



PROCESSO : 23.030-8/2015 (AUTOS DIGITAIS)  
ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA  
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE  
RESPONSÁVEIS : ÉRICO PIANA PINTO PEREIRA – EX-PREFEITO MUNICIPAL  
ERALDO GONÇALVES FORTES – PREFEITO MUNICIPAL EM EXERCÍCIO  
WANIA MACEDO – PREGOEIRA  
PEDRO H. DA SILVA JÚNIOR – ORDENADOR DE DESPESA  
MANOEL ALVES DAMASCENA JÚNIOR – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE  
ADMINISTRAÇÃO  
VETOR SERVIÇOS E TERCEIRIZAÇÕES LTDA-ME – EMPRESA  
EXECUTORA DOS SERVIÇOS  
RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO DA SILVA

### PARECER Nº 5.044/2020

TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE. SERVIÇOS DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO E ASSEIO PREDIAL. FALHA NA PESQUISA DE PREÇOS E ELABORAÇÃO DE PREÇOS DE REFERÊNCIA. SOBREPREGO POR UNIDADE. SUPERFATURAMENTO. PARECER PELA IRREGULARIDADE DA TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA, APLICAÇÃO DE MULTAS, IMPUTAÇÃO DE DÉBITOS, RECOMENDAÇÃO E INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ORDINARIA PARA APURAR POSSÍVEL DANO AO ERÁRIO EM FACE DOS DEMAIS CONTRATOS ORIGINADOS DO PREGÃO Nº 98/2013.

## 1. RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de **Tomada de Contas Ordinária**, proposta pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura face a **Prefeitura Municipal de Primavera do Leste**, diante de indícios de superfaturamento nas despesas referentes a execução dos Contratos nº 088/2013 e 04/2014, firmados com a empresa Vektor





Serviços e Terceirizações LTDA. – ME (anterior: Trindade Alves & Cia LTDA).

2. O presente processo foi autuado inicialmente como Representação de Natureza Interna, decorrente de documentação apresentada pela Procuradoria Geral de Justiça por meio do Ofício nº 671/2015/CAOP/PGJ, na qual solicita a esta Corte de Contas a apuração de possíveis irregularidades ocorridas em contratações da referida empresa.

3. Por meio de **relatório técnico preliminar**<sup>1</sup>, a Secretaria de Controle Externo apontou inicialmente dano ao erário na importância de R\$ 2.141.981,65 (dois milhões, cento e quarenta e um mil, novecentos e oitenta e um reais e sessenta e cinco centavos), decorrente de superfaturamento por preço unitário na execução dos contratos relativo aos serviços de limpeza, conservação e asseio predial (irregularidade JB02), razão pela qual opinou pela citação dos seguintes responsáveis:

- ÉRICO PIANA PINTO PEREIRA, Prefeito Municipal;
- ERALDO GONÇALVES FORTES, Prefeito Municipal em exercício;
- WANIA MACEDO, Pregoeira;
- PEDRO H. DA SILVA JÚNIOR, Ordenador de despesa;
- MANOEL ALVES DAMASCENA JÚNIOR, Secretário Municipal De Administração;
- VETOR SERVIÇOS E TERCEIRIZAÇÕES LTDA-ME, empresa executora dos serviços;

4. Em decisão, o Conselheiro Relator conheceu da representação e, em atendimento aos postulados do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, determinou<sup>2</sup> a emissão de ofícios para citação dos responsáveis, concedendo-lhes prazo de 15 (quinze) dias para apresentar defesa, razão pela qual todos apresentaram as manifestações acostadas aos autos<sup>3</sup>.

5. Diante disto, os autos foram novamente remetidos para análise da Equipe Técnica, que elaborou seu **Relatório Técnico de Defesa**, por meio do qual

1 Documento Digital nº 138313/2017.

2 Documento digital n.º 184197/2017

3 Docs. digitais n.º 218499/2017; 228907/2017; 232696/2017;; 206820/2017.





pugnou pela manutenção da irregularidade e conversão da representação em processo de Tomada de Contas<sup>4</sup>.

6. Tal providência foi acatada pela Relatoria<sup>5</sup>, que determinou a conversão dos autos em Tomada de Contas Ordinária, na forma do art. 230 do RITCE/MT, determinando o reencaminhamento do processo para a Secex de Obras e Infraestrutura para continuidade do feito.

7. Em seguida, foi elaborado novo relatório, no qual foi quantificado novo valor de dano ao erário, diante da continuidade da execução dos contratos, conforme detalhado nos quadros abaixo<sup>6</sup>:

#### Pregão Presencial nº 098/2013 – Contrato nº 088/2013

Responsável	Sr. Erico Piana Pinto Pereira			
Irregularidade	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade	Valor do dano ao erário atualizado
JB 02	Contratar, por meio do contrato nº 088/2013, "Serviços de limpeza, asseio e conservação predial com preço superior ao preço de referência de mercado".	Ao contratar, por meio do contrato nº 088/2013, "Serviços de limpeza, asseio e conservação predial com preço superior ao preço de referência de mercado", o gestor permitiu a ocorrência de dano ao erário do Município de Primavera do Leste.	Era esperado que o gestor observasse os preços das cotações efetuadas pelo próprio município e os preços praticados pelos órgãos públicos ou a referência disponibilizada pelo Governo Federal.	R\$ 959.923,15

#### Pregão Presencial nº 098/2013 – Contrato nº 004/2014

Responsável	Sr. Eraldo Gonçalves Fortes- Prefeito Municipal em exercício			
Irregularidade	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade	Valor do dano ao erário apurado
JB 02	Contratar, por meio do contrato nº 004/2014, "Serviços de limpeza, asseio e conservação predial com preço superior ao preço de referência de mercado".	Ao contratar, por meio do contrato nº 004/2014, "Serviços de limpeza, asseio e conservação predial com preço superior ao preço de referência de mercado", o gestor permitiu a ocorrência de dano ao erário do Município de Primavera do Leste.	Era esperado que o gestor observasse os preços das cotações efetuadas pelo próprio município e os preços praticados pelos órgãos públicos ou a referência disponibilizada pelo Governo Federal.	3.696.182,50

4 Documento digital n.º 139680/2018

5 Documento digital n.º 172665/2018

6 Documento digital n.º 190414/2018





### Pregão Presencial nº 098/2013 – Contrato nº 088/2013 e Contrato nº 004/2014

Responsável	Sr. Manoel Alves Damascena Júnior - Secretário Municipal de Administração			
Irregularidade	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade	Valor do dano ao erário apurado
JB 02	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.	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 pela poder público, contraria o art. 37, caput, da Constituição Federal e Resolução de Consulta nº 20/2016 – TP.	Na condição de Secretário Municipal, ao solicitar a abertura de processo licitatório do PP nº 098/2013, era esperado que o Sr. Manoel Alves Damascena Júnior realizasse pesquisa de preços praticados, principalmente, pelas instituições públicas para balizamento de sua proposta.	R\$ 4.656.105,66

Responsável	Sr. Wania Macedo - Pregoeira			
Irregularidade	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade	Valor do dano ao erário apurado
JB 02	Conduzir e adjudicar o processo licitatório do PP nº 098/2013, com preço de serviços de limpeza acima dos valores cotados pelas empresas, bem como acima dos praticados pelos órgãos públicos e pela tabela de referência do Governo Federal.	Ao conduzir e adjudicar a licitação a pregoeira permitiu que o serviço fosse contratado com valor acima do valor de mercado, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal e Resolução de Consulta nº 20/2016 – TP.	Era esperado que a Pregoeira, Sra. Wania Macedo, observasse que os preços das cotações destoavam dos preços praticados por órgãos públicos e pela referência do Governo Federal.	R\$ 4.656.105,66

