Recurso Ordinário nº 12280e20
Processo TCM nº 09243e19
Auditoria – Prefeitura de Ilhéus
Recorrente: Mário Alexandre Correa de Sousa (Prefeito)
Exercício Financeiro: 2017
Relator Originário: Conselheiro José Alfredo Rocha Dias
Relator do Recurso: Conselheiro Nelson Pellegrino

RECURSO ORDINÁRIO

1. RELATÓRIO

O Prefeito de Ilhéus, Sr. **Mário Alexandre Correa de Sousa**, interpôs o presente **Recurso Ordinário** em **26/08/2020**, com fundamento no artigo 314, §1º, da Resolução TCM nº 1.392/2019 (Regimento Interno deste Tribunal de Contas), a fim de reformar o Acórdão proferido pelo Plenário desta Corte na **Auditoria nº 09243e19**[1], de relatoria do então Conselheiro José Alfredo Rocha Dias.

A 6ª Gerência de Exame de Contas (GECON) autuou, em 15/08/2019, "Relatório de Auditoria de Serviços de Engenharia", referente à avaliação dos serviços de limpeza urbana na Prefeitura de Ilhéus durante o exercício de 2017, no qual foram identificados pagamentos de **R$ 6.584.731,60** (seis milhões quinhentos e oitenta e quatro mil setecentos e trinta e um reais e sessenta centavos), relativos à **Concorrência Pública nº 01/2013** – *da qual decorreu o Contrato nº 26/2014, com a empresa Solar Ambiental e Montadora LTDA-ME* –, e de **R$ 128.700,00** (cento e vinte e oito mil setecentos reais), referentes ao **Pregão Presencial nº 01/2015** – *a partir do qual foi celebrado o Contrato nº 18/2015 com a empresa Ambiental BR Resíduos LTDA-ME***.**

Em decorrência da análise dos processos administrativos licitatórios, das execuções contratuais e dos pagamentos realizados pela municipalidade, a área técnica identificou as seguintes irregularidades:

1. **Concorrência Pública nº 01/2013:** "*contratação de empresa especializada para execução dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e industriais, coleta e transporte de resíduos sólidos hospitalares, limpeza e desobstrução de redes de drenagem e galerias de águas pluviais* […]*, limpeza de praias".*

    - Utilização de unidade de medida não habitual quando da prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos (quilômetros por mês em lugar de toneladas);

1 Sessão de 21/07/2023 e publicação no Diário Oficial Eletrônico do TCM-BA de 23/07/2020.

- Documentos exigidos para a comprovação da qualificação técnica não se limitaram às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo em relação ao objeto licitado;
- Ausência de orçamento-base junto ao instrumento convocatório;
- Ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no projeto básico elaborado;
- Termo de Referência precário quanto aos elementos técnicos do serviço a ser executado;
- Não identificação do número de registro do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) do responsável pela elaboração do Termo de Referência;
- Equipamento utilizado pelo contratado não atendia às especificidades do Termo de Referência;
- Ausência de anuência prévia da Administração Pública Municipal quanto às subcontratações realizadas durante a execução contratual;
- Relatórios de atividades realizadas abarcaram apenas o intervalo de 09/08 a 08/09/2018, a despeito da duração contratual ter abarcado período de 28/01/2014 a 07/03/2019;
- Ausência de demonstração da vantajosidade quando da celebração de renovações contratuais;
- Divergência entre os dados declarados no Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA) e os processos de pagamento encaminhados pela Prefeitura durante a realização da auditoria;
- Celebração injustificada de "Termo de Prorrogação Excepcional ao Contrato nº 26/2014", que estendeu a vigência contratual para mais de 60 (sessenta) meses.

2. **Pregão Presencial nº 01/2015:** "*contratação de serviço de coleta seletiva e transporte de resíduos sólidos domésticos para atender as demandas da SEDUR nos Distritos de Inema, Pimenteira e Banco Central*".

- Utilização de unidade de medida não habitual quando da prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos (quilômetros por mês em lugar de toneladas);
- Descrição do objeto licitado no instrumento convocatório incompatível com aquela constante do Termo de Referência e com o objeto efetivamente contratado;
- Inconsistência entre o valor anual estimado no instrumento contratual e na publicação do resultado de julgamento das propostas;
- Ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no projeto básico elaborado;
- Termo de Referência precário quanto aos elementos técnicos do serviço a ser executado;
- Ausência de identificação dos veículos utilizados na execução do serviço de janeiro a maio de 2017;
- Não identificação do motorista que prestou serviços de janeiro a maio de 2017, assim como os demais funcionários envolvidos na prestação do serviço de limpeza pública, de janeiro de 2017 a fevereiro de 2018;
- Ausência de relatórios diários de execução do serviço;
- Ausência de demonstração da vantajosidade quando da celebração de renovações contratuais.

