



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

PROCESSO N.º: 14657/2016 - TC

INTERESSADO: Ministério Público do Tribunal de Contas/
Prefeitura de Mossoró

ASSUNTO: Representação

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. PATRIMONIAL. LICITAÇÃO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. LIMPEZA URBANA. AUTUAÇÃO IRREGULAR DE PROCESSOS. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO. AUSÊNCIA DE PESQUISA MERCADOLÓGICA. EXIGÊNCIAS INDEVIDAS NO EDITAL. PRINCÍPIO DA ANUALIDADE. AUSÊNCIA DE ART. AUSÊNCIA DE PRÉVIO EMPENHO. AUSÊNCIA DE REGULARIDADE FISCAL. SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA FABRICADA. DANO AO ERÁRIO. CONTRATO EM CURSO. IRREGULARIDADES REMANESCENTES. INDÍCIOS DE INEXEQUIBILIDADE. HABILITAÇÃO IRREGULAR. DESAPROVAÇÃO.

1. Ao autuar processos de despesa de forma irregular o gestor comprometeu a fidedignidade dos acontecimentos e, conseqüentemente, a regularidade da matéria.

2. A ausência do estudo de impacto, além de macular o processo de contratação, deixa de atestar a capacidade do ente público de realizar a despesa, de forma que se supõe a impossibilidade financeira de que aquela seja iniciada sem a geração de riscos para a Administração.

3. O gestor não comprovou a utilização de parcela livre dos royalties, além de não destinar recursos suficientes para cobertura da despesa.

4. Os documentos de habilitação exigidos em Edital devem guardar compatibilidade com o ramo a ser licitado e com a complexidade da obra ou serviço, não podendo inviabilizar a ampla participação dos licitantes ou indicar direcionamento do resultado do certame.

5. A limitação temporal do contrato pelo período do respectivo crédito orçamentário busca garantir o planejamento anual do orçamento público, situação que o descumprimento dessa norma caracteriza o descuido e a falta de zelo do gestor com o princípio da anualidade orçamentária.

6. A apresentação de ART visa vincular o profissional responsável pela execução do



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

projeto, além de caracterizar a diligência do gestor quanto à responsabilização dos serviços tomados pela empresa executora.

7. Deve ser designado fiscal do serviço público, o qual deve aferir a regular execução da prestação contratada, para prevenir eventuais danos ou prejuízos para o interesse público.

8. O empenho é instrumento de controle da despesa pública, servindo para comprovar que os créditos orçamentários concedidos pelo Poder Legislativo foram executados adequadamente pelo Poder Executivo, sendo que a inobservância deste preceito pode ocasionar graves prejuízos ao erário.

9. Havendo inércia dos gestores quanto a manutenção da regularidade fiscal e trabalhista, maculado está o processo de despesa.

10. A negligência do Município em proceder com o planejamento de licitação regular acabou suscitando, por si só, uma situação emergencial aparente, propícia para que se justificasse uma prorrogação irregular do contrato em andamento.

11. Há desvantagem em proposta apresentada por licitante que não comprovou os requisitos de habilitação e, conseqüentemente, a capacidade financeira de cumprir com as obrigações.

12. O cumprimento do prazo e dos requisitos da habilitação não pode ser flexibilizado para garantir que uma empresa específica seja habilitada no certame, sendo que essa situação gera indícios de que a Prefeitura buscou direcionar o resultado da licitação para favorecer interesses alheios ao público.

13. A ausência de estudo de impacto foi considerada irregular em relação às demais despesas, de forma que também deve ser considerada quanto à Concorrência n.º 05/2017.

14. A infringência ao princípio da anualidade foi considerada irregular em relação às demais despesas, de forma que também deve ser considerada quanto à Concorrência n.º 05/2017.

15. Parecer que opina pela irregularidade das contas e pela necessidade de inabilitação da empresa considerada vencedora.

MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL N.º 02/2019



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

SUMÁRIO

<u>I - DO RELATÓRIO</u>	4
<u>II - FUNDAMENTAÇÃO</u>	43
<u>II.1 DAS IRREGULARIDADES NAS LICITAÇÕES ENCERRADAS</u>	51
<u>II.1.1 Processos de despesa autuados de forma irregular</u>	51
<u>II.1.2 Ausência de estudo de impacto</u>	53
<u>II.1.3 Utilização de recursos de royalties vinculados e</u> <u>ausência de previsão orçamentária adequada</u>	55
<u>II.1.4 Ausência de pesquisa de mercado e do devido</u> <u>projeto básico</u>	62
<u>II.1.5 Exigências indevidas no Edital</u>	67
<u>II.1.6 Infringência ao princípio orçamentário da</u> <u>anualidade e utilização de marco temporal irregular</u> <u>para formalização de aditivos</u>	67
<u>II.1.7 Ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica</u> <u>(ART) e de designação de fiscal dos serviços</u>	69
<u>II.1.8 Ausência de prévio empenho</u>	70
<u>II.1.9 Ausência de regularidade fiscal e trabalhista</u>	72
<u>II.1.10 Fabricação de situação emergencial e pagamento</u> <u>de serviço sem amparo contratual</u>	74
<u>II.1.11 Do dano ao erário</u>	78
<u>II.2 DA CONCORRÊNCIA N.º 05/2017</u>	81
<u>II.2.1 Contratação de empresa que descumpriu os</u> <u>requisitos de habilitação do Edital. Índícios de</u> <u>fabricação de licitação, diante da flexibilização das</u> <u>normas do Edital</u>	83
<u>II.2.2</u>	90
<u>II.2.3</u>	97
<u>II.2.4</u>	99
<u>II.2.5 ..Da inexistência de restrição da competição pela</u> <u>norma proibitiva à participação de consórcios</u>	100
<u>III - CONCLUSÃO</u>	100



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

I – DO RELATÓRIO

Trata o presente processo de Representação formulada por este membro do Ministério Público de Contas, em 14 de julho de 2016, com o objetivo de apurar irregularidades na contratação de empresas para a execução de serviços de limpeza urbana no município de Mossoró/RN, especialmente na contratação da Empresa SANEPAV Saneamento Ambiental e as demais contratações emergenciais que sucederam o aludido contrato.

Esclarece-se que este Ministério Público, em regra, utiliza como metodologia de análise a reprodução em inteiro teor do relatório de suas peças anteriores, com o acréscimo dos fatos levados a efeito após sua emissão, de forma a acompanhar a evolução da instrução processual com maior cuidado e de constituir fonte de consulta de todos os atos realizados até sua elaboração.

Pelo extenso volume de informações no processo, todavia, antes de se prosseguir com a exposição do inteiro teor do relatório dos fatos, faz-se necessário esclarecer que a instrução processual se desdobra em dois principais pontos: a análise das contratações já encerradas até o presente momento e a análise da Concorrência n.º 05/2017, que atualmente se encontra em curso. As principais irregularidades quanto a esses pontos serão resumidas por meio da Tabela 4.

Para fins de completude da manifestação, contudo, segue-se o curso do relatório, apontando que o *Parquet* de



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Contas, em sua representação (evento 2), averiguou que, em um período de 05 (cinco) anos, foram realizadas reiteradas contratações diretas com a empresa SANEPAV, sob a alegação de emergência, as quais somaram a alarmante monta de R\$106.911.029,58 (cento e seis milhões, novecentos e onze mil, vinte e nove reais e cinquenta e oito centavos); que ocorreram diversos pagamentos à mencionada empresa sem o prévio empenho; e que as despesas foram pagas com recursos da fonte "102 - Royalties petróleo e gás natural", que possuem vinculação legal à educação e à saúde. Ainda foram levantados na peça exordial a existência de fortes indícios de que já havia outra empresa preparada para assumir a prestação dos serviços de coleta de lixo urbano após a saída da SANEPAV, novamente por contrato direto com fundamento em emergência, de forma a burlar a concorrência que seria promovida por meio de licitação e favorecer particulares em detrimento da sociedade.

Requeru o Ministério Público de Contas, dessa forma, com o intuito de assegurar um melhor monitoramento dos contratos para realização da coleta de lixo urbano no município de Mossoró, uma inspeção extraordinária *in loco*, para verificar eventuais ilegalidades no âmbito de tais contratações, além da concessão de prazo de no máximo 90 dias para que a Prefeitura realizasse nova licitação para contratação de empresa de limpeza urbana, bem como a sustação de pagamentos ainda pendentes até que fosse realizada a devida inspeção nos contratos. Requeru o *Parquet*, da mesma forma, a tramitação seletiva dos autos.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

No momento em que foi protocolada a Representação dos autos (14 de julho de 2016), estava vigente a contratação "emergencial" da empresa Vale Norte Construções LTDA (Dispensa n.º 05/2016, processo originário n.º 38/2016, que culminou no contrato n.º 189/2016), doravante denominada de **1º contrato "emergencial"**, sendo sua vigência de 08 de abril de 2016 a 05 de outubro do mesmo ano (seis meses), no valor inicial de R\$9.582.519,36 (nove milhões quinhentos e oitenta e dois mil, quinhentos e dezenove reais e trinta e seis centavos). Em 29 de setembro de 2016, todavia, foi aditivado o valor de R\$2.395.629,84 (dois milhões trezentos e noventa e cinco mil seiscentos e vinte e nove reais e oitenta e quatro centavos), mantendo-se inalterado o prazo de vigência (08 de abril a 05 de outubro de 2016), de forma que o contrato totalizou o montante de R\$11.978.149,20 (onze milhões novecentos e setenta e oito mil cento e quarenta e nove reais e vinte centavos).

Durante o período de vigência do 1º contrato "emergencial", a Prefeitura Municipal de Mossoró publicou o edital da Concorrência Pública n.º 20/2016, a qual seria realizada em 25 de outubro de 2016. Esta teria o prazo de validade 36 meses e o valor global de R\$149.943.311,28 (cento e quarenta e nove milhões, novecentos e quarenta e três mil, trezentos e onze reais e vinte e oito centavos), o que corresponde a R\$14,27/habitante/mês.

Foram remetidos os autos à Inspeção de Controle Externo, que emitiu a Informação n.º 98/2016-ICE (evento 13), por meio do Inspeção de Controle Externo André Tabosa



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Fernandes de Santa Cruz Gerab, em 20 de outubro de 2016 (depois de encerrada a vigência do 1º contrato "emergencial" e antes de se dar a nova licitação), apontando que o acréscimo de valores do contrato com a empresa Vale Norte precisaria ser investigado, mas que, em razão do término do prazo daquele contrato, não seria necessária a sustação de pagamentos.

Apesar dessa afirmação, não se demonstrou nos autos se houve apuração quanto à existência de pagamentos referentes ao contrato ou se todos eles já haviam sido realizados, sendo que na primeira situação a medida de sustação proposta pelo *Parquet* evitaria o dano ao erário, em vez de autorizar ao Município a realizar os pagamentos de contrato que, a princípio, teve o condão de gerar dano ao erário.

Entendeu a ICE, ainda, que o pedido do *Parquet* de conceder o prazo de 90 (noventa) dias para a realização de nova licitação restara superado, em razão da iminência da Concorrência Pública n.º 20/2016. Foi verificado, entretanto, que os valores da contratação eram muito elevados, para o que requereu medida cautelar de suspensão da licitação até que fossem analisados os termos do edital.

Concluiu a Inspeção que, além da suspensão cautelar da licitação, era necessária a inspeção *in loco* na municipalidade, além da análise da Concorrência Pública n.º 20/2016 (1º contrato) em autos apartados.

O Conselheiro Relator Renato Costa Dias, desta feita, emitiu Decisão Monocrática no sentido de conceder a mencionada medida cautelar (evento 16, em 24 de outubro de



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

2016), que foi ratificada pelo Acórdão n.º 292/2016-TCE (evento 27, em 10 de novembro de 2016).

Ressalte-se que os demais pedidos formulados pelo *Parquet* de Contas e as sugestões de encaminhamento da Inspeção de Controle Externo não foram analisados.

Foram intimados o Prefeito da Municipalidade à época, o Sr. Francisco José Lima Silveira Júnior, (evento 20, Intimação n.º 002696/2016 - DAE), a atual Prefeita, a Sra. Rosalba Ciarlini Rosado (evento 37, Intimação n.º 000361/2017 - DAE), o representante da SANEPAV (evento 38, Intimação n.º 000363/2017 - DAE) e o representante da Secretaria de Infraestrutura, Meio Ambiente e Urbanismo (evento 39, Intimação n.º 000364/2017 - DAE).

De forma contrária à previsão do art. 158 da Resolução 09/2012, todavia, os autos não retornaram a este Órgão Ministerial, **titular da representação em epígrafe**, sendo novamente encaminhados a ICE pelo Conselheiro Relator Renato Costa Dias.

Novamente de posse dos autos, a Inspeção de Controle Externo elaborou a Informação n.º 042/2017-ICE (evento 61), em 04 de julho de 2017, pelos Inspectores de Controle Externo André Tabosa Fernandes de Santa Cruz Gerab, Adriano Clementino Alves de Sousa e José Rosenilton de Araújo Maracajá, apontando que a Prefeitura de Mossoró havia firmado o **2º contrato "emergencial"** com a empresa Vale Norte Construtora LTDA (Dispensa n.º 53/2016 - SEIMURB), no valor global de R\$12.252.217,20 (doze milhões duzentos e cinquenta e dois mil duzentos e dezessete reais e vinte



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

centavos), reajustado sem qualquer justificativa, com vigência entre os dias 07 de novembro de 2016 e 07 de maio de 2017 (seis meses).

Informou a Inspeção, também, que a Prefeitura criou Comissão Especial (Portaria n.º 1.211/2016, publicado no Jornal Oficial do Município em 29 de setembro de 2016) para analisar a viabilidade de pagamento à empresa Vale Norte do valor referente ao período entre o término da Dispensa n.º 05/2016 (1º Contrato) e da Dispensa n.º 53/2016 (2º contrato), que se deu de 06 de outubro de 2016 a 05 de novembro de 2016, em que a empresa supostamente continuou a prestar o serviço apesar de ausência de contrato.

Naquele momento da instrução dos autos, contudo, não haviam sido juntadas as medições dos serviços, as planilhas de preços ou outros documentos que servissem de base para fixar a "indenização" a ser paga à empresa pelos serviços prestados sem contrato.

A ICE constatou, por fim, que apesar de não ter sido revogada a Concorrência Pública n.º 20/2016, a municipalidade firmou um **3º contrato "emergencial"** (Contrato n.º 15/2017), também com a empresa Vale Norte, com o valor de R\$13.900.123,44 (treze milhões novecentos mil cento e vinte e três reais e quarenta e quatro centavos), novamente reajustado sem justificativa, vigente entre 08 de maio de 2017 e 05 de novembro de 2017.

Sugeriu a ICE, diante disso, que fosse determinado o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Município de Mossoró publicasse novo edital de Concorrência Pública, para que a



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

prestação do serviço por empresa contratada por licitação já fosse iniciado após o término do contrato emergencial n.º 15/2017, sob pena de aplicação de multa, e que fosse citado o Sr. Francisco José Lima Silveira Junior, antigo Prefeito Municipal, para se manifestar acerca da prestação de serviço sem existência de contrato.

Os autos não vieram ao Ministério Público de Contas, conforme disposição do art. 158 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, não obstante ter sido autor da Representação em epígrafe e terem sido juntados documentos e alegações que interferiram profundamente no andamento do processo.

Remetidos os autos ao Relator Renato Costa Dias, este acatou as sugestões da Diretoria, por meio de Despacho (evento 64), sendo realizada a notificação do Secretário de Infraestrutura, Meio Ambiente e Urbanismo (evento 68, Notificação n.º 1762/2017-DAE) e da Sra. Rosalba Ciarlini Rosado, atual Prefeita do Município (evento 70, Notificação n.º 1764/2017-DAE), além da citação do ex-Prefeito do Município (Citação n.º 2077/2017-DAE).

Foram apensados aos autos os documentos de n.ºs 020356/2017-TC e 019693/2017 (eventos 75/78), que tratam da reprodução repetida da mesma manifestação, em que o Sr. Francisco José Lima Silveira Junior, acerca da prestação de serviços sem existência de contrato, alegou que, em razão da importância dos serviços de limpeza urbana e da suspensão cautelar da licitação n.º 020/2016 - SEIMURB, não pôde interromper a prestação dos serviços, mesmo sem



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

contrato, mas que logo "regularizou" a situação por meio da assinatura de um novo contrato emergencial em 04 de novembro de 2016 (2º contrato "emergencial").

Mais uma vez os autos retornaram a ICE, sem ter sido dada ao Ministério Público de Contas qualquer oportunidade de analisar a situação do processo.

A Inspeção, desta feita, lavrou a Informação n.º 013/2018-ICE (evento 89), por meio dos Inspectores de Controle Externo André Tabosa Fernandes de Santa Cruz Gerab, Adriano Clementino Alves de Sousa e José Rosenilton de Araújo Maracajá, informando que as notificações dos eventos 68 e 70 não foram efetivas, de forma que o prazo de 60 dias para elaboração de nova licitação não foi conhecido pelas partes.

Demonstrou a ICE, ainda, que no dia 17 de outubro de 2017 foi publicado, no Diário Oficial da União (DOU), o aviso de Licitação da **Concorrência n.º 05/2017 - SEIMURB**, aprezada inicialmente para 16 de novembro de 2017, reaprezada para 21 de dezembro de 2017 e não realizada na data marcada.

O contrato resultante da mencionada licitação está previsto para vigorar por 48 (quarenta e oito) meses e valor de **R\$137.949.228,48** (cento e trinta e sete milhões novecentos e quarenta e nove mil duzentos e vinte e oito reais e quarenta e oito centavos), que representa o valor de R\$9,84/habitante/mês, o que, para a ICE, importa em uma "economia" aos cofres públicos de R\$45.095.625,84 (quarenta e cinco milhões noventa e cinco mil seiscentos e vinte e



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

cinco reais e oitenta e quatro centavos) em comparação ao Edital n.º 20/2016-SEIMURB, suspenso cautelarmente por esta Corte de Contas.

A alegação da ICE, todavia, foi feita antes da análise das pesquisas de mercado, da planilha de preços unitários e das medições dos serviços anteriores, os quais tem sido os parâmetros para avaliação de preços por parte daquela Diretoria, além de não considerar que os contratos "emergenciais" ilegais ofereceram valor/habitante/mês de menor monta.

Entendeu a Inspeção, ainda, que devia ser acolhida a defesa do ex-Prefeito quanto aos pagamentos efetuados à empresa Vale Norte Construções LTDA sem cobertura contratual, "em respeito aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que o caso exige".

Só após todo o curso processual (entre 07 de julho de 2016, data em que foi apresentada a Representação, a 11 de abril de 2018, no total de 664 dias) os autos vieram a este Ministério Público de Contas.

Na mesma situação, foi encaminhado a este Gabinete o documento n.º 003026/2018 (documento n.º 3026/2018, posteriormente juntado no evento 102), o qual trata do Ofício n.º 34/2018-GP, por parte da Prefeita Rosalba Ciarlini Rosado, demonstrando que a Concorrência n.º 05/2017 tinha sido suspensa diversas vezes em razão de recursos das empresas interessadas, razão pela qual requereu a realização de novo contrato emergencial enquanto não se inicia a mencionada licitação.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Ressalte-se que a Prefeita evidenciou a existência de um **4º contrato "emergencial"**, o Contrato n.º 222/2017, vigente desde 06 de novembro de 2017 até 05 de maio de 2018 (seis meses), no valor de R\$14.212.866,48 (quatorze milhões, duzentos e doze mil, oitocentos e sessenta e seis mil e quarenta e oito centavos), sem ser possível apurar a justificativa para o aumento de preço.

De posse dos autos, o Ministério Público de Contas elaborou a Quota Ministerial n.º 27/2018 (evento 99), apontando que, além das contratações com a empresa SANEPAV analisadas na exordial, já haviam sido realizadas as seguintes contratações durante a instrução processual sem que o Tribunal de Contas tivesse realizado qualquer análise:

Tabela 1 - Contratações durante a tramitação do presente processo

Tipo de contratação	Instrumento	Favorecido	Vigência	Valor
1º contrato emergencial	Dispensa n.º 05/2016 – Contrato emergencial 189/2016	Vale Norte Construtora LTDA	08/04/2016 a 05/10/2016	R\$11.978.149,20
Licitação frustrada	Concorrência n.º 20/2016 (revogada)	Não houve	36 meses	R\$149.943.311,28
-	Sem contrato	Vale Norte Construtora LTDA	06/10/2016 a 05/11/2016	Não informado
2º contrato emergencial	Dispensa n.º 53/2016	Vale Norte Construtora LTDA	07/11/2016 a 07/05/2017	R\$ 11.185.000,56
3º contrato emergencial	Contrato Dispensa de n.º 04/2017	Vale Norte Construtora LTDA	08/05/2017 a 05/11/2017	R\$13.900.123,44
4º contrato emergencial	Dispensa de n.º 73/2017	Vale Norte Construtora LTDA	06/11/2017 a 05/05/2018	R\$14.212.866,48



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Tipo de contratação	Instrumento	Favorecido	Vigência	Valor
Licitação	Concorrência n.º 05/2017 (ainda não iniciada)	Ainda não havia sido finalizada	48 meses	R\$137.949.228,48 (preço orçado)

Ressalta-se, ademais, que antes de iniciada a Representação e, portanto, antes do denominado 1º contrato "emergencial", tinha sido realizada a Concorrência n.º 016/2010, a Dispensa de licitação n.º 018/2015 e a Dispensa de licitação n.º 033/2015, com a empresa Sanepav Saneamento Ambiental Ltda.

