

## CONSULTA Nº 56/2019

## PROCEDIMENTO Nº IDEA 069.0.99681/2015

### SUMÁRIO

<b>1. Do objeto da consulta</b>	<b>01</b>
<b>2. Da orientação técnico-jurídica nº 09/2019 do CAOPAM</b>	<b>02</b>
<b>3. Da concorrência pública nº 002/2009</b>	<b>03</b>
<b>4. Da concorrência pública nº 001/2014</b>	<b>15</b>
<b>5. Do contrato nº 296/2012 para construção de creche e do contrato nº 200/2014 para construção de quadra escolar no Município de Catu</b>	<b>20</b>
<b>6. Conclusão</b>	<b>21</b>

### ***1 – Do objeto da consulta***

Trata-se de consulta efetuada pela Promotora de Justiça Márcia Munique Andrade de Oliveira, com atuação perante a 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Catu.

O órgão de execução formulou consulta ao CAOPAM com o propósito de obter complementação da orientação técnico-jurídica exposta na consulta nº 09/2019, que tratou sobre existência de superfaturamento e a efetiva prestação de serviços na contratação de empresa de coleta de resíduos sólidos e limpeza urbana pelo Município de Catu, tendo em vista o acesso posterior do órgão de execução aos documentos da concorrência pública nº 001/2014, que não foram objeto de análise na primeira consulta elaborada pelo Centro de Apoio. Os questionamentos ministeriais foram elaborados nos seguintes termos, os quais cingem a resposta a ser elaborada pelo CAOPAM:

**Primeiro pedido do órgão de execução:**

Face ao teor da resposta do CEAT de fls. 302/303, realize-se consulta perante o CAOPAM, via e-mail, encaminhando cópia da referida resposta, do ofício de fls. 310/315 e do presente despacho, solicitando orientação sobre como proceder para realizar análise acerca da existência de superfaturamento de preços e a efetiva prestação dos serviços em relação à contratação de empresa de coleta e limpeza urbana pelo Município.

**Solicitação de documentos pelo CAOPAM:**

Cumprimentando-a cordialmente, servimo-nos do presente para solicitar a V. Excelência que, se possível, encaminhe ao e-mail do CAOPAM cópia digitalizada dos documentos mencionados no despacho do Inquérito Civil IDEA nº 069.0.99681/2015, são eles:

- a) cópias integrais dos procedimentos licitatórios ou dispensa/inexigibilidade de licitação ou aditivos contratuais, realizados nos anos de 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, com todas as atas, contratos e possíveis aditivos, respectivos processos de pagamento, planilhas de medição, notas de empenho e cheques de pagamento, relativos à contratação da empresa de limpeza urbana que presta serviços neste Município;
- b) e se, acaso existente, cópia do termo de ocorrência lavrado pelo TCM.

**Segundo pedido do órgão de execução:**

Sirvo-me do presente ofício para encaminhar a V. Exa., em mídia digital, cópia dos anexos do Inquérito Civil acima referido, em complementação aos arquivos já disponibilizados no IDEA, em atendimento ao quanto solicitado via e-mail.

Com o propósito de fornecer os subsídios solicitados e respeitada a independência funcional do órgão de execução, o **CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE PROTEÇÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA – CAOPAM**, com amparo no art. 17, da Resolução nº 006/2009, do Colégio de Procuradores de Justiça, bem como no art. 3º, V, IX, XIII do Ato Normativo nº 027/2014, da Procuradoria-Geral de Justiça, apresenta a seguinte análise técnico-jurídica.

## **2 – Da orientação técnico-jurídica nº 09/2019 do CAOPAM**

Inicialmente, cumpre destacar que a consulta técnico-jurídica nº 09/2019, elaborada pelo CAOPAM, baseou-se no edital da concorrência pública nº 001/2014, o qual fundamentou a contratação da empresa ECOLURB ENGENHARIA CONSERVAÇÃO E LIMPEZA URBANA LTDA (CNPJ 10.490.906/0001-95) para execução de coleta de resíduos sólidos e limpeza urbana dos logradouros do Município de Catu. Àquela época, verificou-se que o Ministério Público não possuía documentação completa do referido procedimento licitatório e aos pagamentos efetuados, razão pela qual o CAOPAM solicitou documentos complementares com o propósito de analisar a “existência de superfaturamento de preços e efetiva prestação dos serviços”, exame esse que será efetuado na sequência.

Para o melhor desenvolvimento do presente trabalho, imperioso destacar que, na consulta anterior, o Centro de Apoio Operacional manifestou-se no sentido da irregularidade, em tese, de alguns aspectos do edital da concorrência pública nº 001/2014, conforme segue:

*(i) Existência de cláusulas potencialmente restritivas à ampla concorrência no edital nº 001/2014:*

a) Exigência de apresentação de garantia da proposta antes mesmo do término do prazo final para apresentação das propostas, conforme se extrai da cláusula 7.1.1. do edital (fl. 14 – parte 1), cuja natureza é amplamente reconhecida como restritiva à livre competição, haja vista que institui etapa procedimental que permite tanto à Administração Pública, quanto aos demais concorrentes, saberem de antemão quais as empresas que participarão da licitação.