Por fim, considerando a prestação de serviços de "*coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, domiciliares e comerciais*" durante ao exercício de

2017 e após realização de comparação entre os "*valores brutos acumulados, medidos e pagos pela Administração Municipal"* e o "*preço total apurado pelo TCM-BA no ano de 2017"*, foi identificada uma divergência a maior na quantia de R$ 1.656.585,98 (um milhão seiscentos e cinquenta e seis mil quinhentos e oitenta e cinco reais e noventa e oito centavos).

Após a exposição das impropriedades, a 6ª GECON recomendou à Administração Pública Municipal "*garantir a universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza e de manejo de resíduos sólidos com qualidade e regularidade"*; "*minimizar os impactos socioambientais causados pela disposição inadequada de resíduos sólidos*"; "*promover campanhas informativas e de educação ambiental continuada sobre a produção de resíduos sólidos e os impactos negativos que estes causam*", além da elaboração de planejamento de serviços licitados que atenda ao artigo 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993 e do fortalecimento da fiscalização e acompanhamento contratuais.

Acompanham os autos cópia dos procedimentos internos de auditoria; do processo administrativo da Concorrência Pública nº 01/2013; e do processo administrativo do Pregão Presencial nº 01/2015.

O Denunciado foi regularmente notificado[2], oportunidade na qual alegou a inexistência de quaisquer ilegalidades, afirmando que "*as prorrogações contratuais foram realizadas com base em permissivo legal"*. Especificamente quanto à Concorrência Pública nº 01/2013, defendeu o gestor que, em razão da transição de governo, parcela do processo administrativo licitatório não teria sido encontrado, afirmando, no entanto, que, "*pelas pesquisas de preço realizadas quando da celebração de aditivos, restou minimamente demonstrada a prática de preço de mercado"*.

Ainda quanto à CP nº 01/2013, entendeu que "*a fiscalização do serviço de coleta não requer ART* […] *e no que tange à alegação de ocorrência de subcontratações, estas (se ocorreram) se deram à revelia e sem consentimento da Administração Municipal"*. Afirmou também que "*não há qualquer previsão legal vedando a utilização de quilometragem como critério de medição"*.

A respeito das renovações contratuais, declarou que foram realizadas pesquisas de preço objetivando "*demonstrar minimamente a vantagem econômica"* e que o artigo 57, §4º, da Lei nº 8.666/1993 autoriza a prorrogação de contrato administrativo já vigente durante 60 (sessenta) meses por mais 12 (doze) meses, inexistindo irregularidade.

2 Edital nº 627/2019 (DOE 24/09/2019) e do Ofício nº 3.805/2019.

A defesa não se encontra acompanhada de documentação probatória.

O Relator Originário do feito, então Conselheiro José Alfredo Rocha Dias, devolveu os autos à 6ª GECON, "*de forma a verificar se as razões e documentos colacionados efetivamente se prestam a descaracterizar as irregularidades apontadas*". Em novo relatório, a área técnica apontou a ausência de manifestação do Sr. Mário Alexandre Correa de Sousa quanto às irregularidades referentes ao Pregão Presencial nº 01/2015, **concluindo**, diante das alegações apresentadas por ele, **pela manutenção do posicionamento já constante do relatório inicial**.

Instado a manifestar-se, o Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da área técnica em todos os itens irregulares, pugnando pelo **conhecimento** e procedência das conclusões da auditoria, com aplicação de **multa** ao gestor, além da imputação de **ressarcimento**, com recursos próprios, de R$ 1.656.585,98 (um milhão seiscentos e cinquenta e seis mil quinhentos e oitenta e cinco reais e noventa e oito centavos) e **representação ao Ministério Público do Estado da Bahia.**

O Relator Originário, em sede de acórdão, também acolheu as conclusões da área técnica e do *Parquet* de Contas, entendendo pelo **conhecimento** e **procedência** da auditoria, além de aplicar **multa de R$ 50.000,00** (cinquenta mil reais) e **ressarcimento, com recursos próprios, de R$ 1.656.585,98** (um milhão seiscentos e cinquenta e seis mil quinhentos e oitenta e cinco reais e noventa e oito centavos) ao Sr. **Mário Alexandre Correa de Sousa**, bem como determinar a **representação do gestor ao Ministério Público Estadual**.