Responsável	Sr. Pedro H. da Silva Júnior- Ordenador de Despesas			
Irregularidade	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade	Valor do dano ao erário apurado
JB 02	Homologar processo licitatório do PP nº 098/2013 com preço de serviços de limpeza acima dos valores cotados pela própria administração, bem como acima do preço praticado por órgãos públicos e autorizar pagamentos de preços superfaturados.	Ao homologar processo licitatório do PP nº 098/2013 e autorizar pagamentos de preços superfaturados, o Ordenador de despesas permitiu a ocorrência de dano ao erário de Primavera.	Era esperado que o Ordenador de Despesa, Sr. Pedro H. da Silva Júnior, observasse os preços das cotações e os preços praticados pelos órgãos públicos ou referências oficiais, e que não efetuasse pagamento com preços superfaturados, para que não ocorresse o superfaturamento.	R\$ 4.656.105,66

Responsável	Empresa Vektor Serviços e Terceirizações LTDA-ME			
Irregularidade	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade	Valor do dano ao erário apurado
JB 02	Receber do erário municipal valores por serviços de limpeza, asseio e conservação predial com preços superfaturados.	Na qualidade de contratada, a Empresa Trindade Alves & Cia LTDA- ME foi beneficiada direta com o recebimento de valores superfaturados.	Como empresa do ramo, era esperado que a empresa ofertasse preço compatível com o serviço prestado e evitasse seu enriquecimento sem causa.	R\$ 4.656.105,66





8. Após a apresentação de novas manifestações de defesa pelos responsáveis<sup>7</sup>, a Equipe Técnica, em relatório técnico conclusivo, sugeriu o julgamento pela irregularidade das contas, com restituições ao erário e multas<sup>8</sup>.

9. Posteriormente, os responsáveis foram instados a apresentarem alegações finais<sup>9</sup>.

10. Por fim, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para análise e emissão de parecer conclusivo.

11. É o relatório, no que necessário.

12. Passa-se à fundamentação.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Preliminar – da necessidade de análise dos demais contratos oriundos do Pregão Presencial nº 98/2013:

13. Em sua defesa, a **empresa Vetor Serviços e Terceirizações LTDA-ME** inicialmente aponta a conotação político-partidária da matéria realizada pelo jornal local que motivou a abertura de investigação pelo Ministério Público Estadual, e contesta o porquê somente ela fora investigada, mesmo existindo outras empresas contratadas em face do mesmo certame. Assim, requer que se apure e justifique os motivos de a empresa Oportuna Serviços Ltda não ser objeto de investigação nos lotes que venceu.

14. Em relatório acostado ao documento digital nº 139680/2018, página 45, a **Equipe Técnica** consigna:

Os fatos alegados pela empresa não afastam o sobrepreço tratado neste processo, que independe se a origem da denúncia teve, ou não, “conotação político partidária”. Conforme expresso no relatório preliminar, este processo decorre de provocação externa, mediante a documentação apresentada pela Procuradoria Geral de Justiça por meio do Ofício nº 671/2015/CAOP/PGJ na qual solicita a esta Corte de Contas a apuração de possíveis irregularidade ocorrida na contratação da empresa Vetor Serviços e Terceirizações LTDA. – ME (anterior: Trindade Alves & Cia LTDA) para execução de serviços de limpeza, conservação e

7 Documentos. digitais n.º 223222/2018; 223486/2018; 230556/2018; 44943/2019 e 14080/2020.

8 Documento digital nº 58464/2020

9 Documentos digitais n.º 73387/2020; 73930/2020, 74901/2020, 74922/2020 e 207196/2020.





asseio predial, coleta e transporte de lixo por meio dos pregões nº 027/2013, 078/2013 e 098/2013 e contratos nº 041/2013, 073/2013 e 088/2013 e 04/2014. Ademais, diante das considerações trazidas aos autos pela empresa Vetor Serviços e Terceirizações Ltda., diante dos riscos envolvidos, sugere-se, desde de já, ao Exmo. Conselheiro Relator, que determine a instauração de Tomada de Contas para apurar possível dano ao erário em face dos demais contratos originados do Pregão 98/2013 do Executivo Municipal de Primavera do Leste.

15. Em relatório posterior<sup>10</sup>, ressalta ainda que o outro Lote citado pela defesa não é objeto desta Tomada de Contas Ordinária, pois não possui objeto similar (área da saúde), e nada impede que seja avaliado em processo próprio e autônomo de controle, seja pelo Tribunal, seja pelo próprio sistema de controle interno municipal, ou mesmo diretamente pelo Ministério Público Estadual.

16. O **Ministério Público de Contas** verifica que os presentes autos se originaram de pedido da Procuradoria-Geral de Justiça, por meio do Ofício nº 671/2015/CAOP/PGJ, de apuração de possíveis irregularidade ocorrida na contratação da empresa Vetor Serviços e Terceirizações LTDA. – ME, o que restringiu o escopo de análise do controle externo.

17. Além disso, o lote 1 do Pregão nº 98/2013 possui objeto distinto – “limpeza, conservação e desinfecção para atender as necessidades da Secretária Municipal de Saúde” –, ou seja, higienização de ambiente hospitalar, que possui exigências próprias e mais híidas para evitar contaminações e infecções hospitalares, de forma que os preços praticados neste contrato não podem ser avaliados pelos mesmos parâmetros dos demais lotes.

18. Todavia, conforme será detalhado a seguir, o balizamento de preços do processo licitatório em comento foi realizado em desconformidade com a legislação, o que lança dúvida razoável sobre a adequação dos preços de referências adotados, razão pela qual o *Parquet* de Contas manifesta pela **instauração de Tomada de Contas Ordinária** para apurar possível dano ao erário em face dos demais contratos originados do Pregão nº 98/2013, Lotes 01 e 05, do Executivo Municipal de Primavera do Leste.

19. Ressalta-se, entretanto, que eventual existência de superfaturamento nos contratos firmados por outras empresas em nada interfere na responsabilização da empresa Vetor em ressarcir os pagamentos recebidos a maior por força dos

<sup>10</sup> Documento digital nº 58464/2020, pág.150.





contratos que firmou com a Prefeitura de Primavera do Leste, como se verá a seguir.

## 2.2. Do mérito

20. Consoante relatado, a Decisão do Conselheiro, acatando a sugestão técnica, determinou a conversão da Representação de Natureza Externa em Tomada de Contas Ordinária para fins de apuração de despesas lesivas ao erário ocorridas em contratos firmados entre o Poder Executivo de Primavera do Leste e a empresa Vetor Serviços e Terceirizações LTDA-ME (antiga: Trindade Alves & Cia LTDA- ME).

21. Inicialmente foram analisadas a contratação da empresa para execução dos serviços de coleta e transporte de lixo domiciliar (Pregão Presencial nº 078/2013, Contrato nº 073/2013), conservação de áreas verdes e pintura de meio-fio (Pregão Presencial nº 027/2013, Contrato nº 041/2013), e na prestação de serviços de limpeza, conservação e asseio de prédios públicos do Município de Primavera do Leste (Pregão Presencial nº 98/2013, Contratos nº 88/2013 e 04/2014).

22. Na execução dos contratos nº 073/2013 e 041/2013 não foram identificadas irregularidades.

23. Todavia, na licitação e contratação dos serviços de limpeza, asseio e conservação predial (**Pregão Presencial nº 98/2013**), inexistia planilha de custos orçada pela Administração, apurando o custo da terceirização dos serviços, que demonstrasse o preço de **R\$ 7,50/m<sup>2</sup>** adotado nos Termos de Referência dos Lotes 2, 3 e 4.

24. Constatou-se inicialmente que a Administração cotou o preço de serviço de limpeza e asseio com 3 (três) empresas para obtenção de preço de referência, e obteve os valores médios por m<sup>2</sup> (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) menores que o valor adotado pelo executivo nos Termo de Referência (R\$ 7,50/m<sup>2</sup>) o que, por si só, indicaria sobrepreço na contratação.

