

**Processo:** 1077055

**Natureza:** INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA

**Jurisdicionado:** Município de Uberaba

**Partes:** Paulo Piau Nogueira, Anderson Adauto Pereira, André Luís Estevam de Oliveira, Paulo Eduardo Salge, José Eduardo Rodrigues da Cunha, José Donizete de Melo, Milton Bragança Rezende Júnior, Roberto Luiz de Oliveira, Juarez Delfino da Silveira, Antônio Sebastião de Oliveira, Marlus Sérgio Borges Salomão, Fábio Apolinário, Pablo José Costa e Limpebrás Engenharia Ambiental Ltda.

**Procuradores:** Adrianna Belli Pereira de Souza, OAB/MG 54.000; Cíntia Carolina Silva, OAB/MG 98.232; Daniela de Melo Inácio, OAB/MG 153.224; Eduardo Garcia Rezende Pereira, OAB/MG 102.280; Eduardo Pereira, OAB/MG 34.655; Fabiana Gomes Pinheiro, OAB/MG 109.197; Fábio José Macciotti Costa, OAB/MG 47.156; Ilda Maria de Oliveira Almeida, OAB/MG 61.810; Jair Eduardo Santana, OAB/MG 132.821; José Fernando de Oliveira, OAB/MG 54.584; Juliana de Moura Pereira, OAB/MG 168.200; Leonardo Silva Quintino, OAB/MG 70.957; Lílian Vilas Boas Novaes Furtado, OAB/MG 169.068; Maristella Alves Ribeiro Silva, OAB/MG 108.543; Natália Salge Soares, OAB/MG 133.720; Reinaldo Belli de Souza Alves Costa, OAB/MG 190.000; Thays Pires Alves, OAB/MG 191.023

**MPTC:** Procuradora Cristina Andrade Melo

**RELATOR:** CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI

**SEGUNDA CÂMARA – 24/9/2024**

INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA. LIMPEZA URBANA. SERVIÇO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. PRESCRIÇÃO PARCIAL. GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO. PAGAMENTO SEM COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS. ADITAMENTO CONTRATUAL. FALHAS FORMAIS. ACRÉSCIMOS AO OBJETO DO CONTRATO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO OU ADITAMENTO CONTRATUAL. IRREGULARIDADES NO CONTROLE INTERNO. AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. A decisão que determina a realização de inspeção extraordinária interrompe a fluência do prazo prescricional para as pretensões punitiva e ressarcitória, não alcançando as irregularidades passíveis de punição e causadoras de danos ocorridos nos cinco anos anteriores.
2. Mesmo que o agente público assuma cargo como gestor do contrato e ordenador da despesa no curso da execução contratual, compete-lhe verificar se as medições são acompanhadas dos comprovantes da execução dos serviços.
3. Compete ao ordenador de despesas exigir as evidências de que os serviços foram efetivamente prestados, mediante a apresentação de registros, controles e memórias de cálculo das medições para fim de liquidação e pagamento da despesa.

4. Os aditamentos contratuais devem observar os procedimentos administrativos adequados, a requisição, as justificativas, autorização da autoridade competente, demonstração de adequação orçamentária e as exigências legais destinadas a instrumentalizar os atos administrativos e assegurar a lisura, a transparência e a regularidade na gestão dos negócios públicos.
5. A ausência de certificação de calibragem de equipamentos de medição, como balanças utilizadas para pesar os materiais transportados para aterros sanitários, constitui grave omissão dos responsáveis pela gestão e fiscalização do contrato, tornando as medições imprecisas e incertos os valores devidos pelo serviço prestado.
6. O licenciamento ambiental para operação de aterro sanitário é obrigação inexcusável, que pode ser transferida para o contratado. A omissão dos gestores em exigir do contratado a obtenção da licença e sua manutenção durante todo o período de execução, constitui irregularidade afeita ao controle interno passível de aplicação de multa por este Tribunal no exercício do controle externo.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) reconhecer a prescrição da pretensão punitiva sobre as irregularidades anteriores a 01/10/2014, a teor do disposto no art. 110-E, combinado com o art. 110-C, I, e art. 110-F, I, da Lei Complementar 102/2008;
- II) reconhecer a prescrição da pretensão ressarcitória, nos termos do art. 110-E, combinado com os arts. 110-A, 110-F, I, e 110-C, I, todos da Lei Complementar 102/2008, em relação aos danos ocorridos até 01/10/2014;
- III) acolher, parcialmente, no mérito, o relatório de inspeção para considerar irregulares: **(1)** os pagamentos realizados pelo item “Equipe Padrão” sem registros de fiscalização, controles e memórias de cálculo de quantitativo (item II.3.1); **(2)** a ausência de consentimento prévio da autoridade superior para a realização do 7º termo aditivo ao contrato (item II.3.2); **(3)** a utilização da “Equipe Padrão” para a execução de serviço não contratado (item II.3.3); **(4)** a ausência de certificado de calibração do INMETRO das balanças usadas para pesar os resíduos coletados (item II.3.4.1); **(5)** a ausência de licença ambiental do aterro sanitário (item II.3.4.2); e **(6)** a ausência de documentos comprobatórios da realização dos serviços (item II.3.4);
- IV) aplicar multas, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal:
  - (1)** ao Sr. Fábio Apolinário, chefe do Departamento de Limpeza Urbana de 14/06/2017 até o final da execução contratual e gestor do Contrato 36/2012 a partir de agosto de 2016, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), sendo R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pela irregularidade constante do item II.3.1 da fundamentação e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) pela irregularidade constante do item II.3.4.2 da fundamentação desta decisão;
  - (2)** ao Sr. Antônio Sebastião de Oliveira, Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 01/06/2016 a 29/12/2016, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), sendo R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) pela irregularidade constante do item II.3.3 da fundamentação, R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) pela irregularidade constante do item II.3.4.2 da

fundamentação e R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pela irregularidade constante do item II.3.4.3 da fundamentação decisório;

(3) aos Srs. Juarez Delfino da Silveira, Secretário Municipal de Infraestrutura e Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 24/04/2015 a 31/12/2015, e Marlus Sérgio Borges Salomão, Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 04/04/2018 a 11/02/2019, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) a cada um, sendo R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) pela irregularidade constante do item II.3.4.2 da fundamentação e R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pela irregularidade constante do item II.3.4.3 da fundamentação desta decisão;

(4) ao Sr. Roberto Luiz de Oliveira, Secretário Municipal de Infraestrutura de maio de 2013 a 24/04/2015, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), pela irregularidade constante do item II.3.4.3 da fundamentação desta decisão;

V) recomendar ao Município de Uberaba, nas pessoas dos atuais Prefeito e responsável pelos serviços de limpeza urbana, que:

(1) nos contratos administrativos, especialmente naqueles relativos à prestação de serviços de limpeza urbana, utilize de meios efetivos de controle e acompanhamento da execução contratual, a fim de liquidar adequadamente a despesa e comprovar o direito adquirido pelo contratado aos pagamentos devidos pela prestação efetiva dos serviços, a fim de eliminar lacunas que tornem incerta a execução dos serviços e imprecisos os pagamentos efetuados;

(2) no curso dos procedimentos de contratação, na gestão dos contratos administrativos e na prática de atos administrativos em geral, observem com maior rigor as formalidades determinadas pelas normas de regência, para que seja preservada a instrumentalidade dos atos;

(3) nos contratos de prestação de serviço de limpeza urbana, observe as normas do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO, a fim de assegurar a certificação dos equipamentos de medição e realizar os pagamentos com adequado grau de precisão;

VI) promover o arquivamento dos autos, após a intimação das partes e a promoção das medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho. Declarada a suspeição do Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de setembro de 2024.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

TELMO PASSARELI  
Relator

(assinado digitalmente)

**SEGUNDA CÂMARA – 24/9/2024**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de inspeção extraordinária realizada no Município de Uberaba por determinação da Primeira Câmara deste Tribunal, em decisão proferida na sessão de 01/10/2019, nos autos da Denúncia 862419, para análise dos procedimentos de contratação, execução física e financeira dos serviços de limpeza urbana, verificação dos indícios de dano ao erário suscitados em função de termo aditivo de acréscimo de quantitativos firmado sem justificativas e estudos técnicos, bem como verificação da efetiva execução dos serviços prestados, da regularidade do Contrato 36/2012 e dos seus aditivos.

O processo foi autuado em 07/10/2019 e distribuído ao Conselheiro José Alves Viana (peça 1).

A inspeção foi realizada pela equipe da 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – 1ª CFOSE entre os dias 10 e 14 de fevereiro de 2020. Posteriormente, foram realizadas diligências para solicitação de documentos, tendo sido concluídos os trabalhos com a elaboração do relatório de peça 90, no qual a equipe técnica indicou os seguintes achados: (1) pagamento pelo item “Equipe Padrão” sem registros de fiscalização, controles e memórias de cálculo de quantitativo; (2) aditamento de prazo de contrato por período excepcional, sem justificativas plausíveis e sem autorização da autoridade superior; (3) irregularidades na realização de aditivo contratual no total de 25% do valor contratado; (4) utilização da “Equipe Padrão” para a execução de serviço não contratado; (5) irregularidades relacionadas aos controles do contrato: (a) ausência de certificado de calibração do INMETRO vigente para balanças usadas para pesar os resíduos coletados; (b) ausência de licença ambiental de aterro sanitário; (c) ausência de documentos comprobatórios da realização dos serviços.

Ao final, a unidade técnica sugeriu a citação dos seguintes responsáveis pelos apontamentos: Anderson Adaauto Pereira, André Luís Estevam de Oliveira, Paulo Eduardo Salge, Paulo Piau Nogueira, José Eduardo Rodrigues da Cunha, José Donizete de Melo, Milton Bragança Rezende Junior, Roberto Luiz de Oliveira, Juarez Delfino da Silveira, Antônio Sebastião de Oliveira, Marlus Sérgio Borges Salomão, Fábio Apolinário, Pablo José Costa e a empresa contratada Limpebrás Engenharia Ambiental Ltda.

Em 17/02/2021, os autos foram redistribuídos ao Conselheiro Mauri Torres, em conformidade com o disposto no art. 115 da Resolução 12/2008.

Por despacho proferido em 29/06/2021 (peça 93), o então relator determinou a citação apenas do Prefeito à época, o Sr. Paulo Piau Nogueira, para responder pelos apontamentos, tendo determinado, ainda, a cientificação da sucessora no cargo, a Sra. Elisa Gonçalves de Araújo, Prefeita Municipal a partir de 01/01/2021.

Em 04/08/2021, os autos retornaram à relatoria do Conselheiro José Alves Viana (peça 98).

Citado, o Sr. Paulo Piau Nogueira se manifestou à peça 99 e, espontaneamente, os Srs. André Luís Estavam de Oliveira e Paulo Eduardo Salge, respectivamente, Procurador-Geral Adjunto e Procurador-Geral do Município à época, apresentaram esclarecimentos e justificativas, juntados à peça 100.

O Município de Uberaba solicitou, à peça 106, vista dos autos, o que lhe foi franqueado pelo então relator à peça 104.

À peça 113, a unidade técnica sugeriu a citação das pessoas físicas e da empresa indicadas na matriz de responsabilidade constante do relatório técnico de inspeção, p. 48-62 da peça 90.

A citação foi determinada pelo Conselheiro José Alves Viana à peça 115.

Juntados os ofícios de citação e respectivos avisos de recebimento, vieram aos autos as defesas apresentadas pelos responsáveis às peças 135-147, 155, 157, 164-165, 166-167, 177, 180, 185 e 188-189.

Posteriormente, a unidade técnica realizou a análise das defesas à peça 193.

Na sequência, o Ministério Público de Contas emitiu o parecer conclusivo à peça 196.

Novas manifestações de defesa com documentos foram apresentadas e anexadas às peças 197-201 e 202, retornando os autos à unidade técnica, que produziu análise complementar acostada à peça 204, e para manifestação do Ministério Público de Contas, anexada à peça 206.

Em 03/04/2024, o processo foi redistribuído à minha relatoria (peça 207).

Por fim, em 05/06/2024, foi protocolizada manifestação da empresa Limpebrás Engenharia Ambiental Ltda., juntada às peças 209-211, vindo-me os autos conclusos em seguida.

É relatório, no essencial.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1. Da prescrição da pretensão punitiva**

Em suas defesas, os responsáveis suscitaram a ocorrência da prescrição em relação às irregularidades apontadas, pleiteando a extinção da pretensão punitiva e ressarcitória deste Tribunal.

A unidade técnica ressaltou, no reexame, que a presente inspeção extraordinária teve sua origem na Denúncia 862419, autuada em 03/10/2011, que versou sobre a Concorrência 14/2011, instaurada pelo Município de Uberaba para a contratação de serviços relacionados à limpeza urbana.