b) Exigência de capacidade econômica exagerada, nos termos da cláusula

“9.4.3.3” (fl. 18 – parte 1). Com efeito, as cláusulas “9.4.3.3 a 9.4.3.5”, ao prever a forma de avaliação da capacidade financeira dos licitantes, apresentam excesso na exigência de capacidade econômica, o que pode configurar um aspecto restritivo ao caráter competitivo da licitação, inibindo a participação de potenciais interessados por não preencherem os requisitos editalícios. Observe-se que há duas irregularidades: (i) o Administrador não definiu um critério único de aferição da capacidade econômica, optando por exigir “capital social” ou “patrimônio líquido”; (ii) ao exigir o “capital social” ou o “patrimônio líquido” acrescido da garantia de proposta, torna a exigência excessiva, vez que a Lei de Licitação não os define como critérios cumulativos, sendo aplicável ou um ou outro.

c) Exigência de visita técnica como critério de habilitação no certame, nos termos da cláusula 9.4.4.11 (fl. 21 – parte 1). A exigência de visita técnica constitui expediente considerado ofensivo à livre competição, por impor contatos prévios (e, em geral, desnecessários) entre os agentes públicos e os competidores, propiciando ocasião para ajustes destinados a frustrar a licitude do procedimento licitatório.

*(ii) Existência de questões substanciais que podem configurar irregularidade no instrumento contratual e na execução do objeto contratado:*

a) Ainda que seja serviço de natureza contínua, as sucessivas prorrogações ao contrato firmado com a ECOLURB ENGENHARIA CONSERVAÇÃO E LIMPEZA URBANA LTDA devem respeitar os limites legais previstos no artigo 57, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993, a exposição das justificativas e alterações que não impliquem em modificação das condições de contratação consolidadas no edital e no respectivo contrato administrativo.

b) Possível valor exagerado para contratação da empresa ECOLURB ENGENHARIA CONSERVAÇÃO E LIMPEZA URBANA LTDA, conforme apontado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia no julgamento da prestação de contas do exercício financeiro de 2015. Imperioso acrescentar que, em regra, os valores dos termos aditivos não poderiam exceder aos valores anualmente

pagos à ECOLURB previstos no contrato inicial (R\$ 8.131.074,00), acrescido do fator de correção também previsto nesse ajuste.

c) Possível inexecução contratual, haja vista que a efetiva comprovação da prestação de serviços depende da utilização de meio adequado de medição que, a princípio, seria a pesagem dos resíduos sólidos coletados, o que, ao que parece, não foi observado.

Dessa forma, tecidas essas considerações iniciais, passamos à análise da documentação complementar encaminhada pelo órgão de execução.

### **3 – Da concorrência pública nº 002/2009**

A documentação encaminhada dá conta de que a primeira contratação do Município de Catu com a empresa ECOLURB - ENGENHARIA CONSERVAÇÃO E LIMPEZA URBANA LTDA ocorreu em 10 de junho de 2009, através do procedimento licitatório concorrência pública nº 002/2009 e da formalização do contrato nº 151/2009.

Na concorrência pública nº 002/2019, houve a contratação da ECOLURB para cumprimento dos seguintes objetos relacionados à limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos:

X  
X  
X  
X  
X  
X

## CLÁUSULA PRIMEIRA - I

Constitui objeto deste contrato:  
1.1. Coleta transporte de comerciais, utilizando-se  
1.2. Desobstrução de R  
Equipamento VAC ALL.  
1.3. Desobstrução de dre  
1.4. Varrição Manual co  
1.5. Equipe Padrão para  
1.6. Remoção de Entulh  
1.7. Roçagem Mecânica  
1.8. Irrigação de Praças  
1.9. Varrição mecanizada.  
1.10. Lavagem e desinfec  
1.11. Poda de árvores mé  
1.12. Coleta e transporte  
conforme características  
integrante e indissociável

Para a satisfação das obrigações, a Administração Pública pactuou o valor global do contrato em R\$ 3.949.080,00, com base no regime de execução de empreitada por menor preço unitário, ou seja, a contratação do serviço deu-se por preço certo de unidades determinadas (art. 6º, VIII, “b” da Lei Federal nº 8.666/1993), prevendo cláusula de reajustamento dos preços se a execução contratual ultrapassasse um ano da data da apresentação da proposta (item 2.5).

A cláusula 4.4 do contrato nº 151/2009 dispôs que *a vigência contratual era de 08 (oito) meses*, contados da data da assinatura (em 10 de junho de 2009). Verifica-se que o contrato foi assinado na gestão da prefeita GILCINA LAGO DE CARVALHO, com apoio do Secretário Municipal de Infraestrutura JOSELITO DE SOUZA, tendo por representante da ECOLURB, o Sr. TULIO VILAS BOAS REIS, conforme segue:

## CLÁUSULA QUARTA - DO PRAZO DA EXECUÇÃO E DA VIGÊNCIA

4.1 O prazo para início da execução deste serviço será 05 (cinco) dias a partir da assinatura do contrato.

4.2 Os serviços ora licitados serão fornecidos mediante ordem de serviço, de acordo com as necessidades da Secretaria Municipal de Infra Estrutura.

4.3 Poderá este contrato ser prorrogado, mediante termo aditivo, de acordo com o art. 57, da Lei Federal 8.666/93.

4.4 O prazo de vigência deste Contrato será de 08(oito) meses, a contar da data de assinatura.

Ressalva-se que, em relação ao valor mensal do serviço, não há disposição expressa no contrato. Contudo, por decorrência lógica, dividindo o valor total pelo prazo de oito meses, pode-se concluir que o valor mensal era de R\$ 493.635,00.

