e a empresa Vetor Serviços e Terceirizações LTDA. – ME (anterior: Trindade Alves & Cia LTDA).

- Pagamentos de despesas com preços acima do preço de mercado.

Fonte: Extraída da página 21 do Relatório Preliminar de Fiscalização do TCE-MT.

44. Com relação à culpabilidade, reafirmou a impossibilidade de observação de resolução editada anos após a licitação, e concluiu afirmando que sua conduta foi correta e zelosa em todo o procedimento do Pregão 98/2013.

**45. ANÁLISE DAS DEFESAS PELA SECEX (doc. Digital 130680/2018)**

46. No Relatório Técnico de Análise das Defesas, a Secex manteve a irregularidade, afirmando que não foram apresentados argumentos capazes de afastar o superfaturamento, e reafirmando o inteiro teor do Relatório Técnico Preliminar, que



apontou um dano ao erário de R\$ 4.656.105,66, em função da continuidade da execução dos serviços, **sugerindo ao final a conversão da Representação em Tomada de Contas**, nos termos do art. 230, da Resolução Normativa 14/2007, e envio do relatório ao Ministério Público Estadual.

47. Por meio de decisão monocrática (doc. Digital 172665/2018), o Auditor Substituto de Conselheiro, na interinidade, afirmou que a representação **apurou os fatos, quantificou o dano e identificou os responsáveis** pelo ressarcimento do dano e acolheu a sugestão da Secex, e converteu a representação em tomada de contas, devolvendo o processo à Secretaria de Obras e Infraestrutura para continuidade do feito.
48. Em novo relatório técnico (doc. Digital 190414/2018) a Secex sugere a citação dos responsáveis para manifestação sobre a Tomada de Contas, e após, o retorno do processo para análise de mérito.
49. Devidamente citados (docs. Digitais 196719, 196721, 196724, 196728, 196730 e 196731, todos de 2018), os responsáveis solicitaram e obtiveram a concessão de dilação de prazo, e apresentaram suas defesas, com exceção do senhor Manoel Alves Damascena Júnior, que foi declarado revel na Tomada de Contas por meio do Julgamento Singular 211/MM/2019 (doc. Digital 36819/2019).
50. Apresentaram defesa conjunta, novamente, **os senhores Érico Piana Pinto Pereira, Eraldo Fortes e Pedro Honorato da Silva Júnior** (doc. Digital 223486/2018), argumentando, além dos fundamentos apresentados na primeira defesa, que na conversão do processo em tomada de contas, a equipe da Secex de Obras e Infraestrutura limitou-se a apontar que houve continuidade da execução dos serviços, com aumento do dano ao erário, responsabilizando os representados pelos aditivos do contrato, sem levar em conta que, em face da inconsistência do relatório preliminar, não havia fundamentos para eventual medida cautelar para suspender o contrato.
51. Relembrou que a divulgação intempestiva do relatório técnico preliminar os condenaram antecipadamente perante a sociedade, e, diante da conversão da representação em tomada de contas, requereram a determinação de sigilo do processo até deliberação final do Tribunal de Contas.
52. Alegaram a incompetência da Secex de Obras e Infraestrutura para análise do processo, uma vez que a matéria "*contratação e execução da prestação de serviços de limpeza, conservação e asseio predial*" está inserida nas competências da Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas, nos termos do Anexo Único da RN 7/2018; a inobservância das ponderações impostas pelos artigos 22 e 24 da LINDB, pelo art. 77 da



Lei Complementar 269/2007 - LOTCE/MT e do art. 3º da RN 17/2016, no sentido de considerar os obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo; e a adoção de critérios e orientações não vigentes em 2013, para ao final, em preliminar, requerer a invalidação do relatório técnico preliminar de auditoria em face da adoção de critérios contrários às orientações gerais à época do certame, com a consequente determinação de realização de novo relatório técnico preliminar com critérios adequados.

53. No mérito, repetiram a defesa anterior, concluindo não haver parâmetro seguro para apontar eventual sobrepreço/superfaturamento, devendo as contas serem julgadas regulares, diante da legalidade de todo o procedimento e das condutas dos gestores.
54. Em sua defesa (doc. Digital 230556/2018), a ex-pregoeira, **senhora Wania Macedo** ressaltou que o fundamento utilizado pela equipe técnica para estabelecer sua culpabilidade e nexos causal, foi o fato de não ter observado a “cesta de preços”, quando, à época dos fatos, era pacífico o entendimento de que bastariam três orçamentos válidos para balizar o preço de referência. No mais, repetiu sua defesa anterior e ao final, requereu seja reconhecida a regularidade do processo e a sua boa fé, e que sejam consideradas as peculiaridades e diferenças entre as licitações paradigmas e a realizada pela Prefeitura de Primavera do Leste, para declarar regular as contas com o arquivamento do processo.
55. A empresa **Vetor Serviços e Terceirizações** Ltda., por meio de seu advogado, em sua defesa (doc. Digital 244012/2018), da mesma forma, repetiu os argumentos apresentados anteriormente, requerendo o reconhecimento da inconsistência do relatório técnico preliminar da equipe de auditoria que, segundo o representante da empresa, foi levada a erro por denunciamento. Requer, ainda, a improcedência das acusações e sanções, a comunicação ao Ministério Público Estadual e o julgamento pela regularidade das contas com o consequente arquivamento do processo.
56. O senhor **Manoel Alves Damascena Júnior**, posteriormente à declaração de sua revelia, reafirmou a defesa apresentada na fase inicial deste processo (doc. Digital 44943/2019) no sentido de que o procedimento foi legal, que os critérios da equipe auditora foram equivocados, e que não houve enriquecimento ilícito ou vantagem de sua parte, requerendo ao final o saneamento da irregularidade.