No curso daquele processo, a Concorrência 14/2011 foi anulada por iniciativa do Município, que publicou o edital da Concorrência 04/2012.

Somente, em 01/10/2019, foi proferido o acórdão no âmbito da referida denúncia, tendo a Primeira Câmara aplicado diversas multas pelas irregularidades cometidas no processo licitatório e acolhido proposta do Ministério Público de Contas para determinar a realização de inspeção extraordinária para fiscalização da execução do Contrato 36/2012, firmado em decorrência da Concorrência 04/2012.

A unidade técnica destacou que a Denúncia 862419 e o presente feito têm objetos com análises distintas. A denúncia teve seu foco nos procedimentos licitatórios (Concorrências 14/2011 e 04/2012) e o presente feito, autuado em 07/10/2019, na execução do contrato decorrente do segundo certame, de modo que as situações ensejam a aplicação de regras prescricionais diferentes.

Assim, conclui a unidade técnica estar a salvo da prescrição quinquenal prevista no art. 110-E da Lei Orgânica do Tribunal a pretensão punitiva em relação aos ilícitos praticados após 07/10/2014, data que remete aos 5 (cinco) anos anteriores à autuação da presente inspeção extraordinária.

No parecer conclusivo, por outro lado, o Ministério Público de Contas considerou como ponto de partida para a contagem do prazo prescricional a data da decisão que determinou a realização

da inspeção, nos termos dispostos no inciso I do art. 110-C da Lei Orgânica, e não a data da autuação do processo. Portanto, para o *Parquet*, a prescrição teria sido interrompida em 01/10/2019, ocasião da sessão da Primeira Câmara que julgou a Denúncia 862419.

A regra descrita no art. 110-E da Lei Complementar 102/2008 determina que a pretensão punitiva do Tribunal prescreve em 5 (cinco) anos, contados da data da ocorrência do fato. A fluência do prazo prescricional se interrompe, conforme o caso, pelas hipóteses previstas no art. 110-C da referida Lei.

No caso dos autos, conforme disposto no inciso I do art. 110-C, a prescrição foi interrompida pela decisão que determinou a inspeção extraordinária, ou seja, o acórdão que julgou a Denúncia 862419.

Necessário observar que a decisão que deu início à fluência do prazo prescricional foi proferida quando o contrato já se encontrava em execução desde 10/08/2012, data em que foi emitida a ordem de serviço que autorizou o início da prestação dos serviços, cabendo observar que o Contrato 36/2012 se refere a serviços de prestação continuada, cuja execução se estendeu ao longo dos 6 (seis) anos seguintes.

Dessa forma, a decisão que determinou a inspeção interrompeu a fluência do prazo prescricional, o qual não alcançou as irregularidades passíveis de punição ocorridas dentro dos 5 (cinco) anos anteriores à decisão, mantendo incólume, assim, a pretensão punitiva desta Corte de Contas para as irregularidades praticadas após 01/10/2014.

Diante disso, em linha com a manifestação ministerial, **reconheço a prescrição da pretensão punitiva sobre as irregularidades anteriores a 01/10/2014** (o que abrange o achado “irregularidades na realização de aditivo contratual no total de 25% do valor contratado, decorrente da assinatura do 2º termo aditivo ao contrato, realizada em 29/05/2014”), a teor do disposto no art. 110-E combinado com art. 110-C, I, e art. 110-F, I, da Lei Complementar 102/2008.

Estabelecidos os marcos temporais, e tendo em vista que a prescrição atinge o poder sancionatório em face de atos praticados por vários agentes públicos ao longo dos 6 (seis) anos da execução contratual, a incidência específica da prescrição da pretensão punitiva para cada ato será, portanto, examinada em cada apontamento no mérito.

## II.2. Da prescrição da pretensão ressarcitória

Como o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva é parcial, impõe analisar a subsistência da pretensão ressarcitória na esfera do Tribunal de Contas acerca da legitimação de eventual imputação de ressarcimento por dano ao erário causado pelos responsáveis.

A partir das decisões proferidas pelo Pleno deste Tribunal na sessão de 28/04/2021, nos autos dos processos 1054102, 1066476, 1077095 e 1084258, alterou-se o entendimento majoritário acerca do tema, passando-se, com base nos precedentes referenciados, a reconhecer a prescrição da pretensão ressarcitória no Tribunal de Contas, quando sobrevenha alguma das hipóteses preconizadas nos capítulos I, II e IV do Título V-A e no Título VI da Lei Complementar 102/2008, que estabelecem normas e prazos a serem observados quando do exercício da pretensão punitiva.

Na esteira dos votos condutores das decisões proferidas nos processos referenciados, todos de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, passou-se a considerar que a ressalva de imprescritibilidade contida no § 5º do art. 37 da Constituição da República não abarca a decisão proferida no âmbito dos Tribunais de Contas. Isso porque, de acordo com o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal, no Tema de Repercussão Geral 897, a imprescritibilidade das

ações de ressarcimento demanda o reconhecimento da existência de ato doloso de improbidade administrativa, em processo no qual o acusado tenha a efetiva oportunidade de se defender dessa imputação, o que somente ocorre no âmbito da ação prevista na Lei 8.429/1992, proposta perante o Poder Judiciário.

Cumprir destacar que o Tribunal já vinha reconhecendo a prescrição da pretensão ressarcitória conforme decidido nos processos 886121, 898610, 872280, deliberados na sessão de 15/04/2021 e nos processos 898660, 1024719, 886126, 923937, 685024, apreciados na sessão de 29/04/2021.

Nesse sentido, considerando a identidade dos marcos prescricionais para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória, pelos fundamentos expostos no tópico antecedente, nos termos do art. 110-E, combinado com os arts. 110-A, 110-F, I, e 110-C, I, todos da Lei Complementar 102/2008, **reconheço a ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória em relação às irregularidades ocorridas até 01/10/2014** (o que abrange o achado “irregularidades na realização de aditivo contratual no total de 25% do valor contratado”, decorrente da assinatura do 2º termo aditivo ao contrato, realizada em 29/05/2014).

Como a prescrição é reconhecida apenas parcialmente em relação à pretensão punitiva e ressarcitória, a responsabilização pelos atos não alcançados pela prescrição será discriminada individualmente em relação a cada responsável quando da análise de mérito.

Por fim, na linha dos recentes precedentes do Tribunal Pleno em alusão, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal reputou que somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário com base na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei 8.429/1992 e, ainda, que este Tribunal de Contas não possui competência para analisar a existência ou não de atos dessa natureza, deve-se dar a cientificação do *Parquet* de Contas para que, nos termos do inciso VI do art. 32 da Lei Complementar 102/2008, avalie a pertinência de acionar o Ministério Público estadual para, no âmbito de sua competência, verificar a viabilidade de propositura de ação judicial com vistas à recomposição ao erário das despesas citadas nos autos como irregulares.

### II.3 – MÉRITO

Conforme mencionado, a presente inspeção extraordinária, realizada no Município de Uberaba, teve por objeto o Contrato 36/2012, decorrente da Concorrência Pública 04/2012, deflagrada para a prestação dos serviços de limpeza urbana.

Os trabalhos de campo tiveram o foco na análise da execução física e financeira, na verificação dos indícios de dano ao erário suscitados em função de acréscimo de quantitativos firmado sem justificativas e estudos técnicos, bem como na verificação da efetiva execução dos serviços prestados, da regularidade do contrato e dos seus aditivos.

O relatório de peça 90 enumerou, em seu item 9, todos os achados da inspeção (p. 18-48) e relacionou os responsáveis, individualizando as condutas e respectivo período.

Conforme planilha constante do relatório técnico (peça 90, p. 08-09), o volume de recursos fiscalizados totaliza R\$ 170.303.720,78, que correspondem aos valores pagos na execução do contrato e dos aditivos contratuais entre os anos de 2012 a 2018.

Dessa forma, registra-se que a quantia envolvida no presente feito não é superior a mil e quinhentas vezes o limite para dispensa de licitação previsto no inciso I do art. 75 da Lei 14.133/2021 (atualizado pelo Decreto Federal 11.871/2023), o que atrai a competência da Câmara, por força do disposto no art. 35, II, da Lei Complementar 102/2008 e art. 23, II, do Regimento Interno.

Passa-se, então, à análise de cada achado, na ordem em que foram dispostos no relatório de inspeção.

### **II.3.1. Pagamento pelo item “Equipe Padrão” sem registros de fiscalização, controles e memórias de cálculo e de quantitativo**

Além dos serviços ordinários de limpeza urbana, o termo de referência que integra o edital da Concorrência Pública 04/2012 previu, em seu item 12, a designação de uma “Equipe Padrão”, cuja função seria a realização de “atividades específicas, tais como: compostagem natural, retirada de mobiliários e rejeitos de domicílios, inclusive entulho descartado indevidamente pela população, limpeza de área afetada por inundações, etc.”.

A equipe de inspeção constatou que tanto no edital quanto no respectivo contrato as atividades a serem desempenhadas por essa equipe foram descritas de forma genérica e a dinâmica de funcionamento desse serviço não ficou claramente definida, mesmo após a expedição da ordem de serviço.

Solicitado esclarecimento sobre a questão, o então chefe do Departamento de Limpeza Urbana, Sr. Fábio Apolinário, afirmou que a “Equipe Padrão” seria utilizada em situações que exigiam intervenções da Administração fora das especificações normais do conceito de limpeza urbana.

Alegou que, em 2017, teria ocorrido um grande incremento de demanda da “Equipe Padrão” decorrente de epidemia de dengue, o que teria ocasionado mudança na legislação municipal, autorizando a Secretaria de Serviços Urbanos – SESURB a realizar a limpeza de terrenos particulares, para posterior cobrança junto aos proprietários. O responsável, no entanto, não informou qual seria essa legislação.

A equipe de inspeção relatou que, em 12/07/2016, a empresa Limpebrás foi notificada para iniciar as atividades da “Equipe Padrão” na operacionalização de 11 “Ecopontos” (loais de disposição de resíduos recicláveis por pessoas físicas, inclusive resíduos da construção civil de até 1 m³) na área urbana de Uberaba, conforme memorando interno da SESURB e planilha apresentada pela contratada (p. 286-287 e 295, “VOL 10”, peça 29). Tal planilha, contudo, não consta do processo administrativo. A justificativa para esse comando se restringiu à afirmação de tratar-se de serviços análogos aos que estavam descritos no item 12 do termo de referência, além de atenderem aos princípios da conveniência administrativa e do interesse público.

A legislação apresentada pela Administração durante a inspeção, a Lei Complementar Municipal 554/2017, que alterou a Lei Complementar Municipal 4.388/1989 (peça 86), não corrobora, no entanto, a afirmação do mencionado gestor sobre alteração legislativa decorrente do aumento da demanda pelos serviços da “Equipe Padrão”.

Na análise da documentação relativa à execução do Contrato 36/2012, a equipe de inspeção não localizou, nem lhe foram disponibilizados, registros, controles e memórias de cálculo dos pagamentos efetuados pelo item “Equipe Padrão”, o que levou à conclusão de que essas despesas foram liquidadas e pagas sem os documentos comprobatórios de sua efetiva execução, contrariando o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

Foram elaborados dois quadros (p. 20 e 21, peça 90), compreendendo os quantitativos de serviço da “Equipe Padrão” no período anterior à alteração nas atividades desenvolvidas (2013-2015) e posteriormente à alteração (2016-2018), quando a contratada passou a atuar nos “Ecopontos”.

Comparando os quantitativos desses dois períodos a equipe de inspeção chegou às seguintes constatações:

A primeira constatação é de que este serviço ficou de maio de 2015 a junho de 2016 (13 meses) sem ser prestado/medido, sem qualquer justificativa. Se se trata de um serviço contínuo e essencial (conforme alegações da própria Administração municipal), logo não se entende a motivação para esta interrupção tão longa. Ao ser retomado, em julho de 2016, o serviço passou a ser ofertado, porém de modo distinto do que estava previsto em Edital, conforme já explicitado anteriormente. Resta o questionamento, se a equipe padrão absorveu mais atividades a serem realizadas, como o quantitativo mensal diminuiu após julho de 2016? O esperado era que ao acumular mais atividades este quantitativo aumentasse.

Da média mensal, subentende-se que a equipe era demandada diariamente, se considerarmos uma média de 22 dias úteis no mês, tem-se que a equipe era demandada diariamente perfazendo uma carga horária semanal que variava entre 40h a 44h/semana.