Em continuidade, identifica-se nos autos que foram assinados *oito termos aditivos ao contrato nº 151/2009*, em que pese constarem nos autos apenas o sexto, o sétimo e o oitavo termos.

O *sexto termo aditivo* ao contrato nº 151/2009, celebrado entre o Município de Catu e a empresa ECOLURB, para vigorar pelo *prazo de 08 (oito) meses*, no período de 02 de janeiro a 09 de junho de 2013, no valor mensal de R\$ 493.635,00, teve por justificativa a inviabilidade de procedimento licitatório em face do início de mandato do prefeito. Nesse sentido:

## **CLAUSULA PRIMEIRA DO OBJETIVO DO TERMO ADITIVO**

O presente Termo Aditivo tem por objeto o Contrato de Prestação de Serviços de **CONSERV. E LIMPEZA URB.** celebrado entre o Município de Catu e a empresa ECOLURB, em conformidade com a Cláusula Segunda (Do Prazo) do original pelo período de 08 (oito) meses, a contar de 02 de janeiro de 2013, nos termos do art. 57, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

## **CLAUSULA SEGUNDA DO PREÇO DO TERMO ADITIVO**

O presente Termo Aditivo, com o valor total de R\$ 493.635,00 (quatrocentos e noventa e três mil e trinta e cinco reais), será pago pelo **CONTRATANTE** sob regime de pagamento à vista, após atesto da Nota Fiscal/Fatura emitida pelo contratado.

**Parágrafo único.** Os pagamentos serão realizados em nome do **CONTRATANTE**, sob o nº de inscrição estadual nº 3593-9, em nome da **CONTRATADA**.

## **CLAUSULA QUARTA DA JUSTIFICATIVA**

Justifica-se o presente Ter ocorrido no dia 01 de janeiro e Economicidade mantendo em bem como seguindo os prazos abertura do novo procedimento

O sétimo termo aditivo ao contrato nº 151/2009, celebrado entre o Município de Catu e a empresa ECOLURB, para vigorar pelo *prazo de 08 (oito) meses*, no período de 07 de junho de 2013 a 07 de fevereiro de 2014, no valor mensal de R\$ 493.635,00, seguiu-se à justificativa da inviabilidade de procedimento licitatório em face da posse do prefeito em 01 de janeiro de 2013. Nesse aspecto:

## **CLAUSULA PRIMEIRA DO OBJETIVO DO TERMO ADITIVO**

O presente Termo Aditivo tem Prestação de Serviços de Limpeza entre o Município de Catu e a ECOLURB LTDA Ltda., em 10 (dez) meses, do 5º Termo Aditivo que prorrogou por (oito) meses, estando este Termo Aditivo em conformidade com o art. 57, inciso II da Lei Federal nº. 8

## **CLAUSULA SEGUNDA DO PREÇO DO TERMO ADITIVO**

O presente Termo Aditivo, com o valor de R\$ 493.635,00 (quatrocentos e noventa e três mil e trinta e cinco reais) será pago pelo CONTRATANTE sob regime de pagamento à vista, após atesto da Nota Fiscal/Fatura.

*Parágrafo único.* Os pagamentos serão realizados em nome dos respectivos créditos serem lançados em nome do CONTRATANTE, sob o nº 3593-9, em nome da CONTRATADA.

X

X

X

X

X

X



## **CLAUSULA QUARTA DA JUSTIFICATIVA**

Justifica-se o presente Ter  
ter ocorrido no dia 01 de janeiro  
e Economicidade mantendo em  
bem como seguindo os prazo  
abertura do novo procedimento

O oitavo termo aditivo ao contrato nº 151/2009, celebrado entre o Município de Catu e a empresa ECOLURB, para vigorar pelo *prazo de 08 (oito) meses*, no período de 06 de fevereiro a 06 de agosto de 2014, no valor mensal estimado em R\$ 493.635,00, teve por justificativa a necessidade da continuidade da prestação de serviços e manutenção do preço e condições inicialmente pactuadas, nos termos abaixo:

## **CLÁUSULA PRIMEIRA DO OBJETIVO DO TERMO ADITIVO**

O presente Termo Aditivo tem  
Prestação de Serviços de Limpeza  
entre o Município de Catu e a  
URBANA LTDA Ltda., em 10 de  
do 5º Termo Aditivo que prorroga  
(oito) meses, estando este Termo  
inciso II da Lei Federal nº. 8.666

## **CLÁUSULA SEGUNDA DO PREÇO DO TERMO ADITIVO**

O presente Termo Aditivo, com o  
493.635,00 (quatrocentos e noventa  
CONTRATANTE sob regime de  
após atesto da Nota Fiscal/Faturamento

*Parágrafo único.* Os pagamentos  
os respectivos créditos serem feitos  
3593-9, em nome da CONTRATADA

X

X

X

X

## CLAUSULA QUARTA DA JUSTIFICATIVA

Justifica-se o presente  
prestação de serviços previs  
condições inicialmente pactua

Com base nisso, nota-se que, em tese, as sucessivas prorrogações não violaram o ordenamento jurídico, tendo em vista o permissivo legal do art. 57, II, da Lei Federal nº 8.666/1993, que autoriza o prolongamento temporal de contratos de prestação de serviços contínuos, desde que limitada ao período total de sessenta meses (no caso dos autos, perdurou nos anos de 2009 a 2014). Vejamos:

**Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:**

(...)