25. Ademais, em pesquisa dos preços praticados para o mesmo serviço no âmbito de órgãos públicos municipais e estaduais, bem como aqueles previstos no Portal de Compras do Governo Federal, nos exercícios de 2013 e 2014, a equipe de auditoria apurou o **sobrepreço/superfaturamento** de R\$ 4,12/m<sup>2</sup> no contrato nº 088/2013 (R\$7,50/m<sup>2</sup>-R\$3,38/m<sup>2</sup>=R\$4,12/m<sup>2</sup>) e de R\$ 3,71/m<sup>2</sup> no contrato nº 004/2014 (R\$7,50/m<sup>2</sup>-R\$3,79/m<sup>2</sup>=R\$3,71/m<sup>2</sup>).





26. Considerando que, a partir do Pregão Presencial nº 98/2013, foram celebrados os Contratos nº 88/2013 e 04/2014, em relatório preliminar foi apurado a execução de despesas superfaturadas no montante de R\$ 2.141.981,65 (dois milhões, cento e quarenta e um mil novecentos e oitenta e um reais e sessenta e cinco centavos) referente aos dois contratos, sendo R\$ 492.425,64 (quatrocentos e noventa e dois mil quatrocentos e vinte e cinco reais e sessenta e quatro centavos) para o contrato nº 088/2013 e R\$ 1.649.556,00 (um milhão, seiscentos e quarenta e nove mil quinhentos e cinquenta e seis reais) para o contrato nº 004/2014, conforme tabela a seguir:

CALCULO SUPERFATURAMENTO													
Contrato	Contrato/ T Aditivo	Objeto	Número de Parcelas (n)	Área (m²) (A)	Contratado				Calculo Equipe				Data-base do dano/ último pagamento
					Valorim <sup>2</sup> (R\$) (B)	Valor Contratado (R\$) (C)	Total (R\$) (D)	Valor Pago (R\$) (E)	Reajuste (%)	Valorim <sup>2</sup> (R\$) (F1)	Valor Total (R\$) (D=A*F1*H)	Superfaturamento (R\$) (C-D)	
088/2013		Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, conforme solicitação das Secretarias Municipais de Administração e Promoção Social.	3	3.765,00	7,50	84.708,03	54.038,08	0	3,38	38.177,10	15.860,98	17/01/14	
	1*	Altera prazo e valor, prorroga o prazo para 01/01 a 31/12/14.	12	3.765,00	7,50	338.832,12	325.105,01	0	3,38	152.708,40	172.396,61	29/01/15	
	2*	Altera os quantitativos iniciais acrescentando ao contrato inicial os serviços prestados a Central de Monitoramento de Câmeras 327,7m² (7 meses)	7	327,70	7,50	17.203,83	16.343,63	0	3,38	7.753,38	8.590,25	05/02/15	
	3*	Altera os quantitativos iniciais acrescentando ao contrato inicial os serviços prestados ao CRAS Ivone Agne (área 306m²), (6 meses)	6	308,00	7,50	13.860,00	13.166,65	0	3,38	6.246,24	6.920,41	05/02/15	
	4*	Altera prazo e valor, prorroga o prazo para 01/01 a 31/12/15.	12	4.400,70	8,14	429.860,40	405.208,48	8,52	3,67	193.699,94	211.508,54	01/02/16	
	5*	Altera prazo e valor, prorroga o prazo para 01/01 a 31/12/16, (2 parcelas R\$ 39.870,34.)	2	4.400,70	9,06	478.444,08	74.956,27	11,28	4,08	35.909,71	39.046,56	14/10/16	
	6*	Repactuação dos valores iniciais do contrato inicial. A partir de 01/03/16, (10 meses) R\$ 33.520,19	10	3.699,80	9,06	335.201,88	189.054,14	11,28	4,08	150.951,84	38.102,30	14/10/16	
		<b>TOTAL</b>									<b>492.425,64</b>		
004/2014		Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, conforme solicitação da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer (SECEL).	11	18.600,00	7,50	1.585.220,68	1.401.824,82	0	3,79	775.434,00	626.390,82	11/12/14	
	1*	Altera os quantitativos iniciais acrescentando ao contrato inicial os serviços prestados a EMEF 13 de Maio (área 4.172,50m²) e Centro Cultural (área 187,50m²)	11	4.360,00	7,50	371.589,20	322.121,10	0	3,79	181.768,40	140.352,70	11/12/14	
	2*	Altera prazo e valor, prorroga o prazo para 01/01 a 31/12/15.	1	22.960,00	7,50	2.066.391,24	163.669,61	0	3,79	87.018,40	76.651,21	18/03/15	
	3*	Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.	6	22.960,00	7,97	123.616,53	1.029.574,18	6,23	4,03	554.637,88	474.936,30	21/08/15	
	4*	Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.	5	22.960,00	6,93	159.064,88	468.310,25	-13,07	3,50	401.800,00	66.510,25	31/12/15	
	5*	Altera prazo e valor, prorroga o prazo para 01/01 a 31/12/16.	1	22.960,00	6,93	159.064,88	159.507,43	-13,07	3,50	80.360,00	79.147,43	06/04/16	
	6*	Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.	2	22.960,00	7,71	204.869,70	243.030,29	11,28	3,89	178.849,22	64.181,07	03/05/16	
7*	Repactuação dos valores iniciais do contrato inicial. A partir de 01/03/16, Valor mensal R\$ 160.006,13	9	20.753,06	7,71	1.440.054,83	848.847,38	11,28	3,89	727.461,16	121.386,22	14/10/16		
		<b>TOTAL</b>									<b>1.649.556,00</b>		
										<b>TOTAL GERAL DE SUPERFATURAMENTO</b>	<b>2.141.981,65</b>		

27. Posteriormente, diante da continuidade da execução dos contratos após a emissão do Relatório Técnico Preliminar, o valor do **dano ao erário** foi atualizado, sendo de **R\$ 959.923,15** (novecentos e cinquenta e nove mil novecentos e vinte e três reais e quinze centavos) para o contrato nº 088/2013 e **R\$ 3.696.182,50** (três milhões, seiscentos e noventa e seis mil cento e oitenta e dois reais e cinquenta centavos) para o contrato nº 004/2014, perfazendo o **total de R\$ 4.656.105,66** (quatro





milhões, seiscentos e cinquenta e seis mil cento e cinco reais e sessenta e seis centavos).

28. Diante da irregularidade, classificada com **JB02**, foram responsabilizados o Sr. Manoel Alves Damascena Júnior, Secretário Municipal de Administração, a Sra. Wania Macedo, pregoeira, e Sr. Pedro H. da Silva Júnior, Ordenador de Despesa, responsáveis pela realização do Pregão nº 098/2013 com preço de serviços de limpeza acima dos valores cotados junto as empresas, bem como acima dos praticados pelos órgãos públicos e pela tabela de referência do Governo Federal.

29. Também foram responsabilizados os gestores municipais responsáveis pela assinatura do contrato nº 088/2013 (Sr. Érico Piana Pinto Pereira) e do contrato nº 04/2014 (Sr. Eraldo Gonçalves Fortes) e a empresa contratada, Vetor Serviços e Terceirizações LTDA-ME.

30. As manifestações apresentadas pelos responsáveis são semelhantes e podem ser resumidas em duas principais teses de defesa quanto ao mérito: a adequação da pesquisa de preços de referência do Pregão nº 098/2013 ao entendimento do TCE/MT à época dos fatos; e o suposto equívoco da metodologia adotada pela Equipe de Auditoria para quantificação do sobrepreço/superfaturamento.

### 2.1.2. Do procedimento de pesquisa de preços do Pregão nº 098/2013:

31. Em suas defesas, o Sr. **Manoel Alves Damascena Júnior** e a Sra. **Wania Macedo** trouxeram alegações defendendo o procedimento de pesquisa de preços adotada no pregão, sendo compatível com o entendimento jurisprudencial à época dos fatos, e que não poderiam ser usados os parâmetros indicados na Resolução de Consulta nº 20/2016/TCE/MT (pesquisa de cesta de preços praticados por outros órgãos da Administração Pública), uma vez que esta não estava vigente à época da licitação.