Acrescenta-se que, à época da análise, a Concorrência n.º 05/2017 ainda não havia sido iniciada, estando vigente a Dispensa de licitação n.º 073/2017 (4º contrato "emergencial"), como será mais bem demonstrado na Tabela 2.

Ressaltou o *Parquet*, nesse sentido, que a conjuntura exposta até aquele ponto da instrução processual apontava indícios de fraude à livre concorrência e a isonomia, fabricando-se situações de emergência para se realizar contratações diretas, o que necessitava de avaliação imediata, inclusive por meio de inspeção *in loco* no Município de Mossoró, e de medidas de repressão severas por parte deste Tribunal de Contas. Também foi requerida a tramitação seletiva dos autos e a citação dos responsáveis.

Após declaração de suspeição do Conselheiro Relator Renato Costa Dias (evento 103), o processo seguiu para a Conselheira substituta Ana Paula de Oliveira Gomes (evento 107), que atribuiu o rito seletivo àquele.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

A Conselheira, posteriormente, emitiu Voto (evento 111) no sentido de determinar a realização cautelar de inspeção *in loco* no Município de Mossoró e de conceder prazo para que o Município concluísse a Concorrência n.º 05/2017. Nesse mesmo sentido foi o Acórdão n.º 100/2018-TC (evento 112), em que os Conselheiros acataram por unanimidade o Voto da Relatora.

A Secretaria de Controle Externo deste Tribunal de Contas foi intimada (evento 117) para formar equipe de inspeção.

Foram citados, ademais, a atual Prefeita do Município, a Sra. Rosalba Ciarline Rosado; o representante legal da empresa SANEPAV Ltda.; o representante legal da empresa Vale Norte Ltda.; o Prefeito Municipal à época, o Sr. Francisco José Lima Silveira Júnior; e a Secretária de Urbanismo, a Sra. Kátia Pinto (eventos 118/123 e 138).

Ressalte-se que após o Acórdão n.º 100/2018-TC e as comunicações que dele se seguiram, os autos receberam uma série de apensados para fins de complementação da instrução, entre defesas, documentos comprobatórios, processos conexos e contidos, como se passa a relatar.

A atual Prefeita, a Sra. Rosalba Ciarline Rosado, desta feita, juntou o documento n.º 5522/2018 (evento 143), apontando que o valor de R\$14.212.866,48 (quatorze milhões, duzentos e doze mil, oitocentos e sessenta e seis mil e quarenta e oito centavos) do Contrato n.º 222/2017 (4º contrato "emergencial") e o valor de R\$137.949.228,48 (cento e trinta e sete milhões, novecentos e quarenta e



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

nove mil, duzentos e vinte e oito reais e quarenta e oito centavos) da Concorrência Pública n.º 05/2017 foram encontrados por meio de Projeto Básico de lavra da empresa M. A. Engenharia, que havia sido contratada pela Prefeitura por meio do Convite n.º 19/2015 (cujo objeto foi a realização de diagnóstico do sistema operacional de limpeza urbana, conforme Anexo 14 do SIAI, a qual apresentou valor de R\$99.000,00 - noventa e nove mil reais). Apontou a gestora, ademais, que o valor da Concorrência Pública n.º 05/2017 é 32,26% menor do que a licitação anteriormente suspensa pelo Tribunal de Contas.

A Prefeita remeteu, por fim, mediante CD, os documentos referentes às contratações de serviço de limpeza urbana realizadas entre os anos de 2016 a 2018, atualmente salvos pela Diretoria de Expediente desta Corte na pasta \\srv-fs01\NAODIGITALIZADOS\DE\005522_2018.

O Sr. Francisco José Lima Silveira Júnior, Prefeito Municipal anterior, por sua vez, remeteu o documento n.º 5557/2018 (evento 144), apontando que a contratação das empresas SANEPAV e Vale Norte se deram por meio das devidas dispensas, e que o pagamento pelos serviços prestados sem contrato deveria ser feito a título de indenização. O responsável também achou necessário trazer em sua defesa a definição de "dispensa de licitação" e os artigos legais que a fundamentam, além de esclarecimentos sobre o significado da palavra "emergência".

Apontou o Sr. Francisco José Lima Silveira Júnior, ademais, que não teve dolo na conduta de contratar



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

reiteradamente por meio de dispensa de licitação, e que a urgência das contratações se baseou no caráter essencial do serviço de coleta de lixo. O ex-prefeito não afastou o argumento relativo à falta de planejamento por documentos ou fatos notórios, sendo incapaz de produzir provas que relevassem ou justificassem o transcurso de longo lapso temporal, em que sucederam inúmeras contratações emergenciais, as quais mantiveram e perpetuaram contratos não amparados, em uma livre concorrência mercadológica objetivada pelo princípio da obrigatoriedade de licitação. Há, na verdade, uma ausência de iniciativa gerencial, não afastada até a presente data, para superar a omissão de licitar.

A Secretária de Urbanismo, a Sra. Kátia Pinto, requereu dilação de prazo para apresentação dos documentos atinentes às contratações investigadas (documento 5564/2018, evento 145), voltando a se manifestar por meio do documento apensado n.º 5497/2018 (evento 146), juntamente com a Prefeita Rosalba Ciarlini Rosado, reiterando os termos já apresentados no documento n.º 5522/2018.

O documento autuado sob o n.º 5899/2018 (evento 151) trata da repetição do documento juntado sob o n.º 5557/2018.

A Sra. Kátia Pinto voltou a se manifestar por meio do apensado n.º 5992/2018 (evento 153), trazendo CD de documentos referentes às contratações do serviço de limpeza urbana entre os anos de 2011 e 2016, salvos pela Diretoria



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

de Expediente desta Corte na pasta \\srv-fs01\NAODIGITALIZADOS\DE\005992_2018.

A empresa Vale Norte Ltda também se manifestou (documento n.º 6096/2018, evento 156), apontando que todos os procedimentos em que foi contratada por meio de dispensa ocorreram em razão de urgência, respeitados os requisitos legais, inclusive de pesquisa mercadológica. Aponta a empresa que foram apresentadas medições durante o curso de todos os contratos, essas que foram devidamente atestadas pelos servidores da Prefeitura Municipal. Segundo a defendente, portanto, não houve ato ilegal ou dolo que justificasse sua eventual responsabilidade acerca das contratações.

Buscando comprovar o alegado, a Vale Norte apresentou uma série de documentos que integram os volumes 01 a 05 do apensado n.º 6096/2018.

Novamente a Sra. Kátia Pinto retornou aos autos para apresentar documentos concernentes às contratações de limpeza urbana que estavam de posse da Controladoria do Município (documento n.º 6282/2018, evento 157, havendo repetição do mencionado apensado nos eventos 160 e 161).

Foi apensado, também, o documento n.º 6476/2018 (evento 183), pela empresa SANEPAV Ltda, apontando que, no período entre 2006 e 2014, esta foi contratada pelo Município de Mossoró por meio das Concorrências n.º 314/2005 e 016/2010, sendo que após esse período apenas foram realizadas duas contratações por dispensa, entre julho de 2015 a janeiro de 2016 e de janeiro de 2016 a



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

abril de 2016, nas quais não realizou nenhum ato fora dos parâmetros legais.

Buscando comprovar o alegado, a SANEPAV trouxe aos autos os documentos que integram os volumes 1 a 14 do apensado n.º 6476/2018.

Ainda durante a instrução dos autos, verificou-se a existência de processo originado pela empresa SANEPAV Ltda acerca dos atos praticados na Concorrência Pública n.º 05/2017, qual seja o processo n.º 4374/2018, o qual foi apensado ao presente processo no evento 184 para que fosse feita a análise conjunta de todos os documentos relativos à mencionada contratação e àquelas que a precederam.

Nesse processo, em apertada síntese, discutiu-se a legalidade da habilitação da empresa Vale Norte Ltda na Concorrência Pública n.º 05/2017, uma vez que, enquanto o Edital determinava a comprovação de capacidade econômica financeira por meio da apresentação de patrimônio líquido igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor estimado do contrato, qual seja o valor de R\$13.684.467,05 (treze milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e sete reais e cinco centavos), a empresa Vale Norte apenas comprovou o patrimônio de R\$11.042.957,78 (onze milhões, quarenta e dois mil, novecentos e cinquenta e sete reais e setenta e oito centavos) no momento da proposta.

Ocorre que o órgão Municipal deu prazo àquela empresa, de forma não isonômica, até 1º de maio de 2018 para apresentação de balanço patrimonial atualizado que



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

comprovasse sua capacidade financeira de execução do objeto, de forma que esta apresentou documento atestando o aumento do seu capital social, em 07 de novembro de 2017, para R\$15.000.000,00 (quinze milhões de reais), alegando que o aumento do seu capital demonstrava sua boa capacidade financeira e seu elevado patrimônio líquido, como consequência. Em razão dessa complementação extemporânea da habilitação, vedada por lei e que contemplou documento diferente do exigido no Edital e que diz respeito a exercício diverso do analisado, a Vale Norte foi habilitada no certame e posteriormente teve o objeto da licitação adjudicado em seu favor, em 05 de julho de 2018.

Essa situação, como entendeu o Ministério Público na Quota Ministerial n.º 37/2018 (evento 70 do processo apensado n.º 4374/2018), ressalvada prova em contrário, pode indicar que a Prefeitura Municipal de Mossoró buscou direcionar o resultado da licitação para favorecer interesses alheios ao público, não apenas flexibilizando, mas modificando normas do Edital em atenção à necessidade específica de uma das participantes da licitação.

Questionou o *Parquet*, ademais, se a própria empresa SANEPAV Ltda poderia ter sido habilitada no processo, diante de prováveis débitos trabalhistas, situação em que seria necessária a notificação da Prefeitura Municipal de Mossoró e do Ministério Público do Trabalho da Comarca de Mossoró para trazer documentos relativos a este questionamento.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Tendo em vista a necessária análise dos documentos referentes à licitação em questão, os autos do processo 4374/2018 foram juntados ao presente, quando se prosseguiu com as mencionadas notificações (evento 187 e 188), sendo que os órgãos não se manifestaram.

Antes da remessa dos autos à Diretoria responsável pela análise dos documentos, todavia, foi apensado novo processo, de n.º 6474/2018 (evento 189), em que a empresa SANEPAV Ltda apontou como responsável a Comissão Permanente de Licitação (CPL) da Prefeitura Municipal de Mossoró por considerar a proposta da Vale Norte Ltda exequível sem averiguar que essa empresa deixou de prever em sua planilha de preços os tributos incidentes sobre a remuneração dos funcionários e outras despesas de operação.

Buscou demonstrar a SANEPAV, por uma série de cálculos e documentos, que a contratação da Vale Norte Ltda pela Prefeitura de Mossoró acarretará em prejuízos durante a sua execução, diante da incompletude da proposta que a consagrou vencedora.

Após todos os apensamentos relatados até este ponto, a Diretoria de Assuntos Municipais trouxe aos autos os documentos que foram analisados durante a inspeção *in loco* no Município de Mossoró (evento 222/247).

Antes de qualquer manifestação técnica por parte das Diretorias deste Tribunal de Contas, todavia, foi apensado o processo n.º 5689/2018 (evento 251), o qual trata de denúncia da empresa Esquadra Construções Eireli acerca de irregularidades na habilitação das empresas Vale Norte e



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

SANEPAV na Concorrência Pública n.º 05/2017, alegando que ambas as propostas seriam inexequíveis, diante da utilização de memória de cálculo irregular na análise desses instrumentos. Esta denúncia, por também ser capaz de modificar o contexto fático dos autos, foi juntada para análise conjunta de todos os documentos dos autos.

O evento 252, na sequência, cuida das requisições, por parte da equipe de inspeção *in loco* da Inspeção de Controle Externo do Tribunal de Contas, à Sra. Kátia Maria Cardoso Pinto, Secretária de Urbanismo, quanto aos documentos comprobatórios dos serviços de limpeza urbana contratados entre 2010 e 2018, seguidas das pesquisas de opinião pública acerca do mencionado serviço.

Consta, em seguida (evento 254), Despacho da Diretora Michely Gomes de Araújo Tinoco, da Diretoria de Expediente, ressaltando que foram apresentados "06 CD's contendo fotos, cópias de dispensa de licitações, processo de indenização, extratos de empenhos e listagem de liquidações", sendo que esses não são passíveis de digitalização, situação em que os arquivos foram salvos na pasta \\srvfs01\NAODIGITALIZADOS\DE\014657_2016 (conforme Despacho da Diretora de Expediente Michely Gomes de Araújo, evento 274).

A ICE, ainda, retornou aos autos para juntar documentos, **em parte ilegíveis**, referentes às medições do serviço de limpeza pública realizado pela empresa SANEPAV Ltda (evento 256). **Ressalte-se que, seguindo os termos pactuados em contrato, as medições eram feitas pela própria**



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

empresa, mesmo que sem a realização das devidas pesagens dos rejeitos e de outras atividades cabíveis, e apenas atestadas por servidores da Administração Pública, situação que foi reproduzida entre a Concorrência n.º 16/2010 até a Dispensa n.º 53/2016.

Aquela Inspeção, em seguida, juntamente com a Diretoria de Assuntos Municipais, apresentou o Relatório de Auditoria n.º 02/2018 - ICE/DAM (evento 257), de lavra dos Auditores de Controle Externo José Rosenilton de Araújo Maracajá, Adriano Clementino Alves de Sousa, André Tabosa F. de Santa Cruz Gerab, Francisco George da Fonseca e Sérgio Jonas da Silva, em análise das seguintes despesas:

Tabela 2 - Contratações entre 2011 e 2018

PROCESSO	OBJETO	CREDOR	VIGÊNCIA	VALOR	
Concorrência 016/2010	n.º Prestação do serviço de limpeza urbana no Município de Mossoró	Consórcio Saneamento Ltda/Serquip Tratamento De Resíduos RN Ltda	Sanepav Ambiental	19/01/2011 a 02/07/2015 (60 meses)	R\$ 88.899.549,00
Dispensa de licitação 018/2015	n.º Prestação do serviço de limpeza urbana no Município de Mossoró	Sanepav Ambiental Ltda	Saneamento	03/07/2015 a 03/01/2016 (6 meses)	R\$ 9.225.671,16
Dispensa de licitação 033/2015	n.º Prestação do serviço de limpeza urbana no Município de Mossoró	Sanepav Ambiental Ltda	Saneamento	04/01/2016 a 07/04/2016 (aproximadamente 4 meses)	R\$ 9.596.715,42
Dispensa de licitação 005/2016	n.º Prestação do serviço de limpeza urbana no Município de Mossoró	Vale Norte Ltda-Me	Construtora	08/04/2016 a 05/10/2016 (6 meses)	R\$9.582.519,36 + R\$2.395.629,84 (R\$11.978.149,20)
Pagamento por indenização/Proc. Administrativo 2224/2016	n.º Prestação do serviço de limpeza urbana no Município de Mossoró	Vale Norte Ltda-Me	Construtora	06/10/2016 a 05/11/2016 (1 mês)	R\$ 2.175.692,36
Dispensa de licitação 053/2016	n.º Prestação do serviço de limpeza urbana no Município de Mossoró	Vale Norte Ltda-Me	Construtora	07/11/2016 a 07/05/2017 (6 meses)	R\$ 11.185.000,56
Dispensa de	Prestação do serviço de	Vale Norte	Construtora	08/05/2017 a	R\$ 13.900.123,44



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

PROCESSO	OBJETO	CREDOR	VIGÊNCIA	VALOR
licitação 004/2017	n.º limpeza urbana no Município de Mossoró	Ltda-Me	05/11/2017 (6 meses)	
Dispensa licitação 073/2017	n.º Prestação do serviço de limpeza urbana no Município de Mossoró	Vale Norte Construtora Ltda-Me	06/11/2017 a 05/05/2018 (6 meses)	R\$ 14.212.866,48
Concorrência 005/2017	n.º Prestação do serviço de limpeza urbana no Município de Mossoró	Vale Norte Construtora Ltda-Me	A partir de 05/06/2018 (48 meses)	R\$ 95.672.777,22
TOTAL				R\$ 257.146.544,84

Em síntese apertada, foram apuradas as seguintes impropriedades:

- I. Na Concorrência n.º 016/2010, o controle do montante de resíduos recolhidos era feito sem a devida pesagem, desrespeitando-se as regras contratuais;
- II. As medições de todas as contratações, elaboradas pelas empresas contratadas e adotadas pela Administração, estão em desconformidade com a legislação pertinente a liquidação da despesa, motivo pelo qual "tais informações não se mostram factíveis e não merecem credibilidade";
- III. Os diversos contratos firmados possuem critérios de medição inadequados para o dimensionamento, a produtividade e a efetiva aferição dos serviços, utilizando-se critérios como homem/hora, equipe/mês ou m³ em detrimento de unidade de peso. Existem, além disso, serviços de mesma natureza medidos por meio de unidades divergentes ou irregularmente agrupados em um mesmo serviço global, dificultando a medição;
- IV. No Projeto Básico da Concorrência n.º 016/2010 não há roteiros das equipes de coleta domiciliar, entulho e/ou poda, nem dimensionamento das equipes, nem a



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

extensão das vias a serem varridas. Nos Projetos da Concorrência n.º 016/2010 e das Dispensas n.º 018/2015, n.º 33/2015, n.º 05/2016 e n.º 53/2016 também não consta orçamento analítico base, composto por todos os custos dos insumos, bonificação e despesas indiretas (BDI) e preços unitários dos serviços pretendidos;

- V. Prestação não satisfatória dos serviços de roçagem, capina, remoção de entulhos e podas, além da deficiência na manutenção do aterro sanitário, conforme entrevista realizada com habitantes locais;
- VI. Entre a vigência da Concorrência n.º 016/2010 e da Dispensa n.º 53/2016 não foi realizada a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de elaboração do Projeto Básico e do Orçamento Base, além da estarem ausentes atos de designação de responsável técnico pela elaboração do projeto e orçamento base, e pelo acompanhamento/fiscalização da execução dos serviços a serem contratados;
- VII. Quanto à Concorrência n.º 016/2010, constatou-se:
- a) liquidação de despesas sem prévio empenho;
 - b) ausência de documentos comprobatórios do efetivo recolhimento das contribuições previdenciárias e do imposto de renda; e
 - c) incidência de multas e juros referente a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos legais de contribuição previdenciárias;
- VIII. Quanto às Dispensas de licitação, constatou-se:
- a) ausência de caracterização de situação emergencial nas Dispensas de n.º 18/2015, n.º 33/2015, n.º 05/2016 e n.º 053/2016;



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

- b) ausência de demonstração das razões da escolha do fornecedor/executante e de justificativa do preço nas Dispensa de n.º 18/2015, n.º 05/2016 e n.º 053/2016;
- c) utilização da fonte 102 - *Royalties* para acobertar as despesas das Dispensas n.º 18/2015, n.º 05/2016 e n.º 053/2016 sem recursos orçamentários suficientes;
- d) ausência de publicação do termo de dispensa das Dispensas n.º 18/2015, n.º 33/2015 e n.º 73/2017;
- e) realização de liquidação de despesas sem prévio empenho nas Dispensas n.º 18/2015, n.º 33/2015 e n.º 73/2017;
- f) incidência de multas e juros referente a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos legais de contribuição previdenciárias nas Dispensas n.º 18/2015 e n.º 053/2016;
- g) ausência de retenção de contribuição previdenciária sobre a prestação de serviços de limpeza urbana nos meses de maio e junho de 2016, referente a Dispensa n.º 05/2016;
- h) ausência de documento comprobatório do pagamento da despesa e dos documentos referentes à comprovação da retenção e do recolhimento do Imposto de Renda Retido, do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza e das contribuições previdenciárias das Dispensas de Licitação n.º 18/2015, n.º 33/2015, n.º 05/2016, n.º 053/2016, n.º 04/2017 e n.º 73/2017; e
- i) pagamento de serviço sem amparo contratual;



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

- IX. Indício da ocorrência de superfaturamento nos preços unitários das contratações e nas medições em excesso no valor total de **R\$57.899.572,91** (cinquenta e sete milhões oitocentos e noventa e nove mil quinhentos e setenta e dois reais e noventa e um centavos);
- X. Quanto à Concorrência n.º 05/2017, constatou-se:
- a) ausência da estimativa do impacto orçamentário financeiro e da declaração de que o aumento da despesa tem adequação com as leis orçamentárias;
 - b) possível restrição ao princípio da ampla concorrência em função da proibição de empresas em consórcio.

Quanto às demais questões levantadas nos autos acerca da legalidade da contratação da empresa Vale Norte na Concorrência n.º 05/2017, diante da sua habilitação irregular no certame e da suposta inexequibilidade da proposta reiteradas vezes arguida pelos terceiros interessados, todavia, a Inspeção de Controle Externo alegou, contraditoriamente, apesar do contexto de irregularidades, que o contrato decorrente daquele certame deveria ser mantido pelos 48 (quarente e oito) meses de sua vigência, diante do princípio da continuidade da prestação de serviço público essencial, descartando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório no caso concreto, o qual se associa com a legalidade e o planejamento das contas públicas, condicionando o ato, apenas, à vedação de celebrações de termos aditivos que pudessem aumentar o valor contratual.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Baseou-se a Inspetoria para formar o mencionado entendimento, ademais, no Parecer Técnico de lavra do senhor Antônio Everton Ferreira, Gerente Executivo da SEIMURB, documento apensado ao evento 254, o qual demonstra que a proposta da Vale Norte não é inexequível de acordo com o art. 48, §1^o, da Lei 8.666/1993. Destaca-se que essa argumentação deixa de considerar o dever da Administração Pública de obediência à legalidade, dando respaldo a contratação que viola o ordenamento jurídico.

A ICE requereu, por fim, a citação de todos os responsáveis pelas despesas analisadas.