**II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;**

(...)

**§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.**

**§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.**

**§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.**

(sublinhamos)

Dessa forma, a partir da análise formal dos termos do contrato de prestação de serviço nº 151/2009 e seus aditivos, e tendo em vista que houve a manutenção do valor contratado, não há irregularidade formal a ser destacada. Nesse ponto, *cumprе registrar que não há nos autos cópia do procedimento licitatório (concorrência pública nº 002/2019), de forma que não são feitas considerações*

sobre eventual irregularidades em sua tramitação. É certo, no entanto, que os processos de pagamentos referentes ao ano de 2013 foram juntados aos autos, razão pela qual teceremos algumas considerações acerca desse ponto.

Da análise dos autos, verifica-se que os pagamentos realizados pelo Município de Catu, em favor da empresa ECOLURB, tinham por fundamento as medições realizadas pela empresa com base nos serviços prestados a cada 15 dias. Vejamos, por exemplo, o mês de janeiro de 2013:

PREFEITURA MUNICIPAL DE CATU - BAHIA  
SECRETARIA DE INFRA-ESTRUTURA DE SERVIÇOS PÚBLICOS  
SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA  
EMPRESA: ECOLURB ENGENHARIA CONSERVAÇÃO E LIMPEZA URBANA LTDA

**MEDIÇÃO MENSAL**

ITEM	DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS	UNID	QUANT	PREÇO UNIT.	PREÇO TOTAL
1	COLETA DOMICILIAR	TON	758	96,85	73.412,30
2	DESOBSTRUÇÃO DE REDE DE DRENAGEM EQUIP. VACALL	humaq	0	100,00	0,00
3	DESOBSTRUÇÃO DE REDE DE DRENAGEM EQUIP. SWERJET	humaq	0	75,00	0,00
4	VARRIÇÃO MECANIZADA	KM	145	68,00	9.860,00
5	EQUIPE PADRÃO	Hh	4.811	18,75	90.206,25
6	ROÇAGEM MECANIZADA	Hh	1.192	8,20	9.774,40
7	COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS CONGENERES	TON	678	37,54	25.452,12
8	RETIRADA DE ENTULHO	TON	746	39,86	29.735,56
9	LAVAGEM DESINFECÇÃO DE FEIÇAS	M2	7.800	0,80	6.240,00
10	VARRIÇÃO MANUAL	KM	1.351	57,10	77.142,10
11	PODA DE ARVORES DE GRANDE PORTE	HXM	0	7,85	0,00
12	IRRIGAÇÃO DE PRAÇAS E JARDINS	humaq	0	15,88	0,00
<b>TOTAL NO MÊS</b>					<b>321.822,73</b>
TREZENTOS E VINTE UM MIL OITOCENTOS VINTE DOIS REAIS E SETENTA TRÊS CENTAVOS					
PERÍODO 01/01/2013 A 15/01/2013					DATA 01/02/2013

X  
X  
X  
X  
X  
X  
X  
X  
X

PREFEITURA MUNICIPAL DE CATU - BAHIA  
SECRETARIA DE INFRA-ESTRUTURA DE SERVIÇOS PÚBLICOS  
SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA  
EMPRESA: ECOLURB ENGENHARIA CONSERVAÇÃO E LIMPEZA URBANA LTDA

**MEDICÃO MENSAL**

ITEM	DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS	UNID	QUANT/	PREÇO UNIT.	PREÇO TOTAL
1	COLETA DOMICILIAR	TON	687	96,85	66.535,95
2	DESOBSTRUÇÃO DE REDE DE DRENAGEM EQUIP. VACALL	homem	0	100,00	0,00
3	DESOBSTRUÇÃO DE REDE DE DRENAGEM EQUIP. SWERJET	homem	0	75,00	0,00
4	VARRIÇÃO MECANIZADA	KM	188	68,00	12.784,00
5	EQUIPE PADRÃO	HR	4.163	18,75	78.056,25
6	ROÇAGEM MECANIZADA	HR	1.412	8,20	11.578,40
7	COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS CONGÊNERES	TON	684	37,54	25.677,36
8	RETIRADA DE ENTULHO	TON	721	39,86	28.739,06
9	LAVAGEM DESINFECÇÃO DE FEIRAS	M2	6.500	0,80	5.200,00
10	VARRIÇÃO MANUAL	KM	1.196	57,10	68.291,60
11	PODA DE ARVORES DE GRANDE PORTE	HRM	0	7,85	0,00
12	IRRIGAÇÃO DE PRAÇAS E JARDINS	homem	0	15,88	0,00
<b>TOTAL NO MÊS</b>					<b>296.862,62</b>
DUZENTOS E NOVENTA SEIS MIL OITOCENTOS SESSENTA DOIS REAIS E SESSENTA DOIS CENTAVOS.					
PERÍODO 16/01/2013 A 31/01/2013					DATA 01/02/2013

