

IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

PROCESSO TCE-PE Nº 25100282-2

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

MODALIDADE - TIPO: Auditoria Especial - Conformidade

EXERCÍCIO: 2023, 2024

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Gravatá

INTERESSADOS:

AJA LOCADORA DE VEICULOS E SERVICOS LTDA

(AJA LOCADORA)

MAX LIMA E SILVA DE MEDEIROS (OAB 22993-PE)

EMERSON WILLIAN ABRANTES ARAGAO

PAULO HENRIQUE SANTOS SIQUEIRA (OAB 57814-PE)

VIVIANE FACUNDES DA SILVA

PAULO GABRIEL DOMINGUES DE REZENDE (OAB 26965-D-PE)

EMENTA

EMENTA: AUDITORIA ESPECIAL. CONTRATO DE LIMPEZA URBANA. DEFICIÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO. IRREGULARIDADES NA REPROGRAMAÇÃO CONTRATUAL. SUPERFATURAMENTO DE PREÇOS E QUANTITATIVOS. DANO AO ERÁRIO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DELIMITADA TEMPORALMENTE. IRREGULARIDADE. MULTA.

I. CASO EM EXAME

1. Auditoria Especial instaurada para fiscalizar a prestação dos serviços de limpeza urbana no Município de Gravatá, decorrente do Contrato nº 053/2022 firmado com a empresa AJA Locadora de Veículos e Serviços Ltda, em cumprimento a medida cautelar que determinou o acompanhamento da execução contratual. O relatório de auditoria apontou três

achados: (i) deficiência de controle no acompanhamento e fiscalização dos serviços de varrição, capinação, serviços complementares e coleta de volumosos; (ii) irregularidades na elaboração do 3º Termo Aditivo de Reprogramação Contratual (outubro/2023), que alterou quantitativos e preços unitários de forma assimétrica, beneficiando a contratada; e (iii) despesa indevida e prejuízo ao erário decorrente de superfaturamento de preços unitários e de quantitativos não executados. Foram responsabilizados o Fiscal do Contrato, Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão; a Secretária Municipal de Obras, Sra. Viviane Facundes da Silva; e a empresa contratada.

II. RAZÕES DE DECIDIR

2. A fiscalização contratual restou comprovadamente deficiente, pois o Fiscal atestava medições e memórias de cálculo elaboradas unilateralmente pela própria contratada, sem qualquer verificação efetiva, permitindo o registro de quilometragem de varrição não executada, frequências superiores às reais e erros sistemáticos na contagem de dias e no fator de ponderação aplicado.

3. A alegação de que a redução do efetivo de garis decorreria de afastamentos legais pontuais não justifica a manutenção constante e prolongada de mão de obra muito inferior à contratualmente prevista, tampouco a cobrança de preço unitário calculado sobre quadro funcional fictício.

4. A Reprogramação Contratual (3º Termo Aditivo) foi conduzida com critério de "dois pesos e duas medidas": recompôs-se o preço unitário para cima em itens que beneficiavam a contratada (coleta domiciliar e operação do aterro, diante da redução de volumes), mas omitiu-se a recomposição redutora obrigatória na varrição (mão de obra superdimensionada) e na capinação (aumento de quantitativo sem correspondente rateio do custo fixo), configurando tratamento antieconômico e desequilibrado.

5. A responsabilidade da Secretária

Municipal pela elaboração e assinatura do 3º Termo Aditivo restou afastada, porquanto comprovado documentalmente que sua nomeação ocorreu somente em março de 2024, quando o aditivo já se encontrava elaborado, analisado e assinado pela gestão anterior, sob subscrição técnica do Fiscal do Contrato, não se admitindo responsabilização objetiva pelo mero exercício do cargo.

6. Restou demonstrado que a contratada faturou como próprias volumetrias de resíduos volumosos efetivamente transportadas por veículo pertencente à frota municipal, e que dois agentes computados na equipe de serviços complementares atuavam, na realidade, na coleta de resíduos volumosos, item cuja composição de custos já previa tais profissionais, configurando pagamento em duplicidade.

7. A glosa unilateral promovida pela contratada em boletim de medição subsequente não tem o condão de sanar a irregularidade consolidada nos períodos anteriores em que o mesmo veículo municipal foi indevidamente faturado como próprio, sem qualquer dedução.