32. Acrescentam que no Pregão Presencial nº 098/2013 foi procedida a cotação de preços de 3 (três) empresas, e que, após as vitórias pelas empresas interessadas, estas apresentaram valores atualizados, sob a alegação de que os valores iniciais estariam inexequíveis. Aduzem que estes valores atualizados foram utilizados pela pregoeira para balizamento da licitação, conforme orçamentos





acostados ao processo de licitação, de seguinte forma:

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  $3 = 7,51$ .

Figura 1: documento externo nº 218869, pág. 14

33. Destacam ainda que várias empresas ofereceram lances e após sucessivas rodadas declinaram da competição, o que enfraquece a tese de sobrepreço.

34. O Sr. Manoel Alves Damascena Júnior alega ainda que o relatório preliminar é contraditório ao afirmar que o certame carecia de orçamento elaborado pela administração, pois o próprio relatório afirma que houve cotação de preços de 3 empresas privadas. Em nova manifestação, alega que as páginas 53 a 55 do edital do pregão comprovam que foi elaborado orçamento.

35. A defesa conjunta dos Srs. **Pedro Honorato da Silva Júnior, Érico Piana Pinto Pereira e Eraldo Gonçalves Fortes** inicialmente alegam a ausência de culpa *in eligendo* na designação da pregoeira responsável pelo certame, ante as diversas funções de responsabilidade que esta exerceu, bem como alegam a não ocorrência de culpa *in vigilando*, pois não caberia aos gestores a revisão dos preços de referência obtidos conforme prática reiterada da época.

36. Quanto ao mérito, e em uníssono aos demais agentes públicos, defendem os procedimentos de balizamento de preços adotados durante a licitação e a irretroatividade da Resolução de Consulta nº 20/2016/TCE/MT aos fatos ocorridos em 2013, em observância ao art. 22 e 24 da Lei de Introdução as normas do Direito Brasileiro.

37. A **Equipe Técnica** refuta as alegações dos defendentes, pois a Resolução de Consulta nº 20/2016 nada mais é que o reexame de tese prejudgada na





Resolução de Consulta nº 41/2010. Ou seja, afirma que desde 2010 já havia normativo regulamentando a sistemática de balizamento de preço pela Administração Pública, determinando a observância dos preços praticados pelas instituições públicas como também consultando diversas fontes de pesquisas, nos termos o art. 43, IV e o art. 15, V, da Lei 8.666/93.

38. No caso em tela, observa em que o preço de referência deste 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 nº 8.666/93.

39. Acrescenta que o inciso II, § 2º, art. 7º da Lei 8.666/93 é taxativo ao determinar que cabe a administração licitante orçar o serviço levando em consideração todos os fatores que envolvem sua execução, tais como, a produtividade estimada, os valores mensais de salários, os encargos trabalhistas, os encargos tributários, despesas com alimentação, com o escritório central, a parcela de lucro, dentre outros.

40. Afirma que era esperado que os gestores verificassem a inexistência de balizamento de preços fundamentada em preços praticados pela Administração Pública e indicados pelas referências oficiais, entretanto, agiram de modo contrário, permitindo a contratação e o pagamento de despesas superfaturadas, baseadas em cotações de preços junto à particulares.

41. Em **alegações finais**, os defendentes reiteram aos termos de defesa.

42. O **Ministério Público de Contas** coaduna com as conclusões da Equipe Técnica.

43. A legislação aplicável aos procedimentos de licitações e contratações públicas estatui a necessidade de que estes devem balizar-se em orçamentos elaborados pela Administração, contendo estimativas de valores referenciadas em preços praticados no âmbito da Administração Pública e/ou em ampla pesquisa realizada junto ao mercado fornecedor. Neste sentido:

**Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)**

Art. 7º-(...)

§ 2º-As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:





I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

(...)

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[ ... ]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[ ... ]

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis; (grifou-se)

#### **Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão)**

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; (grifou-se)

#### **Decreto nº 3.555/2000 (Regulamento da Lei 10.520/2002)**

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

(...)

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato; (grifou-se)

44. Dessa forma, constata-se que a legislação vigente prescreve que essas estimativas sejam realizadas por ampla pesquisa dos preços praticados no âmbito da





Administração Pública e no mercado.

45. Portanto, o cotejo dos preços referenciais, ou até mesmo dos já licitados, com aqueles obtidos em outros certames não só atende ao preceito legal como também deveria revestir-se de prática corriqueira na gestão pública.

46. Feito esta explanação, ressalta-se que não assiste razão aos defendentes na afirmação de que à época dos fatos vigorava no âmbito desta Corte de Contas o entendimento de que a Administração poderia estimar o preço da licitação com base em apenas três orçamentos elaborados por fornecedores que atuam no ramo da contratação.

47. Tal afirmação parte de uma leitura equivocada da **Resolução de Consulta nº 41/2010**, que em seu item 1 permitia a elaboração da estimativa de preço com base em pesquisa de preços com no mínimo 03 (três) propostas válidas **nos processos de dispensa e inexigibilidade**, *in verbis*:

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARIPUANÃ. CONSULTA. LICITAÇÃO. BALIZAMENTO DE PREÇOS. COMPRA DIRETA. POSSIBILIDADE. 1 – Nos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação deve-se justificar o preço, nos termos do art. 26 da lei nº 8.666/1993. nos processos de dispensa de licitação que seguirem as diretrizes do art. 24, II, da Lei nº 8.666/1993, e demais incisos quando couber, devem apresentar pesquisa de preços com no mínimo 03 (três) propostas válidas para justificar a compatibilidade do preço oferecido pelo fornecedor com o vigente no mercado. 2- O balizamento deve ser efetuado pelos praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública, no mercado, no fixado por órgão oficial competente, ou, ainda por aqueles constantes do sistema de registro de preços. (grifo nosso)

48. No que concerne às **contratações precedidas de processo licitatório**, o entendimento do TCE foi colacionado no item 2 da referida resolução, ou seja, pela necessidade de realização de **ampla pesquisa de preços** (“pelos praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública, no mercado, no fixado por órgão oficial competente, ou, ainda por aqueles constantes do sistema de registro de preços”).

49. Isso fica claro na leitura da indagação do ente jurisdicionado que motivou a edição da Resolução de Consulta nº 41/2010, bem como da respectiva resposta da Consultoria Técnica (Processo nº 4.113-0/2010)<sup>11</sup>:

<sup>11</sup> [file:///C:/Users/amand/Downloads/VOTO\\_131938\\_2016\\_01.pdf](file:///C:/Users/amand/Downloads/VOTO_131938_2016_01.pdf). Acesso em 30/09/2020.





### III – Conclusão

Posto isso, volve-se aos questionamentos efetuados pelo consulente:

#### **No caso da compra direta faz-se necessário os 03 (três) orçamentos?**

Sim, em obediência às determinações da legislação específica, sendo que a administração pública deve utilizar-se da compra direta somente em casos excepcionais, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, uma vez que a licitação é um estágio da despesa pública que deve ser cumprido a rigor. Dessa forma, mesmo que dispensada ou inexigível a licitação, faz-se necessário o levantamento dos preços de mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, os quais devem ser anexados ao processo administrativo para assegurar-se o cumprimento dos princípios atinentes à licitação e às exigências gerais previstas na Lei nº 8.666/1993. Nesse sentido, considerando-se a jurisprudência pertinente ao tema, o processo de dispensa de licitação com base nos incisos I e II da Lei nº 8.666/1993, e demais incisos quando couber, deverá apresentar pesquisa de preços – com no mínimo 03 (três) propostas válidas – para justificar a compatibilidade do preço oferecido pelo fornecedor com o vigente no mercado.