57. A Secex de Obras e Infraestrutura emitiu o Relatório Técnico Conclusivo (doc. Digital 58464/2020) **ratificando os relatórios técnicos anteriores**, repetindo em todas as argumentações dos defendentes que **“as alegações apresentadas pelas defesas não afastam a ocorrência de dano ao erário decorrente da prática de preços acima dos preços de mercado, acima dos preços de balizamento de órgãos oficiais e dos preços praticados por outras administrações públicas”**.
58. Com relação às preliminares levantadas pelos ex-gestores, a Secex se manifestou no seguinte sentido: quanto aos encaminhamentos procedimentais do Tribunal, argumentou que estes não afetam a análise de mérito desta Tomada de Contas; quanto a competência da Secex Obras e Infraestrutura para instruir os autos, argumentou que o próprio Executivo Municipal exigiu o registro da empresa concorrente no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia; com relação à aplicação da LINDB, afirmou não haver impedimento por ocasião do julgamento de mérito da presente Tomada de Contas, entretanto, ressaltou que é fato inquestionável, a ocorrência da prática de preços acima dos preços de mercado e que essa situação leva ao inquestionável enriquecimento sem causa do particular detentor do contrato com o Executivo Municipal de Primavera.
59. No mérito, reafirmou que o fato de a licitação se processar por meio de Pregão, com quatro empresas participantes, não impede a prática de sobrepreço ou conluio entre os envolvidos, mas que, ao contrário, o uso de Pregão Presencial pode até favorecer a ocorrência dessas condutas ilícitas e, inclusive, existir uma mera simulação de lances.
60. Enfatizou que foi conservadora ao apontar o preço de referência adequado, levando em consideração as diversas fontes de preços praticados em contratações semelhantes e os valores indicados pelo Governo Federal, ressaltando a nítida discrepância entre os valores praticados e o contratado pelo Executivo Municipal.
61. Argumentou, ainda, que os prestadores de serviços foram contratados para atender a demanda de “limpeza e asseio”, independente de “construção, tamanhos, fluxos de pessoas, pessoas integrantes nos quadros, turnos de trabalho e quantidade de mobiliário” e que o Termo de Referência, não estabeleceu qualquer restrição à pessoas/usuários/cidadãos que frequentam/circulam nas referidas instituições, que possa justificar qualquer incremento na quantidade de serviços a serem prestados.
62. Insistiu que as licitações paradigmas possuem objetos semelhantes, como no caso do Pregão nº 019/2013 da Prefeitura Municipal de Campo Verde, que apesar de abranger outros serviços, foi dividido em lotes permitindo uma análise dos serviços de limpeza e dos preços.



63. Ressaltou não haver impedimento para aplicação da LINDB neste caso, por ocasião do julgamento de mérito da presente Tomada de Contas, enfatizou, entretanto, que é fato inquestionável a ocorrência da prática de preços acima dos preços de mercado, que levou, também inquestionavelmente, ao enriquecimento sem causa do particular detentor do contrato com o Executivo Municipal de Primavera, independentemente da existência de dolo ou culpa na condução do processo licitatório, cabendo ao Ministério Público Estadual (autor da RNE), juntamente com o Poder Judiciário, realizarem quebra de sigilo bancário e telefônico dos gestores municipais e empresa contratada, bem como de seus possíveis prepostos.
64. Afirmou que no caso em tela, em que o preço de referência do pregão foi obtido através da média dos preços cotados por empresas particulares (inclusive a vencedora do certame), e tais cotações não apresentaram planilhas com preços detalhados conforme preceitua Lei 8.666/93, seria razoável que o gestor institísse controles capazes de evitar essas ocorrências (meras cotações de preços), bem como que determinasse a revisão os preços balizadores para que não houvesse discrepância com o preço de mercado. Que não se trata de mera culpa *in eligendo* e *in vigilando*, porque as condutas dos gestores foram decisivas para ocorrência do sobrepreço e posterior dano ao erário, ao consumarem a contratação irregular.
65. Ressaltou que a prática administrativa da época já orientava no sentido de se fazer consulta ampla de fonte de preços (situação que não possibilita uma excludente de culpabilidade e condenação exclusiva da empresa beneficiária dos pagamentos majorados), e que a Resolução de Consulta 20/2016, nada mais é do que o reexame da Resolução de Consulta 41/2010.
66. A equipe técnica ainda reafirmou que para apontar o preço de referência que entendeu correto, procedeu ao ajuste da unidade de medida, trazendo todas as licitações paradigmas e a base referencial do Governo Federal à mesma unidade do Executivo Municipal de Primavera, qual seja, o m<sup>2</sup>.
67. Esclareceu que a empresa vencedora do certame contribuiu para formação dos preços utilizados pela Administração, fornecendo cotação com sobrepreço e posteriormente se beneficiou destes preços quando da contratação e recebimento de valores acima do praticado no mercado. Alegou que o relatório técnico da Secex não indicou a constatação de sobrepreço por quantidade (empresa ter deixado de realizar algum serviço), mas a prática de preços majorados quando da remuneração pelos serviços