Verifica-se que, para cada medição realizada, a empresa ECOLURB apresentava uma nota fiscal correspondente aos serviços prestados quinzenalmente. Observe-se que, no mês de janeiro de 2013, foram apresentadas duas notas fiscais, uma no valor bruto de R\$ 321.822,73 (valor líquido de R\$ 305.731,59), outra no valor bruto de R\$ 296.862,62 (valor líquido de R\$ 282.019,49), totalizando o valor bruto de R\$ 618.685,25 (valor líquido de R\$ 587.751,08). Infere-se dos autos que os valores foram adimplidos pela Administração Pública (conforme liquidação e emissão de cheques), conforme segue:

**DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS**  
Execução de Limpeza urbana, no período  
Descrição dos Serviços:  
COLETA DOMICILIAR  
DESOB. DE REDE DE DRENAGEM EQUIP. VACA  
DESOB. DE REDE DE DRENAGEM EQUIP. SWER  
VARRIÇÃO MECANIZADA  
EQUIPE PADRÃO  
ROÇAGEM MECANIZADA  
COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS CONG  
RETIRADA DE ENTULHO  
LAVAGEM DESINFECÇÃO DE FEIRAS  
VARRIÇÃO MANUAL  
PODA DE ARVORES DE GRANDE PORTE  
IRRIGAÇÃO DE PRAÇAS E JARDINS  
MÃO DE OBRA - R\$ 64.

---

**RETENÇÕES FEDERAIS**

PIS (R\$)	0,00	COFINS (R\$)	0,00
-----------	------	--------------	------

---

**VALORES**

Valor dos Serviços (R\$)	De
321.822,73	321.822,73
ISS (R\$)	ISS
0,00	11

---

**OUTRAS INFORMAÇÕES**  
Imposto retido pelo tomador.

DESCRIBÇÃO DOS SERVIÇOS	
EXECUÇÃO DE LIMPEZA URBANA, NO PERÍODO	
DESCRIBÇÃO DOS SERVIÇOS:	
COLETA DOMICILIAR	
RECONSTRUÇÃO DE REDE DE DRENAGEM EQ	
RECONSTRUÇÃO DE REDE DE DRENAGEM EQ	
VARRIÇÃO MECANIZADA	
EQUIPE PADRÃO	
ROÇAGEM MECANIZADA	
COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS CONGE	
RETIRODA DE ENTULHO	
LAVAGEM DESINFECÇÃO DE FÉRIAS	
VARRIÇÃO MANUAL	
CADA DE ÁRVORES DE GRANDE PORTE	
IRRIGAÇÃO DE PRAÇAS E JARDINS	
MÃO DE OBRA: R\$ 55	
RETENÇÕES FEDERAIS	
PIS (R\$)	COFINS (R
0,00	0,0
VALORES	
Valor dos Serviços (R\$)	Des
296.862,62	
ISS (R\$)	ISS I
0,00	14
OUTRAS INFORMAÇÕES	
Imposto retido pelo tomador.	

É importante destacar que o valor mensal referente ao mês de janeiro de 2013 (R\$ 618.685,25) *superou em muito o valor arbitrado no termo aditivo ao contrato nº 151/2009*, a título de remuneração mensal, qual seja, R\$ 493.635,00. De forma mais precisa, tem-se que ocorreu, no mês de referência, o pagamento de R\$ 125.050,00 acima do valor mensal estipulado.

Nesse ponto, deve-se ter presente que a Lei Federal nº 8.666/93 admite acréscimos contratuais até 25%, em se tratando de contratos de prestação de serviços, nos termos abaixo:

**Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:**

**I - unilateralmente pela Administração:**

(...)

**b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;**

(...)

**§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou**

**compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.**

De pronto, constata-se que o dispositivo legal exige que a alteração seja *justificada formalmente* pela Administração. Em segundo lugar, o acréscimo não pode ultrapassar 25%, o que, tomando-se como base o valor mensal do contrato sob exame, corresponderia a R\$ 123.408,75. Tem-se, portanto, que, ao pagar à ECOLURB, no mês referido, um montante adicional na ordem de R\$ 125.050,00, a Administração Pública local descumpriu o preceito legal sob comento.

Note-se que o mesmo *modus operandi* é percebido nos meses subsequentes. A EMPRESA ECOLURB apresenta duas medições mensais e respectivas notas fiscais, e, conseqüentemente, a Administração Municipal faz o empenho, ordem de pagamento, liquidação e emissão de cheque. *Em que pese não existir documentação completa nos autos, é possível concluir ainda que nos meses de abril a dezembro de 2013, não houve pagamento em valor inferior a R\$ 580.000,00, fato que conduz à conclusão de que todos os pagamentos no ano de 2013 superaram o valor definido contratualmente.*

Diante disso, *sugere-se ao órgão de execução que solicite à CEAT a análise da documentação relativa aos pagamentos, com o propósito de verificar se, ao cabo do período contratual, ocorreu um pagamento total superior a 25% do contrato original, bem como se esses pagamentos a maior encontram-se devidamente justificados, ou seja, se: (a) existem dados ou documentos que demonstrem uma execução do objeto contratual em quantidade superior ao previsto no contrato, bem como (b) se essa execução a maior se deu na mesma proporção dos pagamentos a maior efetuados em favor da ECOLURB.* Essa diligência tem por propósito avaliar eventual superfaturamento e demanda análise contábil, o que foge à alçada desse Centro de Apoio Operacional.