#### **Para realização do balizamento no processo licitatório pode ser feito com apenas 01 (um) orçamento?**

Não, o balizamento deve ser efetuado pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, no mercado, no fixado por órgão oficial competente, ou, ainda, por aqueles constantes do sistema de registro de preços (arts. 15, V e 43, IV, da Lei nº 8.666/1993). Portanto, deve-se realizar ampla pesquisa de preços, a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido, definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais, que servirá para balizamento na análise das propostas dos licitantes (arts. 7º, § 2º, III, e 43, IV e V, da Lei 8.666/1993).

50. Verifica-se que foram apresentadas duas perguntas distintas, uma sobre o procedimento de cotação de preços nas compras diretas, e outra com relação à contratação precedida de licitação.

51. Posteriormente, o Tribunal de Contas de Mato Grosso, face a mudança da jurisprudência, bem como a ocorrência de interpretações equivocadas por parte dos jurisdicionados, alterou seu entendimento consolidado apenas no que concerne à contratação direta, no sentido de que a quantidade de orçamentos deveria dar lugar a qualidade da pesquisa de preço praticada no âmbito da Administração Pública. Por esta razão a Resolução de Consulta nº 41/2010 foi revogada pela Resolução de Consulta nº 20/2016.

52. Todavia, ressalta-se que a Resolução de Consulta nº 20/2016 em nada alterou o entendimento já fixado no item 2 da Resolução de Consulta nº 41/2010 em





relação aos processos licitatórios, vide abaixo:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS. 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. 2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei. (grifo nosso)

53. Assim, diferente do que alega a defesa, a jurisprudência administrativa da época, conforme exposto pela Equipe de Auditoria, orientava a consulta a uma ampla fonte de preços, situação que não possibilita uma excludente de culpabilidade e condenação exclusiva da empresa beneficiária dos pagamentos majorados.

54. Sendo assim, não há na lei qualquer recomendação de que os balizamentos de preços sejam realizados através da apresentação de três orçamentos, prevendo explicitamente a necessidade de pesquisa de preços praticados no âmbito da Administração Pública e no mercado, não havendo que se falar em aplicação retroativa da Resolução de Consulta, mas apenas de aplicação do texto legal.

55. Ademais, as resoluções de consulta editadas pelo TCE/MT, apesar de observância obrigatória, não são leis tão pouco atos normativos, apenas consolidam o entendimento majoritário e consolidado no âmbito do tribunal, não inovando o ordenamento. Nesse sentido, entendimento do Supremo Tribunal Federal com relação a aplicação da Súmula Vinculante nº 24, publicado no Informativo 786, ao qual, *mutatis mutandis*, aplica-se ao caso:

EMENTA: Recurso ordinário em habeas corpus. Constitucional. Penal. Prescrição da pretensão punitiva estatal não consumada. Crime de sonegação fiscal (Lei nº 8.137/90). Consumação do delito com a constituição definitiva do crédito tributário, que é o termo a quo para a contagem do prazo prescricional. Inteligência da Súmula Vinculante nº 24/STF. Precedentes. Tese de que a observância da súmula vinculante





em questão importaria, no caso concreto, interpretação judicial mais gravosa da lei de regência. Não ocorrência. Verbete que representa tão somente a consolidação da jurisprudência da Corte a respeito do tema. Recurso ordinário ao qual se nega provimento. 1. **Não prospera a tese do recorrente de que a observância do enunciado da Súmula Vinculante nº 24, no caso concreto, importaria interpretação judicial mais gravosa da lei de regência. A Súmula Vinculante em questão é mera consolidação da jurisprudência da Corte, que, há muito, tem entendido que “a consumação do crime tipificado no art. 1º da Lei 8.137/90 somente se verifica com a constituição do crédito fiscal, começando a correr, a partir daí, a prescrição”** (HC nº 85.051/MG, Segunda Turma, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 1º/7/05). 2. Pretensão de afastar o consolidado entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal para fazer prevalecer a consumação da prescrição, que, à luz do entendimento suso mencionado, não se efetivou, pois, entre os marcos interruptivos (CP, art. 117) verificados, não transcorreu prazo superior a oito (8) anos, lapso temporal necessário a sua consumação (CP, art. 109, inciso IV), considerando-se a pena concretamente aplicada. 3. Recurso ao qual se nega provimento. (RHC 122774, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 19/05/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-111 DIVULG 10-06-2015 PUBLIC 11-06-2015) (grifos nossos)

56. Sendo assim, não há como admitir a regularidade da pesquisa de preços realizada unicamente mediante apresentação de três orçamentos, como fizeram os responsáveis pelo termo de referência do Pregão nº 98/2013, pois limitaram-se a balizar o orçamento estimativo da licitação por meio de simples média aritmética dos preços apresentados por três possíveis fornecedores privados, assumindo o risco de receber cotações de preços majorados pelos particulares.

57. Ademais, mesmo que a cotação de preços acostada aos autos do processo licitatório seja considerada válida, observa-se que esta não foi usada pela pregoeira para formação do preço de referência adotado no Pregão Presencial nº 98/2013.

58. Isso porque, constata-se que a cotação de preços, que já apresentava valores maiores do que os praticados por outros entes jurisdicionados, foi majorada no Termo de Referência do Pregão Presencial nº 098/2013, pois naquela obteve-se valores médios por m<sup>2</sup> (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) menores que o valor licitado (R\$ 7,50/m<sup>2</sup>) o que, por si só, indica sobrepreço na contratação.

59. As defesas da pregoeira e do Secretário Municipal de Administração alegam que tal diferença decorre da inexequibilidade dos preços da primeira cotação de preços realizada e da necessidade de readequações.





60. Contudo, em análise da fase interna do procedimento licitatório não é possível localizar os documentos que comprovem tal alegação, tais como declarações das empresas consultadas ou uma nova planilha de preços elaborada pela administração que demonstre como se obteve o preço médio de mercado de R\$ 7,50/m<sup>2</sup> para os lotes 2, 3 e 4<sup>12</sup>.

61. Sendo assim, não há como admitir a regularidade do preço de referência adotado pela Prefeitura Municipal de Primavera do Leste no certame em análise.

62. Entretanto, uma vez que o contrato já está consumado, o dano ao erário identificado decorre da comparação entre o preço contratado, medido e pago e o preço de mercado adotado como referência pela Secex-Obras.

### 2.1.3. Da quantificação do dano ao erário:

63. O Sr. **Manoel Alves Damascena Júnior** e a Sra. **Wania Macedo** questionam a metodologia utilizada no cálculo do sobrepreço, pois foi realizada comparação com órgãos distintos, de forma que não é razoável comparar a limpeza contratada pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público Estadual com a limpeza de uma Prefeitura com grande movimentação de pessoas, além de unidades escolares que demandam limpeza em dois turnos (manhã e tarde).

64. Além disso, alegam que a forma de renumeração dos serviços previstos nos contratos usados pela Equipe Técnica para apuração do preço de mercado (quantitativo por pessoa contratada) diferem da adotada pelo Poder executivo de Primavera do Leste (por metro quadrado), adotada conforme art. 20 da IN SLTI 02/2008.

65. Neste sentido, contestam a utilização pela Equipe Técnica, da produtividade de referência de 600m<sup>2</sup> por prestador de serviço para áreas internas, com intuito de converter os valores “por pessoa” previstos nos contratos paradigmas em valores por m<sup>2</sup>. Argumentam que tal produtividade refere-se apenas às áreas internas e que a metragem descrita no Edital de Primavera do Leste abrange áreas internas, externas e esquadrias.

66. Além disso, afirma que no Pregão nº 098/2013 havia a determinação 12 Malote digital nº 226816 e 226812/2017.





de fornecimento de determinados materiais de limpeza e equipamentos, o que não era previsto na licitação paradigma da Prefeitura de Campo Verde.