Do relatório da folha de pagamento da Contratada, que acompanha as medições da equipe padrão (exemplo, pág. 81/274, OB 2875-Set/2016, Peça 65) em que constam os nomes dos colaboradores, assim como o seu cargo e o respectivo serviço em que está alocado, observa-se que não há nenhum colaborador atrelado ao serviço de “Equipe Padrão”. Vale ressaltar que nas especificações técnicas do serviço (item 12.4) estava previsto que “a Equipe padrão será composta por 10 (dez) ajudantes e 1 (um) fiscal [...]”. Isto indica que a Equipe padrão seria composta por colaboradores exclusivos deste item e não compartilhados com outras frentes de trabalho. Essa premissa afeta diretamente a formação de preço unitário do item, o qual foi previsto e pago como sendo formado por colaboradores não compartilhados com outras frentes.

A equipe técnica relatou que, durante a inspeção, não foram atendidas as solicitações de discriminação dos locais em que os serviços de compostagem foram realizados, nem apresentados os controles solicitados, a relação dos funcionários que compunham a “Equipe Padrão”, tampouco esclarecido se esses eram exclusivos da referida frente de trabalho. De acordo com o relatório técnico, não foi apresentada qualquer evidência que desse suporte aos quantitativos mensais pagos a esse título na execução do contrato.

Nessas condições, a equipe técnica concluiu haver fortes indícios de que o serviço em questão não foi efetivamente prestado, resultando na violação do disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e na ocorrência de dano ao erário pelos valores relacionados na tabela 4, lançada às páginas 24-25 do relatório de inspeção, perfazendo o total de R\$ 4.509.017,94:

**Tabela 4 - Pagamentos pelo item “Equipe Padrão”, anos de 2012 a 2018**

| ANO                            | VALOR            |
|--------------------------------|------------------|
| 2012                           | R\$ 345.027,44   |
| 2013                           | R\$ 1.288.497,66 |
| 2014                           | R\$ 1.078.862,62 |
| 2015                           | R\$ 391.953,33   |
| 2016                           | R\$ 523.049,48   |
| 2017                           | R\$ 386.595,08   |
| 2018                           | R\$ 495.032,33   |
| <b>TOTAL: R\$ 4.509.017,94</b> |                  |

Pela irregularidade e respectivo dano ao erário, foram responsabilizados os Srs. José Eduardo Rodrigues da Cunha, Secretário de Infraestrutura de agosto a dezembro 2012; José Donizete de Melo, Secretário interino de Infraestrutura de janeiro a março 2013; Milton Bragança Resende Junior, Diretor do Departamento de Coleta Resíduos e Superintendente Serviços Urbanos de janeiro a maio 2013; Roberto Luiz de Oliveira, Secretário Municipal de Infraestrutura de maio de 2013 a 24/04/2015; Juarez Delfino da Silveira, Secretário Municipal de Infraestrutura de 24/04/2015 a 01/06/2015 e Secretário de Serviços Urbanos de 01/06/2015 a 31/12/2015; Antônio Sebastião de Oliveira, Secretário Municipal de Infraestrutura e Secretário Municipal

de Serviços Urbanos de junho a dezembro 2016; Marlus Sérgio Borges Salomão, Secretário Municipal de Serviços Urbanos de abril de 2018 a fevereiro de 2019; e Fábio Apolinário, gestor do Contrato 36/2012 a partir de agosto de 2016 e chefe do Departamento de Limpeza Urbana de 2017 a agosto de 2018.

Em defesa apresentada à peça 157, o Sr. José Eduardo Rodrigues da Cunha, Secretário Municipal de Infraestrutura entre agosto e dezembro de 2012, arguiu a prescrição e, no mérito, sustentou que as irregularidades estariam atreladas aos termos aditivos, firmados a partir de 2013, quando já não fazia mais parte da Administração, não podendo ser responsabilizado.

O Sr. Roberto Luiz de Oliveira, Secretário Municipal de Infraestrutura de maio de 2013 a abril de 2015, apresentou defesa à peça 164, na qual arguiu a ocorrência da prescrição e, quanto à “Equipe Padrão”, impugnou os apontamentos do relatório de inspeção, sustentando tratar de suposição sem prova eficaz da ocorrência de prejuízo.

Argumentou que, quando assumiu o cargo, o instrumento contratual sob análise já se encontraria assinado e que “não se poderia alterar toda uma dinâmica procedimental que vinha sendo praticada ao longo dos anos, sem embargo na regularidade das medições e respectivos pagamentos”.

Afirmou que os boletins de medição, com as memórias de cálculo, notas de empenho, liquidação, notas fiscais e comprovantes de pagamento constariam regularmente em todos os processos de pagamento, entregues à época à Controladoria Municipal e que a responsabilidade pela coordenação e gestão das atividades administrativas, financeiras, contábeis, de recursos humanos, de planejamento, de modernização e informação no âmbito da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos seria do Departamento de Planejamento, Gestão, Contratos e Convênios, cabendo ao Secretário apenas a prática do ato de ofício vinculado à liberação da despesa para quitação, conforme disposto no art. 3º, § 1º, do Decreto Municipal 2481/2018.

O Sr. Juarez Delfino da Silveira, Secretário Municipal de Infraestrutura entre 24/04/2015 e 01/06/2015 e Secretário de Serviços Urbanos de 01/06/2015 a 31/12/2015, apresentou defesa à peça 185, arguindo, inicialmente, a prescrição. No mérito, repetiu todas as alegações da defesa apresentada pelo Sr. Roberto Luiz de Oliveira. Adicionalmente, acrescentou novos argumentos à sua defesa em manifestação de peça 198, refutando a análise da unidade técnica no reexame de peça 193.

O Sr. Marlus Sérgio Borges Salomão, Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 04/04/2018 a 11/02/2019, apresentou defesa à peça 155 com as mesmas alegações já suscitadas pelos Srs. Roberto Luiz de Oliveira à peça 164 e Juarez Delfino da Silveira à peça 185.

O Sr. José Donizete de Melo, que ocupou interinamente a Secretaria de Infraestrutura no período de janeiro a março de 2013, entre a gestão dos Srs. José Eduardo Rodrigues da Cunha e Roberto Luiz de Oliveira, não apresentou defesa.

O Sr. Milton Bragança Resende Junior também não apresentou defesa. Ele ocupou cargo de Diretor do Departamento de Coleta Resíduos e de Superintendente de Serviços Urbanos de janeiro a maio de 2013, compartilhando a responsabilidade pelos pagamentos da “Equipe Padrão” com os Secretários que ocuparam a posição neste período.

Igualmente revel o Sr. Antônio Sebastião de Oliveira, que ocupou cargo de Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 08/01/2016 a 29/12/2016. Nesse período, segundo o relatório à peça 90, ele foi o responsável pela ordenação irregular das despesas, da mesma forma que os demais secretários.

O Sr. Fábio Apolinário, que ocupou o cargo de chefe do Departamento de Limpeza Urbana e, segundo apurado pela equipe de inspeção, atuou como fiscal e gestor do contrato no período de

agosto de 2016 até o fim da execução contratual, também não apresentou defesa nem trouxe qualquer documento que pudesse elidir a sua responsabilidade pelo apontamento.

No reexame, à peça 193, a unidade técnica acolheu as argumentações invocadas nas defesas apresentadas por José Eduardo Rodrigues da Cunha, José Donizete de Melo e Milton Bragança Resende Junior, em virtude da prescrição parcial da pretensão punitiva e de ressarcimento do Tribunal.

Relativamente ao Sr. Roberto Luiz de Oliveira, a unidade técnica manteve a sua responsabilização sobre os fatos não alcançados pela prescrição, inclusive pela imputação de dano de R\$ 720.326,97, relativo aos pagamentos indevidos realizados pelo item “Equipe Padrão” durante a sua gestão.

Em relação ao Sr. Juarez Delfino da Silveira, a unidade técnica afastou a incidência da prescrição em razão de o responsável ter exercido o cargo de Secretário Municipal em dois períodos no ano de 2015.

No entanto, afastou a responsabilidade do defendente por considerar, conforme medições do Contrato 36/2012, que não houve prestação do serviço da “Equipe Padrão” e, consequentemente, pagamento, no período entre maio de 2015 e junho de 2016.

A unidade técnica também reconheceu não haver responsabilidade para os Srs. Antônio Sebastião de Oliveira e Marlus Sérgio Borges Salomão por não terem desempenhado função de gestor e fiscal de contrato nos períodos em que estiveram à frente da SESURB, ocasião em que a autorização de pagamento passou a ser mero ato de ofício.

Em relação ao Sr. Fábio Apolinário, a unidade técnica manteve a responsabilização pelos pagamentos irregulares por considerá-lo fiscal e gestor do contrato de agosto de 2016 até o fim da execução. Acrescentou que o responsável já possuía familiaridade com o Contrato 36/2012, uma vez que, antes de ingressar nos quadros da Administração, prestou serviços como subcontratado para a empresa Limpebrás Engenharia Ambiental Ltda.

O Ministério Público de Contas corroborou a manifestação da unidade técnica em relação à irregularidade dos pagamentos efetuados pelo item “Equipe Padrão” e opinou pela responsabilização dos agentes públicos Roberto Luiz de Oliveira e Fábio Apolinário pelos danos causados, tendo em vista que, por ação ou omissão diretas, contribuíram para a ocorrência dos pagamentos sem que houvesse sido apresentada a mínima comprovação da efetiva prestação do serviço nas medições, conduta considerada gravíssima pelo *Parquet*, decorrente de elevado grau de negligência, imperícia e imprudência na gestão e fiscalização dos serviços de limpeza urbana contratados, com inobservância do disposto nos arts. 66 e 67 da Lei 8.666/1993 e dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, normas fundamentais da execução dos contratos e da liquidação e pagamento das despesas, caracterizando o “erro grosseiro” a que alude o art. 28 da LINDB.

Conforme mencionado nos tópicos que trataram sobre a prescrição, tendo em vista que esta afeta apenas parte das irregularidades praticadas ao longo dos anos em que o contrato foi executado (2012 a 2018), faz-se necessário discriminar os atos e agentes públicos alcançados pelo decurso temporal.

Encontram-se nessa situação aqueles envolvidos na gestão do Contrato 36/2012 no período de 10/08/2012, quando foi emitida a ordem de serviço, até 01/10/2014 (5 anos antes da decisão que determinou a realização da inspeção), sendo eles os Srs. José Eduardo Rodrigues da Cunha, José Donizete de Melo e Milton Bragança Resende Junior, em favor dos quais se operou a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória relativamente à totalidade dos atos praticados.

Já os atos praticados pelo Sr. Roberto Luiz de Oliveira foram alcançados apenas parcialmente pela prescrição, uma vez que estava à frente da Secretaria Municipal de Infraestrutura no período de maio de 2013 a abril de 2015, sendo ordenador de despesa e responsável pelos pagamentos do item “Equipe Padrão” não alcançados pela prescrição, ou seja, aqueles efetuados a partir de outubro de 2014 até abril de 2015, quando deixou o cargo.

Vale destacar que nenhuma das alegações invocadas pelo Sr. Roberto Luiz de Oliveira justifica isentá-lo da responsabilidade pela irregularidade. Mesmo que o agente público tenha assumido o cargo no curso da execução contratual, pouco importando que já houvesse uma “dinâmica procedimental” estabelecida, como gestor do contrato e ordenador da despesa, cabia-lhe verificar se as medições se faziam acompanhar dos comprovantes da execução dos serviços. No entanto, embora tenha alegado a sua existência, não apresentou qualquer documento que minimamente evidenciasse a execução dos serviços.

Quanto à invocada delegação de competência, prevista no art. 3º, § 1º, do Decreto Municipal 2.481/2018, que alega ter transferido a responsabilidade pelo controle e pagamento ao gestor do contrato, a condição somente foi implementada quando o defendente já não mais ocupava o cargo público, não o beneficiando em relação à sua responsabilidade pelo apontamento.

Diferente a situação em relação ao Sr. Antônio Sebastião de Oliveira, ocupante do cargo de Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 08/01/2016 a 29/12/2016, período em que foi o responsável pela gestão do contrato e ordenador das despesas, assim como os responsáveis que o antecederam.

Nesse caso, a unidade técnica considerou não haver responsabilidade porque, entre maio de 2015 a junho de 2016, não foi efetuado pagamento por serviços prestados pelo item “Equipe Padrão”. Ademais, a unidade técnica considerou que, quando os pagamentos retornaram, em julho de 2016, o Sr. Fábio Apolinário assumiu as funções de gestor e fiscal do contrato, atestando a execução dos serviços, de modo que as funções do Sr. Antônio Sebastião de Oliveira se restringiram a mero ato de ofício de ordenar a despesa.