O Ministério Público de Contas, na Quota Ministerial n.º 46/2018, evento 269, verificou que a ICE e a DAM mantiveram o entendimento apresentado em manifestação anterior sem levar em consideração o contradito das partes no processo, o que pode ter sido a razão pela qual sugeriram a manutenção de contrato inserto em um quadro reconhecido de irregularidades, o qual terá vigência de 48 (quarenta e oito meses), por entenderem que a continuidade

¹ Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores: (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

b) valor orçado pela administração. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

do serviço suplanta as demais normas que foram desrespeitadas no caso concreto.

Foram apensados aos autos documentos produzidos no âmbito do processo n.º 14531/2016-TCE, contra Informação Técnica da DAM (evento 33, processo n.º 14531/2016-TCE), que avaliou a contratação da empresa SANEPAV Saneamento Ambiental para prestação serviço de limpeza urbana em Mossoró entre 2011 e 2015.

Naquela Informação Técnica, a Diretoria de Assuntos Municipais avaliou a Concorrência n.º 16/2010 e a Dispensa de licitação n.º 33/2015, verificando:

I. Quanto à Concorrência n.º 16/2010:

- a) Ausência no processo da publicação que designou a comissão de licitação;
- b) Falta de numeração de folhas;
- c) Ausência de assinatura do Edital;
- d) Ausência de estudo de impacto e de previsão orçamentária adequada;
- e) Parecer jurídico genérico e superficial;
- f) Ausência de orçamento detalhado, uma vez que os serviços foram descritos de forma genérica e que não foi apresentada memória de cálculo dos custos por empregado, tais como: remuneração, benefícios mensais e diários, insumos, encargos sociais e trabalhistas, bem como os custos indiretos, tributos e lucro;
- g) Exigência no Edital de requisitos de capital mínimo e de prestação de garantia como comprovação da qualificação econômico-financeira, apesar de esse último requisito já dizer respeito à fase de execução



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

- contratual, de forma que a Diretoria técnica se equivocou na identificação desta irregularidade;
- h) Exigência indevida no Edital de carteira de trabalho para comprovação de que os responsáveis técnicos pertencem ao quadro da empresa;
 - i) Indevida exigência no Edital de vista técnica realizada somente pelo responsável técnico da licitante, porque a decisão sobre quem fará a visita cabe à licitante;
 - j) Indevida exigência no Edital de que o Capital Social estivesse integralizado;
 - k) Existência de cláusulas restritivas à competição no Edital, como a exigência de aquisição do "Caderno de Licitação"; exigência de comprovação de capacidade técnico operacional de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar; comprovação de licenças ambientais de funcionamento e operação junto ao IDEMA antes da assinatura do contrato;
 - l) Inadequada inabilitação da empresa Marquise S/A por não comprovar licenças ambientais junto ao IDEMA, uma vez que tal exigência deveria ser requerida apenas do licitante vencedor e antes da celebração do contrato;
 - m) Infringência ao princípio orçamentário da anualidade, uma vez que o contrato foi firmado com vigência de 60 (sessenta) meses;
 - n) Ruptura do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que o contrato assinado divergiu da minuta anexa ao Edital;
 - o) Formalização de aditivos para reajustamento de preços que levou em consideração a data do contrato e não a data da proposta e aditivo de preço sobre o valor total



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

do contrato ao invés dos custos unitários dos serviços adicionados.

II. Quanto à Dispensa n.º 33/2015:

- a) Ausência de demonstração da situação de urgência que fundamentou a contratação direta;
- b) Falta de numeração de folhas;
- c) Ausência de pesquisa de mercado e planilha de preços;
- d) Ausência de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista;
- e) Atraso de publicação do contrato na imprensa oficial;
- f) Indícios de fraudes na licitação, uma vez que foram produzidos diversos documentos na mesma data de 18 de dezembro de 2015, a saber: 1) Ofício n° 44/2015, requerendo ao Prefeito a dispensa por emergência, 2) solicitação da despesa ao setor orçamentário e contábil, 3) apresentação de propostas de orçamento junto a 3 (três) fornecedores, 4) justificativas para a contratação emergencial e 5) Termo de Referência com as especificações técnicas. Consta, ademais, que a declaração de adequação orçamentária da despesa foi produzida em 14 de dezembro de 2015, antes do próprio requerimento de abertura de licitação; e a solicitação de orçamento a uma empresa foi feita no dia 23 de dezembro de 2015, após a emissão do parecer jurídico de 22 de dezembro de 2015.
- g) Indício de fraude na licitação, com possível conluio entre as licitantes, diante da rígida proporção linear entre os preços unitários das empresas, de forma que os preços de cada item da planilha unitária de uma empresa são maiores do que o da outra na mesma proporção (todos



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

os itens da empresa B são 1,2 vezes mais caros do que a empresa A, por exemplo).

Quanto às defesas dos responsáveis acerca dessas irregularidades, seguem os argumentos:

No documento apensado n.º 6390/2017 (evento 288), a Prefeita Municipal à época, a Sra. Maria de Fátima Rosado Nogueira, aponta que houve correta publicação da designação da CPL no processo licitatório n.º 16/2010, que podia ser elidida com a notificação da Prefeitura, além de mencionar que se tratava de mera falha formal, assim como a ausência de numeração de páginas e os vícios no edital. As alegações, todavia, não apresentaram justificativas ou documentos probatórios.

O documento n.º 6391/2017 (evento 289), ademais, em semelhança ao documento anterior, trata de defesa do Sr. Jerônimo Noguchi de Góis Rosado, Controlador Geral do Município à época, apontando, em relação ao processo licitatório n.º 16/2010, que a previsão orçamentária inadequada, a ausência de estimativa de impacto orçamentário financeiro, o parecer jurídico inadequado e os vícios no edital não seriam de sua responsabilidade, por se tratarem de falhas que recaem sobre o gestor.

O Sr. José Anselmo de Carvalho Júnior, Procurador Geral do Município de Mossoró trouxe aos autos o documento n.º 9729/2017 (evento 290), alegando que não seria competência do TCE instaurar procedimento em face de conduta de emissor de parecer jurídico, especialmente porque não houve dano ao erário decorrente da mencionada peça.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

O Sr. Alex Moacir de Souza Pinheiro, Secretário dos Serviços Urbanos, Trânsito e Transportes Públicos à época, por meio do documento n.º 6337/2017 (evento 292), alegou que apenas havia solicitado a abertura da licitação n.º 16/2010, não mais ocupando o cargo de Secretário durante os demais atos. Alega, ademais, que o procedimento licitatório era de responsabilidade da Diretoria de Compras e que o controle da execução orçamentária e financeira seria de competência da Controladoria, sendo esta a responsável pela inadequação da previsão orçamentária.

O Sr. José Luiz de Melo Júnior, membro da CPL na licitação n.º 16/2010, por meio do documento n.º 6336/2017 (evento 293), alega que a exigência de licenças ambientais antes da celebração do contrato se deu em razão de interpretação jurisprudencial à época, sendo irregular a utilização de entendimentos do TCU após 2010 por parte da DAM em sua Informação Técnica.

A ex-Prefeita Municipal, a Sra. Cláudia Regina Freire de Azevedo, retornou aos autos com o documento n.º 6389/2017 (evento 294), para apontar que o primeiro termo aditivo ao contrato teve sua regularidade atestada por vários setores, não havendo vício em razão utilização da data da assinatura como base para o reajuste do contrato. Alega a gestora, contudo, que eventuais vícios em formalização de aditivo e no parecer jurídico seriam de responsabilidade da Procuradoria Geral do Município.

O documento n.º 6386/2017 (evento 295) diz respeito à defesa do Sr. Carlos Clay da Silva, Subsecretário de



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Serviços Urbanos, o qual aponta que apenas assumiu o cargo quando a licitação n.º 16/2010 já estava em curso, de forma que seguiu para os aditivos a mesma sistemática que já era utilizada em outras situações, a qual não gerou qualquer prejuízo ao erário. Quanto ao aumento do preço com base no valor geral da licitação, o defendente alegou que este se deu em razão da "imprevisibilidade dos quantitativos de cada item a serem executados (sic)".

No que se refere à Dispensa n.º 33/2015, além disso, defende o Subsecretário Carlos Clay da Silva que há justificativa capaz de basear a contratação por dispensa; que a falta de numeração de folhas é erro formal; que não há necessidade de composição de todos os preços unitários; que a SANEPAV já havia apresentado os documentos de regularidade fiscal; que a publicação extemporânea de contrato não macula o procedimento; que as datas coincidentes dos documentos se deu pela proximidade física entre os departamentos responsáveis pela licitação em Mossoró; e que a análise dos preços entre as empresas feita pela DAM deixou de considerar as demais casas decimais da operação, de forma que foi equivocada a conclusão da Diretoria.

A defesa da Sra. Maria de Fátima Oliveira Marques, Controladora Geral de Mossoró à época consta no documento n.º 6271/2017 (evento 296), na qual essa alega que a utilização da data da assinatura como base para o reajuste no primeiro termo aditivo ao procedimento licitatório n.º



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

16/2010 se deu para economizar recursos públicos, sem apresentar as devidas comprovações da alegação.

O documento n.º 6273/2017 (evento 297) cuida da defesa administrativa da Sra. Rutimar Pereira da Costa, Controladora Geral do Município, a qual alega que a data do contrato foi utilizada como base para o aditivo da concorrência n.º 16/2010 porque não havia sido adjudicado o objeto do certame quando da apresentação da proposta da licitante, além de apontar que não era mais Controladora do Município à época da análise da previsão orçamentária. Há, ainda, a juntada de diversos dados referentes à concorrência em análise.

O Secretário Municipal de Administração, o Sr. Sebastião Almeida de Medeiros, defendeu-se por meio do documento n.º 6431/2017 (evento 298), alegando não ser secretário à época dos fatos, apresentando os devidos documentos comprobatórios.

O Vice-Prefeito Municipal, o Sr. Luiz Carlos de Mendonça Martins, apresentou o documento de n.º 7447/2017 (evento 299), defendendo que não assinou qualquer documento nem participou das licitações analisadas, situação que não tem conhecimento sobre as irregularidades discutidas no processo.

Empresa SANEPAV Ltda, por meio do documento n.º 7544/2017 (evento 300), argumentou que os vícios encontrados nas licitações são de responsabilidade da Administração Pública. O documento 6304/2017 (evento 301),



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

ademais, trata de pedido de dilação de prazo para apresentação de documentos.

Foi apensado aos autos o processo n.º 14380/2016 (evento 302), referente à notícia de fato da Procuradoria Regional do Trabalho, informando que apesar de Prefeitura de Mossoró ter encerrado o contrato com a empresa SANEPAV Saneamento Ambiental com a dívida de R\$2.300.904,85 (dois milhões, trezentos mil, novecentos e quatro reais e oitenta e cinco centavos), teve orçamento para contratar emergencialmente a empresa Vale Norte em seguida.

Nos eventos 303 e 304 constam cópia dos atos realizados no processo n.º 14531/2016.

No evento 305 foi apensada a defesa do Sr. Marcos Antônio Fernandes de Queiroz, Diretor Executivo de Compras de Mossoró (documento n.º 6378/2017), o qual alega que apenas assumiu o cargo quando a licitação n.º 16/2010 já estava em curso, de forma que seguiu para os aditivos a mesma sistemática que já era utilizada em outras situações. Os demais itens da defesa não dizem respeito à matéria dos autos.

A defesa do Sr. Fábio Lúcio Rodrigues, Controlador Geral à época (documento n.º 6877/2017, evento 306), remete aos mesmos argumentos já apresentados no documento n.º 6386/2017, copiando seus termos.

O evento 308 traz cópia do documento n.º 6331/2017, referente à defesa da Sra. Odete Maria Soares de Castro, Assessora Jurídica do Município de Mossoró, no qual defende que os pareceres jurídicos trataram dos termos técnicos e



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

jurídicos, sem invadir o mérito administrativo do gestor. A defendente também atesta a responsabilidade da Comissão Permanente de Licitação, juntamente com o gestor público, de verificar os reajustes e os valores dos serviços, não se podendo atribuir responsabilidade à Assessoria Jurídica.

O Processo apensado n.º 9739/2018 (evento 309), por fim, trata do Ofício CODIN n.º 4493.2018, do Ministério Público do Trabalho, referente à Notificação n.º 841/2018, em que o Ministério Público de Contas requereu informações sobre a situação da empresa SANEPAV no âmbito trabalhista. No mencionado Ofício, informa-se que eventuais dívidas trabalhistas da SANEPAV com o sindicato da categoria foi objeto de acordo no passado, não havendo novas informações de atraso de pagamento de verbas.

Após apensamento dos documentos narrados, por meio da Quota Ministerial n.º 63/2018 (evento 315), o *Parquet* de Contas seguiu com o aprofundamento da instrução processual quanto à Concorrência Pública n.º 05/2017, que já resultou na assinatura do respectivo contrato de limpeza pública e, conseqüentemente, caracteriza a situação de urgência na análise.

Na sua manifestação, o Órgão Ministerial questionou a conclusão da ICE no Relatório de Auditoria n.º 02/2018 – ICE/DAM, que sugeriu a manutenção da Concorrência n.º 05/2017 apesar das irregularidades levantadas, para o que elaborou uma lista de quesitos a serem respondidos pela Inspeção, com a finalidade de esclarecer os pontos controversos de sua análise.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Em resposta aos quesitos formulados pelo *Parquet*, a Inspeção de Controle Externo elaborou a Informação n.º 03/2018 - ICE/DAM (evento 327), com os respectivos apontamentos:

Tabela 3 - Quesitos MPC e Síntese das respostas da ICE

Quesito Ministerial	Informação ICE
1. As empresas que apresentaram propostas na Concorrência n.º 05/2017 utilizaram qual base temporal para o fechamento do balanço e demais peças contábeis para avaliação da habilitação?	As propostas das empresas Sanepav, Vale Norte, Marquise, MB, Esquadra e Eco V. foram apresentadas considerando o exercício de 2016, mas a Prefeitura permitiu a “flexibilização” da mencionada regra, “permitindo, por um lado a ampliação da competição, mas por outro pósito, beneficiando a empresa Vale Norte, permitindo-lhe juntar aos autos, até a data 01/05/18, o Balanço patrimonial e a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), referente também ao exercício de 2017” (fl. 3, parágrafo 12, Informação n.º 03/2018 – ICE/DAM, evento 327).
2. Todas as empresas apresentaram as propostas no prazo legal?	Sim.
3. As propostas apresentadas estão encartadas em que evento e páginas e qual foi a data em que foram respectivamente entregues?	Segundo a Diretoria, as propostas estão encartadas entre a fl. 124, volume 17 e a fl. 227, volume 18, disponíveis em \\srv-fs01\NAODIGITALIZADOS\DE\005522_2018\CONCORRÊNCIA 05 2017 - SEIMURB
4. Qual exercício financeiro a que se referem os documentos que integram a habilitação inserta na “Seção VI - Da Habilitação” do Edital?	a) Habilitação jurídica: todas as empresas registram a situação cadastral no exercício de 2017. b) Regularidade fiscal e trabalhista: todas as empresas registram a situação cadastral no exercício de 2017. c) Capacidade econômico-financeira: a empresa Vale Norte apresenta documentos de 2016 e 2017, enquanto as demais apresentaram documentos referentes a 2016. d) Capacidade técnico-operacional e qualificação técnico-profissional: Lei não exige marco temporal.
5. Utilizando o mesmo marco temporal para todas as empresas que apresentaram propostas, em face do princípio da igualdade, quais empresas se encontram habilitadas? Qual marco temporal foi usado? Qual metodologia foi aplicada?	Em análise “estrita à letra do Edital”, seriam habilitadas as empresas Esquadra, Marquise e Sanepav. A ICE entendeu, todavia, que para garantir a proposta mais vantajosa para a administração, seria possível a flexibilização das normas do Edital para habilitar a empresa Vale Norte com base em documentos apresentados após o prazo das propostas e referente a exercício diverso. Nas palavras da Inspeção, “embora tenha havido mudanças nos requisitos, esta ocorreu no sentido contrário a restrição ou limitação, permitindo a ampliação da competição e favorecendo a concorrência, de modo que tal fato não maculou a retidão da habilitação da predita empresa, posto que a documentação, em que pese apresentada a posteriori, preencheu os requisitos exigidos do edital, e que findou por proporcionar, com isso, a obtenção da proposta mais vantajosa por parte da administração” (fl. 5, parágrafo 26, Informação n.º 03/2018 – ICE/DAM, evento 327). Acerca da metodologia empregada, informa a Diretoria que o edital (itens 7.4.4 e 7.4.5) exigiu a demonstração de índices contábeis – financeiros mínimos de liquidez oriundos das demonstrações contábeis, as quais se encontram nas fls. 98/102, volume 5; 73/79, volume 7; 79/80 e 398, volume 8; 136/138, volume 9; 202, volume



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Quesito Ministerial	Informação ICE
	10; e 56/64, volume 17, disponíveis em \\srv-fs01\NAODIGITALIZADOS\DE\005522_2018\CONCORRÊNCIA 05 2017 - SEIMURB
6. Todas as empresas, segundo os requisitos estreitos do Edital, tal como defendido pelo MPC, estão habilitadas? Quais folhas e que documentos comprovam essa habilitação?	Complementando o quesito anterior, informou a ICE que os documentos de habilitação se encontram nas seguintes páginas, todas disponíveis em \\srv-fs01\NAODIGITALIZADOS\DE\005522_2018\CONCORRÊNCIA 05 2017 - SEIMURB: <ul style="list-style-type: none"> a) MB Construções: fls. 338/405, volume 8; e fls. 01/115, volume 9; b) Sanepav: fls. 25/305; volume 5; e fls. 01/46, volume 7; c) Vale Norte: fls. 47/214, volume 7; e fls. 56/64, volume 17; d) Marquise: fls. 215/300, volume 7; e fls. 01/337, volume 8; e) Esquadra: fls. 116/302, volume 9; e fls. 01/ 146, volume 10; f) Eco-V: fls. 147/299, volume 10; e fls. 01/239, volume 15.
7. Tendo em vista que a Concorrência n.º 05/2017 se iniciou em novembro de 2017, e que a data inicial para apresentação dos documentos de habilitação e das propostas foi feita no dia 21 de dezembro de 2017, antes de encerrado aquele exercício social, qual foi considerado, para fins de habilitação, o “último exercício social exigível”, nos termos do Edital?	Para fins de habilitação, a ICE aponta que “o último exercício social exigível foi o de 2016, reiterando, contudo, que com relação à empresa Vale Norte, foi oportunizado, pela Comissão Permanente de Licitação, que a mesma apresentasse, posteriormente, os demonstrativos contábeis referentes ao exercício de 2017”. (fl. 8, parágrafo 44, Informação n.º 03/2018 – ICE/DAM, evento 327).
8. Para fins de aferição da habilitação jurídica das empresas, todas apresentaram Registro comercial (no caso de empresário individual); Ato constitutivo, Estatuto ou Contrato Social em vigor, acompanhados de todas as alterações ou da consolidação respectiva; Inscrição do ato constitutivo (no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício); Decreto de autorização (quando se tratar de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País) com base no exercício de 2016? E com base no exercício de 2017?	Informou a Inspeção que apenas não foi apresentado decreto de autorização, visto se tratarem de empresas nacionais.
9. Para fins de aferição da regularidade fiscal e trabalhista, todas as empresas apresentaram a prova de inscrição no CNPJ, com situação ativa; prova de inscrição no Cadastro de Contribuintes Estadual e Municipal; prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal, composta de Certidão de quitação de Tributos Federais, Certidão negativa expedida pela Secretaria da Fazenda do Estado ou DF e Certidão negativa expedida pela Prefeitura Municipal, relativo à sede ou domicílio do licitante; prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS; prova de	A situação cadastral das empresas licitantes, quanto ao CNPJ e as inscrições estaduais/municipais, assim como as certidões fiscais e trabalhistas, foram emitidas no exercício de 2017, atestando a regularidade até aquele período. Todos os demais documentos estão corretamente apostos nos autos.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Quesito Ministerial	Informação ICE
inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho com base no exercício de 2016? E com base no exercício de 2017?	
10. Para fins de aferição da capacidade econômico-financeira, todas as empresas apresentaram o Balanço Patrimonial; Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) que comprovem a qualificação econômico-financeira através dos indicadores de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), Solvência Geral (SG) iguais ou superiores a 1 e Endividamento Total igual ou inferior a 0,5, e possuir, no mínimo, 10% do valor estimado da contratação na conta do Patrimônio Líquido com base no exercício de 2016? E com base no exercício de 2017?	A ICE informa que “as empresas ECO - V, Esquadra, Marquise e SANEPAV, cumpriram os requisitos previstos no edital referente à qualificação econômico-financeira”, de acordo com os documentos referentes a 2016. Apenas a empresa Vale Norte apresentou balanço Patrimonial referente ao exercício de 2017. (fls. 10/11, parágrafos 49/51, Informação n.º 03/2018 – ICE/DAM, evento 327).
11. Além destes, apresentaram também a certidão de regularidade sobre falência, recuperação judicial ou extrajudicial com base no exercício de 2016? E com base no exercício de 2017?	Todas as certidões de regularidade sobre falência atestam que as empresas, até o exercício de 2017, não possuem processos de recuperação judicial ou semelhantes.
12) Para fins de aferição da qualificação técnico-operacional, todas as empresas apresentaram prova de registro ou inscrição, junto ao CREA ou CAU-BR; indicação do pessoal e aparelhamento técnico adequado e disponível para a realização do objeto da licitação; o termo de compromisso de disponibilização de fornecimento de pessoal, equipamento e veículos; atestados de capacidade técnica com base no exercício de 2016? E com base no exercício de 2017?	As empresas participantes apresentaram os devidos atestados de capacidade técnica.
13) Para fins de aferição da qualificação técnico profissional, todas as empresas apresentaram comprovação de que possuíam profissional(is) reconhecido(s) pelo CREA ou CAU; declaração de responsabilidade técnica expressamente assinada pelo(s) responsável(s) técnico(s) detentor(es) de atestado(s) de responsabilidade técnica; comprovação de condição de vínculo dos profissionais indicados na Declaração de Responsabilidade Técnica seguindo uma das condições exigidas em Edital com base no exercício de 2016? E com base no exercício de 2017?	Todas as empresas apresentaram qualificação profissional.
14. Todas as licitantes apresentaram a Metodologia de Execução dos Serviços, atendendo todos os requisitos (a-g) expressos no edital?	Todas as empresas licitantes apresentaram estudos envolvendo os temas exigidos no edital.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Quesito Ministerial	Informação ICE
15. Foram apresentados pelas empresas licitantes declaração de que não possuíam em seu quadro de pessoal empregado(s) com menos de 18 anos; declaração de inexistência de Fato Superveniente Impeditivo de Habilitação; declaração de que está de pleno acordo com as cláusulas contratuais; declaração assumindo a inteira e completa responsabilidade pela prestação dos serviços; declaração de submissão à fiscalização e ao controle técnico?	Sim.
16. Foi apresentada pelas empresas licitantes declaração de que no preço dos serviços cotados estão incluídos todos os custos, impostos, encargos sociais, benefícios e serviços de fornecimentos necessários ao perfeito cumprimento do objetivo deste certame, atendendo a toda a regulamentação exposta nos itens do edital?	Sim.
17. As mencionadas declarações foram confrontadas com os documentos apresentados para fins de atestar a habilitação das empresas?	Informou a ICE que a confrontação da documentação foi realizada apenas quanto à proposta da licitante declarada vencedora, uma vez que esta foi considerada habilitada.
18. Quais folhas dos autos evidenciam a inclusão dos impostos e encargos sociais nas propostas das licitantes?	a) Sanepav: fls. 01/02 e 07, volume 18; fls. 279/302, volume 17; b) Vale Norte: fl. 134 e 186/214, volume 17; c) Marquise: fls. 178/209 e 223, volume 18; d) Esquadra: fl. 24 e 79/107, volume 18. Todos os documentos estão disponíveis em \\srv-fs01\NAODIGITALIZADOS\DE\005522_2018\CONCORRÊNCIA 05 2017 - SEIMURB
19. Os cálculos dos encargos, custos, despesas e receitas foram realizados com base em que marco temporal?	O marco temporal utilizado, por todas as empresas habilitadas, para fins de cálculo dos encargos, foi o ano de 2017, conforme se observa, em especial, no documento que trata da convenção coletiva de trabalho acostada pelas licitantes.
20. Foram avaliados outros parâmetros para atestar a exequibilidade da proposta da Vale Norte além da média aritmética referenciada no Parecer Técnico da SEIMURB?	Foram analisados os critérios relacionados aos custos dos insumos e produtividade, conforme é possível verificar no levantamento dos custos dos serviços, inclusas todas as variáveis e parâmetros orçamentários (Tabela 56, fl. 78, evento 257, Relatório de Auditoria n° 02/2018 – ICE/DAM). Entendeu a ICE, todavia, que a análise com base nos Demonstrativos de Resultados de Exercícios (DRE), feita pelo Ministério Público de Contas, não deve prosperar, uma vez não dizer respeito à exequibilidade da proposta, mas à inabilitação da empresa. Nesse sentido, conclui que a apresentação de demonstrativo inconsistente deve significar que a empresa está inabilitada do certame, como se verifica: “Eventuais inconsistências em demonstrativos como estes, como também em índices contábeis, certidões, ou quaisquer outros documentos de habilitação não importam em considerar a proposta como inexequível, mas sim como inabilitada”. (fl. 25, parágrafo 83, Informação n.º 03/2018 – ICE/DAM, evento 327).