67. Os Srs. **Pedro Honorato da Silva Júnior, Érico Piana Pinto Pereira e Eraldo Gonçalves Fortes** reiteram as alegações referentes à metodologia utilizada pela Equipe de Auditoria para quantificação do dano ao erário, e reforçam que o edital de licitação previa uma série de atividades de limpeza diária, semanal, mensal, trimestral e anual para as áreas internas, externos e esquadrias, não se limitando a limpeza do piso frio, contemplando a limpeza de mesas, armários, equipamentos de informática, entre outros, o que não foi levado em conta na comparação com contratos de outros entes públicos.

68. Apresentam ainda o julgamento da Denúncia nº 25968-3/2015/TCE-MT como precedente para o afastamento de sobrepreço diante das diferenças entre a contratação analisada e os contratos paradigmas.

69. A **empresa Vetor Serviços e Terceirizações LTDA.** alega que venceu o processo licitatório em igualdade de condições em ambiente de competição e que o relatório técnico não indica onde estaria a fraude e não considera quaisquer peculiaridades da natureza dos serviços. Afirma que o seu preço é compatível com o mercado e ofertou o menor preço dentre todos os licitantes.

70. Afirma ainda que inexistente nos autos qualquer evidência que os licitantes tenham contribuído para formar um “preço maior” de referência, pois este foi realizado pelo Município de Primavera do Leste e, portanto, não existe nexo de sua formação apto a imputar qualquer responsabilidade à Contratada. Aduz que, se existe sobrepreço, este deveria ser apurado com base nos serviços prestados e insumos utilizados nas contratações. Ressalta que a empresa efetivamente prestou os serviços.

71. Apresenta laudo pericial contábil extrajudicial que reavalia a análise do corpo técnico do TCE (fls. 25 a 34), acompanhada de planilha de custos para demonstrar a formação da sua proposta de preços (fls. 190 a 207, documento digital nº 212681/2017).

72. Alega que inexistente obrigação de praticar o preço adotado por outros órgãos públicos, face as peculiaridades dos contratos em testilha, e que a produtividade considerada pelo relatório técnico seria inadequada ao município, que





previu, no próprio edital de licitação do Pregão nº 098/2013 o parâmetro de produtividade entre 300 a 500 m<sup>2</sup> de área limpa por turno.

73. A **Equipe Técnica** observa que existe uma área média atrelada à capacidade laborativa de cada funcionário a ser demandado para realização da limpeza. Essa área, conforme indicado no relatório preliminar, é de 600m<sup>2</sup>/pessoa, para áreas internas, constante no item 2.4.1.1 a) pag. 15, do “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”.

74. Ressalta que esta área é utilizada tanto para balizar a quantidade total de operários a serem contratados quanto para facilitar a medição dos serviços. Assim, afirma que, para avaliação do custo por metro quadrado, basta dividir o valor orçado para cada funcionário pela área de referência, de forma que as duas formas de orçamentação chegam no mesmo resultado.

75. Observa ainda que o próprio edital especificava a produtividade de 300 a 500 m<sup>2</sup> por turno, logo, variava de 600 a 1000m<sup>2</sup> por dia de trabalho por funcionário, com uma média de 800m<sup>2</sup> de área a ser limpa por dia por funcionário. Ou seja, afirma que foi conservadora ao adotar o índice paradigma do governo federal de 600m<sup>2</sup> como divisor do valor mensal do posto de trabalho; caso adotasse o índice de 800m<sup>2</sup>, o dano ao erário seria ainda maior.

76. Observa ainda que a própria empresa contratada apresentou planilha de custos anexa a defesa contendo custos unitários por pessoa incompatíveis com os parâmetros de mercado (fls. 190 a 207 Control-P doc nº 212681/2017).

77. Exemplifica apontando que a planilha da contratada previu o preço unitário mensal de R\$ 2.999,92 (dois mil novecentos e noventa e nove reais e noventa e dois centavos) e R\$ 3.467,41 (três mil quatrocentos e sessenta e sete reais e quarenta e um centavos) para produtividades de 400m<sup>2</sup>/dia/funcionário e 465m<sup>2</sup>/dia/funcionário, respectivamente, enquanto os padrões unitários para prestação do serviço nas contratações paradigmas variava entre R\$ 1.616,66 (mil seiscentos e dezesseis reais e sessenta e seis centavos) e 2.030,81 (dois mil e trinta





reais e oitenta e um centavos).

78. Aduz que o Guia de Orientação sobre os aspectos gerais na contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação no âmbito da Administração Pública Federal (item 2.4.1.2, pag. 16), utilizado como critério de auditoria, define claramente a abrangência da limpeza de ambientes internos, o que inclui a limpeza do mobiliário presente nesses ambientes.

79. Nota que os prestadores de serviços foram contratados para atender a demanda “limpeza e asseio”, independente de “construção, tamanhos, fluxos de pessoas, pessoas integrantes nos quadros, turnos de trabalho e quantidade de mobiliário”. Observa que não foi estabelecido, no Termo de Referência, qualquer restrição à pessoas/usuários/cidadãos que frequentam/circulam estas instituições, que possa justificar qualquer incremento na quantidade de serviços a serem prestados, conforme estabelece o art. 15, V da IN SLTI/MPOG n° 02/2008.

80. Esclarece que a equipe técnica do TCE/MT foi conservadora ao adotar o valor de 600m<sup>2</sup>/dia e trabalho do funcionário a ser disponibilizado, pois se considerasse a taxa de referência de áreas externas adotada pela Administração Federal, de 1.200m<sup>2</sup> por funcionário por dia, o valor unitário de referência do “metro quadrado de limpeza” seria ainda menor: a metade do valor considerado.

81. Desta forma, aponta que o preço praticado em Primavera do Leste por metro quadrado de limpeza chega a ser 100% maior que o praticado em outras contratações públicas, um “variação que não pode, sob hipótese alguma, ser justificada pelas particularidades existentes em cada órgão público a ser limpo”.

82. Quanto aos EPs, nota que é obrigação de todo o contratante fornecê-los, não uma exclusividade dos contratos celebrados pelo Executivo de Primavera do Leste.

83. Esclarece que, embora o preço praticado pelo Município de Campo Verde não tenha sido o adotado para fins de imputação de dano ao erário (diante da postura em se adotar um valor conservador), nota que, diferente do alegado pela defesa, o fornecimento dos materiais foram sim de responsabilidade do contratado naquele caso.





84. Observa que tomou “como referência o maior preço constatado (R\$ 3,38/m<sup>2</sup>, contrato 49/2011, TCE/MT) tendo em vista apurar-se quantia que seguramente não exceda o real valor devido, constata-se o sobrepreço/superfaturamento de R\$ 4,12/m<sup>2</sup> no contrato nº 088/2013 (R\$7,50/m<sup>2</sup>-R\$3,38/m<sup>2</sup>= R\$4,12/m<sup>2</sup>)”.

85. Afirma que a participação de várias empresas no certame não é garantia de redução dos preços aos preços de mercado, pois estas empresas podem estar em conluio, fato que merece maior atenção investigativa por parte do Ministério Público Estadual e Polícia Civil. Constata que as defesas sequer cogitam “a ideia de as empresas terem superestimado seus preços desde as suas cotações iniciais, mesmo com todas as evidências nesse sentido”.

86. Em conclusão, a Equipe Técnica opina pela irregularidade das contas, face a manutenção das irregularidades e dano ao erário no pagamento de serviços com sobrepreço por preço apurado nos Contratos nº 88/2013 e 04/2014.

87. Em **alegações finais**, os defendentes reiteram as alegações de defesa.

88. Após análise dos fatos, o **Ministério Público de Contas** verifica que o procedimento licitatório e os contratos sob análise, conforme apontado pela Equipe Técnica, de fato, inobservaram o princípio da economicidade e eficiência.

89. Não deve prosperar a alegação dos defendentes de que os contratos usados como paradigma para auferir o sobrepreço não servem como referência, por não possuírem as mesmas especificidades dos contratos firmados pela Prefeitura de Primavera do Leste.