8. A conduta do Fiscal do Contrato, que subscreveu o próprio relatório de reprogramação irregular e atestou medições incompatíveis com a realidade de campo e com os tickets de pesagem do aterro sanitário, sem exercer o dever de auditoria e conferência que lhe competia por força de portarias internas e do art. 67 da Lei nº 8.666/93, configura erro grosseiro e negligência grave, apta a ensejar responsabilização solidária pelo dano.

9. A responsabilidade da Secretária Municipal pelo dano ao erário, embora afastada quanto ao período anterior à sua posse, subsiste solidariamente em relação aos pagamentos autorizados durante sua gestão, por omissão no dever de supervisão hierárquica do contrato, ainda que tenha adotado posteriormente medidas de notificação e rescisão contratual.

10. O prejuízo ao erário, quantificado após ajustes da Nota Técnica de Esclarecimento (exclusão de item indevidamente apontado e reconhecimento de glosa efetivamente aplicada), restou fixado em montante inferior ao inicialmente apurado pela auditoria, mas ainda assim expressivo, evidenciando dano relevante e concreto ao patrimônio público municipal.

III. DISPOSITIVO

11. Irregularidade do objeto da auditoria. Aplicação de multa ao Fiscal do Contrato e à Secretária Municipal de Obras, com responsabilidade solidária desta última delimitada ao período de sua gestão. Recomendações à atual gestão municipal.

IV. TESE

12. A ausência de conferência efetiva, pelo fiscal de contrato, das medições e memórias de cálculo elaboradas unilateralmente pela contratada configura deficiência grave de fiscalização apta a ensejar responsabilização pessoal.

13. A reprogramação contratual que recompõe preços unitários exclusivamente em benefício da contratada, omitindo o ajuste redutor devido em itens cujo custo fixo deveria ser rateado por quantitativo maior ou por efetivo real inferior ao previsto, caracteriza ato de gestão antieconômico e ilegal.

14. O gestor público não responde por irregularidades em atos formalizados antes de sua investidura no cargo, sendo vedada a responsabilização fundada exclusivamente na ocupação do cargo, em observância aos princípios da pessoalidade e da responsabilidade subjetiva.

15. Configura dano ao erário passível de ressarcimento o faturamento, pela contratada, de serviços executados por frota ou mão de obra do próprio ente público, bem como a inclusão de agentes em item contratual diverso daquele em que já remunerados.

16. A responsabilidade solidária do gestor por dano ao erário decorrente de execução contratual irregular circunscreve-

se temporalmente ao período de efetivo exercício do cargo, quando comprovada omissão no dever de supervisão hierárquica.

DESCRIÇÃO DO OBJETO

Fiscalizar a prestação dos serviços de limpeza urbana no Município de Gravatá, na análise do Contrato Nº 053/2022, firmado com a Empresa AJA Locadora de Veículos e Serviços Ltda, em atendimento à cautelar (Processo TC nº 22100086-0) que determinou o acompanhamento do contrato resultante do referido processo licitatório.

RELATÓRIO

A presente Auditoria Especial, abrangendo os exercícios financeiros de 2023 a 2024, foi conduzida na Prefeitura Municipal de Gravatá. O objetivo da auditoria é fiscalizar a prestação dos serviços de limpeza urbana no Município de Gravatá, na análise do Contrato Nº 053/2022, firmado com a Empresa AJA Locadora de Veículos e Serviços Ltda, em atendimento à cautelar (Processo TC nº 22100086-0) que determinou o acompanhamento do contrato resultante do referido processo licitatório.

Finalizados os trabalhos de auditoria, a Gerência de Fiscalização de Obras Municipais Norte (GAON) elaborou relatório (doc. 13), relacionando as seguintes falhas/irregularidades, denominadas “achados”:

2.1.1. Deficiência de controle no acompanhamento e fiscalização dos serviços.

2.1.2. Irregularidades na elaboração da Reprogramação.

2.1.3. Despesa indevida e prejuízo causado ao erário.

Por tais irregularidades, a auditoria apontou, individualmente e/ou de forma solidária, os seguintes responsáveis:

- Sra. Viviane Facundes da Silva - Secretária Municipal de Obras e Serviços Públicos (01/03/2024) - itens 2.1.2 e 2.1.3;

- Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão - Engenheiro Ambiental (01/01/2022) Ato /Instrumento: Contrato de trabalho por tempo determinado nº 089/2022 - itens 2.1.1 e 2.1.3;

- Aja Locadora de Veículos e Serviços Ltda - itens 2.1.2 e 2.1.3.