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Quesito Ministerial	Informação ICE
21. Foram avaliadas as propostas das demais empresas quanto a sua exequibilidade?	Foi avaliada apenas a proposta da empresa vencedora, a qual foi considerada habilitada no entendimento da ICE.
22. Foi feita a devida projeção dos demonstrativos contábeis da Vale Norte e das demais empresas para avaliar a sua capacidade financeira para custear a execução do contrato de serviço decorrente da Concorrência n.º 05/2017 em 2018 e nos anos subsequentes?	A projeção dos demonstrativos contábeis da referida empresa não foi objeto da instrução processual, visto que a comissão técnica entendeu que tal exigência não possui guarida na lei de contratações ou mesmo no edital em tela.
23. O vício referente à ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro da despesa foi sanado por estudos próprios realizados por esta Inspeção?	Não foram realizados estudos quanto ao impacto orçamentário-financeiro da despesa, permanecendo a irregularidade quanto a este ponto, uma vez que não caberia “ao Corpo Técnico do Tribunal fazer às vezes da Administração Pública, como na questão ora em apreço, elaborando estudos de competência dos gestores públicos, executores das políticas públicas”. (fl. 27, parágrafo 102, Informação n.º 03/2018 – ICE/DAM, evento 327). Deixou de informar a ICE, assim, o motivo pelo qual recomendou que se seguisse com a contratação de empresa que não elidiu falha por ela mesma levantada.
24. Foi avaliado se as falhas levantadas no Relatório de Auditoria quanto ao Projeto Básico da despesa elevam, de alguma forma, os custos finais da execução do serviço, inclusive tendo em vista a ausência de previsão de tributos na proposta da licitante declarada vencedora?	A ICE aponta que elaborou as composições de serviços com base em critérios definidos na literatura especializada (OT – IBR 007/2018 do IBRAOP), bem como da metodologia adotada pela URBANA, que usa a metodologia SICRO do DNIT, bem como os preços de referência do SINAP, da ANP e da convenção coletiva do ano de 2017, não encontrando desconformidades no preço ofertado pela licitante vencedora. Alega, contudo, que o maior risco de dano ao erário ocorre durante a fase de execução da despesa, em termos quantitativos, diante da carência no controle exercido pela Administração e pela ausência de balanças e técnicos hábeis para operar as medições e pesagens.
25. O quantitativo de pessoal e o respectivo valor de encargos sociais da empresa vencedora estão em consonância com a legislação vigente?	O quantitativo de pessoal contido na proposta da empresa vencedora está em consonância com as exigências do edital, bem como da convenção coletiva.
26. Foi avaliado o real valor da Dispensa de Licitação n.º 53/2016, tendo em vista a divergência do contrato e do preço informado na publicação do seu extrato?	Sim. O valor real efetivamente contratado referente à Dispensa de Licitação n.º 53/2016 foi de R\$ 11.185.000,56 (onze milhões cento e oitenta e cinco mil e cinquenta e seis centavos) conforme contrato constante nas fls. 132/140 do evento 235.
27. As irregularidades levantadas na Informação Técnica do evento 33 do processo apensado n.º 14.531/2016 - TCE já estão incluídas no Relatório de Auditoria da ICE/DAM?	As irregularidades levantadas na Informação Técnica do evento 33 do processo apensado n.º 14.531/2016-TC não estão incluídas no Relatório de Auditoria n.º 02 –ICE/DAM/TCE, uma vez que neste relatório se analisou a execução contratual, e naquela se analisou o processo licitatório.

Em síntese apertada das respostas oferecidas pela ICE na tabela retro, o Edital de licitação determinava que a comprovação de habilitação econômica deveria ser feita com base em documentos de 2016, situação em que apenas as



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

empresas Esquadra, Marquise e Sanepav deveriam ter sido habilitada. Ocorre que a Inspetoria entendeu cabível a "flexibilização" das normas do Edital, em clara "mudanças nos requisitos" deste, para que a empresa Vale Norte apresentasse, "a posteriori", documentos referentes a 2017, em busca de proposta supostamente mais vantajosa.

Vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O presente processo analisa as irregularidades nas contratações do serviço de limpeza urbana entre os exercícios de 2011 até os dias de hoje, de forma que se avalia a existência de danos já consumados e, ao mesmo tempo, as prováveis ilicitudes da licitação em curso, a Concorrência n.º 05/2017.

Para melhor compreensão da extensa matéria dos autos, portanto, faz-se necessário sintetizar as irregularidades apuradas em cada uma das contratações do mencionado período, assim como as defesas apresentadas pelos responsáveis:

Tabela 4 - Síntese das irregularidades processuais

Licitação	Irregularidades	Responsáveis e suas defesas
Concorrência n.º 16/2010 Vigência entre 19/01/2011 e 02/07/2015	a) Ausência no processo da publicação que designou a comissão de licitação; b) Falta de numeração de folhas; c) Ausência de assinatura do Edital; d) Ausência de estudo de impacto e de previsão orçamentária adequada; e) Ausência de orçamento detalhado, uma vez que os serviços foram descritos de forma genérica e que não foi apresentada memória de cálculo dos custos por	<ul style="list-style-type: none"> Sra. Maria de Fátima Rosado Nogueira, Ex Prefeita Municipal: Alegou que houve correta publicação da designação da CPL no processo licitatório n.º 16/2010, que podia ser elidida com a notificação da Prefeitura, além de mencionar que se tratava de mera falha formal, assim como a ausência de numeração de páginas e os vícios no edital.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Licitação	Irregularidades	Responsáveis e suas defesas
	<p>empregado, tais como: remuneração, benefícios mensais e diários, insumos, encargos sociais e trabalhistas, bem como os custos indiretos, tributos e lucro;</p> <p>f) Exigência indevida no Edital de carteira de trabalho para comprovação de que os responsáveis técnicos pertencem ao quadro da empresa;</p> <p>g) Indevida exigência no Edital de vista técnica realizada somente pelo responsável técnico da licitante, porque a decisão sobre quem fará a visita cabe à licitante;</p> <p>h) Indevida exigência no Edital de que o Capital social estivesse integralizado;</p> <p>i) Existência de cláusulas restritivas no Edital;</p> <p>j) Inadequada inabilitação da empresa Marquise S/A por não comprovar licenças ambientais junto ao IDEMA, uma vez que tal exigência deveria ser requerida apenas do licitante vencedor e antes da celebração do contrato;</p> <p>k) Infringência ao princípio orçamentário da anualidade, uma vez que o contrato foi firmado com vigência de 60 (sessenta) meses;</p> <p>l) Ruptura do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que o contrato assinado divergiu da minuta anexa ao Edital;</p> <p>m) Formalização de aditivos para reajustamento de preços que levou em consideração a data do contrato e não a data da proposta e aditivo de preço sobre o valor total do contrato ao invés dos custos unitários dos serviços adicionados;</p> <p>n) Controle do montante de resíduos recolhidos feito sem a devida pesagem, desrespeitando-se as regras contratuais;</p> <p>o) Medições elaboradas em desconformidade com a legislação pertinente à liquidação da despesa;</p> <p>p) Contrato firmado com critérios de medição inadequados para o dimensionamento, a produtividade e a efetiva aferição dos serviços;</p> <p>q) Projeto Básico da Concorrência sem roteiros das equipes de coleta domiciliar, entulho e/ou poda, nem dimensionamento das equipes, nem a extensão das vias a serem varridas;</p> <p>r) No Projeto básico também não consta orçamento analítico base, composto por todos os custos dos insumos, bonificação e despesas indiretas (BDI) e preços unitários dos serviços pretendidos;</p> <p>s) Prestação não satisfatória dos serviços de roçagem, capina, remoção de entulhos e podas, além da deficiência na manutenção do aterro sanitário, conforme entrevista realizada com habitantes locais;</p> <p>t) Não foi realizada a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de elaboração do Projeto Básico e do Orçamento Base, além da estarem ausentes atos de designação de responsável técnico pela elaboração do projeto e orçamento base, e pelo acompanhamento/fiscalização da execução dos serviços a serem contratados;</p> <p>u) Liquidação de despesas sem prévio empenho;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sra. Cláudia Regina Freire de Azevedo, Ex Prefeita Municipal: Aponta que o primeiro termo aditivo ao contrato da licitação n.º 16/2010 teve sua regularidade atestada por vários setores, não havendo vício em razão utilização da data da assinatura como base para o reajuste do contrato. • Francisco José Lima Silveira Júnior, Ex Prefeito Municipal: Nada alegou sobre esta licitação. • Alex Moacir de Souza Pinheiro, secretário municipal dos Serviços Urbanos, Trânsito e Transportes Públicos: Alegou que apenas havia solicitado a abertura da licitação n.º 16/2010, não mais ocupando o cargo de secretário durante os demais atos. Verifica-se, contudo, que este ocupou o cargo até fevereiro de 2012, quando a licitação já se encontrava em curso. • Edward Smith de Araújo, secretário municipal dos Serviços Urbanos, Trânsito e Transportes Públicos: Não apresentou defesa. • Alexandre Araújo da Silva Lopes, secretário municipal do Desenvolvimento Territorial e Ambiental: Não apresentou defesa. • Galtieri Ferreira Tavares, secretário municipal do Desenvolvimento Territorial e Ambiental: Não apresentou defesa. • João Batista de Lucena Filho, secretário municipal dos Serviços Urbanos, Trânsito e Transportes Públicos/Secretário Municipal do Desenvolvimento Urbano: Não apresentou defesa. • Carlos Clay da Silva, Subsecretário de Serviços Urbanos: Aponta que apenas assumiu o cargo quando a licitação n.º 16/2010 já estava em curso, de forma que seguiu para os aditivos a mesma sistemática que já era utilizada em outras situações, a qual não gerou qualquer prejuízo ao erário. Quanto ao aumento do preço com base no valor geral da licitação, o defendente alegou que este se deu em razão da “imprevisibilidade dos quantitativos de cada item a serem executados (sic)”. • Marcos Antônio Fernandes de Queiroz, Secretário Municipal de Administração e Finanças: Alega que apenas assumiu o cargo quando a licitação n.º 16/2010 já estava em curso, de forma que seguiu para os



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Licitação	Irregularidades	Responsáveis e suas defesas
	<p>v) Ausência de documentos comprobatórios do efetivo recolhimento das contribuições previdenciárias e do imposto de renda; e</p> <p>w) Incidência de multas e juros referente a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos legais de contribuição previdenciárias.</p>	<p>aditivos a mesma sistemática que já era utilizada em outras situações.</p> <ul style="list-style-type: none"> • José Luiz de Melo Júnior, membro da CPL: Alega que a inabilitação da empresa Marquise S/A foi feita em razão de interpretação jurisprudencial à época, que exigia a apresentação das licenças ambientais antes da celebração do contrato, não cabendo no caso a utilização de entendimentos do TCU após 2010 por parte da DAM em sua Informação Técnica. • Deyvid Samuel Soares da Silva, membro da CPL: Não apresentou defesa. • Christiany de Paiva Almeida, membro da CPL: Não apresentou defesa. • Jerônimo Noguchi de Góis Rosado, Controlador Geral do Município à época: Aponta, em relação ao processo licitatório n.º 16/2010, que a previsão orçamentária inadequada, a ausência de estimativa de impacto orçamentário financeiro, o parecer jurídico inadequado e os vícios no edital não seriam de sua responsabilidade. • Maria de Fátima Oliveira Marques, Controladora Geral de Mossoró : Alega que a utilização da data da assinatura como base para o reajuste no primeiro termo aditivo ao procedimento licitatório n.º 16/2010 se deu para economizar recursos públicos. • Rutimar Pereira da Costa, Controladora Geral do Município: Afirma que a data do contrato foi utilizada como base para o aditivo da concorrência n.º 16/2010 porque não havia sido adjudicado o objeto do certame quando da apresentação da proposta da licitante. Quanto à irregularidade na previsão orçamentária, aponta que não era mais Controladora do Município à época. • Fábio Lúcio Rodrigues, Controlador Geral à época: Aponta que apenas assumiu o cargo quando a licitação n.º 16/2010 já estava em curso, de forma que seguiu para os aditivos a mesma sistemática que já era utilizada em outras situações, a qual não gerou qualquer prejuízo ao erário. Quanto ao aumento do preço com base no valor geral da licitação, o defendente alegou que este se deu em razão da “imprevisibilidade dos quantitativos de cada item a serem executados (sic)”.
<p>Dispensa de licitação n.º 018/2015</p>	<p>a) Medições elaboradas em desconformidade com a legislação pertinente à liquidação da despesa;</p> <p>b) Contrato firmado com critérios de medição inadequados para o dimensionamento, a produtividade e</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Francisco José Lima Silveira Júnior, Ex Prefeito Municipal: Alegou que a dispensa foi o procedimento devido, baseada no caráter essencial do serviço de coleta de lixo.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Licitação	Irregularidades	Responsáveis e suas defesas
<p>Vigência entre 03/07/2015 e 03/01/2016</p>	<p>a efetiva aferição dos serviços;</p> <p>c) Projeto Básico em que não consta orçamento analítico base, composto por todos os custos dos insumos, bonificação e despesas indiretas (BDI) e preços unitários dos serviços pretendidos;</p> <p>d) Prestação não satisfatória dos serviços de roçagem, capina, remoção de entulhos e podas, além da deficiência na manutenção do aterro sanitário, conforme entrevista realizada com habitantes locais;</p> <p>e) Não foi realizada a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de elaboração do Projeto Básico e do Orçamento Base, além da estarem ausentes atos de designação de responsável técnico pela elaboração do projeto e orçamento base, e pelo acompanhamento/fiscalização da execução dos serviços a serem contratados;</p> <p>f) Ausência de caracterização de situação emergencial;</p> <p>g) Ausência de demonstração das razões da escolha do fornecedor/executante e de justificativa do preço;</p> <p>h) Utilização da fonte 102 – <i>Royalties</i> para acobertar as despesas;</p> <p>i) Ausência de publicação do termo de dispensa;</p> <p>j) Realização de liquidação de despesas sem prévio empenho;</p> <p>k) Incidência de multas e juros referente a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos legais de contribuição previdenciárias;</p> <p>l) Ausência de documento comprobatório do pagamento da despesa e dos documentos referentes à comprovação da retenção e do recolhimento do Imposto de Renda Retido, do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza e das contribuições previdenciárias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Carlos Clay da Silva, Subsecretário de Serviços Urbanos: Nada alegou sobre esta contratação. • Marcos Antônio Fernandes de Queiroz, Secretário Municipal de Administração e Finanças: Nada alegou sobre esta contratação. • José Luiz de Melo Júnior, membro da CPL: Nada alegou sobre esta contratação. • Deyvid Samuel Soares da Silva, membro da CPL: Não apresentou defesa. • Christiany de Paiva Almeida, membro da CPL: Não apresentou defesa. • Empresa SANEPAV Ltda: Alega que não realizou nenhum ato fora dos parâmetros legais. Alega, ademais, que não é possível utilizar a Concorrência n.º 05/2017 como parâmetro de valor para as demais contratações, visto que aquela utilizou diferentes serviços na formação de seu preço.
<p>Dispensa de licitação n.º 33/2015</p> <p>Vigência entre 04/01/2016 a 07/04/16</p>	<p>a) Ausência de demonstração da situação de urgência que fundamentou a contratação direta;</p> <p>b) Falta de numeração de folhas;</p> <p>c) Ausência de pesquisa de mercado e planilha de preços;</p> <p>d) Ausência de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista;</p> <p>e) Atraso de publicação do contrato na imprensa oficial;</p> <p>f) Indícios de fraudes na licitação, uma vez que foram produzidos diversos documentos na mesma data de 18 de dezembro de 2015, a saber: 1) Ofício n.º 44/2015, requerendo ao Prefeito a dispensa por emergência, 2) solicitação da despesa ao setor orçamentário e contábil, 3) apresentação de propostas de orçamento junto a 3 (três) fornecedores, 4) justificativas para a contratação emergencial e 5) Termo de Referência com as especificações técnicas. Consta, ademais, que a declaração de adequação orçamentária da despesa foi produzida em 14 de dezembro de 2015, antes do próprio requerimento de abertura de licitação; e a solicitação de orçamento a uma empresa foi feita no dia 23 de dezembro de 2015, após a emissão do parecer jurídico em 22 de dezembro de 2015;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Francisco José Lima Silveira Júnior, Ex Prefeito Municipal: Alegou que a dispensa foi o procedimento devido, baseada no caráter essencial do serviço de coleta de lixo. • Carlos Clay da Silva, Subsecretário de Serviços Urbanos: Defende o Subsecretário que há justificativa capaz de basear a contratação por dispensa; que a falta de numeração de folhas é erro formal; que não há necessidade de composição de todos os preços unitários; que a SANEPAV já havia apresentado os documentos de regularidade fiscal; que a publicação extemporânea de contrato não macula o procedimento; que as datas coincidentes dos documentos se deu pela proximidade física entre os departamentos responsáveis pela licitação em Mossoró; e que a análise dos preços entre as empresas feita pela DAM deixou de considerar as demais casas decimais da operação, de forma que foi equivocada a conclusão da Diretoria. • Marcos Antônio Fernandes de Queiroz, Secretário Municipal de Administração e Finanças:



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Licitação	Irregularidades	Responsáveis e suas defesas
	<p>g) Indício de fraude na licitação, com conluio entre as licitantes, diante da rígida proporção linear entre os preços unitários das empresas, de forma que os preços de cada item da planilha unitária de uma empresa são maiores do que o da outra na mesma proporção (todos os itens da empresa B são 1,2 vezes mais caros do que a empresa A, por exemplo);</p> <p>h) Medições elaboradas em desconformidade com a legislação pertinente à liquidação da despesa;</p> <p>i) Contrato firmado com critérios de medição inadequados para o dimensionamento, a produtividade e a efetiva aferição dos serviços;</p> <p>j) Projeto Básico em que não consta orçamento analítico base, composto por todos os custos dos insumos, bonificação e despesas indiretas (BDI) e preços unitários dos serviços pretendidos;</p> <p>k) Prestação não satisfatória dos serviços de roçagem, capina, remoção de entulhos e podas, além da deficiência na manutenção do aterro sanitário, conforme entrevista realizada com habitantes locais;</p> <p>l) Não foi realizada a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de elaboração do Projeto Básico e do Orçamento Base, além da estarem ausentes atos de designação de responsável técnico pela elaboração do projeto e orçamento base, e pelo acompanhamento/fiscalização da execução dos serviços a serem contratados;</p> <p>m) Ausência de caracterização de situação emergencial;</p> <p>n) Ausência de publicação do termo de dispensa;</p> <p>o) Realização de liquidação de despesas sem prévio empenho;</p> <p>p) Ausência de documento comprobatório do pagamento da despesa e dos documentos referentes à comprovação da retenção e do recolhimento do Imposto de Renda Retido, do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza e das contribuições previdenciárias.</p>	<p>Nada alegou sobre esta contratação.</p> <ul style="list-style-type: none"> • José Luiz de Melo Júnior, membro da CPL: Nada alegou sobre esta contratação. • Deyvid Samuel Soares da Silva, membro da CPL: Não apresentou defesa. • Christiany de Paiva Almeida, membro da CPL: Não apresentou defesa. • Empresa SANEPAV Ltda: Alega que não realizou nenhum ato fora dos parâmetros legais. Alega, ademais, que não é possível utilizar a Concorrência n.º 05/2017 como parâmetro de valor para as demais contratações, visto que aquela utilizou diferentes serviços na formação de seu preço.
<p>Dispensa de licitação n.º 005/2016</p> <p>Vigência entre 08/04/2016 a 05/10/2016</p>	<p>a) Medições elaboradas em desconformidade com a legislação pertinente à liquidação da despesa;</p> <p>b) Contrato firmado com critérios de medição inadequados para o dimensionamento, a produtividade e a efetiva aferição dos serviços;</p> <p>c) Projeto Básico em que não consta orçamento analítico base, composto por todos os custos dos insumos, bonificação e despesas indiretas (BDI) e preços unitários dos serviços pretendidos;</p> <p>d) Prestação não satisfatória dos serviços de roçagem, capina, remoção de entulhos e podas, além da deficiência na manutenção do aterro sanitário, conforme entrevista realizada com habitantes locais;</p> <p>e) Não foi realizada a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de elaboração do Projeto Básico e do Orçamento Base, além da estarem ausentes atos de designação de responsável técnico pela elaboração do projeto e orçamento base, e pelo acompanhamento/fiscalização da execução dos serviços</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Francisco José Lima Silveira Júnior, Ex Prefeito Municipal: Alegou que a dispensa foi o procedimento devido, baseada no caráter essencial do serviço de coleta de lixo. • Francidaule Leite de Amorim, Ex Secretária de Infraestrutura, Meio Ambiente, Urbanismo e Serviços Urbanos: Não apresentou defesa. • Marcos Antônio Fernandes de Queiroz, Secretário Municipal de Administração e Finanças: Nada alegou sobre esta contratação. • José Luiz de Melo Júnior, membro da CPL: Nada alegou sobre esta contratação. • Deyvid Samuel Soares da Silva, membro da CPL:



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Licitação	Irregularidades	Responsáveis e suas defesas
	<p>a serem contratados;</p> <p>f) Ausência de caracterização de situação emergencial;</p> <p>g) ausência de demonstração das razões da escolha do fornecedor/executante e de justificativa do preço;</p> <p>h) utilização da fonte 102 – <i>Royalties</i> para acobertar as despesas;</p> <p>i) ausência de documento comprobatório do pagamento da despesa e dos documentos referentes à comprovação da retenção e do recolhimento do Imposto de Renda Retido, do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza e das contribuições previdenciárias.</p>	<p>Não apresentou defesa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Christiany de Paiva Almeida, membro da CPL: Não apresentou defesa. • Empresa Vale Norte Ltda: Defesa apontando que todos os procedimentos em que foi contratada por meio de dispensa ocorreram em razão de urgência, respeitados os requisitos legais, inclusive de pesquisa mercadológica. Aponta a empresa que foram apresentadas medições durante o curso de todos os contratos, essas que foram devidamente atestadas pelos servidores da Prefeitura Municipal, conforme consta em anexo do documento de defesa.
<p>Pagamento por indenização/Proc. Administrativo nº 2224/2016</p> <p>Vigência entre 06/10/2016 a 05/11/2016</p>	<p>a) pagamento de serviço sem amparo contratual.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Francisco José Lima Silveira Júnior, Ex Prefeito Municipal: Defendeu que o pagamento pelos serviços prestados sem contrato era cabível a título de indenização. • Francidaule Leite de Amorim, Ex Secretária de Infraestrutura, Meio Ambiente, Urbanismo e Serviços Urbanos: Não apresentou defesa. • Empresa Vale Norte Ltda: Defesa apontando que todos os procedimentos em que foi contratada por meio de dispensa ocorreram em razão de urgência, respeitados os requisitos legais, inclusive de pesquisa mercadológica. Aponta a empresa que foram apresentadas medições durante o curso de todos os contratos, essas que foram devidamente atestadas pelos servidores da Prefeitura Municipal, conforme consta em anexo do documento de defesa.
<p>Dispensa de licitação nº 053/2016</p> <p>Vigência entre 07/11/2016 a 07/05/2017</p>	<p>a) medições elaboradas em desconformidade com a legislação pertinente à liquidação da despesa;</p> <p>b) contrato firmado com critérios de medição inadequados para o dimensionamento, a produtividade e a efetiva aferição dos serviços;</p> <p>c) Projeto Básico em que não consta orçamento analítico base, composto por todos os custos dos insumos, bonificação e despesas indiretas (BDI) e preços unitários dos serviços pretendidos;</p> <p>d) Prestação não satisfatória dos serviços de roçagem, capina, remoção de entulhos e podas, além da deficiência na manutenção do aterro sanitário, conforme entrevista realizada com habitantes locais;</p> <p>e) Não foi realizada a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de elaboração do Projeto Básico e do Orçamento Base, além da estarem ausentes atos de designação de responsável técnico pela elaboração do projeto e orçamento base, e pelo acompanhamento/fiscalização da execução dos serviços</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Francisco José Lima Silveira Júnior, Ex Prefeito Municipal: Alegou que a dispensa foi o procedimento devido, baseada no caráter essencial do serviço de coleta de lixo. • Rosalba Ciarlini Rosado, Prefeita Municipal: Nada alegou sobre esta contratação. • Francidaule Leite de Amorim, Ex Secretária de Infraestrutura, Meio Ambiente, Urbanismo e Serviços Urbanos: Não apresentou defesa. • Kátia Maria Cardoso Pinto Ex Secretária de Infraestrutura, Meio Ambiente, Urbanismo e Serviços Urbanos: Nada alegou sobre esta contratação. • Empresa Vale Norte Ltda:



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Licitação	Irregularidades	Responsáveis e suas defesas
	<p>a serem contratados;</p> <p>f) ausência de caracterização de situação emergencial;</p> <p>g) ausência de demonstração das razões da escolha do fornecedor/executante e de justificativa do preço;</p> <p>h) utilização da fonte 102 – <i>Royalties</i> para acobertar as despesas;</p> <p>i) incidência de multas e juros referente a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos legais de contribuição previdenciárias;</p> <p>j) ausência de documento comprobatório do pagamento da despesa e dos documentos referentes à comprovação da retenção e do recolhimento do Imposto de Renda Retido, do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza e das contribuições previdenciárias.</p>	<p>Defesa apontando que todos os procedimentos em que foi contratada por meio de dispensa ocorreram em razão de urgência, respeitados os requisitos legais, inclusive de pesquisa mercadológica. Aponta a empresa que foram apresentadas medições durante o curso de todos os contratos, essas que foram devidamente atestadas pelos servidores da Prefeitura Municipal, conforme consta em anexo do documento de defesa.</p>
<p>Dispensa de licitação n.º 004/2017</p> <p>Vigência entre 08/05/2017 a 05/11/2017</p>	<p>a) medições elaboradas em desconformidade com a legislação pertinente à liquidação da despesa;</p> <p>b) contrato firmado com critérios de medição inadequados para o dimensionamento, a produtividade e a efetiva aferição dos serviços;</p> <p>c) Prestação não satisfatória dos serviços de roçagem, capina, remoção de entulhos e podas, além da deficiência na manutenção do aterro sanitário, conforme entrevista realizada com habitantes locais;</p> <p>d) ausência de documento comprobatório do pagamento da despesa e dos documentos referentes à comprovação da retenção e do recolhimento do Imposto de Renda Retido, do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza e das contribuições previdenciárias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rosalba Ciarlini Rosado, Prefeita Municipal: Nada alegou sobre esta contratação. • Kátia Maria Cardoso Pinto Ex Secretária de Infraestrutura, Meio Ambiente, Urbanismo e Serviços Urbanos: Nada alegou sobre esta contratação. • José Luiz de Melo Júnior, membro da CPL: Nada alegou sobre esta contratação. • Deyvid Samuel Soares da Silva, membro da CPL: Não apresentou defesa. • Christiany de Paiva Almeida, membro da CPL: Não apresentou defesa. • Empresa Vale Norte Ltda: Defesa apontando que todos os procedimentos em que foi contratada por meio de dispensa ocorreram em razão de urgência, respeitados os requisitos legais, inclusive de pesquisa mercadológica. Aponta a empresa que foram apresentadas medições durante o curso de todos os contratos, essas que foram devidamente atestadas pelos servidores da Prefeitura Municipal, conforme consta em anexo do documento de defesa.
<p>Dispensa de licitação n.º 073/2017</p> <p>Vigência entre 06/11/2017 a 05/05/2018</p>	<p>a) medições elaboradas em desconformidade com a legislação pertinente à liquidação da despesa;</p> <p>b) contrato firmado com critérios de medição inadequados para o dimensionamento, a produtividade e a efetiva aferição dos serviços;</p> <p>c) Prestação não satisfatória dos serviços de roçagem, capina, remoção de entulhos e podas, além da deficiência na manutenção do aterro sanitário, conforme entrevista realizada com habitantes locais;</p> <p>d) ausência de publicação do termo de dispensa;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rosalba Ciarlini Rosado, Prefeita Municipal: Alega que o preço praticado nessa licitação foi devidamente encontrado por meio de Projeto Básico de lavra da empresa M. A. Engenharia. • José Luiz de Melo Júnior, membro da CPL: Nada alegou sobre esta contratação. • Deyvid Samuel Soares da Silva, membro da CPL: Não apresentou defesa. • Christiany de Paiva Almeida, membro da CPL: Não apresentou defesa.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Licitação	Irregularidades	Responsáveis e suas defesas
	<p>e) realização de liquidação de despesas sem prévio empenho;</p> <p>f) ausência de caracterização de situação emergencial;</p> <p>g) ausência de documento comprobatório do pagamento da despesa e dos documentos referentes à comprovação da retenção e do recolhimento do Imposto de Renda Retido, do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza e das contribuições previdenciárias;</p> <p>h) Indício de superfaturamento do valor de R\$57.899.572,91 (cinquenta e sete milhões oitocentos e noventa e nove mil quinhentos e setenta e dois reais e noventa e um centavos) entre a Dispensa n.º 018/2017 e a presente Dispensa n.º 073/2017.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa Vale Norte Ltda: Defesa apontando que todos os procedimentos em que foi contratada por meio de dispensa ocorreram em razão de urgência, respeitados os requisitos legais, inclusive de pesquisa mercadológica. Aponta a empresa que foram apresentadas medições durante o curso de todos os contratos, essas que foram devidamente atestadas pelos servidores da Prefeitura Municipal, conforme consta em anexo do documento de defesa.
<p>Concorrência n.º 005/2017</p> <p>Vigência a partir de 05/06/2018.</p>	<p>a) ausência da estimativa do impacto orçamentário financeiro e da declaração de que o aumento da despesa tem adequação com as leis orçamentárias;</p> <p>b) possível restrição ao princípio da ampla concorrência em função da proibição de empresas em consórcio;</p> <p>c) Infringência ao princípio orçamentário da anualidade, uma vez que o contrato foi firmado com vigência de 48 (quarenta e oito) meses;</p> <p>d) contratação de empresa (Vale Norte Ltda) que descumpriu os requisitos de habilitação do Edital quanto à qualificação econômico-financeira, uma vez que a aquela não apresentou o patrimônio líquido mínimo exigido, com base no marco temporal de 2016, utilizado para as demais empresas licitantes;</p> <p>e) indícios de fabricação de licitação, diante da flexibilização do Edital pela Prefeitura de Mossoró, que permitiu à Vale Norte a apresentação de documento diverso, em momento posterior, e em relação a exercício diferente do utilizado para as demais empresas licitantes (2017), para comprovar sua qualificação econômico-financeira;</p> <p>f) inconsistências no Demonstrativo de Resultado do Exercício (DRE) apresentado pela empresa considerada vencedora, que não evidencia os custos e despesas para execução do serviço e os valores necessários ao pagamento dos impostos incidentes sobre o ato e os encargos sociais, mascarando seus reais resultados e apresentando situação que não condiz com a realidade dos lucros e da capacidade financeira da entidade;</p> <p>g) indícios de inexecuibilidade da proposta considerada vencedora, inclusive em razão das inconsistências do DRE, que deixou de incluir custos diversos em seus resultados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rosalba Ciarlini Rosado, Prefeita Municipal: Alega que o preço praticado nessa licitação foi devidamente encontrado por meio de Projeto Básico de lavra da empresa M. A. Engenharia. Alega que a habilitação da Vale Norte se deu com o amparo de pareceres técnicos; que foram concedidas aos demais licitantes todas as devidas oportunidades de impugnação e que as diligências requisitadas à Vale Norte para complementação de sua habilitação e consequente comprovação da sua capacidade econômico-financeira possuem previsão legal. • Kátia Maria Cardoso Pinto Ex Secretária de Infraestrutura, Meio Ambiente, Urbanismo e Serviços Urbanos: Nada alegou sobre esta contratação. • Empresa Vale Norte Ltda: Defende que os documentos remetidos em complementação à habilitação, relativos ao fechamento do exercício de 2017, apontam capital social suficiente para realizar a contratação, o que supre a comprovação de qualificação econômico-financeira. Alega a empresa, ainda defendendo a legalidade da apresentação de documento diverso do requerido no Edital, que o “patrimônio líquido sempre é resultante da soma do capital social integralizado com os resultados acumulados, portanto não se dissociam”. Argumenta, ademais, que a licitação se presta à garantia da isonomia e da proposta mais vantajosa, situação em que o Município enfrentaria prejuízo em contratar a segunda colocada, em razão de a Vale Norte ter apresentado preço muito inferior às demais. Esta defesa já foi avaliada durante o processo. • José Luiz de Melo Júnior, membro da CPL:



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Licitação	Irregularidades	Responsáveis e suas defesas
		<p>Nada alegou sobre esta contratação.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deyvid Samuel Soares da Silva, membro da CPL: Não apresentou defesa. • Christiany de Paiva Almeida, membro da CPL: Não apresentou defesa.

Quanto à suposta responsabilidade dos Assessores Jurídicos que realizaram a análise interna da matéria, deixa-se de considerar a sua responsabilidade em razão de decisões desta Corte nesse sentido, situação em que aqueles devem ser excluídos do polo processual passivo.

II.1 DAS IRREGULARIDADES NAS LICITAÇÕES ENCERRADAS

II.1.1 Processos de despesa autuados de forma irregular

No presente processo, foram identificadas as seguintes irregularidades formais nos respectivos processos de despesa:

- Concorrência n.º 16/2010:
 - a) ausência da publicação que designou a comissão de licitação;
 - b) falta de numeração de folhas;
 - c) ausência de assinatura do Edital; e utilização de contrato diferente da minuta anexa ao Edital.
- Dispensa n.º 18/2015:
 - a) ausência de publicação do termo de dispensa.
- Dispensa de Licitação n.º 33/2015:



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

- a) falta de numeração de folhas;
- b) atraso de publicação do contrato na imprensa oficial;
- c) ausência de publicação do termo de dispensa.

• Dispensa de Licitação n.º 73/2017:

- a) ausência de publicação do termo de dispensa.

Em todas as contratações analisadas nos autos, por fim, cabe destacar que existem diversas notas fiscais liquidadas sem a devida comprovação do pagamento das despesas, o que também macula a completude do procedimento.

As mencionadas irregularidades, portanto, viciam o procedimento licitatório, que deve ser formalizado como processo administrativo devidamente **autuado, protocolado e numerado** (art. 38 da Lei 8.666/93), de forma a atestar a fidedignidade dos acontecimentos² e garantir que nenhum documento seja retirado ou colocado posteriormente³.

Da mesma forma, impõe-se que todos os documentos que conformaram o procedimento integrem o processo de licitação, a fim de dar-se cumprimento ao princípio da publicidade, já que este foi instituído para servir como uma garantia de controle dos atos administrativos.

O mesmo argumento se aplica ao ato que designou a comissão de licitação, que é necessário para se aferir os requisitos de validade dos atos praticados pela comissão, bem como observar a regularidade da constituição desses

² TCU: Processo nº 005.561/2002-2, Acórdão nº 2.960/2003 – 1ª Câmara.

³ No mesmo sentido Marçal Justen Filho: A autuação, o protocolo e a numeração destinam-se a assegurar a seriedade e a confiabilidade da atividade administrativa. A documentação por escrito e a organização dos documentos em único volume asseguram a fiscalização e o controle da legalidade do procedimento. Será assegurada a possibilidade de exame da evolução do procedimento. (**Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11.ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 375).



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

órgãos.

Ressalta-se, quanto às falhas nas publicações dos atos, que essa atividade se caracteriza como condição de eficácia dos instrumentos (art. 61, parágrafo único da Lei 8.666/93), além de fortalecer o próprio controle dos atos da administração pública.

É de se ponderar, por fim, que ao homologar o certame, o ordenador de despesa passa a responder por todos os atos nele praticados, porque foram objeto de sua expressa aprovação. Os atos de autuação, de protocolização e de numeração do processo são, portanto, requisitos formais a serem observados pela Administração Pública, devendo ser imputada multa aos gestores, apontados na **Tabela 4** pelo descumprimento formal de norma legal, nos termos do art. 107, II, "f", da Lei Complementar 464/2012.

II.1.2 Ausência de estudo de impacto

Firme na doutrina é o entendimento de que os estudos de impacto orçamentários devam necessariamente ser prévios à realização de qualquer despesa, uma vez que esse instrumento se revela imprescindível à determinação da capacidade financeira atual (no exercício em que deva entrar em vigor) e futura (nos dois exercícios subsequentes) do ente federativo e dos respectivos Poderes para arcar com gastos adicionais em face das receitas previstas na LOA, conforme previsão do art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Impede-se, por meio do mencionado estudo de impacto, a



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

geração de dano ao erário e protege-se o ente e mesmo o Estado contra o risco financeiro do endividamento sem causa (CAMPOS, p. 360). O estudo de impacto concretiza, assim, o princípio da precaução.

O citado princípio na esfera do Direito Financeiro tem dois campos de atuação, quais sejam o de controle do perigo (*Gefahr*), no sentido de se monitorar as receitas e despesas de forma que as previsões orçamentárias da LOA estejam próximas da execução orçamentária, e o de proteção contra o risco (*Risiko*), no sentido de impedir danos ao erário pela adoção de políticas insustentáveis financeiramente diante, por exemplo, da insuficiência de receitas.

Nesse sentido, o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus §§2º e 5º, determina que devem ser apontadas todas as ações compensatórias para execução da despesa, só podendo esta ser iniciada diante da comprovação de que as medidas necessárias foram tomadas para evitar os riscos de endividamento.

A ausência do estudo de impacto, dessa forma, como ocorreu na Concorrência n.º 16/2010, além de macular o processo de contratação, deixa de atestar a capacidade do ente público de realizar a despesa, de forma que se supõe a impossibilidade financeira de que aquela seja iniciada sem a geração de riscos para a Administração.

As irregularidades evidenciadas nesse ponto, assim, importam na aplicação da multa prevista nos termos do art. 107, II, "f", da Lei Complementar 464/2012, aos gestores apontados como responsáveis na **Tabela 4**.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

II.1.3 Utilização de recursos de royalties vinculados e ausência de previsão orçamentária adequada

No caso dos autos, verificou-se que a Inspeção de Controle Externo chegou a uma conclusão que não condiz com o contexto probatório e fático dos autos, vez que a impropriedade na conduta do gestor está exatamente em não especificar qual parcela dos recursos dos royalties foi utilizada como fonte para a Dispensa n.º 18/2015, a Dispensa n.º 05/2016 e a Dispensa n.º 53/2016. A impossibilidade de rastrear essas despesas não é fator impeditivo de sancionamento, mas justamente seu motivo determinante.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, nesse sentido, determina a obrigatoriedade de escrituração dos dados contábeis dos entes federativo, no formato único estipulado na Portaria Interministerial 163/2001, do órgão de contabilidade central da União, a Secretaria do Tesouro Nacional (arts. 48, §2º e 50, §2º da LRF). As receitas, ademais, devem ser organizadas de acordo com as devidas categorias econômicas e suas fontes (art. 52, caput e incisos I e III da LRF), além de obedecer as normas do 4º do art. 11 da Lei no 4.320/1964 quanto a classificação orçamentária por natureza de receita.

Houve uma inversão de valores ao se exigir do Tribunal de Contas a prova da conduta ilícita de destinar recursos vinculados, quando o ônus de informar que estava usando



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

suposta parcela desvinculada era da própria administração, com a correta classificação de sua receita na LOA e nos demais documentos contábeis.