- prestados e que tal situação foi evidenciada quando da comparação dos preços pagos com os preços de referência do Governo Federal e contratações similares.
68. E continuou, afirmando que o fato de a empresa ter executado adequadamente os serviços e cumprido com as obrigações contratuais, não afasta o dano ao erário, uma vez que a origem deste é um preço unitário elevado, incompatível com o valor de mercado, e não quantitativos de serviços não executados. E que, a comparação de preços entre as licitações paradigmas e a realizada pela Prefeitura de Primavera do Leste se deu sobre preços, com a inclusão de todas as despesas diretas, indiretas, lucro, encargos e impostos.
  69. Informou que adotou, imparcialmente, os parâmetros indicados pelo “Caderno de Logística - Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação: Guia de Orientação sobre os aspectos gerais na contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, nos termos da Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008, e alterações posteriores”, e que o estudo proposto neste Caderno de Logística tem por objetivo apresentar os principais aspectos da contratação dos serviços de limpeza e aborda desde o cenário do mercado e até os aspectos da metodologia utilizada na composição dos valores limites de contratação. Desta forma, a equipe adotou a produtividade de 600m<sup>2</sup>/dia, estabelecido no caderno já citado, sendo criteriosa e conservadora para não cometer injustiça com os envolvidos.
  70. Alegou que a empresa integra o polo passivo deste processo, não porque participou da licitação, mas porque foi a beneficiária direta dos pagamentos majorados e que a penalização financeira independe de dolo ou culpa.
  71. E concluiu pela inexistência de excludentes de culpabilidade em relação aos ex-gestores, pois vários dispositivos normativos à época já indicavam a necessidade de busca do preço de mercado em fontes oficiais e outras contratações públicas, sugerindo que as contas fossem julgadas irregulares com relação aos dois contratos, com imputação de débito à empresa Vetor Serviços e Terceirizações LTDA. – ME de R\$ 959.923,15 e R\$ 3.696.182,50, com restituição solidária, aplicação de multa aos responsáveis e à empresa pelo dano provocado, pela notificação dos interessados para alegações finais e *envio* dos autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.
  72. Notificados, todos apresentaram alegações finais reafirmando seus argumentos anteriores (docs. Digitais 73387, 73930, 74901, 74922, 207196, todos de 2020).



73. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 5044/2020, do Procurador de Contas Willian de Almeida Brito Júnior, acolheu na íntegra o posicionamento da Secex de Obras e Infraestrutura, e opinou, em síntese:

- a) pela irregularidade da presente Tomada de Contas;
- b) pela aplicação de multa aos responsáveis mencionados nos autos;
- c) pela condenação à restituição do erário, de forma solidária e proporcional à responsabilidade de cada um dos responsáveis do valor de R\$ 959.923,15, relativos ao superfaturamento por preço no pagamento de despesas referentes ao Contrato 88/2013, e de R\$ 3.696.182,50 relativos ao superfaturamento nas despesas do Contrato 4/2014.
- d) pela aplicação da multa de 10% proporcional ao dano causado ao erário a todos os responsáveis acima descritos;
- e) pela expedição de recomendação à atual gestão para que utilize, para a delimitação dos valores de referência em licitações, diversas fontes de informação como subsídio para a pesquisa de mercado, inclusive a consulta a preços praticados por outros órgãos e entidades da Administração Pública;
- f) pela instauração de Tomada de Contas Ordinária para apurar possível dano ao erário em face dos demais contratos originados do Pregão Presencial 98/2013 do Executivo Municipal de Primavera do Leste;
- g) pela determinação do compartilhamento deste processo de auditoria com o Ministério Público Estadual, para complementar as suas investigações sobre os fatos ora analisados.

**74. Esse é o necessário relatório.**