## 4 – Da concorrência pública nº 001/2014

Como visto acima, as provas acostadas aos autos revelam que, desde o ano de 2009, a empresa ECOLURB - ENGENHARIA CONSERVAÇÃO E LIMPEZA URBANA LTDA presta serviços ao Município de Catu. Dos elementos de informação, identifica-se que a empresa participou da concorrência pública nº 001/2014, sagrando-se vencedora. Assim, conforme identificado na consulta nº 09/2019 do CAOPAM, pode-se concluir que, no período de 2009 a 2018 (pelos dados do TCM, o último ano que a empresa recebeu pagamento do Município de Catu), a empresa ECOLURB foi prestadora de serviços de limpeza à municipalidade.

Da análise da concorrência pública nº 001/2014, acostada aos autos, sobressaem alguns detalhes que, conjuntamente, podem revelar indícios de irregularidades. *Além dos elementos identificados na consulta nº 09/2019 do CAOPAM*, e que se repetem na análise do presente edital, destacamos a seguir as inconsistências mais relevantes.

Em primeiro lugar, o edital de licitação da concorrência pública nº 001/2014 deveria ser retirado pessoalmente pelos interessados na prefeitura do Município de CATU, mediante o pagamento do valor de R\$ 50,00. Vejamos o aviso da concorrência pública nº 001/2014:

X  
X  
X  
X  
X  
X  
X  
X  
X  
X



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CATU  
SETOR DE LICITAÇÕES E CONTRATOS  
Praça Duque de Caxias, s/n, Centro – CEP: 48110-000 Catu-Bahia.  
CNPJ: 13.800.685/0001-00 - Fone: (0\*\*71) 3641-1122 - Ramal 226



CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº: 001/2014

O Município de Catu, com Sede Administrativa na Praça Duque de Caxias, s/nº, Centro, Catu-BA, 48110-000, em cumprimento à Lei Federal nº 8.666, de 21/06/93, com as modificações introduzidas pelas Leis Federais nº 8.883/94, 9.032/95, 9.648/98 e 9.854/99, assim como a Lei 12.305/2010, e às demais normas legais aplicáveis, torna público para conhecimento dos interessados, que se acha aberta licitação pública, na modalidade de **Concorrência Pública Nº 001/2014**, do tipo **Menor Preço Global**, em regime de execução indireta de **Empreitada por Preço Unitário**, visando a **Contratação de empresa especializada para execução de serviços de limpeza e coleta de resíduos sólidos do Município Catu-BA, de natureza contínua**, que será regida pelo disposto no presente Edital e seus Anexos, bem como pelos dispositivos legais pertinentes. Para esse fim, a comissão estará reunida, no dia **16 de abril de 2014 às 08:30H**, em sessão pública a ser realizada na Sede desta Secretaria, para receber a documentação e propostas, abrir os envelopes de habilitação, podendo ainda, examinar e julgar documentos, observando o quanto estabelecido no presente Edital.

O Edital e seus Anexos poderão ser obtidos junto à COPEL - Comissão Permanente de Licitação para Contratação de empresa especializada para execução de serviços de limpeza e coleta de resíduos sólidos do Município Catu-BA, situada à Praça Duque de Caxias, s/nº, Centro, Catu-BA, Prefeitura Municipal de Catu – Prédio da Sec. de Planejamento, Administração e Finanças, Setor de Licitações e Contratos, CEP: 48.110-000, em dias de expediente, de segunda a sexta-feira, das 08:00 às 12:00 horas, até o final do expediente do 5º dia útil anterior à data estabelecida para a entrega dos envelopes de habilitação e proposta comercial.

Conforme documentos acostados aos autos, as empresas que adquiriram o edital foram as seguintes: 1. TORRE EMPREENDIMENTOS LTDA (CNPJ 34.405.597/0001-76); 2. ORBRAL CONSTRUÇÕES LTDA (CNPJ 34379784/0001-22); 3. VIVERDE SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA (CNPJ 08.115.568/0001-60); 4. DEIVID CAETANO DOS SANTOS ME (CNPJ 07.382.383/0001-59); 5. GRAUTECH CONSTRUTORA LTDA (CNPJ 10.256.367/0001-24); 6. JMRV LOCAÇÕES E SERVIÇOS LTDA (CNPJ 03.400.836/0001-71); 7. KATARINA TRANSPORTES E LOCAÇÃO DE MÁQUINAS (CNPJ 11.796.408/0001-38); 8. LOCRHON LOCAÇÃO LTDA (CNPJ 32.624.116/0001-98); 9. SP AMBIENTAL LTDA – ME (CNPJ 09.146.581/0001-49); 10. A.R.T. CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA – ME (CNPJ 10.338.043/0001-35); 11. JOTAGÊ ENGENHARIA LTDA (CNPJ 14.828.958/0001-80); 12. BRAÇOS FORTES LTDA (CNPJ 06.045.985/0001-58); 13. ABRIGO CONSTRUTORA LTDA (CNPJ 42.061.481/0001-95).