Acrescente-se que, mesmo as Diretorias técnicas deste Tribunal possuindo acesso às conciliações bancárias dos entes jurisdicionados, ainda não foi possível rastrear as despesas, o que evidenciam ainda mais a irregularidade.

Ainda que fosse possível supor, dentro do contexto legal delineado na peça instrutória, que aquele entendimento representasse a correta dicção normativa de que apenas singela parcela dos recursos dos royalties possui vinculação à educação e à saúde, a Administração Mossoroense tinha o dever de detalhar em qual das três subfontes de recurso dos royalties (se participação, compensação ou de excedente), indicada em sua LOA e na execução orçamentária, correria a despesa com a limpeza pública, e não o contrário.

Diferente do que pressupôs a Inspeção de Controle Externo, não há qualquer conflito de normas no tempo que impossibilite a melhor análise da matéria. Basta, para o caso, entender que **a simples existência de parcelas vinculadas para qualquer situação exige a demonstração, por parte do gestor, de que os recursos destinados para cobertura da despesa se referem à parcela livre das vinculações legais, independentemente de qual seja a norma regulamentadora.**

Esclarece-se que, no caso dos autos, a Administração Pública previu como fonte de custeio da Dispensa n.º



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

18/2015, da Dispensa n.º 05/2016 e da Dispensa n.º 53/2016, a fonte denominada "**102 - Royalties Petróleo e Gás Natural**", conforme se verifica pelas cópias do Anexo 14 do SIAI juntados à representação ministerial (evento 2). Apesar de a receita dos Royalties ser integrada pelas parcelas Participação Especial (17212240), Excedente de Produção (17212250) e Compensação (17222230), cada uma dessas possui vinculações legais específicas (arts. 49 e 50 da Lei 9.478/1997 e art. 9º da Lei 7.990/1989), não podendo ser utilizadas livremente pelo gestor.

Por essa razão, qualquer despesa que se preste a utilizar os recursos advindos dessas rubricas deve detalhar especificamente qual a parcela utilizada, de acordo com as normas únicas de classificação de dados contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional, justificando a destinação de eventual parcela livre daquela receita. Mesmo que se entenda pela existência de parcela dos royalties que não possua vinculação legal, a simples ausência de demonstração de qual parcela foi utilizada para o custeio da despesa já faz nascer a presunção de que houve destinação irregular de recursos.

Repisa-se: cada uma das parcelas formadoras da receita de royalties está atrelada a alguma vinculação, de forma que qualquer despesa que se utilize dessa rubrica deve, necessariamente, especificar com cuidado qual a parcela utilizada, sob pena de se caracterizar o desvio de finalidade das verbas vinculadas.

Isso porque é da própria natureza da receita agregar



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

em sua classificação a existência ou não de vinculação dos recursos, para que essas sejam devidamente distinguidas e possam obedecer aos fins a que foram criadas, como inclusive determina o parágrafo único do art. 8º e o art. 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 8º. (...)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (...)

Em análise à LOA do Município de Mossoró à época da realização das despesas, todavia, mais especificamente no Quadro Detalhado de Despesa - QDD, é possível verificar que **o ente se utiliza de classificações de fontes de despesa que não se coadunam com aquelas previstas pela Secretaria do Tesouro Nacional⁴**, em uma clara exposição de contabilidade criativa, de forma que não deixa claro qual a fonte específica dos recursos que custeiam as dispensas e não demonstra se esses são vinculados ou não, tornando opaca e não compreensível a origem dos valores utilizados.

Por essa razão, repisa-se, é que a verificação da

⁴ Disponível em

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/Fonte+e+Destina%C3%A7%C3%A3o+de+Recursos.pdf/f0d7fe52-23b0-4f09-8727-3d2040d9bac5>



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

irregularidade independe do rastreamento da origem dos recursos (se proveniente de parcela vinculada ou de parcela livre) uma vez que a obrigação de fazer a mencionada distinção era da Administração Pública, por meio de sua contabilidade, conforme determina a LRF e as normas da Secretaria do Tesouro Nacional. Não diferenciar qual foi a parcela utilizada fere a obrigação de transparência dos atos públicos, deixando em dúvida se a utilização de recursos vinculados está, de fato, obedecendo ao seu fim.

Destaca-se sobre a matéria que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 50, §2º, dispõe que é competência do órgão central de contabilidade da União a edição das normas gerais para a consolidação das contas públicas, garantindo à Secretaria do Tesouro Nacional a edição de normativos para esse fim, como já foi demonstrado anteriormente:

Art. 50. (...)

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

A classificação das receitas utilizada pelo gestor, assim, não se coaduna com os termos da Portaria Interministerial 163/2001, da Secretaria do Tesouro Nacional, ou com os demais manuais expedidos por esse órgão acerca da matéria, a exemplo do Manual de Classificação por



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Fonte/Destinação de Recursos⁵, que especifica para o recurso dos royalties, desde o exercício de 2015, os códigos 140 (Royalties do Petróleo Vinculados à Educação); 240 (Royalties do Petróleo Vinculados à Saúde); 530 (Transferência da União Referente a Royalties do Petróleo); e 540 (Transferência dos Estados Referente a Royalties do Petróleo).

Nos QDDs em anexo às LOAs do Município, de forma contrária, **é utilizado o código 102 em toda e qualquer despesa custeada pelas receitas provenientes dos royalties, sem especificar, em nenhum momento, qual a parcela utilizada (se vinculada ou livre)**. Apenas na LOA do exercício de 2015 é possível verificar, a princípio, 154 (cento e cinquenta e quatro) registros de despesas que se utilizam da mesma fonte de recursos.

A classificação aleatória levada a efeito pela Prefeitura de Mossoró, destarte, permite uma liberalidade ao gestor no uso dos recursos que, em essência, são destinados à saúde e à educação, cobrindo uma agigantada monta de despesas ordinárias, sem o mínimo respeito às vinculações legais, às normas orçamentárias e ao dever de transparência, violando-se, repita-se, os arts. 8º e 50 da LRF, além das determinações da Secretaria do Tesouro Nacional atinentes à matéria.

Destaca-se que essa conduta fere os próprios princípios fundamentais da República, que elegem como

⁵ Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/676688/Item+11+-+Classifica%C3%A7%C3%A3o+por+Fonte-Destina%C3%A7%C3%A3o+de+Recursos.pdf/988a562d-cd16-4b00-ad16-90d8b7f6bb8d>



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

prioridades para os entes federativos as áreas de saúde e educação, determinando que a preferência da alocação de determinados recursos deve ser especificamente para essas áreas, uma vez que a opacidade da informação trazida na LOA e pelos documentos contábeis mostra o desrespeito com a vinculação legal dos recursos desde sua origem.

Além dessa situação, destaca-se que a declaração de dotação orçamentária, que indicou como fonte de custeio a fonte 102 - *Royalties* Petróleo e Gás Natural, foi feita de forma insuficiente, havendo grande monta da despesa que não possuiu qualquer previsão orçamentária, o que contraria o art. 16, II da LRF e o art. 7º, §2º, II e III da Lei 8.666/1993. Como já se mencionou, a fonte 102 é utilizada para pelo menos 154 (cento e cinquenta e quatro) despesas só no exercício de 2015, de que data a Dispensa n.º 18/2015, ficando evidente que aquelas receitas já estão largamente comprometidas com outros pagamentos e não são capazes de custear os contratos de limpeza pública.

As presentes irregularidades, portanto, geram para os responsáveis previstos na **Tabela 4** a aplicação de multa prevista no art. 107, II, "b", da Lei Complementar 464/2012, em razão da utilização irregular de fonte de custeio, pela transgressão ao princípio da transparência na escrituração dos seus dados contábeis e por previsão insuficiente de recursos para pagamento da despesa, gerando graves danos ao interesse público e desequilíbrios no orçamento municipal.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

II.1.4 Ausência de pesquisa de mercado e do devido projeto básico

Nas contratações da Concorrência n.º 16/2010; da Dispensa de licitação n.º 018/2015; da Dispensa de licitação n.º 33/2015; e da Dispensa de licitação n.º 05/2016, verificou-se a existência de projeto básico incompleto e sem orçamento detalhado, além de ausência de pesquisa de mercado na Dispensa de licitação n.º 33/2015.

Destaque-se que o Projeto Básico é um verdadeiro planejamento da obra ou serviço a ser executado, exigido pelo art. 7º da Lei 8.666/1993, contendo a descrição precisa da obra ou serviço, elaborado com base nos estudos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e ambiental do empreendimento, e que **possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.**

Este, portanto, é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes a precisa caracterização da obra a ser executada.

Por óbvio, deve ser elaborado em momento anterior à contratação e apresentado às empresas interessadas para possibilitar a ciência da amplitude e das peculiaridades dos serviços a serem feitos, bem como de eventuais dificuldades, evitando, ou ao menos minimizando, problemas na sua execução.

A ausência ou incompletude deste Projeto nas contratações, sem a correta previsão de roteiros,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

frequência de coleta, extensão das vias a serem varridas, entre outros parâmetros, prejudica sobremaneira a legalidade das contratações, inclusive porque gera indícios de que os preços fixados não se adequam ao real valor do serviço.

Da mesma forma, o §2º, II, do mencionado art. 7º da Lei 8.666/1993 também prevê que sejam feitas as devidas planilhas de custos unitários, identificando-se os itens que serão necessários à execução do objeto contratual (controle quantitativo e detalhado do objeto), e a compatibilidade do preço estimado para cada item com os valores que são praticados no mercado.

O cumprimento de referida exigência está associado, ainda, a observância do dever de transparência e de sinceridade das estimativas de quantitativos/custos/despesas (CAMPOS, 2015), no sentido de que toda previsão deva corresponder a aproximadamente à realidade, o que conduz à concretização do princípio do planejamento administrativo. Essa programação dos eventos futuros em termos realísticos (planejamento) permite que as despesas a serem assumidas com o advento da celebração do contrato tenham sustentação financeira no fluxo de caixa do Estado, de forma que o gestor pode reservar, por meio de indicação de dotações orçamentárias, recursos suficientes para o adimplemento da futura obrigação contratual. A previsão detalhada evita, ademais, desperdícios administrativos dos objetos a serem contratados.

Sem a planilha de custos unitários e pesquisa



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

mercadológica, o poder público fica sem parâmetros para avaliar a correção e compatibilidade das propostas com os valores praticados pelo mercado, não havendo como aferir se há superfaturamento ou se os preços das propostas são predatórios, a revelarem a prática indevida de "dumping" empresarial ou a adoção de preços manifestamente inexequíveis (art. 44, §3º, da Lei 8.666/1993), ou mesmo a prática fraudulenta do "jogo de planilha" (art. 40, inciso X, e o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993). A Administração Pública, despida de padrões para promoção de controles mínimos, pode ser induzida a contratar licitantes que não têm condições de executar o objeto do contrato ou ser impedida de promover a autotutela de seus atos em razão de estimativas erradas em um projeto básico mal formulado ou dimensionado incorretamente em face da realidade ou necessidade administrativa.

Esse mesmo espectro de consequências jurídicas, no campo financeiro (quantitativo econômico) do descumprimento do dever legal de elaborar planilha de custos unitários está presente, por óbvio, no comando geral de se realizar a pesquisa de preços correntes no mercado nas licitações e dispensas de licitação (art. 43, IV, da Lei de Licitações), o qual se destina à definição da modalidade de licitação, à efetivação da adequação financeira e orçamentária da despesa e à análise da vantagem das propostas.

A validade da ação administrativa do gestor, segundo regramentos dessa Corte de Contas, fica condicionada a comprovação documental de que a pesquisa mercadológica foi



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

realizada perante no mínimo três fornecedores. No sentido da obrigatoriedade de documentar as pesquisas mercadológicas no corpo dos processos de prestação de contas há reiteração temporal do entendimento dessa Corte de Contas tanto por meio de Resoluções, como a acima transcrita que remonta ao ano de 2007, como por intermédio de soluções a indagações de gestores em casos gerais e abstratos formuladas em processos de Consulta, como ocorreu no caso da Decisão n.º 2.283/2016-TC, expedida no seio do Processo n.º 18.843/2013-TC, que é do ano de 2016.

A lei exige, assim, que se empreenda pesquisa de mercado perante, no mínimo, três fornecedores. No mesmo sentido do que ora se defende, se posiciona o Tribunal de Contas da União, que indica como a metodologia a ser empregada pela Administração para a realização da pesquisa de preços, a juntada ao certame de pesquisa realizada junto ao mercado com pelo menos 3 (três) empresas distintas do ramo licitado⁶ e pesquisa em outros órgãos públicos ou do

⁶ Brasil. Tribunal de Contas da União. Representação. Licitação. Especificação técnica do objeto incompatível com a realidade de mercado. Restrição ao caráter competitivo do certame. Irregularidades nos critérios de pontuação técnica. Insuficiência e inadequação do orçamento de referência. Sobrepreço em item específico da proposta vencedora. Procedência. Acórdão em Representação. Relator Ministro Augusto Nardes. Sessão: 11/06/08. Acórdão AC-1861-19/08-1.

(...)

9.2. Determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - CGLOG/MP que:

9.2.3. Quando da elaboração do orçamento-base da licitação, realize ampla pesquisa de mercado para a formação dos preços orçados, utilizando-se de fontes oficiais **ou de orçamentos emitidos por, no mínimo, três fornecedores**, quando houver, a qual deverá necessariamente estar documentada no processo licitatório, previamente à publicação do edital, de forma a atender aos princípios da impessoalidade, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório;

(...)

30. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

(...)



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

próprio órgão, bem como a consulta nos sistemas de compras (comprasnet, siasg, sinapi, etc), devendo haver justificativa⁷ caso não seja possível cumprir o requisito.

Como se depreende dos autos, todavia, os **gestores responsáveis pela contratação em epígrafe não comprovaram realização de pesquisa mercadológica na forma regular, nem a elaboração de planilhas de custos unitários detalhados**, o que inviabiliza o controle externo do ato, além de não demonstrar que a despesa realizada foi a que melhor atendeu ao interesse da sociedade⁸, uma vez que os serviços foram descritos de forma genérica e que não foi apresentada memória de cálculo dos custos por empregado, e dos custos indiretos, tributos e lucro.

c) ao elaborar o orçamento base da licitação, realize ampla pesquisa de mercado para a formação dos preços orçados, utilizando-se de fontes oficiais ou de orçamentos com no mínimo três fornecedores, quando houver, a qual deverá necessariamente estar documentada no processo licitatório, previamente à publicação do edital, de forma a atender aos princípios da impessoalidade, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório;

⁷ Brasil. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas. Licitação. O Orçamento Estimado. Obrigatoriedade de constar nos processos licitatórios orçamento estimado. Acórdão em Tomada e Prestação de Contas. Relator Ministro André Luís de Carvalho. Sessão: 20/04/10. Acórdão AC-1685-12/10-2.

(...)

1.5.Determinações:

1.5.1. Ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Regional em Rondônia (Senac/RO) que:

1.5.1.4. Faça constar dos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 26, parágrafo único, incisos II e III, e art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, **e justificando sempre que não for possível obter número razoável de cotações;**

⁸ Nesse sentido esse Tribunal de Contas já decidiu pela irregularidade da matéria, pela constatação de falhas quanto à pesquisa mercadológica, conforme precedentes desta Corte de Contas a exemplo do Processo 12072/2012, Acórdão 262/2017-TC, Processo 11372/2014-TC, Acórdão 48/2017; Processo 4344/2014-TC, Acórdão 125/2017; Processo 13036/2009-TC, Acórdão 153/2017; Processo 13838/2014, Acórdão 286/2016; Processo 15335/2009, Acórdão 269/2016.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Diante das irregularidades apresentadas, incorrem os gestores públicos responsáveis à época, dispostos na **Tabela 4**, em ilegalidade passível de aplicação da multa prevista no art. 107, II, alínea "b", da Lei Complementar 464/2012.

II.1.5 Exigências indevidas no Edital

Na Concorrência n.º 16/2010, constatou-se a existência de termos no Edital capazes de restringir, sobremaneira, a competição, uma vez que se exigem documentos de habilitação que excedem aos documentos necessários.

Como é sabido, os documentos de habilitação exigidos em Edital devem guardar compatibilidade com o ramo a ser licitado e com a complexidade da obra ou serviço, não podendo inviabilizar a ampla participação dos licitantes ou indicar direcionamento do resultado do certame.

A situação, desta feita, gera indícios de irregularidade sancionada pela multa prevista no art. 107, II, alínea "f", da Lei Complementar 464/2012.

II.1.6 Infringência ao princípio orçamentário da anualidade e utilização de marco temporal irregular para formalização de aditivos

É de se apontar que a Lei 8.666/1993, em seu art. 57, prevê que a duração dos contratos deve coincidir com os créditos orçamentários, podendo ter a duração prorrogada, em prazos iguais e sucessivos, por até 60 (sessenta) meses.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

A norma busca garantir o cuidado do administrador com o planejamento anual de seus gastos, inclusive tendo em vista as previsões realizadas na Lei Orçamentária Anual e no Plano Plurianual. Busca, por outro lado, garantir a margem de discricionariedade do gestor subsequente em renovar o contrato vigente ou realizar nova licitação, em busca do melhor preço para a Administração Pública.

Por esse motivo é que a Lei 8.666/1993 previu a limitação temporal do contrato pelo período do respectivo crédito orçamentário, o qual tem duração de 12 meses, buscando garantir o planejamento anual do orçamento público. Isso significa dizer que o contrato, apesar de dever ser formalizado pelo período de 12 (doze meses), pode apresentar sucessivas prorrogações até o prazo máximo de 60 (sessenta) meses.

O descumprimento da norma, como ocorreu com a Concorrência n.º 16/2010, caracteriza o descuido e a falta de zelo do gestor com o princípio da anualidade orçamentária, ou seja, da previsão do orçamento dentro do período de 12 meses, inclusive porque a contratação com prazo de 60 (sessenta) meses, além de engessar a Administração Pública e os sucessivos gestores municipais com a contratação, também ultrapassa o próprio período de quatro anos do Plano Plurianual, de forma que a respectiva despesa interfere na livre formatação das leis orçamentárias do município.

Destaca-se que esse mesmo cuidado com o planejamento anual e a conseqüente observância do princípio da



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

anualidade também se aplica a própria celebração de aditivos contratuais.

Esses aditivos de reajustamento dos preços, nos ditames da Lei de Licitações (art. 40, XI, da Lei 8.666/1993), devem utilizar como marco temporal a data da apresentação da proposta, e não do contrato, como aconteceu no caso do processo da Concorrência n.º 16/2010.

Ressalta-se, ademais, que o parâmetro de reajustamento devem ser os preços unitários em vez do preço global do contrato, uma vez que nem todos os serviços serão afetados da mesma forma pelos novos preços.

As presentes irregularidades, portanto, geram para os responsáveis previstos na **Tabela 4** a aplicação de multa prevista no art. 107, II, "f", da Lei Complementar 464/2012.

II.1.7 Ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e de designação de fiscal dos serviços

Ainda com relação à análise dos autos, este Ministério Público de Contas verificou a ausência da Anotação de Responsabilidade Técnica em relação ao projeto, à fiscalização e execução do serviço prestado na Concorrência n.º 16/2010, na Dispensa n.º 018/2015, na Dispensa n.º 33/2015, na Dispensa n.º 05/2016 e na Dispensa n.º 53/2016, consubstanciando, assim, mais uma irregularidade a cargo dos gestores responsáveis à época.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

A Lei 6.496/1977, que instituiu a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, estabeleceu em seu art. 1º "que todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia, fica sujeito" à referida Anotação.

A apresentação de ART, portanto, visa vincular o profissional responsável pela execução do projeto, que deve ser devidamente habilitado (previsão da Lei 5.194/1966), além de caracterizar a diligência do gestor quanto à responsabilização dos serviços tomados pela empresa executora.

No mesmo contexto, é de se apontar irregular a ausência de designação do fiscal daqueles mesmos contratos. Isso porque toda gestão de contrato pelo Poder Público deve ser realizada por agente público formalmente designado no processo (art. 67 da Lei 8.666/1993), o qual deve aferir a regular execução da prestação contratada, de forma a prevenir eventuais danos por uma execução deficiente ou mesmo impedir prejuízos para o interesse público pela inexecução.

As falhas narradas no presente tópico, portanto, denotam a responsabilidade dos gestores e interessados quanto à ausência de legalidade dos serviços prestados, cabendo aplicação de multa prevista no art. 107, II, "b" da Lei Complementar 464/2012.

II.1.8 Ausência de prévio empenho



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Vislumbra-se nos autos, quanto a Concorrência n.º 16/2010, a Dispensa n.º 018/2015, a Dispensa n.º 33/2015, e na Dispensa n.º 73/2017, a desobediência à regra do art. 60 da Lei 4.320/1964, segundo a qual todo empenho deve ser prévio à liquidação da despesa pública.

O empenho, exteriorizado como fato jurídico através da nota de empenho, é instrumento de controle da despesa pública, servindo para comprovar que os créditos orçamentários concedidos pelo Poder Legislativo foram executados adequadamente pelo Poder Executivo.

Controlam-se, ademais, através desse instrumento, os gastos públicos assumidos e as dotações ainda existentes, trazendo racionalidade à administração do dinheiro público e possibilitando o planejamento. Deveras, utilizando-se o empenho torna-se possível coibir o endividamento público irresponsável, na medida em que só podem ser assumidos novos compromissos se houver disponibilidade orçamentária para tanto, e evita-se que a despesa ultrapasse a capacidade de pagamento do Poder Público.