A meu ver, ao contrário do entendimento adotado pela unidade técnica, o fato de o Sr. Fábio Apolinário ter materialmente assumido a fiscalização da execução dos serviços não isenta de responsabilidade o Sr. Antônio Sebastião de Oliveira. Como ordenador de despesas e oficialmente gestor do contrato, cabia-lhe reunir as evidências de que os serviços foram efetivamente prestados antes de autorizar os pagamentos. No entanto, o fez mediante a apresentação de simples declaração de prestação do serviço, sem acompanhamento de registros, controles e memórias de cálculo das medições, isto é, sem qualquer documento que atestasse a execução dos serviços para fins de liquidação e pagamento.

Trata-se de erro grosseiro que não poderia ser praticado pela autoridade que detém o poder de ordenar a despesa, especialmente considerando que era formalmente responsável pelo controle e gestão do contrato, além de ordenador dos pagamentos.

O mesmo entendimento se aplica ao Sr. Marlus Sérgio Borges Salomão, ocupante do cargo de Secretário Municipal de Serviços Urbanos no período de 04/04/2018 a 11/02/2019, visto que era, formalmente, o responsável pela gestão do Contrato 36/2012.

Isso implica que a liquidação e o pagamento dos serviços da “Equipe Padrão”, da perspectiva dos ordenadores da despesa, foram efetuados sem que lhe fossem apresentados os registros, relatórios, controles e memórias de cálculo das medições, ou qualquer documento que atestasse a sua efetiva prestação.

Relativamente ao Sr. Fábio Apolinário, como dito, foi ele apontado pela unidade técnica como gestor e fiscal do Contrato 36/2012, e responsabilizado pelos pagamentos irregulares a partir de

julho de 2016 até o fim da execução, em agosto de 2018, período em que exerceu a função de chefe do Departamento de Limpeza Urbana, ressaltando que já atuava na execução do contrato antes de ingressar nos quadros da Administração, como subcontratado da junto à Limpebrás Engenharia Ambiental Ltda.

Chama atenção o fato de que o serviço da “Equipe Padrão”, que se encontrava pausado desde maio de 2015, foi retomado justamente com o início das funções do Sr. Fábio Apolinário como chefe do Departamento de Limpeza Urbana. E os serviços foram pagos sem comprovação efetiva de sua execução, pois, assim como nos períodos anteriores, as medições não eram acompanhadas de nenhuma informação sobre os locais da prestação do serviço, relatórios fotográficos ou das atividades realizadas pela equipe.

Importante ressaltar que o Sr. Fábio Apolinário exercia a função de chefe do Departamento de Limpeza Urbana durante a inspeção, tendo prestado as informações solicitadas pela equipe do Tribunal. As informações, no entanto, foram um tanto vagas sobre as atividades da “Equipe Padrão” e totalmente omissas sobre a composição do quadro de funcionários da equipe, os locais ou qualquer outro detalhe sobre a prestação dos serviços.

Ademais, quando citado, o Sr. Fábio Apolinário não apresentou defesa, de modo que não há nos autos qualquer elemento de prova que afaste a sua responsabilidade pelas irregularidades praticadas.

Conforme levantamento feito pela unidade técnica às páginas 37 e 38 da peça 193, os desembolsos realizados em pagamento pelos serviços da “Equipe Técnica” no período de julho de 2016 a junho de 2018, sob a gestão de fato do Sr. Fábio Apolinário, totalizam R\$ 1.631.040,49.

Nesse contexto, **acolho o apontamento do relatório de inspeção para considerar irregulares os pagamentos realizados pelo item “Equipe Padrão” sem registros de fiscalização, controles e memórias de cálculo de quantitativo**, a partir de 01/10/2014 até o fim da vigência do Contrato 36/2012.

Diante disso e da gravidade da irregularidade, aplico multa, no valor de R\$ 10.000,00, ao Sr. Fábio Apolinário, chefe do Departamento de Limpeza Urbana de 14/06/2017 até o final da execução contratual e gestor do Contrato 36/2012 a partir de agosto de 2016.

Em relação aos demais responsáveis, deixo de lhes imputar sanção quanto a este apontamento, uma vez que, diferentemente do Sr. Fábio Apolinário, foram chamados a se defender pelo achado “ausência de documentos comprobatórios da realização dos serviços”, tratado a seguir no item II.3.4.3, em cujo objeto, mais amplo, entendo estarem inseridos os pagamentos referentes à “Equipe Padrão”.

Por fim, relativamente à imputação de dano ao erário, entendo, diferentemente do órgão técnico e do Ministério Público de Contas, que a sua ocorrência não restou devidamente comprovada neste caso concreto.

Isso porque, ainda que seja patente a precariedade da fiscalização da execução contratual por parte da Administração Municipal, o que enseja a aplicação de multa aos agentes responsáveis, não é possível afirmar, com nível de precisão adequado, que o serviço contratado e pago não tenha sido prestado – e, eventualmente, em que medida deixou de ser prestado – pela empresa Limpebrás.

As medições, notas de empenhos, pagamentos e notas fiscais anexadas às peças 30-85, mesmo incompletas e desacompanhadas de informações essenciais, tais como as rotas dos serviços, diários de ocorrência e obras, relatórios fotográficos, dentre outras, contam com presunção de

veracidade e, como tal, atestam minimamente que os serviços de limpeza urbana foram prestados durante a execução do Contrato 36/2012.

Assim, não se mostra razoável a determinação de ressarcimento em decorrência de contrato efetivamente executado, não amparada em elementos suficientes que comprovem, de forma inequívoca, a ocorrência de dano para a Administração.

Nesse sentido, deixo de imputar débito aos responsáveis, recomendando ao Município, contudo, que, nos contratos administrativos, especialmente naqueles relativos à prestação de serviços de limpeza urbana, utilize de meios efetivos de controle e acompanhamento da execução contratual, a fim de liquidar adequadamente a despesa e comprovar o direito adquirido pelo contratado aos pagamentos devidos pela prestação efetiva dos serviços, a fim de eliminar lacunas que tornem incerta a execução dos serviços e imprecisos os pagamentos efetuados.

### **II.3.2. Aditamento contratual – prazo excepcional sem justificativa plausível e sem autorização da autoridade superior**

A equipe de inspeção relatou, à peça 90, que, após atingir a prorrogação máxima permitida pela Lei 8.666/1993 para serviços de prestação contínua (60 meses), o Contrato 36/2012 foi novamente prorrogado por mais 12 meses ou até a conclusão do novo processo licitatório, a partir de 16/08/2017, mediante a assinatura do 7º termo aditivo (p. 113-114 do arquivo “VOL 11.PDF”, peça 29). Tal prorrogação foi promovida sem a apresentação de justificativa plausível e sem autorização da autoridade superior para o aditamento.

A prorrogação foi solicitada pelo Sr. Fábio Apolinário, chefe do Departamento de Limpeza Urbana, à Procuradoria do Município, sob a justificativa de que a Administração ainda estava a elaborar termo de referência (ou projeto básico) para compor o novo procedimento licitatório para contratação dos serviços de limpeza urbana.

Segundo apurado pela equipe de inspeção, os estudos para elaboração do termo de referência já se encontravam em andamento desde 22/05/2014 (peça 29, “VOL 10”, p. 33 do arquivo do processo licitatório), totalizando, até aquele momento, três anos desde que a Administração anunciou a preparação do novo procedimento licitatório.

Dessa forma, a equipe de inspeção concluiu que a justificativa para o aditamento não se caracterizou como um fato excepcional, tendo em vista a ausência de motivo superveniente e a existência de tempo hábil para a Administração elaborar o termo de referência e deflagrar o certame. Também considerou que não foi apresentada qualquer evidência de que a Administração estivesse envidando esforços para que o novo procedimento licitatório fosse levado a termo.

Além disso, a unidade técnica afirmou não ter identificado a autorização formal da autoridade superior – Secretário Municipal de Serviços Urbanos ou Prefeito – para tal prorrogação, constatando apenas a solicitação formulada pelo chefe do Departamento de Limpeza Pública, Sr. Fábio Apolinário, e o parecer jurídico elaborado pelo Procurador Municipal André Luís Estevam de Oliveira e aprovado pelo seu superior, o Procurador-Geral Paulo Eduardo Salge.

Desse modo, concluiu que a prorrogação da vigência contratual foi realizada sem atender a nenhum dos requisitos previstos no § 4º do art. 57 da Lei 8.666/1993.

Por considerar que o parecer foi determinante para a consumação do aditamento irregular do contrato e o seu conteúdo de juízo de baixo teor técnico, situação inexcusável em face da irregularidade, a equipe de inspeção indicou os referidos procuradores como corresponsáveis pelo achado, juntamente com o Sr. Fábio Apolinário.

Em defesa conjunta apresentada às peças 100, 135-147, 188 e 189, os procuradores arguíram, em síntese, a prescrição quinquenal dos atos por eles praticados, os limites do controle sobre a atuação do parecerista público e a ausência de demonstração de erro grosseiro ou dolo. Invocaram, ainda, a inviolabilidade dos atos e manifestações do advogado, prevista no art. 133 da Constituição da República, e o caráter meramente opinativo do parecer jurídico, desprovido de poder vinculativo.

Também alegaram que todos os pareceres emitidos no âmbito do Contrato 36/2012 teriam sido elaborados em consonância com a lei, fundamentados em doutrina e jurisprudência e que, no caso específico do 7º termo aditivo, embora não fossem legalmente obrigados a se manifestar, teriam sido demandados pela Secretaria gestora do contrato, que teria solicitado a emissão do parecer sob a justificativa da necessidade do aditamento com base no princípio da continuidade dos serviços públicos indispensáveis, cuja falta poderia ocasionar situação de calamidade pública.

Nessa trilha, por se tratar de questão de saúde pública, invocaram a possibilidade de a Administração recorrer à contratação direta na pendência de novo procedimento licitatório, conforme jurisprudência deste Tribunal, alegando, assim, que tal possibilidade também autorizaria a prorrogação do contrato em atenção ao princípio da supremacia do interesse público e da eficiência.

Por fim, quanto à falta de autorização, os defendentes a consideraram como mera formalidade, que reputaram suprida mediante a assinatura do termo aditivo, bem como pela prática de atos posteriores pelas autoridades competentes.

O Sr. Fábio Apolinário, agente público que requereu a prorrogação, não se manifestou nos autos sobre nenhum dos apontamentos, mantendo-se revel sobre a questão.

No reexame, a unidade técnica rejeitou a alegação de prescrição e, quanto ao mérito, afastou a responsabilidade dos pareceristas, considerando estar o parecer fundamentado em precedentes jurisprudenciais, bem como por considerar não haver ocorrência de erro grave.

Também reconheceu que, no contexto apresentado aos pareceristas, a alternativa à prorrogação seria a rescisão contratual e a subsequente contratação direta do serviço, o que a unidade técnica considerou não ser trivial e constituir potencial risco de descontinuidade do serviço, situação que entendeu ter fornecido base jurídica para a prorrogação em caráter excepcional.

O órgão técnico também reconheceu a convalidação do ato pela assinatura do termo aditivo, pressupondo, por ilação lógica, a existência de consentimento prévio pela autoridade superior.

Sobre as matérias arguidas em defesa pelos pareceristas, é necessário destacar que a prescrição quinquenal, pelo transcurso do tempo desde a prática do ato inquinado, já foi afastada nos tópicos II.1 e II.2 da fundamentação, por ter sido interrompida, a teor do disposto no inciso I do art. 110-C da Lei Orgânica do Tribunal, em 01/10/2019, data do julgamento da Denúncia 862419, quando determinada a realização da inspeção extraordinária ora em apreciação.

Quanto ao mérito, consoante entendimento pacífico da jurisprudência, os pareceristas somente podem ser responsabilizados por danos causados ao erário em razão da emissão de pareceres jurídicos contendo erro grosseiro, ou por verificação de culpa, dolo ou má-fé. Essa hipótese não admite interpretação extensiva sobre o que constitui erro grosseiro, conforme entendimento espousado pelo STF:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a

responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (Mandado de Segurança 24631. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Tribunal Pleno. Data da Sessão: 09/08/2007).

A ocorrência de erro grosseiro ou inexcusável, vislumbrada sobre o conteúdo jurídico do parecer emitido em favor da prorrogação excepcional do Contrato 36/2012, surge da análise subjetiva da situação que foi apresentada aos pareceristas. No entanto, não há que se falar em erro grosseiro ou fato inexcusável em face da opinião técnica adotada com base em fundamentos legais e interpretações jurisprudenciais, como bem definido pelo Ministro Luís Fux<sup>(1)</sup>:

A diversidade de interpretações possíveis diante de um mesmo quadro fundamenta a garantia constitucional da inviolabilidade do advogado, que assegura ao parecerista a liberdade de se manifestar com base em outras fontes e argumentos jurídicos, ainda que prevaleça no âmbito do órgão de controle entendimento diverso.