No tocante às irregularidades, destacou que "*a segunda manifestação dos técnicos responsáveis pelos trabalhos auditoriais, emitida após acurado exame dos argumentos e documentos adunados na contestação, as manteve integralmente"*, enfrentando individualmente as irregularidades identificadas e os argumentos aduzidos pelo Prefeito. Ao final, repisou "*a grave existência de sobrepreço no processo licitatório* […] *a ensejar a determinação de ressarcimento por parte do gestor"*.

Irresignado com a decisão, o Sr. Mário Alexandre Correa de Sousa interpôs o presente Recurso Ordinário, no qual reprisou as teses argumentativas já expostas em sede de defesa, acrescentando que, nos "*pareceres prévios emitidos por esta E. Corte de Contas relativamente aos exercícios 2013 a 2016, esta Corte jamais fez qualquer recomendação ou notificação a respeito da inadequação do critério de medição"*, considerando que a "*adoção de quilometragem como critério de medição não é, por si só, motivo para a aplicação de penalidades à gestão e ao gestor"*.

Requereu, enfim, "*concessão de prazo para apresentação de toda a documentação pertinente ao tema"*, anexando aos autos cópias dos processos administrativos da Concorrência Pública nº 01/2013 e do Pregão Presencial nº 01/2015.

Em que pese tenha sido concedido prazo de 10 (dez) dias para juntada de documentação complementar[3], o gestor não apresentou arquivos adicionais ao Recurso Ordinário interposto dentro do prazo fixado pelo então Relator Recursal, Conselheiro Paolo Marconi.

Novamente chamado à emissão de opinativo, o órgão ministerial junto a esta Corte destacou que a ausência de análise pormenorizada de contratos nos processos de contas de gestão anterior não impedem a constatação de irregularidades na gestão atual, "*sendo perfeitamente cabível a análise e julgamento das falhas apontadas no relatório de Auditoria"*. Ademais, manteve a compreensão já esposada em pronunciamento anterior, asseverando a ausência de apresentação de "*documento ou argumento novo capaz de alterar a conclusão da equipe técnica no sentido de que houve pagamento a maior no montante de R$ 1.656.585,98"* (um milhão seiscentos e cinquenta e seis mil quinhentos e oitenta e cinco reais e noventa e oito centavos).

Deste modo, opinou pelo **conhecimento** e **não provimento** do Recurso Ordinário, "*mantendo-se na íntegra o Acórdão recorrido e as penalidades impostas ao recorrente"*.

Na data de **03/09/2024**, **mais de três anos após a extinção do prazo requerido pelo Recorrente para complementação de documentação**, o Sr. Mário Alexandre Correa de Sousa protocolou manifestação junto a este Tribunal, requerendo a anexação de "Parecer Técnico Ambiental" e **solicitando mais uma vez "*a concessão de prazo não inferior a 10 (dez) dias para a juntada de laudo técnico complementar"***, cujo conteúdo seria capaz de rechaçar "*de forma efetiva a falta da memória de cálculo no respeitável Relatório 09243e19"*.

Acompanha a manifestação documento intitulado "Parecer Técnico Ambiental", elaborado pela empresa Conexão Ecológica Consultoria Ambiental, no qual se apontou que "*a escolha de 'km/mês' como critério de medição foi baseada nas particularidades locais de Ilhéus, como a geografia extensa e variada do município"*. Suscitou-se ainda que não teria havido transparência no apontamento da área técnica desta Corte quanto à divergência a maior de R$ 1.656.585,98 (um milhão seiscentos e cinquenta e seis mil quinhentos e oitenta

3 DOE 20/07/2021 e Ofício nº 3.275/2021.

e cinco reais e noventa e oito centavos), requerendo "*uma revisão completa da metodologia aplicada".*

Ademais, o documento adentra em matérias fáticas e de direito, defendendo as práticas de fiscalização da municipalidade e a ausência de omissão e ineficiência, assim como a necessidade de considerar *"as dificuldades financeiras enfrentadas pelo município"*.

Novamente cinco dias foram concedidos ao Recorrente[4], sem que houvesse qualquer nova juntada de documentos.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, faz-se necessário pontuar a conduta do Recorrente na condução dos presentes autos recursais. Na data de **26/08/2020**, o Sr. Mário Alexandre Correa de Sousa interpôs **Recurso Ordinário nº 12280e20**, questionando o decisório prolatado pelo Relator Originário, então Conselheiro José Alfredo Rocha Dias, e requerendo concessão de prazo para juntada de documentação relativa às alegações recursais.