Devidamente notificados do teor do Relatório de Auditoria (RA), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE), apresentaram defesa escrita o Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão (doc. 42) e anexos (docs. 43 a 53), a Sra. Viviane Facundes da Silva (doc. 54) e anexos (docs. 55 a 65). A empresa Aja Locadora de Veículos e Serviços Ltda também apresentou defesa (doc. 41).

Em busca de subsídios para o julgamento, este Gabinete requisitou Nota Técnica de Esclarecimento (NTE) em 03/03/2026, em relação aos achados 2.1.2 e 2.1.3, a qual foi elaborada pela Gerência de Fiscalização de Obras Municipais Norte (GAON) e entregue em 05/05/2026 (doc. 69).

É o breve relatório.

VOTO

Passo à análise das irregularidades e/ou deficiências apontadas pela auditoria, em confronto com os argumentos das correspondentes defesas apresentadas.

2.1.1. Deficiência de controle no acompanhamento e fiscalização dos serviços.

Registra a auditoria que os fiscais da prefeitura, nos serviços de varrição, capinação, serviços complementares e coleta de volumosos, não têm acesso ao que está sendo pago, tampouco aos comprovantes dos boletins de medição e suas memórias de cálculo, que são elaborados pela empresa e confirmados pelo Fiscal do Contrato, Emerson Willian Abrantes Aragão.

Na análise dos serviços de varrição, a auditoria constatou que, na composição de preços unitários inicial ficou determinado que seriam necessários 36 agentes de varrição e 01 fiscal, trabalhando com a média de varrição de 1.327,55 km/mês. Entretanto, a partir da reprogramação de outubro de 2023, o quantitativo de varrição pago ficou bem abaixo da quantidade prevista, sendo pagos todos os meses 1.073,60 km/mês.

Durante as inspeções, foram entrevistados pela auditoria todos os agentes responsáveis pela varrição, totalizando 09 equipes com 18 agentes da varrição durante o dia e 01 agente da feira livre. Em entrevista à auditoria, o fiscal Matheus dos Santos, responsável pela varrição diurna, disse que trabalha com 19 agentes. O responsável pela varrição do turno noturno, Paulo Osmar da Silva, trabalha com 06 agentes. Nas duas vistorias realizadas, ficou evidenciado que a mão de obra permaneceu a mesma, inclusive iniciando os contratos com a empresa no início de

2022. Questionados se teria sido diminuído ou acrescentado algum trecho, ou mesmo se haviam aumentado horas de trabalho, todos os agentes, sem exceção, afirmaram que não foi modificado nada.

Relata a auditoria que, nas planilhas de Acompanhamento Mensal anexadas aos Boletins de Medições, há ruas sendo medidas como sendo varridas todos os dias nos dois turnos, diurno e noturno, que, segundo o próprio fiscal responsável pela varrição noturna, não são varridas; ruas ou avenidas sendo pagas como se 2 tivessem sido varridas 3 vezes por semana quando, na verdade, são 02 vezes; e essa mesma avenida sendo medida em sua extensão total quando esse serviço é realizado em apenas uma parte dela. Como exemplo, a Av. Cícero Batista de Oliveira que, na planilha de pagamento, tem extensão de 10.966 m, varrida 3 vezes por semana, quando só acontece 2 vezes e em uma parte dela, aproximadamente 3.100 metros.

Prossegue a auditoria relatando a incompatibilidade nos critérios de medição, como a multiplicação incorreta dos dias de fevereiro de 2024 (29 dias, multiplicado por 30) e fevereiro de 2025 (28 dias, multiplicado por 31). Além disso, apesar da determinação do Fator/Ponderação de 0,877261 para ruas com frequência diária, a Prefeitura utilizou 0,913703 nos pagamentos, indicando total ausência de controle.

Na Operação do Aterro Sanitário, a coleta de resíduos volumosos ocorre frequentemente com caminhões da prefeitura de Gravatá, mas o volume é pago à empresa. Nesses meses, os coletores dos caminhões municipais são incluídos nos serviços complementares, sendo removidos quando a coleta é feita por caminhões da empresa.

Responsabiliza o Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão, por deixar de realizar controle eficaz no acompanhamento e fiscalização dos serviços do Contrato, permitindo a ocorrência de diversas irregularidades na sua execução.