Forçoso reconhecer, portanto, que os pareceristas não foram causadores da situação que ensejou a prorrogação do Contrato 36/2012. Apenas foram instados a emitir opinião sobre a possibilidade jurídica e o fizeram com fundamento na doutrina e na jurisprudência, inclusive deste Tribunal, citando os acórdãos proferidos nos Processos 747109, 747063 e 652308.

Por isso, entendo correta a interpretação adotada pela unidade técnica no reexame, pois a situação apresentada aos pareceristas ensejava duas alternativas à solução de continuidade do serviço – a contratação direta ou prorrogação excepcional –, tendo a opinião técnica indicado a hipótese de menor risco, mas sem deixar de alertar para a necessidade de concluir o procedimento licitatório para formalizar a nova contratação.

A mesma situação foi apresentada ao Sr. Fábio Apolinário, chefe do Departamento de Limpeza Pública, a quem a equipe de inspeção atribuiu a irregularidade por não ter demonstrado as razões supervenientes capazes de subsidiar o aditamento do contrato por prazo excepcional, além de não ter comprovado documentalmente o andamento ou as dificuldades que impediram a conclusão do termo de referência do novo procedimento licitatório antes do término do Contrato 36/2012.

A unidade técnica entendeu, no reexame, que o Sr. Fábio Apolinário estava em posição de provocar a atuação da Administração para elaboração de novo edital de contratação, visto que ocupava o cargo de gestão desde agosto de 2016, tempo suficiente para que fosse concluída a elaboração do termo de referência antes término do contrato, em agosto de 2017. Por isso, o considerou responsável pela prorrogação irregular.

No entanto, a evidência de que a elaboração do termo de referência já estava em andamento em maio de 2014 é a comunicação, dessa época, do Secretário Municipal de Infraestrutura ao Secretário da Fazenda sobre a necessidade de aditamento do contrato em 25%, devido a alguma situação não especificada que afetava, então, o Município de Uberaba e que, possivelmente, já causava atraso na elaboração do documento (termo de referência) (p. 33 do arquivo “VOL 10.PDF”, peça 29).

---

<sup>1</sup> AgR no Mandado de Segurança n. 35196/DF – Relator Min. Luiz Fux. Julgamento: 12/11/2019, Primeira Turma. DJe 4/2/2020, publicado dia 5/2/2020.

Em que pese a comunicação reticente entre os agentes da Administração, não há evidência de que o procedimento licitatório ou apenas a elaboração do termo de referência estivesse a cargo do chefe do Departamento de Limpeza Pública.

Por certo, a inércia da Administração não constitui motivo para a prorrogação extraordinária do contrato. Contudo, inexistem nos autos elementos que permitam atribuir responsabilidade ao Sr. Fábio Apolinário por tão longo atraso na elaboração do termo de referência que iria instruir o procedimento licitatório, o que ensejou a extensão da vigência contratual fora da hipótese legal.

Por outro lado, entendo que, mesmo que se possa presumir o conhecimento prévio e a concordância da autoridade superior para a prorrogação em caráter excepcional do Contrato 36/2012, conforme determina o § 4º do art. 57 da Lei 8.666/1993, a assinatura do termo aditivo e práticas posteriores não suprem a omissão, visto que, mais do que mera formalidade, trata-se de exigência legal destinada a instrumentalizar os procedimentos administrativos e assegurar a lisura, a transparência e a regularidade na gestão dos negócios públicos. O Sr. Fábio Apolinário, como gestor de fato do contrato, deveria ter submetido o pedido de prorrogação da vigência do contrato à autoridade superior, seja o Secretário Municipal ou o Prefeito.

Reconheço ser razoável presumir o consentimento da autoridade superior, já que o ato administrativo foi, de fato, corroborado pela assinatura do contrato e atos posteriores. A ausência do registro formal, no caso, não provoca, por si só, a nulidade do aditamento contratual nem implica prejuízo ao erário, mas deveria ter sido observado em atenção ao comando legal e sobretudo aos princípios da formalidade e da transparência dos atos administrativos.

Por essa razão, **acolho parcialmente o apontamento de inspeção para julgar irregular apenas a ausência de consentimento prévio da autoridade superior para a realização do 7º termo aditivo ao contrato**, deixando, contudo, de aplicar multa ao Sr. Fábio Apolinário, diante das razões expostas acima.

Recomendo ao Município de Uberaba que, no curso dos procedimentos de contratação, na gestão dos contratos administrativos e na prática de atos administrativos em geral, observem com maior rigor as formalidades determinadas pelas normas de regência, para que seja preservada a instrumentalidade dos atos.

### II.3.3. Utilização da “Equipe Padrão” para a execução de serviço não contratado

A equipe de inspeção relatou à peça 90 que a Administração Municipal utilizou a “Equipe Padrão” para a realização de serviço não previsto no Contrato 36/2012.

Pela análise da documentação inspecionada, constatou-se que o Secretário Municipal de Serviços Urbanos à época, o Sr. Antônio Sebastião de Oliveira, solicitou à Procuradoria Municipal manifestação sobre a possibilidade de utilizar a “Equipe Padrão” para realizar o serviço de operacionalização de “Ecopontos” (como mencionado anteriormente, locais de disposição de resíduos recicláveis por pessoas físicas, inclusive resíduos da construção civil de até 1 m³), em razão da rescisão do contrato com a empresa originalmente responsável por este serviço, em 14/06/2016.

Como justificativa, o Secretário afirmou que a “Equipe Padrão” realizaria os mesmos serviços já previstos no item 12 do termo de referência da Concorrência 04/2012 e estimou que esse acréscimo proporcionaria a redução de despesas de cerca de 40% em relação ao contrato já encerrado.

A Procuradoria emitiu parecer, opinando pela possibilidade da execução dos serviços (p. 288-294, do arquivo “VOL 10.pdf”, peça 29) e, em seguida, foi emitida a ordem de serviço, notificando a empresa Limpebrás para iniciar a sua execução.

Confrontando os editais do serviço de gerenciamento dos “Ecopontos” – Concorrência 11/2016 e Concorrência 04/2012, que originou o Contrato 36/2012 – a equipe de inspeção concluiu que o objeto (gerenciamento dos “Ecopontos”) não era equiparável ao serviço da “Equipe Padrão”, de modo que o acréscimo de tarefa distinta caracterizou infração ao art. 37, XXI, da Constituição da República e ao art. 2º da Lei 8.666/1993, por configurar contratação de serviço sem licitação.

No entendimento da equipe de inspeção, o Município poderia ter realizado a contratação temporária de empresa para o gerenciamento dos “Ecopontos” por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, até que se finalizasse um processo licitatório, e considerou irregular a inserção desse serviço em outro contrato que não contava com tal previsão.

Destacou, ainda, que o acréscimo desse serviço ao rol das tarefas da “Equipe Padrão” foi realizado sem aditamento contratual, além de adicionar mais itens às medições dos serviços originalmente previstos, as quais já não contavam com qualquer controle de sua execução.

Por fim, a equipe de inspeção afirmou que a economicidade apresentada como justificativa (cerca de 40% nos custos dos serviços dos “Ecopontos”) não contou com qualquer demonstração, como análise de gastos ou projeções futuras, tratando-se de mera especulação.

Além do Sr. Antônio Sebastião de Oliveira, Secretário Municipal de Serviços Urbanos à época, foram considerados responsáveis os Srs. André Luís Estevam de Oliveira, Procurador que emitiu o parecer favorável à absorção dos serviços pela Limpebrás, e Paulo Eduardo Salge, Procurador-Geral que o aprovou (p. 288-293 do arquivo “VOL 10.PDF”, peça 29).

Na defesa conjunta apresentada às peças 100, 135 a 147, 188 e 189, os procuradores reiteraram as alegações sobre o limite de atuação do parecerista, a ausência da demonstração de erro grave ou dolo, a inviolabilidade dos atos e manifestações do advogado, garantida pelo art. 133 da Constituição Federal, bem como o caráter meramente opinativo do parecer jurídico dos procuradores públicos, sem poder vinculativo.

Especificamente sobre a utilização da “Equipe Padrão” na operacionalização dos “Ecopontos”, os defendentes disseram ter avaliado apenas aspectos jurídicos, reportando as justificativas ao gestor do contrato, que detinha conhecimento técnico para considerar equiparadas as competências da citada equipe para o serviço acrescentado.

Os procuradores invocaram a essencialidade do serviço, cuja falta poderia causar problemas de saúde pública, além dos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, da finalidade pública e da eficiência.

À peça 188, os defendentes acrescentaram arguição da prescrição quinquenal dos atos por eles praticados.

No reexame, a unidade técnica afastou a prescrição, tendo em vista que os fatos avaliados neste tópico ocorreram em julho de 2016, após, portanto, o quinquídio contado da suspensão da fruição do prazo prescricional, sendo posteriores a 01/10/2014.

Por outro lado, entendeu ser insustentável a responsabilização dos procuradores pela emissão de parecer, tendo em vista que as questões que levaram a equipe de inspeção a considerar irregular o procedimento são de natureza eminentemente técnica e não jurídica. Da mesma forma, considerou que a afirmação sobre a economia de 40% obtida no âmbito do Contrato

36/2012 também é de natureza técnica, o que tornaria a apresentação de eventual demonstração aos pareceristas como valor meramente documental.

Sobre o Sr. Antônio Sebastião de Oliveira, que não apresentou defesa, a unidade técnica reafirmou que os serviços definidos no termo de referência para a “Equipe Padrão” são distintos daqueles executados nos “Ecopontos”, o que caracteriza a contratação de serviço sem licitação.

Confirmou que, como não houve demonstração da alegada economia e que sequer foi comprovada a execução dos serviços pagos à contratada pelo item “Equipe Padrão”, não há como afastar a responsabilidade do Sr. Antônio Sebastião de Oliveira, conquanto não tenha havido indicação de dano especificamente quanto ao apontamento.

A irregularidade apontada reside na ordem de serviço emitida à empresa Limpebrás Engenharia Ambiental Ltda. (p. 295 do arquivo “VOL 10.PDF”, peça 29), a qual determinou que a contratada iniciasse, com a utilização da “Equipe Padrão”, a operacionalização de 11 “Ecopontos” instalados na área urbana da cidade, embasada no parecer emitido e aprovado pelos citados procuradores (p. 288-293 do arquivo “VOL 10.PDF”, peça 29).

O mesmo entendimento adotado acerca do parecer emitido sobre o aditamento para prorrogação excepcional do contrato se aplica ao parecer emitido sobre a inclusão dos serviços de operacionalização dos “Ecopontos” nas atribuições da “Equipe Padrão”.

Também neste caso, a responsabilidade dos pareceristas se restringe à hipótese da ocorrência de erro grosseiro, dolo ou má-fé, a teor do disposto no art. 28 da LINDB, não cabendo ao Órgão de Controle Externo adentrar a opinião técnico-jurídica adotada, por força do disposto no art. 133 da Constituição Federal. O parecer jurídico emitido em processo administrativo não é sede de contraditório para refutar fatos alegados pela autoridade solicitante.

O apontamento feito pela equipe de inspeção também não indicou a ocorrência de erro grosseiro sob aspecto jurídico, sendo certo que não se poderia exigir dos procuradores conhecimento sobre questões técnicas e especificidades da gestão dos serviços de limpeza pública.

É razoável considerar que o parecerista instado a se manifestar sobre determinado assunto deve se ater aos aspectos jurídicos do negócio público, não lhe competindo funcionar como controlador a ponto de exigir a demonstração das implicações econômicas que justificam o parecer demandado, lembrando que este não tem caráter vinculativo à Administração Pública.

Por essa razão, afasto a responsabilidade dos Procuradores André Luís Estevam de Oliveira e Paulo Eduardo Salge.

Quanto ao Sr. Antônio Sebastião de Oliveira, então Secretário Municipal de Serviços Urbanos e revel, não se encontra, nas defesas apresentadas pelos Procuradores sobre o apontamento, nenhum argumento que lhe favoreça. A equipe de inspeção o responsabilizou pela prática de ato desprovido de respaldo técnico e sem demonstração da vantagem econômica invocada para tal.

Nesse aspecto, vale destacar que, segundo apurado na inspeção, a operacionalização dos “Ecopontos” constitui atividade contínua e rotineira. No entanto, conforme esclarecimento prestado pelo Sr. Fábio Apolinário à peça 26, a “Equipe Padrão” era utilizada para realizar serviços fora das especificações normais do conceito de limpeza urbana, o que equivale dizer que suas especificações não condiziam com as atividades de operacionalização dos “Ecopontos”.