*Não se identifica nos autos documento que comprove a aquisição do edital pela EMPRESA ECOLURB, vencedora do certame, que já prestava o mesmo serviço à Municipalidade. Em relação à empresa MM CONSULTORIA*



*CONSTRUÇÕES, também não vislumbramos o comprovante de pagamento e retirada do edital.*

Ao todo, foram identificadas 13 empresas que adquiriram o edital de licitação, visando concorrer à prestação do serviço de limpeza. No entanto, apenas três empresas compareceram para a disputa pública, *duas das quais, segundo a documentação examinada, não tinham obtido o edital nos termos prescritos.*

Em segundo lugar, observa-se que o edital da concorrência pública nº 001/2014 estimou um gasto de R\$ 7.450.000,00 em 12 meses de contratação (aproximadamente R\$ 620.833,00 por mês), bastante superior àquele consignado para a concorrência pública nº 002/2009, no valor de R\$ 3.949.080,00 para 8 meses. *Assim, em cinco anos, o valor do contrato teve um significativo aumento.*

O objeto da nova contratação foi estipulado da seguinte forma:

### **3. DOS PRAZOS**

**3.1.** O prazo para a prestação de serviços é de 12 meses, podendo sua duração ser prorrogada por até 08 (oito) meses, totalizando 20 (vinte) meses, de acordo com a Lei nº 8.666/93, alterada pelas Leis nº 10.520/03 e nº 10.527/03.

**3.2.** O prazo para início dos serviços será contado a partir da data de expedição da Ordem de Serviço, devendo os serviços deverão estar totalmente concluídos no prazo dos mesmos.

**3.3.** Na contagem dos prazos e vencimentos, será observado o do vencimento, e o início dos serviços será explicitamente disposto em contrato.

**3.3.1.** Só se iniciam e vencem os prazos no Município de Catu.

### **4. DOS VALORES ESTIMADOS**

**4.1.** O valor estimado dos serviços a serem contratados é de R\$ 7.450.000,00 (sete milhões, quatrocentos e cinquenta mil reais), correspondente ao período contratual (doze meses), a ser pago pelo Orçamento Geral dos Serviços (OGS).

X

X

X

Descrição /Quantidades (mensal)		
Descrição	Und.	Quant.
Coleta e transporte de resíduos domiciliares com utilização de GPS	Ton	1.600,00
Coleta em container de resíduos sólidos	Ton	150,00
Varrição mecanizada	Km	300,00
Equipe especial de limpeza urbana	HH	8.000,00
Roçagem mecanizada	HH	3.000,00
Coleta e transporte de resíduos congêneres	Ton	1.000,00
Coleta e transporte de entulhos	Ton	1.200,00
Lavagem de feiras, vias e logradouros públicos	M <sup>2</sup>	18.000,00
Varrição manual	Km	2.500,00
Capinação mecanizada	HXM	150,00

A diferença de valores é significativa, sendo necessário aferir se está devidamente amparada. Tenha-se presente que o aumento do preço referencial da contratação deve atender os seguintes fatores: (a) aplicação de fator de correção monetária, caso no qual o aumento seria apenas nominal, com o propósito de equivaler monetariamente os valores pagos ao longo do tempo, ou (b) ampliação do objeto contratual, caso no qual o aumento do valor do contrato deve guardar proporcionalidade com o aumento quantitativo das prestações a serem executadas (quantidade maior das prestações anteriores ou inclusão de novas prestações). Tanto a apreciação do fator de atualização monetária, quanto a comparação da proporção entre as prestações porventura ampliadas e os valores acrescidos, demanda análise contábil que extrapola a expertise do CAOPAM. Por esse motivo, *sugere-se que seja solicitada à CEAT a análise desses pontos, com o propósito de identificar eventual sobrepreço.*

Por derradeiro, cumpre referir que os processos de pagamento referentes à concorrência pública nº 001/2014 não se encontram completos. Vislumbra-se que só foram fornecidos os processos de pagamentos referentes aos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, sendo que, em relação aos três primeiros, a documentação não está completa, e quanto ao ano de 2016, compõe-se de algumas poucas ordens de pagamentos, fato que inviabiliza a identificação do valor total do possível dano ao erário (supostamente ocorrido de 2009 a 2018). Sem embargo disso, surgem alguns

pontos que merecem destaque.

Sobressai dos autos que no contrato nº 341/2014 a empresa ECOLURB manteve o mesmo procedimento: apresentação de duas medições, referentes a cada período quinzenal do mês, recebendo, em decorrência disso, dois pagamentos mensais, tal como realizava no contrato nº 151/2009 da concorrência pública nº 002/2009. Contudo, observa-se que, a partir de 2014, com a assinatura do novo contrato nº 341/2014, o valor mensal passou a ser da ordem de R\$ 620.833,00, de forma que, conforme os documentos acostados aos autos, *apenas pelo somatório das duas notas fiscais mensais, apresentadas pela ECOLURB, não identificamos valores que tenham excedido ao valor mensal contratual.*

Contudo, é imperioso ressaltar que, da análise dos documentos, notadamente nos anos de 2015 e 2016, *identificamos que foram efetuadas algumas ordens de pagamentos, a título de “termo de apostilamento para saldo remanescente”, sem correlação com qualquer documento de medição que supostamente embasou esse pagamento.* Pelo contrário, o documento *ordem de pagamento* informa que o valor refere-se ao pagamento de 3ª parcela por estimativa, que corresponderia, em tese, ao saldo remanescente. No entanto, faltam maiores informações sobre o fundamento para esse saldo remanescente, fato que impede a conclusão de legalidade ou ilegalidade do pagamento.

É certo que foram realizados termos aditivos pelo Município de Catu aos dois contratos com a ECOLURB para permitir que as relações contratuais nº 151/2009 (vigência de 08 meses) e nº 341/2014 (vigência de 12 meses) tivessem eficácia por mais tempo. Contudo, aditivos aos contratos não se confundem com apostilamentos, cujos termos não identificamos nos autos.