O cumprimento deste procedimento se faz necessário, desta feita, para que a própria Administração possa fazer um controle sobre os seus gastos, sendo tal proceder insito à responsabilidade na gestão fiscal. A inobservância deste preceito pode ocasionar graves prejuízos ao Erário, consubstanciados na infração de norma de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, sendo



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

cabível a aplicação de multa prevista no art. 102, II, "b" da Lei Complementar 464/2012 aos responsáveis da **Tabela 4**.

II.1.9 Ausência de regularidade fiscal e trabalhista

Verifica-se nos autos a ausência de comprovação de regularidade fiscal durante a execução do contrato decorrente da Concorrência n.º 16/2010, da Dispensa n.º 018/2015, da Dispensa n.º 33/2015, da Dispensa n.º 05/2016, da Dispensa n.º 53/2017, da Dispensa n.º 04/2017 e na Dispensa n.º 73/2017, o que é um dos requisitos que a lei impõe para tornar o interessado apto a contratar com o ente público, como se depreende do exposto no art. 27, IV e art. 29, IV da Lei de Licitações.

Quanto à regularidade fiscal, o Código Tributário Nacional, em seu art. 193⁹, **veda, salvo disposição de lei em contrário, aos entes federativos a contratação de devedor da Fazenda Pública.** Com efeito, esse preceito normativo pretende que a Administração Pública exija como **condição de validade** do negócio jurídico administrativo a comprovação da quitação com todos os tributos devidos à respectiva Fazenda Pública.

Isso se torna importante não apenas pela segurança jurídica que a regularidade fiscal enseja às relações contratuais com a Administração Pública, mas, antes disso,

⁹ Art. 193. **Salvo quando expressamente autorizado por lei, nenhum** departamento da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, ou dos Municípios, ou sua autarquia, **celebrará contrato** ou aceitará proposta em concorrência pública sem que o contratante ou proponente faça prova da quitação de todos os tributos devidos à Fazenda Pública interessada, relativos à atividade em cujo exercício contrata ou concorre.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

como mecanismo de controle fiscal, prestigiando os proponentes que possuam situação regular com o Fisco.

Há de se ressaltar, por outro lado, que a própria Constituição Federal, em seu art. art. 195, § 3º, estabelece que a "pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios". A valoração constitucional acerca da importância da liquidez do sistema de seguridade social, dessa forma, demonstra que a comprovação da regularidade previdenciária do contratado se faz imprescindível em qualquer fase processual e em qualquer tipo de contratação, mesmo por dispensa licitatória.

Em conclusão, havendo inércia dos gestores quanto a manutenção da regularidade fiscal e trabalhista, essa importa na não aprovação das contas e na aplicação de multa prevista no art. 107, II, "f", da Lei Complementar 464/2012 aos gestores responsáveis.

Quanto a essa matéria, ademais, destaca-se a necessidade de ressarcimento ao erário dos valores referentes a multas e juros quanto a alguns recolhimentos previdenciários feitos fora dos prazos legais, no valor total de R\$22.386,58 (vinte e dois mil, trezentos e oitenta e seis reais e cinquenta e oito centavos), que constitui dano ao erário, visto que o ente público não pode suportar dívidas em razão da inércia do gestor.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

II.1.10 Fabricação de situação emergencial e pagamento de serviço sem amparo contratual

Este Ministério Público de Contas já evidenciou em outros momentos da instrução processual que, apenas entre a data de interposição da presente Representação até o dia de hoje já ocorreram quatro contratações emergenciais, uma prestação de serviço sem contrato, uma licitação frustrada e uma licitação eivada de diversos vícios, sem mencionar a existência de outra contratação emergencial anterior ao início do processo.

Mesmo após a primeira tentativa de realização de procedimento licitatório (Concorrência n.º 20/2016), suspenso em razão de sobrepreço, o Município de Mossoró realizou mais três contratações emergenciais antes de proceder com a elaboração de novo edital de licitação (Concorrência n.º 05/2017), o qual novamente se encontra eivado de vícios que estão sendo questionados nesse processo.

Houve, portanto, lapso temporal suficiente para que a Prefeitura Municipal providenciasse procedimento Licitatório adequado e devidamente instruído, **dentro dos parâmetros da legalidade**, para a consecução dos serviços de limpeza urbana, mas escolheu insistir na conduta irregular de contratar empresa prestadora de serviços milionários sem licitação.

A própria suspensão da Concorrência n.º 20/2016, nesse sentido, tornou-se justificativa para o pagamento do montante de **R\$2.175.692,36** (dois milhões cento e setenta e



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

cinco mil seiscentos e noventa e dois reais e trinta e seis centavos) à empresa Vale Norte Construtora LTDA, a título indenizatório, uma vez que esta permaneceu prestando o serviço de limpeza entre 06 de outubro e 05 de novembro de 2016, sem que houvesse o devido processo licitatório e sem amparo contratual.

A contratação por emergência, ressalte-se, apenas é pertinente em situações excepcionais ou imprevistas, diante de fato estranho à vontade das partes, como apontou o Tribunal de Contas da União no Acórdão n.º 1159-23/08-Plenário, no qual se determinou que **as providências necessárias para elaboração de procedimentos licitatórios fossem adotadas com antecedência suficiente para concluí-los antes do término dos contratos em vigência**¹⁰, inclusive levando em considerações eventuais impugnações do edital, como ocorreu na Concorrência n.º 05/2017.

Nos casos de serviços continuados, portanto, dada a essencialidade da manutenção do funcionamento das atividades do ente, a regra é que a Administração Pública **previna-se**, adotando as medidas necessárias, em tempo hábil, para realização de nova licitação visando à continuidade dos serviços. O planejamento dos atos e das despesas do órgão público também é dever do administrador, vez que este substitui o Estado na consecução do interesse público, devendo sempre garantir que seus atos sejam os

¹⁰ No mesmo sentido já se manifestou o Tribunal de Contas da União nos Acórdãos n.º 1.159/2008 - Plenário e n.º 2.702/2006 - 2ª Câmara, os quais recomendam que a Administração evite a prorrogação excepcional decorrente de falta de planejamento ou de ação da Unidade, sendo fundamental que a Administração demonstrasse sua ausência de culpa na não realização da nova licitação.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

mais vantajosos para a sociedade, o que inclui a preparação de certames licitatórios.

A negligência do Município em proceder com o planejamento de licitação regular acabou suscitando, por si só, uma situação emergencial aparente, propícia para que se justificasse uma prorrogação do contrato em andamento com a empresa Vale Norte, que já vinha prestando os serviços por meio de contratos emergenciais há mais de 2 anos, os quais somam o montante de pelo menos R\$54.519.048,68 (cinquenta e quatro milhões, quinhentos e dezenove mil, quarenta e oito reais e sessenta e oito centavos), sem mencionar os contratos emergenciais realizados com a empresa SANEPAV Saneamento Ambiental Ltda entre os exercícios de 2011 a 2015, que totalizaram R\$107.721.935,58 (cento e sete milhões, setecentos e vinte e um mil, novecentos e trinta e cinco reais e cinquenta e oito centavos).

Há nos autos, portanto, indícios de fraude à licitação, uma vez que foram **forjadas** inúmeras situações propícias à frustração dos certames licitatórios, de forma a se renovar contratos por dispensa desacompanhados de qualquer estimativa de preços. Nessas situações, em regra, há conluio entre o gestor e o terceiro para legitimar a fraude, manipulando o resultado do certame, de forma a favorecer determinada empresa ou legitimar compra já ocorrida. Trata-se de conduta tão repudiada pela ordem jurídica pátria que o legislador a tipificou como crime (art. 90 da Lei 8.666/1993) e como ato de improbidade (art. 10, inc. VIII da Lei 8.429/1992).



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Vale ressaltar, nesse sentido, que a defesa do Sr. Francisco José Lima Silveira Junior, ex-Prefeito Municipal, acerca da prestação de serviço sem contrato, não deve prosperar, não só por inexistir qualquer estimativa dos pagamentos a serem realizados como por ser inadmissível a existência da mencionada irregularidade em um **contrato milionário**, e por não existir nos autos documentos como a planilhas de preços; medições dos serviços; roteiros de coleta; comprovação do quantitativo de profissionais ou outras provas que justifiquem o preço do contrato.

No caso que aqui se analisa, portanto, a realização de licitações fora dos parâmetros legais (Concorrência n.º 20/2016 e Concorrência n.º 05/2017) foi o real motivo que inviabilizou nova contratação para os serviços de limpeza urbana, demonstrando que os próprios gestores deram causa a situação emergencial e devem ser responsabilizados pelos atos de gestão ilegais. A conduta é de tamanha gravidade, inclusive, que é considerada crime pelo art. 89 da Lei 8.666/1993, evidenciando a necessidade de sancionamento por parte deste Tribunal de Contas.

Ressalta-se, ademais, como já mencionado anteriormente, que os contratos "emergenciais" são justamente celebrados com a empresa Vale Norte Ltda, em sua maioria, sem existir nos autos a justificativa de escolha do contratante, o que confronta a norma do art. 26, incisos I, II, e III da Lei 8.666/1993.

Há de se considerar, da mesma forma, que os indícios de conluio para favorecimento de particular também se



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

encontra na observância dos preços da Dispensa de Licitação n.º 33/2015, que apresentam proporção linear estrita entre os preços unitários das empresas licitantes, indicando um possível jogo de planilha naquelas propostas. Não prospera a defesa do gestor de que a presente análise não levou em consideração as casas decimais dos valores das proporções entre os preços, uma vez que essas provavelmente dizem respeito a meros arredondamento de valores. Nessa mesma Dispensa, além disso, foram produzidos diversos documentos com a mesma data, apesar de tratarem de fases diferentes da contratação, corroborando os indícios de fraude.

Acrescenta-se a isso o fato de que os preços mensais do serviço variam muito entre as contratações, sem que estejam presentes os devidos apontamentos. Nesse sentido, a defesa da gestora de que os preços seguiram os ditames do projeto básico não deve prosperar, inclusive porque os próprios projetos das licitações analisadas são incompletos.

As situações narradas, desta feita, ensejam no sancionamento dos responsáveis por todos os contratos analisados, por meio de multa prevista no art. 107, II, "b" da Lei Complementar 464/2012, em razão dos indícios de fraude e de má utilização dos bens públicos.

II.1.11 Do dano ao erário

No curso das contratações aqui analisadas, como já se mencionou anteriormente, restou verificado que os seus



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

preços variam largamente, sem a existência das devidas justificativas.

Com base nessa situação, assim, a Inspetoria de Controle Externo, em Relatório de Auditoria (evento 257), avaliou os preços dos insumos nas diferentes épocas em que foram executados os serviços de limpeza pública, além dos valores salariais dos profissionais segundo os acordos e convenções coletivas e a mudança no escopo de serviços da contratação, buscando apurar se a variação de valores se referia ao reajuste contratual devido.

A mencionada avaliação constatou que o preço dos serviços entre a Concorrência n.º 16/2010 e a Dispensa 53/2016, com os devidos reajustes e correções, deveria equivaler ao valor de R\$165.280.293,02 (cento e sessenta e cinco milhões duzentos e oitenta mil duzentos e noventa e três reais e dois centavos), quando, na verdade, foram pagos R\$176.851.746,49 (cento e setenta e seis milhões oitocentos e cinquenta e um mil setecentos e quarenta e seis reais e quarenta e nove centavos) às empresas contratadas, o que evidencia superfaturamento de **R\$11.571.453,47** (onze milhões quinhentos e setenta e um mil quatrocentos e cinquenta e três reais e quarenta e sete centavos).

Outro ponto avaliado *in loco*, além disso, foi que os serviços apontados nas contratações excedem a capacidade operacional das empresas contratadas. **Essas apresentaram parâmetros irregulares de medições dos serviços prestados, inclusive porque não houve a pesagem de nenhum dos resíduos**



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

coletados, mas o mero registro de que os veículos transportavam os materiais sempre com carga plena, com o mínimo de tempo necessário e o máximo de viagens por dia, sem considerar qualquer outra variável. A falta de fidedignidade das informações e de documentos comprobatórios quanto a esses dados demonstra que não houve a devida fiscalização dos serviços, sendo impossível comprovar se estes ocorreram na monta prescrita.

Destaca-se que a própria previsão das medições se deu de forma inadequada para a aferição dos serviços, sendo utilizada, por exemplo, a unidade hora/homem ou equipe/mês para avaliar serviços de pintura ou de limpeza de córregos e remoção de árvores, quando deveria ter sido medida a extensão da área, o quantitativo de locais visitados ou o peso dos resíduos coletados.

Quanto à matéria, necessário se apontar que as medições entre a Concorrência n.º 16/2010 e a Dispensa n.º 53/2017 eram feitas diretamente pelas empresas contratadas, sendo feito o mero ateste de funcionários da administração, o que deixa claro, a princípio, que essas medições eram feitas ao alvedrio da licitante, da forma que melhor lhe aproveitava.

Acrescente-se a isso o fato de que a verificação *in loco* atestou a existência de serviços prestados de maneira insatisfatória ou simplesmente inexistentes, a exemplo dos serviços de capina e roçagem, fomentando-se a presença de danos advindos da contratação.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Houve, assim, a previsão de despesas a maior do que a possibilidade real, em provável jogo de planilha, e consequente dano ao erário de **R\$46.328.119,44** (quarenta e seis milhões trezentos e vinte e oito mil cento e dezenove reais e quarenta e quatro centavos).

As irregularidades atestadas apresentam indícios de que os danos ao erário foram ainda mais profundos do que aqueles passíveis de quantificação, o que corrobora a necessidade de sancionamento dos gestores, com base no art. 107, I, da Lei Complementar 464/2012, e de imposição de ressarcimento ao erário do montante de **R\$57.899.572,91** (cinquenta e sete milhões oitocentos e noventa e nove mil quinhentos e setenta e dois reais e noventa e um centavos).

II.2 DA CONCORRÊNCIA N.º 05/2017

A presente licitação teve como vencedora a empresa Vale Norte Ltda, no valor de R\$95.672.777,22 (noventa e cinco mil, seiscentos e setenta e dois mil, setecentos e setenta e sete reais e vinte e dois centavos), e validade prevista de 48 (quarenta e oito meses). No curso do presente processo, foram identificadas as seguintes irregularidades:

- a) ausência da estimativa do impacto orçamentário financeiro e da declaração de que o aumento da despesa tem adequação com as leis orçamentárias;



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

- b) possível restrição ao princípio da ampla concorrência em função da proibição de empresas em consórcio;
- c) Infringência ao princípio orçamentário da anualidade, uma vez que o contrato foi firmado com vigência de 48 (quarenta e oito) meses;
- d) contratação de empresa (Vale Norte Ltda) que descumpriu os requisitos de habilitação do Edital quanto à qualificação econômico-financeira, uma vez que a aquela não apresentou o patrimônio líquido mínimo exigido, com base no marco temporal de 2016, utilizado para as demais empresas licitantes;
- e) indícios de fabricação de licitação, diante da flexibilização do Edital pela Prefeitura de Mossoró, que permitiu à Vale Norte a apresentação de documento diverso, em momento posterior, e em relação a exercício diferente do utilizado para as demais empresas licitantes (2017), para comprovar sua qualificação econômico-financeira;
- f) inconsistências no Demonstrativo de Resultado do Exercício (DRE) apresentado pela empresa considerada vencedora, que não evidencia os custos e despesas para execução do serviço e os valores necessários ao pagamento dos impostos incidentes sobre o ato e os encargos sociais, mascarando seus reais resultados e apresentando situação que não condiz com a realidade dos lucros e da capacidade financeira da entidade;



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

g) indícios de inexequibilidade da proposta considerada vencedora, inclusive em razão das inconsistências do DRE, que deixou de incluir custos diversos em seus resultados.

Apesar deste contexto de irregularidades, todavia, a Inspeção de Controle Externo deste Tribunal de Contas, em suas manifestações, vinha defendendo que o contrato decorrente daquele certame deveria ser mantido pelos 48 (quarente e oito) meses de sua vigência, diante do princípio da continuidade da prestação de serviço público essencial, que suplantaria o princípio da vinculação ao instrumento convocatório no caso concreto, condicionando o ato, apenas, à vedação de celebrações de termos aditivos que pudessem aumentar o valor contratual.

Essa situação, como já narrado, levou o *Parquet* de Contas a requerer o esclarecimento de alguns pontos acerca da matéria (Quota Ministerial n.º 63/2018, evento 315), o que foi feito por meio da Informação n.º 03/2018 - ICE/DAM (evento 327), conforme demonstrado na **Tabela 3**.

Os quesitos formulados, ressalta-se, buscavam elucidar quais os argumentos capazes de afastar as irregularidades anteriormente levantadas e demonstrar a (im)possibilidade da manutenção do contrato realizado, de forma que se passa a avaliar cada uma delas.

II.2.1 Contratação de empresa que descumpriu os requisitos de habilitação do Edital. Indícios de fabricação de licitação, diante da flexibilização das normas do Edital



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Este Ministério Público de Contas, em suas manifestações, verificou que a Cláusula 7.4.4 do Edital da Concorrência n.º 05/2017 determinou que a comprovação da capacidade econômico-financeira do licitante deveria ser feita por meio da apresentação de **patrimônio líquido** de no mínimo R\$13.684.467,05 (treze milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e sete reais e cinco centavos), referente a 10% do valor estipulado para a contratação, enquanto a Cláusula 7.4.1 do mesmo instrumento dispôs que a aquela comprovação deveria ser "**constituída pelo balanço patrimonial do último exercício social, já exigível e apresentado na forma da lei**", da mesma forma como dispõe o art. 31, §3º da Lei 8.666/1993, segundo o qual a comprovação é feita **no momento da apresentação da proposta.**

Nos termos do Edital, a apresentação dos documentos de habilitação e das propostas foi feita no dia 21 de dezembro de 2017, antes, portanto, de encerrado aquele exercício social, situação em **que coube a todos os licitantes a entrega dos balanços referentes a 2016,** ficando "**vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios**", conforme dispõe a já mencionada Cláusula 7.4.1, e **vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta,** conforme art. 43 da Lei 8.666/1993.

Na ocasião, a empresa Vale Norte apresentou o patrimônio líquido de R\$11.042.957,78 (onze milhões,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

quarenta e dois mil, novecentos e cinquenta e sete reais e setenta e oito centavos), **inferior ao montante requerido pelo Edital.**

O órgão Municipal, contudo, deu prazo até 1º de maio de 2018 para apresentação de balanço patrimonial atualizado, com base no exercício de 2017, que comprovasse sua capacidade financeira de execução do objeto, beneficiando a empresa Vale Norte com norma não aplicável aos demais licitantes.

Diante desse prazo, a empresa Vale Norte apresentou documento que atesta o aumento do seu capital social, documento diverso do exigido no Edital, em 07 de novembro de 2017, em 07 de novembro de 2017, de R\$9.000.000,00 (nove milhões de reais) para R\$15.000.000,00 (quinze milhões de reais).

Além da evidente diferenciação entre os institutos do Patrimônio Líquido e do Capital Social, o que já foi exaustivamente demonstrado na Quota Ministerial n.º 37/2018 (evento 70 do processo apensado n.º 4374/2018) e na Quota Ministerial n.º 63/2018 (evento 315 dos presentes autos), **evidencia-se que foi deferida única e exclusivamente à empresa Vale Norte a possibilidade de complementar sua habilitação extemporaneamente, com documento diverso e referente a exercício diverso do exigido no Edital.**

Esses fatos, inclusive, foram atestados pela ICE nas respostas dos quesitos 1, 4, 5, 6, 7 e 10 da Informação n.º 03/2018 - ICE/DAM (evento 327), conforme Tabela 3, em que aquela Inspeção aduziu que as propostas das empresas



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Sanepav, Marquise, MB, Esquadra e Eco V. foram apresentadas considerando apenas o exercício de 2016, mas que a Prefeitura **flexibilizou** a mencionada regra para a empresa Vale Norte, garantindo que aquela juntasse o Balanço patrimonial e a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), referente também ao exercício de 2017.

Ainda segundo a ICE, se fossem obedecidas estritamente as normas do Edital, seriam habilitadas apenas as empresas Esquadra, Marquise e Sanepav, sendo que a flexibilização das normas para habilitar a empresa Vale Norte se deu para garantir a proposta mais vantajosa à Administração, mesmo em se tratando de documentos apresentados após o prazo das propostas e referente a exercício diverso.

A ICE reconhece, portanto, que a habilitação da empresa Vale Norte Ltda se deu em evidente flexibilização das normas editalícias, garantindo a uma das licitantes a aplicação de requisitos que não foram objetiva e impessoalmente aplicados às demais empresas interessadas, baseando-se em suposta vedação à formalidade excessiva.

Faz-se necessário apontar, contudo, que o mencionado princípio, quando excepcionalmente é utilizado no caso concreto, não dispensa os formalismos que recaem sobre a administração pública, mas aqueles que incidem sobre o particular, visto que aquela primeira está sempre vinculada à legalidade, à transparência e à persecução do interesse público, exigindo-se para seus atos as formas que são indispensáveis para as garantias da coletividade.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

O também denominado princípio do formalismo necessário, portanto, é aplicado acerca de formalidades do procedimento licitatório, que não devem dificultar excessivamente a livre participação de interessadas, ou impedir a habilitação dessas apenas em razão de vícios formais de pequena gravidade. **Este não autoriza a modificação das normas de habilitação em favor de uma só empresa, nem permitir que esta substitua o documento exigido por outro ou apresente parâmetro temporal que não foi exigido para as demais empresas, após o prazo permitido para habilitação. Isso porque o princípio da legalidade ao qual a Administração Pública deve respeito é óbice natural às mitigações de requisitos e respectivas e mudanças em surpresa.**

No caso, a lisura nas licitações e a consequente avaliação da habilitação de empresas é norma aplicada à Administração Pública, que apenas pode contratar com quem obedece aos requisitos mínimos e necessários para a boa prestação do serviço. O princípio aqui discutido não pode ser arguido pela Administração para que aquela se desfaça injustificadamente de normas que ela mesma se propôs a cumprir, uma vez que, antes de tudo, subentende-se que todas as restrições da Administração Pública, e mesmo as suas prerrogativas, são utilizadas para garantir o interesse da sociedade.