Ressalto que, no reexame, a unidade técnica chegou a reconhecer que, apesar de serem serviços distintos, as atribuições da “Equipe Padrão” previstas no termo de referência não se distanciam do serviço de operacionalização dos “Ecopontos”, intuindo que os profissionais responsáveis

por um serviço poderiam executar o outro. Não obstante, entendeu inescusável a contratação desse serviço sem procedimento licitatório.

A meu ver, não restou suficientemente esclarecido se houve um acréscimo ao objeto do contrato ou uma contratação de objeto distinto, como interpretado pela equipe de inspeção e corroborado pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas nos pareceres conclusivos.

Se considerarmos que a operacionalização dos “Ecopontos” é atividade distinta do objeto do Contrato 36/2012, então, de fato, houve contratação irregular, não só por infração ao comando do art. 37, XXI, da Constituição Federal e ao art. 2º da Lei 8.666/1993, como também por ausência de instrumento contratual. Nessa situação, haveria praticamente um contrato verbal entre empresa e Administração.

Por outro lado, se considerarmos que houve apenas um acréscimo ao objeto do Contrato 36/2012, resta evidente que tal ato, praticado por simples ordem de serviço e não por termo aditivo, foi realizado por meio e forma absolutamente inadequados à espécie, sem a observância de todo o rito administrativo prescrito em lei. Ou seja, a alteração contratual expressiva foi realizada sem que houvesse requisição de aditamento, a justificativa invocada (40% de economia) não foi demonstrada de nenhuma forma, não se instaurou o processo administrativo respectivo, que, tampouco, foi submetido ao setor financeiro para verificar se a dotação orçamentária suportaria tal acréscimo.

Em suma, qualquer que seja o entendimento sobre a natureza do ato em questão, resta evidenciado que esse foi levado a termo sem a observância dos mínimos requisitos da transparência proporcionados pelas formalidades legais, que, afinal, longe de serem “meras formalidades”, asseguram a higidez do ato administrativo.

Vale acrescentar que sobre as atividades atribuídas à “Equipe Padrão” pairam sérias dúvidas sobre sua efetiva execução, conforme analisado no item II.3.1 desta fundamentação, uma vez que as medições e ordens de pagamento respectivas não se encontram acompanhadas por qualquer evidência de comprovação da prestação dos serviços, além de não haver em toda documentação inspecionada a indicação dos funcionários que compunham a equipe, nem os locais da prestação dos serviços, mesmo após pedidos de esclarecimento ao gestor.

Diante do exposto, **acolho o apontamento para considerar irregular a alteração do Contrato 36/2012 promovida por simples ordem de serviço para acréscimo dos serviços de operacionalização dos “Ecopontos” aos prestados pela “Equipe Padrão”.**

Por esse motivo, aplico, ao Sr. Antônio Sebastião de Oliveira, responsável por solicitar e determinar a realização da utilização da “Equipe Padrão” na operacionalização dos “Ecopontos”, multa no valor de R\$ 5.000,00, por prática de ato administrativo com inobservância dos meios e formas prescritos em lei.

#### **II.3.4. Irregularidades relacionadas aos controles do contrato**

##### **II.3.4.1. Ausência de certificado de calibração do INMETRO**

Em inspeção ao aterro sanitário, a equipe técnica constatou a existência de duas balanças usadas para pesar os resíduos coletados, sendo uma da marca Chialvo, que já não estava em uso na ocasião, e outra da marca EPM, em pleno funcionamento.

Verificou-se que tais equipamentos não se encontravam com a calibração certificada, conforme prescreve o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, no item 4.1, alínea “g”, da Resolução CONMETRO 11/1988, que determina que as balanças devem ser calibradas anualmente.

Segundo apurado, a balança da marca EPM havia tido sua última certificação em 2014, com a calibração apenas em 2013, e a balança da marca Chialvo em 2016.

Sem a certificação, a confiabilidade dos dados de pesagem gerados por esses equipamentos não poderia ser garantida, afetando a sua validade para fins de medição e pagamento do serviço.

Constatou-se que os *tickets* de pesagem dos anos de 2017 e 2018 indicam ter sido utilizada a balança EPM, sem certificação válida na época da inspeção.

Solicitados esclarecimentos, foram apresentados documentos, restando constatado que esse equipamento não detinha certificação de calibragem vigente nos anos de 2012, 2015, 2017 e 2018.

Pela omissão na fiscalização do contrato foram indicados como responsáveis os seguintes agentes: Pablo José Costa, Superintendente de Serviços Urbanos de 15/01/15 a 10/06/15; Juarez Delfino da Silveira, Secretário Municipal de Infraestrutura e Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 24/04/2015 a 31/12/2015; Antônio Sebastião de Oliveira, Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 01/06/2016 a 29/12/2016; Fábio Apolinário, chefe do Departamento de Limpeza Urbana e gestor do contrato a partir de agosto de 2016 até o fim da execução em agosto de 2018; e Marlus Sérgio Borges Salomão, Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 04/04/2018 a 11/02/2019.

O Sr. Pablo José Costa apresentou defesa à peça 166, na qual arguiu a prescrição e, no mérito, alegou que, embora ocupasse o cargo de Superintendente de Serviços Urbanos, não teria tido contato com os serviços de limpeza urbana, não participando do processo licitatório, dos aditamentos, dos reajustes de preços, dos controles e medições do referido objeto.

Afirmou que os serviços que prestava à Administração Pública de Uberaba seriam relacionados à manutenção viária, como operação tapa-buracos, pavimentação, recapeamento asfáltico e conservação de passeios.

No reexame, a unidade técnica rejeitou a prescrição, uma vez que a atuação do gestor se deu após o 01/10/2014, período alcançado pela interrupção do prazo prescricional inicial.

Quanto ao mérito, entendeu que o Sr. Pablo José da Costa, como Superintendente de Serviços Urbanos, era gestor do Contrato 36/2012 em conjunto com os Srs. Roberto Luiz de Oliveira, Secretário Municipal de Infraestrutura de maio de 2013 a abril de 2015, e Juarez Delfino da Silveira, Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 24/04/2015 a 31/12/2015.

A unidade técnica, no entanto, reconheceu não haver evidência de que o defendente teve relação com o serviço de limpeza urbana executado pela empresa Limpebrás, opinando pelo afastamento da responsabilidade do Sr. Pablo José da Costa.

O Sr. Juarez Delfino da Silveira apresentou defesa à peça 185, arguindo inicialmente a prescrição. No mérito, alegou haver documento interno da Administração, datado de 14/02/2020, comprovando a aferição da balança (laudo INMETRO) no período de agosto de 2012 a 2018, documento esse que diz ter sido enviado à Controladoria Municipal para ser encaminhado à equipe de inspeção.

Sustentou, ainda, tratar-se de situação de menor importância, por não existir indício de disfunção da balança e que o tema seria afeto ao gestor do contrato e não ao Secretário Municipal.

No reexame, a unidade técnica afastou a alegação de prescrição, uma vez que a atuação do defendente ocorreu após outubro de 2014.

Quanto à documentação alegada pelo responsável, reconheceu que esta, de fato, foi apresentada à equipe de inspeção pela Controladoria Municipal, mas não continha certificação integral do

período de 2012 a 2018, apenas os certificados referentes aos anos de 2013, 2014 e 2016, confirmando a ausência de certificados nos anos de 2012, 2015 (gestão do defendente), 2017 e 2018.

Relativamente à negativa de responsabilidade, a unidade técnica reafirmou que o Secretário Municipal de Serviços Urbanos era o gestor e fiscal do Contrato 36/2012 no período anterior a 2017, e que o defendente exerceu essa função no ano de 2015, sendo, portanto, responsável pelo acompanhamento técnico do contrato.

Por fim, rechaçou a alegação de se tratar de situação meramente formal, por não haver indicação de mal funcionamento da balança, uma vez que, sem a certificação do INMETRO, havia possibilidade concreta de registro incorreto das medições, razão pela qual o normativo CONMETRO 11/1988 exige a calibração anual do equipamento.

O Sr. Marlus Sérgio Borges Salomão ofereceu defesa às peças 155 e 165, arguindo a prescrição e, quanto ao mérito, repetiu as mesmas alegações da defesa apresentada pelo Sr. Juarez Delfino da Silveira à peça 185.

No reexame, a unidade técnica reiterou a análise dos mencionados argumentos, tendo apenas modulado ao período em que o defendente esteve à frente da SESURB, entre 04/04/2018 e 11/02/2019, ressaltando o que já havia sido considerado em relação ao envio de documentação e formalidade dos certificados.

Não obstante, acolheu a alegação da defesa quanto à responsabilidade do Secretário Municipal, por considerar que, a partir de agosto de 2016, o Sr. Fábio Apolinário assumiu a gestão e fiscalização do Contrato 36/2012.

Os demais agentes responsabilizados pela irregularidade, os Srs. Antônio Sebastião de Oliveira e Fábio Apolinário, não apresentaram defesa.

Apesar da revelia, a unidade técnica reconheceu não haver, quanto à falta de certificação das balanças, responsabilidade a ser atribuída ao Sr. Antônio Sebastião de Oliveira, visto que ele exerceu cargo de Secretário Municipal da SESURB no período de janeiro a dezembro de 2016, quando se encontrava devidamente certificada a balança da marca Chialvo.

Em relação ao Sr. Fábio Apolinário, a unidade técnica considerou que era ele o gestor e fiscal do contrato como chefe do Departamento de Limpeza Urbana e que, nessa condição, tinha a responsabilidade de aferir a regularidade das balanças.

O apontamento se resume à falta de certificação de aferição das balanças em uso no aterro sanitário. Trata-se de equipamento de precisão, de uso cotidiano na pesagem dos materiais transportados para o aterro sanitário, que informa as medições para fim de pagamento à contratada.

Evidentemente, sem a calibração periódica, a precisão da medição torna-se incerta, com reflexo direto no pagamento, que pode não remunerar adequadamente o contratado ou pagar-lhe valor superior ao que foi efetivamente transportado para o aterro.

Ambas situações são hipotéticas, porque decorrem da falta de calibração dos equipamentos. Sem apuração de diferença da pesagem não é possível apontar a ocorrência de prejuízo, o que, todavia, não afasta a irregularidade.

Como destacado anteriormente, o Secretário Municipal de Serviços Urbanos era o responsável formal pela gestão e fiscalização do contrato, mesmo no período em que o Sr. Fábio Apolinário assumiu, na prática, essa função, como chefe do Departamento de Limpeza Urbana.

Reconheço ser incerto que o Sr. Pablo José Costa, como Superintendente de Serviços Urbanos de janeiro a junho de 2015, seja responsável pela falta de certificação das balanças. Não há nos

autos qualquer indício de que ele tenha atuado na gestão do Contrato 36/2012 durante esse período. Por isso, acolho o encaminhamento da unidade técnica e afasto-lhe a responsabilidade.

Já o Sr. Juarez Delfino da Silveira, Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 24/04/2015 a 31/12/2015, não tem como se eximir da responsabilidade pela falta de certificação das balanças. É incontroverso que as medições desse período foram realizadas em balanças não certificadas.

Quanto à sua atribuição de gestor e fiscal do contrato, conforme explicitado nos itens anteriores, o Decreto Municipal 2.481, que, conforme alega, retirou-lhe tal responsabilidade é de 29/08/2018, posterior, portanto, ao período em que esteve à frente da SESURB.

O argumento de que a falta de certificação é irregularidade meramente formal também não procede, uma vez que a calibragem das balanças, como destacado, assegura a precisão da medição e, por consequência, a fidedignidade dos pagamentos. E, embora não tenha sido apurado prejuízo ao erário, a possibilidade de pagamentos incorretos efetivamente existiu.

Relativamente ao Sr. Marlus Sérgio Borges Salomão, Secretário Municipal da SESURB de 04/04/2018 a 11/02/2019, diferentemente do entendimento esposado pela unidade técnica, entendo que o Decreto Municipal 2.481, de 29/08/2018, não o favorece.

Isso porque o referido decreto não transferiu automaticamente a gestão e a fiscalização do contrato dos secretários municipais para outros servidores públicos. Apenas determinou que a autoridade que requisitou a contratação indicasse os servidores que exerceriam essas funções.

Sendo assim, a pretexto de praticar atos meramente formais, o Sr. Marlus Sérgio Borges Salomão foi omissos como autoridade responsável pela gestão e fiscalização do contrato, permitindo que as medições fossem realizadas em balanças não calibradas, o que tornou incerta a precisão das medições e respectivos pagamentos.