Nesse aspecto, a doutrina administrativista explica que o apostilamento é o registro de que uma condição do contrato foi implementada, a exemplo da concessão de reajuste do preço previsto no contrato, baseado no percentual previamente previsto no ajuste. Assim, essa alteração de valor é feita mediante

termo de apostila ou apostilamento ao contrato.

Por outro lado, o termo aditivo ao contrato tem cabimento quando são modificadas as condições e cláusulas contratuais. Diante disso, é necessário firmar um termo aditivo, pois houve inovação nas bases contratuais. Trata-se de algo novo, que não constava anteriormente no contrato, ou ainda, pode configurar uma exclusão de alguma cláusula contratual.

*Dessa forma, sugere-se ao órgão de execução que requirite ao Município de Catu que informe qual o fundamento contratual e fático para o referido apostilamento que ensejou o pagamento de 3ª parcela em favor da empresa ECOLURB nos exercícios financeiros de 2015 e 2016, bem como, se o acréscimo desse valor superou o pagamento estimado para o respectivo mês. Sugere-se, ainda, que submeta esse ponto à análise da CEAT.*

**5 – Do contrato nº 296/2012 para construção de creche e do contrato nº 200/2014 para construção de quadra escolar no Município de Catu**

Compulsando os autos, verificamos que a Administração Municipal forneceu ao Ministério Público, junto aos documentos da ECOLURB, a cópia do contrato nº 296/2012 firmado com esta para a construção de uma creche escolar no Município de Catu com recursos do MEC/FNDE (os quais por serem verbas federais, possivelmente, atraem o interesse da União no feito). Nota-se que, no bojo dessa relação contratual, foram assinados no mínimo cinco termos aditivos (o último datado de 30 de março de 2015), sem notícia nos autos do término da obra e cumprimento do objeto contratado. No entanto, tendo em vista que a citada prova documental não se refere ao objeto investigado nestes autos, esse Centro de Apoio deixou de apreciá-la, o que não impede a elaboração de futura consulta sobre o caso prático.

No mesmo sentido, verificamos nos autos que há cópia do contrato nº 200/2014 firmado entre a ECOLURB e o Município de Catu para a construção de uma quadra escolar coberta e com vestiário para atender os alunos da unidade escolar Professor Jorge Luís Ferreira Teixeira, assinado em 05 de março de 2014, com base na dispensa de licitação nº 152/2014. Verifica-se que foram assinados, no mínimo, cinco termos aditivos ao referido contrato (sendo o último datado de 05 de abril de 2016), sem, contudo, ter notícia nos autos do término da obra e cumprimento do objeto contratado. Para essa relação, há informação no contrato de que o recurso para custeio da obra saiu do Fundo Municipal de Educação, fato que, possivelmente, atrai a atribuição do Ministério Público Estadual para investigação de possível dano ao erário, se existente indícios mínimos de irregularidades.

Assim, na mesma linha de raciocínio anterior, tendo em vista que a citada prova documental não se refere ao objeto investigado nestes autos, esse Centro de Apoio deixou de apreciá-la, o que não impede elaboração de futura consulta sobre o caso prático.

## 6 – Conclusão

*Diante do exposto*, em resposta à consulta efetuada, o CAOPAM manifesta o seguinte entendimento:

- (a) Existem indicativos do pagamento mensal de valores superiores ao contratado, razão pela qual sugere-se ao órgão de execução que solicite à CEAT a análise da documentação relativa aos pagamentos, com o propósito de verificar se, ao cabo dos períodos contratuais referentes às concorrências 002/2009 e 001/2014, ocorreu um pagamento total superior a 25% do contrato original, bem como se esses pagamentos a maior encontram-se devidamente justificados, ou seja, se: (a) existem dados ou documentos que demonstrem uma execução do objeto contratual em

quantidade superior ao previsto no contrato, bem como (b) se essa execução a maior se deu na mesma proporção dos pagamentos a maior efetuados em favor da ECOLURB.

- (b) Não há comprovação nos autos de que a empresa ECOLURB tenha retirado o edital relativo à concorrência nº 001/14, sem embargo de ter participado do certame e sagrado-se vencedora.
- (c) Houve significativo acréscimo no valor da contratação entre a concorrência pública nº 002/2009 (R\$ 3.949.080 em oito meses) e nº 001/2014 (R\$ 7.450.000,00 em 12 meses de contratação), motivo pela qual sugere-se que seja solicitada análise técnica da CEAT, com o propósito de identificar eventual sobrepreço.
- (d) Por fim, sugere-se ao órgão de execução que requisiute ao Município de Catu que informe qual o fundamento contratual e fático para o referido apostilamento que ensejou o pagamento de 3ª parcela em favor da empresa ECOLURB nos exercícios financeiros de 2015 e 2016, bem como, se o acréscimo desse valor superou o pagamento estimado para o respectivo mês. Sugere-se, ainda, que submeta esse ponto à análise da CEAT.

Colocamo-nos à disposição para fornecer outros subsídios que se revelem necessários.

Salvador, 23 de setembro de 2019.

**Luciano Taques Ghignone**  
**Promotor de Justiça**  
**Coordenador do CAOPAM**