90. Como já afirmou-se alhures, o Pregão Presencial nº 098/2013 não foi instruído com orçamento detalhado elaborado pela Administração, nos termos exigidos pelo art. 42, §2º, II da Lei nº 8.666/93, de forma que não há comprovação de que os serviços contratados demandavam condições específicas de execução que justifiquem preços maiores do que os praticados nos contratos paradigmas.

91. Como dito pela Equipe Técnica, o fornecimento de EPI's e de material de limpeza era previsto nos contratos utilizados no comparativo. Além disso, a limpeza de mobília inclui-se no preço dos serviços de ambientes internos, conforme previsão





do Guia de Orientação sobre os aspectos gerais na contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação no âmbito da Administração Pública Federal.

92. Também não deve ser acolhida a alegação de impossibilidade de comparação dos custos unitários previstos nos contratos paradigmas, cujos serviços são renumerados por pessoa contratada, como adotado pelo Poder executivo de Primavera do Leste, que previu o pagamento por metro quadrado.

93. Conforme já exposto pela Equipe técnica, esta converteu os custos por funcionários em custo por metros quadrados utilizando os critérios do Guia de Orientação sobre os aspectos gerais na contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação no âmbito da Administração Pública Federal, que prevê uma produtividade de 600 m<sup>2</sup> diários por funcionário.

94. Ressalta-se que, em sede de defesa, a própria empresa contratada apresenta planilha de composição de custos unitários prevendo valor por funcionário que não corresponde com o valor paradigma de mercado, o que, por si só, comprova o superfaturamento detectado na análise preliminar.

95. Em setembro de 2013, os valores por posto de trabalho da empresa Vetor eram de **R\$ 2.999,92** (dois mil novecentos e noventa e nove reais e noventa e dois centavos) e **R\$ 3.467,41** (três mil quatrocentos e sessenta e sete reais e quarenta e um centavos), que representavam R\$ 7,50/m<sup>2</sup> de área de limpeza, conforme declarado pela própria empresa em sua proposta comercial.

96. Nessa mesma época, 2013, e também em 2014, existiam valores por pessoa significativamente inferiores sendo praticados no Estado, adotados como paradigma pela equipe do TCE para apuração do sobrepreço, conforme tabelas acostadas no relatório técnico preliminar (fls. 13 e 15):

Órgão	Contrato nº	Contratado	Valor do Serviço por pessoa (R\$)	Valor/m <sup>2</sup> (R\$)
Prefeitura Municipal de Campo Verde	45/2013	Cooperativa dos Prestadores de Serviço de Sorriso- COOPSERVS	1.616,66	2,69
TCE-MT	49/2011, 2º TA (26/08/13)	Medeiros & Curvo LTDA.	2.030,81	3,38
MPE-MT	018/2013	Transamérica Construções e Serviços LTDA	1.777,48	2,96
Média (R\$)			1.808,32	3,01

O cálculo do valor do serviço por m<sup>2</sup>, se deu pela fórmula:  $\text{Valor/m}^2 = \text{valor do serviço por pessoa} / 600\text{m}^2$

Mini: \*Considerando, para o cálculo de valor/m<sup>2</sup>, a produtividade de referência de 600m<sup>2</sup> para áreas internas constante no item 2.4.1.1 a) pag. 15, do Caderno de Logística "Prestação de Serviços de Limpeza, asseio e conservação" versão 1.0 abril de 2014.

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, Nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá-MT, CEP /8049-915

Telefone: (65) 3613-7626 - e-mail: william@tce.mt.gov.br





Contratações de serviço de limpeza e asseio no exercício de 2014				
Órgão	Contrato n°	Contratado	Valor do Serviço por pessoa (R\$)	Valor/m <sup>2</sup> (R\$)
Prefeitura Municipal de Campo Verde	35/2014	Cooperativa dos Prestadores de Serviço de Sorriso- COOPSERVS	1.898,79	3,16
TCE-MT	49/2011, 6º TA (22/10/14)	Medeiros & Curvo LTDA.	2.193,20	3,65
TJ-MT	73/2014	Nelise F. Prado & CIA LTDA.	2.274,88	3,79
MPE-MT	22/2014	Transamérica Construções e Serviços LTDA	2.037,47	3,40
Média (R\$)			2.101,09	3,5

O cálculo do valor do serviço por m<sup>2</sup>, se deu pela fórmula: Valor/m<sup>2</sup>= valor do serviço por pessoa/600m<sup>2</sup>

\*Considerando, para o cálculo de valor/m<sup>2</sup>, a produtividade de referência de 600m<sup>2</sup> para áreas internas constante no item 2.4.1.1 a) pag. 15, do Caderno de Logística "Prestação de Serviços de Limpeza, asseio e conservação" versão 1.0 abril de 2014.  
pag. 15, do Caderno de Logística "Prestação de Serviços de Limpeza, asseio e conservação" versão 1.0 abril de 2014.

97. Por fim, verifica-se que o preço por metro quadrado praticado nos contratos sob análise, de R\$ 7,50/m<sup>2</sup>, também se mostrar muito acima do preço de referência máximo para limpeza de área interna constante no Portal de Compras do Governo Federal para o exercício de 2013 (R\$ 4,05/m<sup>2</sup>) e 2014 (R\$ 4,42/m<sup>2</sup>), sem que fosse apresentada qualquer justificativa para tanto.

98. Quanto as responsabilidades, verifica-se que é inverídica a afirmação da empresa contratada de que não contribuiu para formar um "preço maior", pois esta apresentou orçamentos para formação do preço de referência com sobrepreço. Posteriormente, beneficiou-se destes preços quando da contratação e recebimento de valores acima do praticado no mercado.

99. Além disso, a apuração do dano ao erário e imputação de responsabilidade solidária da empresa contratada independe da sua participação na formação do preço de referência que deu origem ao superfaturamento no contrato, pois sua responsabilidade advém do seu enriquecimento sem causa (art. 884 do Código Civil), bem como do dever de reparar o dano que causou ao erário de Primavera do Leste, nos exatos termos do artigo 195 do RITCEMT.

100. Da mesma maneira, o art. 186 do Código Civil dispõe que "aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.", e mais, impõe a obrigação de reparar o dano causado em seu art. 927.





101. Neste sentido, não é possível afastar a responsabilidade do Secretário Municipal de Administração, da pregoeira e do ordenador de despesas, responsáveis pela condução de procedimento licitatório com sobrepreço por unidade nos serviços licitados. Ressalta-se, novamente, que tanto os valores obtidos através da cotação de preços acostados no processo licitatório quanto os valores adotado pela pregoeira na licitação estão acima dos valores de mercado.

102. Desta forma, uma vez que o objeto dos lotes 2,3 e 4 foram licitados pelo preço de referência e o contrato já está consumado, o dano ao erário identificado decorre da comparação entre o preço contratado, medido e pago e o preço de mercado adotado como referência pela Secex-Obras.

103. Da mesma forma, também não há indícios suficientes para afastar a responsabilidade subjetiva dos gestores municipais, pois é possível afirmar que houve negligência no acompanhamento dos atos de seus subordinados, ante a demonstração de que a pesquisa de preço e a formação do preço de referência foi realizada sem observância dos critérios técnicos devidos<sup>13</sup>.

104. Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção** do achado de auditoria **JB02**, ante a existência de dano ao erário no pagamento de serviços com sobrepreço por preço ocorridos no bojo dos Contratos nº 88/2013 e 04/2014, devendo ser aplicada **multa** aos responsáveis, com fundamento no art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c o art. 286, II, do Regimento Interno do TCE/MT, delimitadas por este Tribunal segundo os patamares estabelecidos no art. 3º da Resolução nº 17/2016.