Relativamente ao Sr. Antônio Sebastião de Oliveira, Secretário Municipal da SESURB durante todo o ano de 2016, embora não tenha apresentado defesa, em princípio não deveria ter sido chamado a responder por esse apontamento, uma vez que foi constatado pela equipe de inspeção que havia certificação nesse ano para balança da marca Chialvo. No entanto, o relatório de inspeção não deixou claro se somente esse equipamento foi usado naquele período ou se o outro equipamento não certificado também o foi.

O Sr. Fábio Apolinário, igualmente revel, era o responsável pelas medições apresentadas ao ordenador de despesas. Portanto, detinha implicação direta na utilização dos equipamentos não certificados.

Se não lhe competia providenciar a regularização dos equipamentos, deveria ele ter alertado a autoridade competente da falta de certificação das balanças, seja por ter conhecimento do fato, por estar em contato com o procedimento de medição, ou mesmo pelo dever de lealdade que perpassa a atuação de todo servidor público.

Por outro lado, longe de ser uma mera irregularidade formal, o apontamento reside apenas na esfera da hipótese, já que não foi possível aferir se os equipamentos não certificados registraram medições com desvios, para maior ou para menor. Tampouco foi discriminado no relatório de inspeção se as medições foram realizadas somente nas balanças calibradas, quando havia certificação, o que recobre o apontamento com ainda mais incertezas.

Diante disso, **acolho o apontamento**, mas deixo de aplicar multa aos responsáveis por não haver sido apurado dano efetivo ao erário em decorrência desta irregularidade.

Faço recomendação aos atuais gestores do serviço de limpeza urbana do Município para que observem as normas do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial

– CONMETRO, a fim de assegurar a certificação dos equipamentos de medição e realizar os pagamentos com adequado grau de precisão.

#### **II.3.4.2. Ausência da licença ambiental do aterro sanitário**

A equipe de inspeção relatou, à peça 90, que solicitou a apresentação da licença de operação do aterro sanitário utilizado para a prestação do serviço sob exame, mas que esta não foi apresentada, nem lhes foi prestado qualquer esclarecimento acerca desse documento. Por isso, consideraram não ter sido providenciado o licenciamento.

Tal obrigação decorre do Deliberação Normativa 217/2017, do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, de modo que, sem a emissão de licenciamento ambiental, o aterro sanitário não poderia entrar em operação. E competia ao gestor e fiscal do contrato exigir da contratada o devido licenciamento para operação do aterro, bem como a manutenção da sua vigência durante a operação de todo o empreendimento.

Pela omissão, foram responsabilizados os agentes a seguir identificados: Pablo José Costa, Superintendente de Serviços Urbanos de 15/01/2015 a 10/06/2015; Juarez Delfino da Silveira, Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 24/04/15 a 31/12/15; Antônio Sebastião de Oliveira, Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 01/06/2016 a 29/12/2016; Fábio Apolinário, chefe do Departamento de Limpeza Urbana e gestor do contrato a partir de agosto de 2016 até agosto de 2018; e Marlus Sérgio Borges Salomão, Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 04/04/2018 a 11/02/2019.

Apresentaram defesa sobre esse apontamento os Srs. Pablo José Costa, Juarez Delfino da Silveira e Marlus Sérgio Borges Salomão.

Na defesa de peça 166, o Sr. Pablo José da Costa negou que tenha tido qualquer relação com o serviço de limpeza urbana e afirmou que sua atuação estaria restrita à manutenção de vias urbanas.

No reexame, a unidade técnica, em posicionamento que ratifico, entendeu não haver indícios de que o Sr. Pablo José da Costa tivesse atuação junto ao serviço de limpeza urbana, sendo que, durante a sua atuação como Superintendente de Serviços Urbanos, os Secretários Municipais da SESURB, Srs. Roberto Luiz de Oliveira e Juarez Delfino da Silveira, foram os gestores e fiscais do Contrato 36/2012.

Em defesa apresentada à peça 185, o Sr. Juarez Delfino da Silveira alegou que a obrigação em questão não poderia ser-lhe imputada, por se tratar de condição primária e inicial do aterro, do ano de 2012, sem qualquer conexão com a sua gestão como Secretário Municipal, três anos depois, em 2015.

No seu entendimento, essa obrigação seria exclusivamente da empresa contratada, conforme estabelecido no edital da licitação. Sustentou não ter sido apresentado indício de que a ausência de licenciamento tenha afetado a operacionalização do aterro ou causado prejuízo de qualquer natureza.

Afirmou que tal fato nunca teria chegado ao seu conhecimento e que essa responsabilidade seria do gestor e fiscal do contrato, não sendo razoável atribuir-lhe obrigação que foge à sua atribuição.

Disse, por fim, tratar-se de situação consolidada, pelo acondicionamento correto dos resíduos, pelo término do contrato com o atingimento de seus objetivos e pelo fato de que a situação teria sido regularizada por meio de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC firmado pela empresa contratada com a Promotoria de Justiça do Meio Ambiente.

No reexame, a unidade técnica rechaçou as argumentações do defendente, sustentando que o fato de o aterro ter iniciado sua operação em 2012 não afasta a responsabilidade daqueles que se omitiram em corrigir essa irregularidade posteriormente.

Ressaltou que o aterro sanitário deve possuir licenciamento ambiental válido durante toda a sua operação, obrigação que deveria ter sido exigida da empresa, reafirmando que a função de gestor e fiscal do contrato competia, à época, ao Secretário Municipal.

A unidade técnica acrescentou que o aterro sanitário possui forte potencial poluidor, que pode afetar o ar, o solo e os lençóis freáticos e que a falta de controle ambiental pode causar danos à saúde da população, no presente e no futuro, e concluiu que a imposição de conduta à empresa por meio de TAC reforça a percepção do elevado grau de inércia dos responsáveis pela gestão do Contrato 36/2012, visto que a regularização da situação só foi promovida por órgão externo à Administração Municipal.

No exame da defesa apresentada pelo Sr. Marlus Sérgio Borges Salomão às peças 155 e 165, de conteúdo idêntico à defesa apresentada pelo Sr. Juarez Delfino da Silveira, a unidade técnica apenas referenciou à análise anterior quanto à maioria das questões suscitadas.

Não obstante, reconheceu que, também quanto à licença ambiental, a responsabilidade não poderia recair sobre o defendente, uma vez que, no período em que esteve à frente da SESURB, de 04/04/2018 a 11/02/2019, a gestão e fiscalização estava a cargo do Sr. Fábio Apolinário, por força do Decreto 2.481/2018.

Com relação ao Sr. Antônio Sebastião de Oliveira, que ocupou o cargo de Secretário Municipal da SESURB de 08/01/2016 a 29/12/2016, a unidade técnica entendeu que a sua responsabilidade pela ausência de licenciamento ambiental se restringiu ao período de janeiro a agosto de 2016, quando o dever passou a ser do Sr. Fábio Apolinário como gestor e fiscal.

Quanto ao Sr. Fábio Apolinário, a unidade técnica o considerou plenamente responsável pela ausência de licenciamento desde que assumiu a chefia do Departamento de Limpeza Urbana, em 14/06/2017, até o fim da execução do contrato, em agosto de 2018.

Embora o relatório de inspeção não tenha indicado de quem era a obrigação pela obtenção da licença de operação do aterro sanitário, ficou estabelecido no edital da Concorrência 04/2012 que a empresa contratada deveria providenciar e manter o licenciamento durante a vigência do contrato.

A Constituição da República reza em seu art. 255 que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida e que é obrigação do Poder Público, assim como à coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Sobre a garantia à proteção do meio ambiente, a Lei Complementar Federal 140/2011 estabelece em seu art. 9º uma série de ações de competência do Município, entre as quais, destacam-se as seguintes (sem grifos no original):

Art. 9º. São ações administrativas dos Municípios:

[...]

XIII - **exercer o controle e fiscalizar** as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, **promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos**:

a) **que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local**, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou [...]

À época da implantação do empreendimento, em 2012, o licenciamento ambiental era regulado pela Deliberação Normativa COPAM 177/2012, que sofreu diversas modificações durante os seis anos da execução do Contrato 36/2012.

Evidentemente, o Município pode determinar à empresa contratada para instalar e operar o aterro sanitário que obtenha o licenciamento junto aos órgãos competentes. Além disso, não pode se eximir de exigir o cumprimento dessa condição previamente ao início da operação, nem se omitir quanto à manutenção do licenciamento durante a execução do contrato.

O silêncio da Administração diante da solicitação da equipe de inspeção revela que os gestores não se preocuparam em exigir o licenciamento para início de operação do aterro e menos ainda da manutenção do licenciamento ao longo dos seis anos da execução do contrato.

A regularização do licenciamento por meio do TAC firmado com o Ministério Público Estadual não convalida situação pretérita e, por isso, não beneficia os gestores do Contrato 36/2012, apenas confirma sua inércia e omissão no dever de fiscalizar.

O licenciamento ambiental do aterro sanitário é, portanto, obrigação inexcusável, cuja fiscalização os gestores foram inteiramente omissos, recaindo a responsabilidade sobre os Secretários Municipais da SESURB, gestores e fiscais do contrato, os Srs. Sr. Juarez Delfino da Silveira, Marlus Sérgio Borges Salomão e Antônio Sebastião de Oliveira e ao Sr. Fábio Apolinário, chefe do Departamento de Limpeza Urbana de 14/06/2017 até o final da execução contratual e gestor do Contrato 36/2012 a partir de agosto de 2016.

Diante disso, **acolho o apontamento** e aplico a cada um dos responsáveis, Srs. Juarez Delfino da Silveira, Marlus Sérgio Borges Salomão, Antônio Sebastião de Oliveira e Fábio Apolinário, multa no valor de R\$ 5.000,00, pela omissão no dever de exigir da empresa contratada a licença de operação do aterro sanitário durante o prazo de execução contratual, o que permitiu que o empreendimento operasse de modo irregular.

#### **II.3.4.3. Ausência de documentos comprobatórios da realização dos serviços**

A equipe técnica indicou, à peça 90, que a documentação obtida após a emissão dos comunicados de inspeção (peça 26) não contemplou diversos itens solicitados à Administração, entre os quais vários *tickets* de pesagem das balanças do aterro sanitário, medições e pagamentos de novembro de 2017 e junho de 2018, as rotas dos serviços, diários de ocorrência e obras, dentre outros.

Além disso, a equipe de inspeção relatou que as planilhas de medição do contrato não contam com qualquer assinatura de agente da Administração Municipal, sendo todas elas elaboradas pela empresa contratada, demonstrando falta de controle e fiscalização do contrato, em afronta aos arts. 67, § 1º, e 73, I, “a”, da Lei 8.666/1993, bem como disfunção do Controle Interno Municipal.

Como responsáveis por este apontamento foram indicados os seguintes agentes: José Eduardo Rodrigues da Cunha, Secretário de Infraestrutura de agosto a dezembro de 2012; José Donizete de Melo, Secretário interino de Infraestrutura de janeiro a março de 2013; Roberto Luiz de Oliveira, Secretário Municipal de Infraestrutura de maio de 2013 a 24/04/2015; Juarez Delfino da Silveira, Secretário Municipal de Infraestrutura e Secretário de Serviços Urbanos de 24/04/2015 a 31/12/2015; Antônio Sebastião de Oliveira, Secretário Municipal de Serviços

Urbanos de 01/06/2016 a 29/12/2016; e Marlus Sérgio Borges Salomão, Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 04/04/2018 a 11/02/2019.

Em defesa oferecida à peça 157, o Sr. José Eduardo Rodrigues da Cunha afirmou que, em relação à indisponibilização da documentação, devido ao seu desligamento da Administração Municipal em dezembro de 2012, teria se tornado impossível atender à solicitação porque não deteria a guarda e a responsabilidade sobre tal acervo, afastando de si qualquer responsabilidade sobre o apontamento.

No reexame, a unidade técnica reconheceu a ocorrência da prescrição em relação ao Sr. José Eduardo Rodrigues da Cunha, uma vez que a sua atuação se deu em período anterior a outubro de 2014.

O Sr. Roberto Luiz de Oliveira alegou em sua defesa (peça 164) que: os documentos estariam arquivados na Prefeitura e teriam sido apresentados aos técnicos; o que se apresentou abrangeria período significativo, e o residual se traduziria em mera consequência, inclusive sob as lentes de quem está examinando; haveria forte presunção de que esses comprovantes residuais já estariam no contexto processual; caso os documentos não estejam no processo, mostrar-se-ia razoável a realização de uma diligência complementar; sob efeito de amostragem, seria possível constatar que o acervo de documentos apresentados bem evidenciaria que houve, sim, medição, memória de cálculo e regularidade de pagamento; e que o defendente não poderia ser prejudicado por eventual falha da Prefeitura, seja no repasse de documentos aos técnicos do Tribunal, ou principalmente no dever de fiel guarda documental, uma vez que não mais ocupava o cargo de Secretário da SESURB.