Em que pese a dilação tenha sido concedida, **não houve juntada de novas petições ou documentos, encerrando-se o prazo e tornando o processo concluso para julgamento desde 06/10/2021.**

Todavia, buscando ainda influenciar no julgamento do Relator Recursal, em **03/09/2024**, **mais de três anos após a extinção do prazo requerido pelo Recorrente para complementação de documentação**, o gestor municipal protocolou manifestação acompanhada de documento intitulado "Parecer Técnico Ambiental", alegando que a dilação de prazo concedida em 2021 teria sido "*exígua"* para que pudessem ser produzidas provas a fim de contestar o Relatório Técnico lavrado pela 3ª Diretoria de Controle Externo (DCE) e **argumentando de forma genérica** pela inexistência das irregularidades apontadas pela área técnica, **requerendo, mais uma vez, pela dilação de prazo a fim de juntar documentos**.

Inexiste, no âmbito do "Parecer Técnico Ambiental" apresentado, quaisquer apontamentos objetivos capazes de embasar o Recurso Ordinário interposto em 26/08/2020. Em verdade, importa destacar que **o documento acostado possui natureza de verdadeiro Recurso Ordinário secundário**, não estando restrito a matérias técnicas referentes à prestação do

4 DOE 06/09/2024.

serviço de limpeza urbana, mas adentrando em discussões pertinentes à alteração do decisório originário emitido nesta Auditoria, a exemplo do total a ser ressarcido pelo Prefeito de Ilhéus.

Desta sorte, entende esta Relatoria pela violação do artigo 314, §1º, da Resolução TCM nº 1.392/2019 (Regimento Interno desta Corte de Contas), cuja redação delimita que "*o recurso ordinário será interposto por escrito,* ***UMA ÚNICA VEZ****, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da publicação da decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCM"* (grifos nossos).

Feitas estas considerações, aprecia-se o mérito do Recurso Ordinário nº 12280e20.

Nesta esteira, apesar de o Recorrente ter observado as disposições do Regimento Interno deste Tribunal quanto à tempestividade para interposição da peça recursal, **não foi anexada aos autos documentação probatória ou nova argumentação capaz de justificar a alteração dos termos do Acórdão recorrido, limitando-se o gestor a reproduzir as teses argumentativas anteriormente expostas e acostar aos autos cópia de processos administrativos licitatórios já neles presentes**.

No que se refere ao questionamento quanto à apreciação, por este Tribunal, das prestações de contas relativas aos exercícios de 2013 a 2016, conforme bem explanado pelo Ministério Público de Contas, a análise efetuada anualmente nesta Corte de Contas abarca o exame do orçamento, sua execução e os resultados financeiros e orçamentários. **Atos de gestão**, como a realização de contratações e suas respectivas regularidades, **não são averiguados no bojo de tais prestações**, sendo apurados em processos apartados, tais como a presente Auditoria.

Deste modo, inexiste óbice à apreciação das matérias em discussão neste feito.

Quanto às demais matérias, extensamente examinadas pela 6ª Gerência de Exame de Contas – *tanto na elaboração do Relatório de Auditoria, quanto na avaliação da peça defensiva apresentada pelo gestor municipal* –, **inexiste qualquer alicerce fático ou documental no presente Recurso Ordinário que desconstitua as irregularidades identificadas pela Relatoria Originária ou tampouco justifique a realização de alteração nos montantes a serem pagos a título de sanção pecuniária e de ressarcimento**.

3. VOTO

Pelos motivos expostos, com fundamento no artigo 314, §2º, da Resolução TCM nº 1.392/2019 (Regimento Interno deste Tribunal de Contas), vota-se pelo **CONHECIMENTO** e, no mérito, pelo **NÃO PROVIMENTO** do presente **Recurso Ordinário**, interposto pelo Prefeito de Ilhéus, Sr. **Mário Alexandre Correa de Souza**, mantendo-se, na íntegra, os termos e sanções imputadas no Acórdão da **Auditoria nº 09243e19.**

Ciência ao interessado.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 18 de março de 2025.

Cons. Nelson Pellegrino
Relator

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº01300-11. Para verificar a autenticidade deste, vá na página do TCM em www.tcm.ba.gov.br e acesse o formato digital assinado eletronicamente.