105. Assim sendo, manifesta-se pela condenação do Sr. **Manoel Alves Damascena Júnior**, Secretário Municipal de Administração, Sra. **Wania Macedo, Pregoeira**, pregoeira, Sr. **Pedro H. da Silva Júnior**, Ordenador de Despesas e Sr. **Érico Piana Pinto Pereira**, ex-Prefeito Municipal e a **empresa Vetor Serviços e Terceirizações LTDA. – ME**, de forma solidária, à **restituição de valores** ao erário no montante de **R\$ 959.923,15** (novecentos e cinquenta e nove mil novecentos e vinte e três reais e quinze centavos) relativos ao superfaturamento por preço no pagamento de despesas

<sup>13</sup> De acordo com entendimento do Tribunal de Contas da União “Não cabe responsabilização por sobrepreço de membros da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior, quando restar comprovado que a pesquisa foi realizada observando critérios técnicos aceitáveis por setor ou pessoa habilitada para essa finalidade” (TCU - Acórdão nº 3.516/2007 – 1ª Câmara) (grifo nosso).





referentes ao **Contrato nº 088/2013**

106. Além disso, pela condenação do Sr. **Manoel Alves Damascena Júnior**, Sra. **Wania Macedo**, Sr. **Pedro H. da Silva Júnior**, Sr. **Eraldo Gonçalves Fortes**, Prefeito Municipal e a empresa **Vetor Serviços e Terceirizações LTDA. – ME**, de forma solidária, à **restituição de valores** ao erário no montante total de **R\$ 3.696.182,50** (três milhões, seiscentos e noventa e seis mil cento e oitenta e dois reais e cinquenta centavos) relativos ao superfaturamento detectado nas despesas referentes ao **Contrato nº 004/2014**.

107. Por fim, pela **aplicação da multa de 10% proporcional ao dano** aos responsáveis, com fundamento no art. 287 do RITCE/MT, e pela expedição de **recomendação** a atual gestão para que aprimore a pesquisa de preços em licitações futuras, nos termos da Resolução Normativa nº 20/2016, bem como pelo **compartilhamento** das conclusões deste processo de auditoria com o Ministério Público Estadual, para complementar as suas investigações sobre os fatos ora analisados.

### 3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

#### 3.1. Análise global

108. A presente Tomada de Contas Ordinária buscou apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano ao erário ocorrido na execução dos Contratos nº 088/2013 e 04/2014, firmados entre a Prefeitura Municipal de Primavera do Leste e a empresa Vetor Serviços e Terceirizações LTDA. – ME para a prestação de serviços de limpeza, conservação e asseio de prédios públicos.

109. Ambos os contratos tiveram origem no Pregão Presencial nº 98/2013, lotes 2, 3 e 4, no qual ocorreram falhas na pesquisa de preços e na elaboração do termo de referência, que possibilitaram a contratação de serviços acima dos valores praticados por outros órgão da administração pública em âmbito municipal, estadual e federal.

110. Tal conduta levou à contratação e execução de serviços superfaturados por unidade, com **prejuízo** ao erário no montante total de **R\$ 959.923,15** (novecentos e cinquenta e nove mil novecentos e vinte e três reais e





quinze centavos) no contrato nº 088/2013 e **R\$ 3.696.182,50** (três milhões, seiscentos e noventa e seis mil cento e oitenta e dois reais e cinquenta centavos) para o contrato nº 004/2014, perfazendo o **total de R\$ 4.656.105,66** (quatro milhões, seiscentos e cinquenta e seis mil cento e cinco reais e sessenta e seis centavos).

111. As defesas dos agentes públicos e da pessoa jurídica de direito privado envolvida não lograram êxito em afastar as irregularidades apontadas nos autos, tão pouco o dano ao erário nos termos apontados pela auditoria.

112. Assim, por tudo o que foi exposto, o **Parquet de Contas entende que a presente tomada de contas ordinária merece ser julgada irregular**, com aplicação de multas aos agentes públicos e à empresa pela irregularidade abordada alhures e condenação solidária à restituição do erário nos valores propostos pela unidade instrutiva.

113. Manifesta-se ainda pela **instauração de Tomada de Contas Ordinária** para apurar possível dano ao erário em face dos **demais contratos** originados do Pregão nº 98/2013, Lotes 01 e 05 do Executivo Municipal de Primavera do Leste, caso esta medida ainda não tem sido adotada anteriormente.

114. Por fim, entende-se pela expedição de **recomendação** a atual gestão para que aprimore a pesquisa de preços em licitações futuras, nos termos da Resolução Normativa nº 20/2016, bem como pelo compartilhamento deste processo de auditoria com o Ministério Público Estadual, para complementar as suas investigações sobre os fatos ora analisados.

### 3.2. Conclusão

115. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta:**

a) pela **irregularidade da presente Tomada de Contas Ordinária** instaurada para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado na celebração e execução dos Contratos nº 88/2013 e 04/2014 da Prefeitura Municipal de Primavera do Leste;





b) pela **aplicação de multa** ao Sr. **Manoel Alves Damascena Júnior**, Secretário Municipal de Administração, Sra. **Wania Macedo, Pregoeira**, Sr. **Pedro H. da Silva Júnior**, Ordenador de Despesas e Sr. **Érico Piana Pinto Pereira**, ex-Prefeito Municipal (Contrato nº 88/2013) e Sr. **Eraldo Gonçalves Fortes**, Prefeito Municipal (Contrato nº 04/2014), com fundamento no art. 75, II, da Lei Complementar nº 269/07 c/c o art. 286, I, do Regimento Interno do TCE/MT, delimitadas por este Tribunal segundo os patamares estabelecidos no art. 3º da Resolução nº 17/2016 pelo cometimento da 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)

c) pela **condenação à restituição do erário**, de forma solidária e proporcional à responsabilidade de cada um, com recursos próprios, cujos valores deverão ser atualizados monetariamente até a data do efetivo pagamento:

c.1) do Sr. **Manoel Alves Damascena Júnior**, Secretário Municipal de Administração, da Sra. **Wania Macedo, Pregoeira**, pregoeira, do Sr. **Pedro H. da Silva Júnior**, Ordenador de Despesas, do Sr. **Érico Piana Pinto Pereira**, ex-Prefeito Municipal e da **empresa Vetor Serviços e Terceirizações LTDA. – ME**, de forma solidária, à **restituição de valores** ao erário no montante de **R\$ 959.923,15** (novecentos e cinquenta e nove mil novecentos e vinte e três reais e quinze centavos) relativos ao superfaturamento por preço no pagamento de despesas referentes ao **Contrato nº 088/2013**

c.2) do Sr. **Manoel Alves Damascena Júnior**, da Sra. **Wania Macedo**, Sr. **Pedro H. da Silva Júnior**, do Sr. **Eraldo Gonçalves Fortes**, Prefeito Municipal e a **empresa Vetor Serviços e Terceirizações LTDA. – ME**, de forma solidária, à **restituição de valores** ao erário no montante total de **R\$ 3.696.182,50** (três milhões, seiscentos e noventa e seis mil cento e oitenta e dois reais e cinquenta centavos) relativos ao superfaturamento detectado nas despesas referentes ao **Contrato nº 004/2014**.

d) pela **aplicação da multa de 10% proporcional ao dano causado ao**





**erário** a todos os responsáveis acima descritos, com fundamento no art. 287 do RITCE/MT;

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, conforme previsto no art. 15, V, da Lei nº 8.666/93 e Resolução de Consulta nº 20/2016;

f) pela **instauração de Tomada de Contas Ordinária** para apurar possível dano ao erário em face dos demais contratos originados do Pregão Presencial nº 98/2013 do Executivo Municipal de Primavera do Leste, caso esta medida ainda não tem sido adotada anteriormente;

g) pela determinação do **compartilhamento deste processo de auditoria** com o **Ministério Público Estadual**, para complementar as suas investigações sobre os fatos ora analisados.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 06 de outubro de 2020.

(assinatura digital)<sup>14</sup>

**WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**  
Procurador-geral de Contas Adjunto

<sup>14</sup>Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