O defendente ainda sustentou que sua competência se resumiria a praticar mero ato de ofício e que seria do Departamento de Planejamento, Gestão, Contratos e Convênios a responsabilidade por promover, coordenar e gerir as atividades administrativas, financeiras, contábeis, recursos humanos, planejamento, modernização e informação, no âmbito da SESURB, competindo-lhe executar, acompanhar e controlar as atividades orçamentárias, de administração financeira e de contabilidade da Secretaria.

Invocou o art. 3º, § 1º, do Decreto Municipal 2.481/2018 para imputar a responsabilidade pelo controle da execução do contrato, inclusive no tocante a pagamentos, conferências, constatações, acompanhamento efetivo, registros de acontecimentos e exatidão de prestação de serviços, prazos, quantitativos, medições, conferência de memórias de cálculos direta e exclusivamente ao gestor e ao fiscal do contrato, remanescendo a ele, Secretário Municipal, ciente da fidedignidade e de observância daquele rol de controle, via atestação, a prática do ato de ofício vinculado à liberação da despesa para quitação.

No reexame, a unidade técnica ressaltou que o apontamento tem correlação com os pagamentos pelo item “Equipe Padrão”, porque, embora naquele caso ter sido apurado dano ao erário, ambas irregularidades decorrem da falta de comprovação documental dos atos da Administração e, em última instância, de graves falhas do controle e fiscalização do contrato, a ponto de não ser possível identificar se houve efetivamente prestação do serviço, de assegurar a precisão nas medições e até mesmo de deixar de exigir o cumprimento de obrigações contratuais, como o licenciamento ambiental.

A unidade técnica reconheceu a ocorrência da prescrição parcial da pretensão punitiva relativamente ao Sr. Roberto Luiz de Oliveira, por considerar que ele ocupou o cargo de Secretário Municipal de maio de 2013 a abril de 2015, tendo sido alcançados pela prescrição os atos praticados até 01/10/2014, e não os atos praticados desta data em diante.

Sobre a atribuição de responsabilidade do Departamento de Planejamento, Gestão, Contratos e Convênios, a unidade técnica ressaltou que a irregularidade não diz respeito aos pagamentos

propriamente ditos, mas ao controle da execução do contrato, que se encontrava a cargo da Secretaria de Infraestrutura à época da gestão do defendente, acrescentando que a documentação que instruiu o relatório de inspeção (peças 26 a 89) demonstra de forma clara que a própria empresa contratada elaborava e enviava as planilhas de medição ao Secretário e este apenas as repassava ao Departamento de Controle de Processos, sem a realização de qualquer ato de fiscalização ativa.

Sobre a alegação de que a ausência de provas documentais não demonstraria a irregularidade, a unidade técnica destacou que o relatório de peça 90 não é um elemento único, porquanto conta com as peças 26 a 89, que contêm 64 anexos com toda documentação levantada pela equipe de inspeção. Ressaltou, ainda, a dificuldade relatada pela equipe de inspeção para obter a documentação do contrato nos órgãos responsáveis pela sua guarda, afastando a alegação de que os documentos não foram recebidos ou analisados.

Na defesa apresentada à peça 185, o Sr. Juarez Delfino da Silveira, Secretário Municipal de Infraestrutura de 24/04/2015 a 01/06/2015 e da SESURB de junho a dezembro de 2015, alegou que seria impossível afirmar que os serviços não foram executados, inferindo ser o objeto do contrato essencial e de caráter contínuo, cuja não execução seria facilmente percebida, gerando clamor popular e ampla repercussão na mídia.

Afirmou não haver dúvida de que os serviços eram executados e que as notas fiscais e empenhos eram devidamente assinadas pelos fiscais do contrato, que atestavam a sua execução.

No reexame, a unidade técnica reiterou que a ausência de comprovação da prestação dos serviços é o cerne do apontamento feito pela equipe de inspeção. Tomando como exemplo a medição de junho de 2015 (peça 56), constatou que não existe qualquer documentação comprobatória da execução dos serviços, assim como nenhum documento emitido por fiscal do serviço, destacando que, ao longo de toda a vigência contratual, existem somente planilhas elaboradas pela contratada, desprovidas de acompanhamento pela fiscalização da Administração.

Por outro lado, a unidade técnica admitiu que não há indicação de que os serviços tenham deixado de ser prestados pela contratada, mas reforçou que os valores pagos não têm verificação pela Administração, podendo não corresponder ao volume real de serviço prestado, embora não tenha sido possível à equipe de inspeção constatar tal ocorrência.

O Sr. Marlus Sérgio Borges Salomão, Secretário Municipal da SESURB de 04/04/2018 a 11/02/2019, apresentou defesa às peças 155 e 165 com conteúdo idêntico ao apresentado pelo Sr. Roberto Luiz de Oliveira à peça 164.

Também quanto a esse apontamento, a unidade técnica apenas reiterou, no reexame, as argumentações da análise já realizada sobre a defesa, acrescentando que, durante a gestão do defendente, o Sr. Fábio Apolinário assumiu as funções de gestor e fiscal do contrato, como já indicado nas análises de tópicos anteriores, ficando o Sr. Marlus Sérgio Borges Salomão reduzido em suas funções de Secretário Municipal.

Diante disso, concluiu não ser razoável atribuir-lhe responsabilidade pelo presente achado.

Relativamente aos responsáveis revéis, a unidade técnica considerou que o Sr. José Donizete de Melo, Secretário interino de Infraestrutura de janeiro a março de 2013, teve os seus atos alcançados pela prescrição da pretensão punitiva, uma vez que a sua gestão ocorreu antes de 01/10/2014.

Entendeu, contudo, que o mesmo não se aplica à gestão do Sr. Antônio Sebastião de Oliveira, que ocupou o cargo de Secretário Municipal da SESURB de 08/01/2016 a 29/12/2016, período

em que foi responsabilizado pela ausência de documentação comprobatória da execução dos serviços, como os demais secretários municipais.

A unidade técnica reconheceu, outrossim, que a responsabilidade do Sr. Antônio Sebastião de Oliveira pela omissão quanto ao controle e fiscalização da prestação dos serviços contratados abarcaria apenas o período de 08/01/2016 até agosto de 2016, quando o Sr. Fábio Apolinário assumiu a função de gestor e fiscal do Contrato 36/2012, avocando para si tal responsabilidade.

Não obstante, o Sr. Fábio Apolinário não foi citado para responder por esse apontamento, conquanto a equipe de inspeção o tenha reconhecido como gestor e fiscal do contrato desde que ingressou nos quadros da Administração Municipal.

Diferentemente do que foi intuído por alguns dos responsáveis, o apontamento em questão não tem como foco a inexecução do contrato, mas as falhas no controle e fiscalização por parte da Administração, fundamentada na inobservância dos comandos da Lei 8.666/1993:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

[...]

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado; [...]

O que foi constatado pela equipe de inspeção foi a ausência significativa dos registros que certificam a prestação do serviço. Longe de serem simples formalidades, esses registros servem para que servidores da Administração, cidadãos e órgãos de controle possam aferir a efetiva prestação do serviço.

Não é demais lembrar que a formalidade é um princípio fundamental dos atos da Administração Pública, na medida que os instrumentaliza e permite a materialização dos demais princípios que lhe dão validade.

Ressalte-se que a Lei 8.666/1993, no caso específico da fiscalização do contrato administrativo, nem mesmo estabelecia forma específica nesse caso, além da anotação no registro próprio, o que teria sido atendido mediante simples certificação pelo fiscal de que o serviço foi prestado em determinadas regiões ou que a medição foi elaborada em consonância com o *ticket* emitido pela balança. Tudo isso forneceria ao gestor, ao ordenador da despesa, à autoridade superior, ao controle interno, ao controle externo e ao próprio cidadão, as informações que assegurariam a certeza da adequada prestação e da exatidão dos pagamentos.

O pretexto de que os secretários municipais praticavam meros atos de ofício na liberação do pagamento não os isenta da responsabilidade por tão relevante falha no controle e fiscalização do Contrato 36/2012, porque, como já estabelecido nos itens anteriores, não se desincumbiram formalmente do ônus de gerir e fiscalizar o instrumento contratual.

Se as suas atuações se limitaram a liberar os pagamentos, resta claro que o fizeram sem exigir a comprovação da prestação adequada do serviço ou da veracidade das medições apresentadas pela contratada.

Diante disso, **acolho o apontamento** e aplico multa individual no valor de R\$ 10.000,00 aos Srs. Roberto Luiz de Oliveira, Juarez Delfino da Silveira, Antônio Sebastião de Oliveira e Marlus Sérgio Borges Salomão, a quem atribuo a responsabilidade pelas falhas no controle e fiscalização do Contrato 36/2012 no período não alcançado pela prescrição.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, reconheço a prescrição da pretensão punitiva sobre as irregularidades anteriores a 01/10/2014, a teor do disposto no art. 110-E, combinado com art. 110-C, I, e art. 110-F, I, da Lei Complementar 102/2008.

Também reconheço a prescrição da pretensão ressarcitória, nos termos do art. 110-E, combinado com os arts. 110-A, 110-F, I, e 110-C, I, todos da Lei Complementar 102/2008, em relação aos danos ocorridos até 01/10/2014.

No mérito, acolho parcialmente o relatório de inspeção para considerar irregulares: (1) os pagamentos realizados pelo item “Equipe Padrão” sem registros de fiscalização, controles e memórias de cálculo de quantitativo (item II.3.1); (2) a ausência de consentimento prévio da autoridade superior para a realização do 7º termo aditivo ao contrato (item II.3.2); (3) a utilização da “Equipe Padrão” para a execução de serviço não contratado (item II.3.3); (4) a ausência de certificado de calibração do INMETRO das balanças usadas para pesar os resíduos coletados (item II.3.4.1); (5) a ausência de licença ambiental do aterro sanitário (item II.3.4.2); e (6) a ausência de documentos comprobatórios da realização dos serviços (item II.3.4).

Nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal, aplico multas: **(1)** ao Sr. **Fábio Apolinário**, chefe do Departamento de Limpeza Urbana de 14/06/2017 até o final da execução contratual e gestor do Contrato 36/2012 a partir de agosto de 2016, **no valor de R\$ 15.000,00**, sendo R\$ 10.000,00 pela irregularidade constante do item II.3.1 da fundamentação e R\$ 5.000,00 pela irregularidade constante do item II.3.4.2 da fundamentação; **(2)** ao Sr. **Antônio Sebastião de Oliveira**, Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 01/06/2016 a 29/12/2016, **no valor de R\$ 20.000,00**, sendo R\$ 5.000,00 pela irregularidade constante do item II.3.3 da fundamentação, R\$ 5.000,00 pela irregularidade constante do item II.3.4.2 da fundamentação e R\$ 10.000,00 pela irregularidade constante do item II.3.4.3 da fundamentação; **(3)** aos Srs. **Juarez Delfino da Silveira**, Secretário Municipal de Infraestrutura e Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 24/04/2015 a 31/12/2015, e **Marlus Sérgio Borges Salomão**, Secretário Municipal de Serviços Urbanos de 04/04/2018 a 11/02/2019, **no valor de R\$ 15.000,00 a cada um**, sendo R\$ 5.000,00 pela irregularidade constante do item II.3.4.2 da fundamentação e R\$ 10.000,00 pela irregularidade constante do item II.3.4.3 da fundamentação; e **(4)** ao Sr. **Roberto Luiz de Oliveira**, Secretário Municipal de Infraestrutura de maio de 2013 a 24/04/2015, no valor de R\$ 10.000,00, pela irregularidade constante do item II.3.4.3 da fundamentação.

Recomendo ao Município de Uberaba, nas pessoas dos atuais Prefeito e responsável pelos serviços de limpeza urbana, que: (1) nos contratos administrativos, especialmente naqueles relativos à prestação de serviços de limpeza urbana, utilize de meios efetivos de controle e acompanhamento da execução contratual, a fim de liquidar adequadamente a despesa e comprovar o direito adquirido pelo contratado aos pagamentos devidos pela prestação efetiva dos serviços, a fim de eliminar lacunas que tornem incerta a execução dos serviços e imprecisos os pagamentos efetuados; (2) no curso dos procedimentos de contratação, na gestão dos contratos administrativos e na prática de atos administrativos em geral, observem com maior rigor as formalidades determinadas pelas normas de regência, para que seja preservada a instrumentalidade dos atos; e (3) nos contratos de prestação de serviço de limpeza urbana, observe as normas do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial

– CONMETRO, a fim de assegurar a certificação dos equipamentos de medição e realizar os pagamentos com adequado grau de precisão.

Intimadas as partes e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

\* \* \* \* \*

ms/



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**