Há de se considerar, como já apontado, que a própria Lei 8.666/1993, em seu art. 43, veda expressamente a complementação da habilitação, demonstrando que a hipótese



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

é tão grave que não pode ser tratada como mera formalidade, passível de ser afastada com base no princípio da vedação à formalidade excessiva.

Repisa-se: o cumprimento ao prazo e aos requisitos da habilitação não é mera formalidade, sendo impossível a flexibilização ou modificação das normas editalícias para garantir que uma empresa específica seja habilitada.

Destaca-se, ademais, que o argumento da garantia à menor proposta também não prospera diante do caso concreto, tendo em vista que a habilitação das empresas é fase prévia à abertura das propostas, não interessando à Administração a avaliação do preço de empresa que não poderia ter sido habilitada, inclusive em razão dos indícios de inexequibilidade da proposta da licitante considerada vencedora, que será tratado em momento oportuno. **Não se vislumbra qualquer vantagem, ademais, em proposta apresentada por licitante que não comprovou os requisitos de habilitação e, conseqüentemente, a capacidade financeira de cumprir com as obrigações, mas que foi habilitada pelo ente público em afronta aos termos legais e editalícios, os quais foram flexibilizados exclusivamente para uma das participantes.**

Também não há de se falar da garantia de maior competitividade no certame se não há a utilização dos mesmos parâmetros para todas as interessadas. Do contrário, a permissão de diversos parâmetros em uma mesma licitação torna a disputa injusta, não isonômica e sem qualquer segurança jurídica, uma vez que qualquer modificação



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

inesperada pode ser levantada para favorecimento de uma ou outra empresa durante o certame.

A própria concessão de prazo diferenciado à empresa, por parte da Prefeitura, para complementação da habilitação, ademais, também gera indícios de que a Prefeitura Municipal de Mossoró buscou direcionar o resultado da licitação para favorecer interesses alheios ao público, não apenas flexibilizando, mas modificando normas do Edital, que ela própria criou para serem aplicadas a todas as licitantes, em atenção à necessidade específica de uma das participantes da licitação, burlando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da moralidade (art. 3º e 41 da Lei 8.666/1993), além de romper com a regra de que o Edital faz lei entre as partes.

É de se apontar, dessa forma, que permanece a irregularidade referente à apresentação extemporânea de documentos de habilitação pela empresa Vale Norte, os quais dizem respeito ao exercício de 2017, enquanto todas as demais tratam de 2016, inclusive porque o aumento no capital social da empresa Vale Norte decorreu única e exclusivamente do lucro acumulado aferido no exercício de 2017, sem o qual teria sido impossível praticar a medida.

Ainda quanto à inabilitação irregular da empresa, ressalta-se que a ICE, em resposta ao quesito n.º 20 da **Tabela 3**, aduziu, contraditoriamente ao posicionamento adotado nas outras respostas, que **as falhas encontradas no Demonstrativo de Resultado do Exercício (DRE) da Vale Norte não devem ser analisadas na fase das propostas, mas da**



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

própria habilitação, gerando como consequência a inabilitação da empresa no certame. Destaca-se, portanto, que a própria ICE reconheceu a gravidade dos fatos, demonstrando que essas falhas são indicativos do não cumprimento dos requisitos de habilitação por parte da empresa.

Essa argumentação corrobora o entendimento já adotado por este Órgão Ministerial de que foi irregular a adjudicação do objeto do certame à empresa que não foi capaz de comprovar sua capacidade financeira de cumprir com as obrigações, o que evidencia a necessidade de ser declarada a inabilitação da empresa Vale Norte da Concorrência n.º 05/2017, além de se impor a multa prevista no art. 107, II, "f", da Lei Complementar 464/2012.

II.2.2 Indícios de inexecuibilidade da proposta considerada vencedora

No curso do presente processo, foram apensados aos autos os documentos n.º 6474/2018 e n.º 5689/2018, em que as empresas SANEPAV Ltda e Esquadra Construções EIRELI, respectivamente, avaliam a exequibilidade da proposta da empresa Vale Norte com base no resultado da operação do seu faturamento líquido anual subtraído dos custos e despesas da atividade prestada, com a finalidade de verificar se há faturamento negativo por parte da empresa e consequente impossibilidade de continuação do serviço.

A ICE, nessa oportunidade, ratificou as conclusões da Informação 17 do processo apensado n.º 4374/2018 sobre a



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

correta habilitação da Vale Norte, sem maiores análises das contraditas das empresas Sanepav (documento apensado n.º 6474/2018) e Esquadra Construções (documento apensado n.º 5689/2018), e usou como fundamento para a suposta exequibilidade da proposta um dos Pareceres Técnicos do Gerente Executivo da SEIMURB lavrados durante o procedimento da licitação, que meramente avaliou se alguma das propostas estava abaixo do padrão mínimo de exequibilidade.

Em análise das alegações das interessadas e das normas aplicáveis ao caso, este Ministério Público verificou que, conforme dicção do inciso II do art. 48 da Lei 8.666/1993 informa que as propostas inexequíveis são aquelas desacompanhadas de documentação que "comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato", como foi o caso dos autos.

Com efeito, a análise do Demonstrativo de Resultado do Exercício (DRE) da Vale Norte, o qual esclarece o desempenho da entidade no decorrer do exercício financeiro, demonstrou que aquela desconsiderou os tributos sobre o lucro, em princípio e salvo prova em contrário, mascarando seus reais resultados e apresentando situação que não condiz com a realidade dos lucros e da capacidade financeira da entidade. Destaque-se que a conduta foi de encontro ao item 7.8.4 do Edital, o qual dispõe que o preço dos serviços cotados deve incluir "todos os custos diretos, indiretos, impostos, encargos sociais, benefícios e



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

serviços de fornecimentos necessários ao perfeito cumprimento do objetivo deste Certame”.

Questionado sobre essas informações nos quesitos 20, 21 e 22, a ICE demonstrou que, para fins de atestar a exequibilidade da proposta vencedora, analisou os critérios relacionados aos custos dos insumos e produtividade, com base nos preços paradigmas calculados por aquela Inspeção (tabela 56, fl. 78, evento 257, Relatório de Auditoria n° 02/2018 - ICE/DAM), os quais disseram respeito aos preços unitários praticados na Concorrência n.º 16/2010, atualizados até a presente data.

Em análise da mencionada tabela, todavia, verifica-se que aquela apenas diz respeito a uma comparação entre os preços considerados como paradigma e os preços da empresa Vale Norte, em que a ICE conclui que esta empresa concedeu à administração um “desconto” de 18% em relação àqueles preços. Não foi realizada qualquer avaliação quanto à composição dos valores unitários ou quanto aos demonstrativos financeiros da empresa que apontasse a contabilização de todos os seus custos para execução do serviço e a consequente exequibilidade da sua proposta.

Há, do contrário, uma ressalva quanto ao eventual dano ao erário que pode vir a ser gerado pela falta de fiscalização e medições do serviço, o que vem ocorrendo desde a Concorrência n.º 16/2010. Destaca-se, além disso, que os vícios identificados nessa última licitação quanto às medições e aferições de realização do serviço, assim quanto à formação do orçamento detalhado, maculam a sua



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

legitimidade, sendo impossível considerar seus preços para atestar possível "desconto" dado pela nova licitante. Afora a Concorrência n.º 16/2010 ter sido o único parâmetro para avaliar o aproximado dano ao erário das dispensas de licitação posteriores a ela (havendo danos que sequer puderem ser quantificados em razão da constatação da própria ICE de que as medições não foram válidas), não pode ser a base ideal de preços para os serviços da Concorrência n.º 05/2017, uma vez se encontrar irregular.

Não foi afastado, portanto, o argumento da possível inexequibilidade da proposta da empresa Vale Norte Ltda, inclusive em razão das inconsistências do DRE, que deixou de incluir custos diversos em seus resultados, como os encargos trabalhistas.

A situação é prejudicial porque o maior item de custo de um serviço é a remuneração dos empregados que serão reservados à execução da atividade e dos encargos sociais e trabalhistas que a legislação determina, além de outros benefícios concedidos aos trabalhadores por força de acordos e convenções coletivas. A simples exclusão desses encargos da proposta das licitantes já prejudica a continuidade do serviço, visto que esses são dispêndios que afetam no lucro da empresa naquele determinado exercício.

No caso específico da Vale Norte, **mesmo se desconsiderada a sua evidente habilitação irregular por descumprimento dos termos do Edital**, verifica-se que esta divulgou seus Demonstrativos de Resultados dos exercícios de 2016 e 2017 (fl. 77, volume VII e fl. 61, Volume XVII,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

\\srv-fs01\NAODIGITALIZADOS\DE\014657_2016\3°CD\
CONCORRENCIA05 2017 SEIMURB - LIMPEZA URBANA - EM
ANDAMENTO) desconsiderando os tributos sobre o lucro, de
forma a mascarar seus reais resultados, em princípio e
salvo prova em contrário, apresentando situação que não
condiz com a realidade dos lucros e da capacidade
financeira da entidade.

A

Tabela 5 a seguir demonstra como foi apresentada a DRE da
empresa Vale Norte na presente licitação:

Tabela 5 - Demonstração do Resultado Exercício – DRE, dos anos de 2016 e 2017

DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO - DRE		
	2016	2017
Receita Bruta	R\$22.963.684,95	R\$39.620.092,84
Receita Bruta com Serviços	R\$22.963.684,95	R\$39.620.092,84
Dedução da Rec. Bruta	-R\$2.484.690,20	-R\$4.102.720,79
Tributos e Contribuições	-R\$2.484.690,20	-R\$4.102.720,79
Receita Líquida	R\$20.478.994,75	R\$35.517.372,05
Custo dos Serviços Prestados	-R\$14.301.016,83	-R\$21.176.308,61
Lucro Bruto	R\$6.177.977,92	R\$14.341.063,44
Despesas Operacionais	-R\$54.086,12	-R\$409.454,42
Lucro do Exercício	R\$6.123.891,80	R\$13.931.609,02

Diante dessa constatação, este Ministério Público
apurou o valor do Imposto de Renda Pessoa Jurídica e a
Contribuição Social do Lucro Líquido para os anos de 2016 e
2017, de acordo com a legislação vigente sobre os impostos
para empresas do lucro presumido¹¹, como é o caso da Vale

¹¹ IRPJ para empresas optantes do lucro presumido: Art. 15, §1º, inciso III, da Lei 9.249/1995 e Art. 28 da Lei 9.249/1995. CSLL para empresas optantes do lucro presumido: Art. 20, da Lei 9.249/1995 e Art. 3º, inciso III da Lei 7.689/1988.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Norte (documentos apresentados à fl. 07, evento 20, processo apensado n.º 6474/2018-TCE). Ressalte-se que o valor destes impostos deve constar tanto no Balanço Patrimonial da empresa, na modalidade de obrigações tributárias, quanto no DRE do exercício, no qual será deduzido do lucro bruto para se encontrar o verdadeiro lucro da entidade naquele determinado ano.

A apuração dos mencionados tributos se encontra na **Tabela 6**, a seguir:

Tabela 6 - Apuração IR/CS

APURAÇÃO DO IRPJ/CSLL		
	2016	2017
Receita Bruta	R\$22.963.684,95	R\$39.620.092,84
Base 32%	R\$7.348.379,18	R\$12.678.429,71
IRPJ 15%	R\$1.102.256,88	R\$1.901.764,46
IRPJ ADC 10%	R\$710.837,92	R\$1.243.842,97
Total do IRPJ	R\$1.813.094,80	R\$3.145.607,43
CSLL	R\$661.354,13	R\$1.141.058,67
IRPJ + CSLL	R\$2.474.448,92	R\$4.286.666,10

Com base nessa apuração, destarte, foram evidenciados os lucros mais próximos da realidade, conforme a **Tabela 7** - demonstrativo do resultado do exercício dos anos de 2016 e 2017, que se segue.

Tabela 7 - DRE com IR e CS

DEMONSTRATIVO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO - DRE		
	2016	2017
Receita Bruta	R\$22.963.684,95	R\$39.620.092,84
Receita Bruta com Serviços	R\$22.963.684,95	R\$39.620.092,84
Dedução da Rec. Bruta	-R\$2.484.690,20	-R\$4.102.720,79
Tributos e Contribuições	-R\$2.484.690,20	-R\$4.102.720,79



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

DEMONSTRATIVO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO - DRE		
	2016	2017
Receita Líquida	R\$20.478.994,75	R\$35.517.372,05
Custo dos Serviços Prestados	-R\$14.301.016,83	-R\$21.176.308,61
Lucro Bruto	R\$6.177.977,92	R\$14.341.063,44
Despesas Operacionais	-R\$54.086,12	-R\$409.454,42
Lucro antes do IRPJ e CSLL	R\$3.693.287,72	R\$13.931.609,02
IRPJ e CSLL	-R\$1.218.838,80	-R\$4.286.666,10
Lucro do exercício	R\$2.474.448,92	R\$9.644.942,92

Como se verifica pelas tabelas acima, deste modo, é possível concluir que o lucro real do exercício de 2016 foi de apenas 19,90% do que foi informado, enquanto o lucro real do exercício de 2017 refere-se a apenas 69,23% do informado na respectiva DER.

A desconsideração do IRPJ e do CSLL do DRE, portanto, em uma provável tentativa de tornar mais atrativos os lucros dos exercícios em avaliação, esconde o real desempenho econômico da empresa, deixando de atestar a realidade dos fatos e se tornando completamente ineficaz para fins de comprovar a sua produtividade e a exequibilidade da proposta.

Tais levantamentos, os quais evidenciam lucro muito inferior ao inicialmente informado, juntamente com a alegação de que a Vale Norte possui apenas a Prefeitura de Mossoró como cliente (documentos apresentados à fl. 10, evento 20, processo apensado n.º 6474/2018-TCE), demonstram o risco temerário de que qualquer atraso do pagamento das parcelas contratuais por parte da Prefeitura de Mossoró levaria a empresa ao encerramento de suas atividades. Há,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

nesse sentido, total dependência da entidade com esta contratação, salvo prova em contrário, assim como fica demonstrada a incapacidade financeira da empresa de se manter sozinha.

Quanto a este ponto, ainda é necessário destacar a alegação da ICE de que as inconsistências nesses demonstrativos não devem ser analisadas na fase das propostas, mas na própria habilitação, sendo capaz de inabilitar a empresa, como já se destacou no item anterior.

Este Ministério Público de Contas entende, todavia, com base no já mencionado inciso II do art. 48 da Lei 8.666/1993, que a completude das propostas quanto a demonstração da adequação dos seus custos dos insumos e dos seus coeficientes de produtividade importam para a própria exequibilidade da proposta e, portanto, devem ser também avaliados nesta fase, caracterizando-se como mais uma irregularidade na contratação da empresa Vale Norte Ltda. por meio da Concorrência n.º 05/2017.

Essa irregularidade, consistente na contratação de empresa com proposta inexequível, impõe a aplicação da multa prevista no art. 107, II, "f" da Lei Complementar 464/2012.

II.2.3 Ausência de estudo do impacto orçamentário financeiro

No Relatório de Auditoria n.º 02/2018 - ICE/DAM (evento 257, fl. 72), a Inspeção de Controle Externo verificou a ausência de estudo de impacto da despesa, o que



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

seria capaz de macular a sua regularidade, conforme os argumentos já inferidos no item **II.1.2 Ausência de estudo de impacto** quanto à Concorrência n.º 16/2010.

Ocorre que, até a presente data, não foi corrigida tal irregularidade, como atestou a própria ICE em resposta ao quesito n.º 23 da **Tabela 3**. Não se mostra razoável, dessa forma, que aquela Inspeção tenha sugerido, no mesmo Relatório de Auditoria (evento 257, fls. 80/81), a manutenção da contratação diante de irregularidades atestadas em suas próprias Informações Técnicas, sem a devida justificativa capaz de afastar o vício.

Destaca-se que o questionamento deste *Parquet* se prestou justamente a esclarecer se a justificativa para superação do fato ilícito apontada pela ICE se fundamentava em alguma diligência elucidativa empreendida por aquela Inspeção durante a produção do Relatório de Auditoria n.º 02/2018 que não foi demonstrado no texto de sua manifestação, uma vez que nenhum dos interessados apresentou documentação extintiva, impeditiva ou modificativa deste fato em suas defesas.

Como não há qualquer documentação e a própria ICE apontou ausência de competência para tal, ratificada está a irregularidade, sendo ilógica a conclusão contrária, não fundada em nenhum documento ou fato, que foi tomada pela ICE durante o curso da mesma manifestação, uma vez que não houve modificação do contexto probatório e fático durante a produção do Relatório de Auditoria n.º 02/2018 - ICE/DAM (evento 257).



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Permanece, portanto, a falha da ausência de estudo de impacto da despesa, sendo impossível atestar a capacidade do ente público de arcar com a contratação, de forma que se supõe a impossibilidade financeira de que aquela seja realizada sem a geração de riscos para a Administração, devendo ser aplicada a multa prevista no art. 107, II, "f", da Lei Complementar 464/2012.

II.2.4 Infringência ao princípio orçamentário da anualidade

Quanto a presente irregularidade, tem-se que a ICE, na oportunidade da análise da Concorrência n.º 16/2010, defendeu que aquela não poderia ter sido firmada por 60 (sessenta) meses, uma vez que o princípio da anualidade apenas permite contratações pelo período de um ano, mesmo que essas venham a ser prorrogadas até o limite de 60 (sessenta) meses, conforme demonstrado no item **II.1.6 Infringência ao princípio orçamentário da anualidade e utilização de marco temporal irregular para formalização de aditivos**.

Apesar desse posicionamento publicizado nos autos, a ICE entendeu, no Relatório de Auditoria n.º 02/2018 - ICE/DAM, que deveria ser mantida a contratação advinda da Concorrência n.º 05/2017 pelos 48 (quarenta e oito) meses previstos para sua vigência, apenas ressaltando a realização de aditivos de valor.

Não é possível a utilização de dois parâmetros diversos para a análise de situações similares sem se fundar em fatos que autorizem o tratamento não isonômico



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

das interessadas, uma vez que já foi considerada irregular a realização de licitação por prazo superior ao do crédito orçamentário, com base no art. 57 da Lei 8.666/1993. Permanece, assim, a impropriedade descrita em epígrafe, devendo ser aplicada a multa prevista no art. 107, II, "f", da Lei Complementar 464/2012.

II.2.5 Da inexistência de restrição da competição pela norma proibitiva à participação de consórcios

Quanto à suposta irregularidade da restrição ao caráter competitivo da licitação diante da proibição da participação de consórcios, este Ministério Público de Contas acolhe os argumentos da Administração Pública.

Com efeito, a escolha pela permissão de formação de consórcio é discricionária da administração pública, que deverá fazê-lo segundo seus critérios de conveniência e oportunidade, o que não significa a redução do caráter competitivo.

Uma vez entendendo que o melhor serviço seria prestado por meio de empresa especializada, não unida em consórcio, é lícito à Administração proceder com determinada escolha, como ocorreu no caso dos autos.

III – CONCLUSÃO

Diante de todos os argumentos demonstrados no corpo desta manifestação, este Ministério Público de Contas opina pela irregularidade das despesas descritas nos autos, com



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

base no art. 75, II, IV da Lei Complementar 464/2012, devendo ser aplicadas as multas previstas no art. 107 do mesmo diploma, conforme os itens desta manifestação, aos gestores previstos na **Tabela 4**.

Em relação à Concorrência n.º 05/2017, ademais, tendo em vista a habilitação irregular da empresa Vale Norte Ltda, conforme cabalmente demonstrado no item

II.2 DA CONCORRÊNCIA N.º 05/2017, este *Parquet* requer que seja determinada a sua inabilitação, extirpando do certame o vício da contratação e aproveitando todos os demais atos considerados regulares, dando-se continuidade ao julgamento das propostas, de forma que se observe, em especial, a capacidade operacional da empresa considerada vencedora, com base em todos os parâmetros de exequibilidade necessários para atestar os fatos.

Pugna o *Parquet* que a Prefeitura Municipal de Mossoró realize o estudo de impacto financeiro da despesa, conforme definido pelo art. 16 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de nulidade do ato, assim como obedeça ao princípio da anualidade na contratação, conforme art. 57 da Lei 8.666/1993.

Recomenda o Ministério Público de Contas, por fim, que seja aprimorado o sistema de fiscalização da execução do contrato, para que se afira a fiel execução deste em curtos períodos, que não apenas as datas imediatamente anteriores ao pagamento das parcelas. A fiscalização, assim, que cabe à Administração Pública, deve passar a apresentar os devidos livros de ocorrência da execução do contrato, como



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

demanda o art. 67, §1º da Lei 8.666/1993, além se serem utilizadas as unidades corretas de medição e aferição dos serviços, inclusive com a pesagem dos resíduos sólidos e com respectivos registros diários das pesagens e das viagens realizadas na coleta de lixo urbano.

Para fins de se comprovar o cumprimento desta determinação, portanto, deve ser aberto prazo para que o Município demonstre a adequação de seus sistemas de fiscalização, inclusive com a aquisição das devidas balanças e outros instrumentos necessários.

Natal/RN, 22 de março de 2019.

LUCIANA RIBEIRO CAMPOS
Procuradora do Ministério Público de Contas/RN