Finaliza a auditoria:

[...] Por todo o exposto, as diversas irregularidades encontradas nos pagamentos realizados pela prefeitura municipal de Gravatá, só confirmam a deficiência de controles por parte da administração e constitui uma afronta aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade e probidade administrativa.

Defesa:

Inicialmente, a defesa do Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão contesta as alegações de deficiência na fiscalização dos serviços, sustentando que realizou seu trabalho com a devida ordem, ocupando o cargo de fiscal de contrato, representando a administração pública e anotando todas as ocorrências, determinando o que fosse necessário para a regularização das faltas.

Especificamente quanto à varrição manual das vias pavimentadas e logradouros públicos, argumenta que o órgão fiscalizador ignora totalmente os fatos ao entorno da fiscalização, que por si só é um ato isolado diante da

temporalidade/complexidade do contrato. Sustenta que no período da primeira vistoria, a empresa sofria com déficit de pessoal em razão de afastamentos por problemas de saúde de três garis, quatro que gozavam período de férias, além de uma funcionária afastada por estar em período de gestação, tendo seu direito trabalhista garantido pela CLT e Constituição Federal.

Quanto às divergências apontadas sobre a Avenida Cícero Batista de Oliveira, alega que o fato do fiscal mencionar que determinada rua "não é varrida em dois turnos" não significa necessariamente que o serviço não esteja sendo prestado, mas pode decorrer de diferenças de escala, rodízio de equipes, ajustes operacionais ou mudanças temporárias de rota. Sustenta que as medições são feitas considerando a extensão contratada e a frequência prevista em contrato, não apenas a metragem efetivamente atendida em um único dia.

Argumenta ainda que a aparente divergência pode advir da forma como o serviço é registrado, pois a mesma via pode estar listada em sua extensão integral por se tratar de item contratual, ainda que em determinados trechos a varrição seja alternada ou ajustada em razão de logística e condições locais. Sustenta que esses ajustes não configuram falha contratual, mas sim adaptação à realidade operacional, sempre buscando atender o interesse público.

Sobre as inconsistências na contagem de dias dos meses, esclarece que a contagem não ocorre do dia primeiro até o último do mês em vigência, motivo pelo qual o auditor interpretou erroneamente os dados analisados. Informa que a contagem dos prazos era realizada a partir do dia 26 do mês anterior, até o dia 25 do mês atual, exemplificando que o mês de fevereiro, contado a partir do dia 26 de janeiro de 2025, conclui-se com 31 dias para fins de memoriais de cálculo.

Quanto ao uso de fator de ponderação diferente (0,913703 ao invés de 0,877261), argumenta que a diferença entre os fatores é percentualmente pequena, não gerando impacto relevante no resultado global do contrato. Sustenta que mesmo que fosse considerada uma inconsistência, seria sanável em glosa futura ou readequação de cálculos, sem caracterizar ausência de controle ou má-fé por parte do contratado.

Alega que erros matemáticos eventuais são comuns em contratos de grande volume de dados e não caracterizam falha sistêmica ou deliberada, mas sim pontos técnicos de ajuste.

Finaliza:

[...] Tanto os boletins quanto às planilhas de cálculo gozam de **presunção de veracidade e legitimidade administrativa**, até prova técnica inequívoca em contrário.

A alegação de uso incorreto do fator carece de demonstração robusta de que o cálculo foi efetivamente aplicado de forma errada e que isso resultou em pagamento indevido de proporções relevantes.

Não responsabilizar o fiscal de contrato em milhões de reais, quando realizou seu trabalho de acordo, conferindo ordem de serviço e boletins de medição. (grifos da defesa)

Análise:

As alegações da defesa não se sustentam diante da robustez das evidências colhidas pela auditoria. A justificativa do Sr. Emerson Aragão para o número reduzido de garis é frágil; afastamentos pontuais não explicam uma diferença tão expressiva e constante entre a mão de obra prevista (36 agentes) e a efetivamente encontrada (25 agentes). A alegação de que a medição se baseia na "extensão contratada" e não na "efetivamente atendida" é um despropósito e a própria confissão da irregularidade. O princípio da execução contratual e o interesse público exigem que se pague apenas pelo serviço prestado. Medir a extensão total de uma avenida quando apenas um trecho é varrido, ou pagar por uma frequência de 3 vezes por semana quando o serviço ocorre apenas 2 vezes, configura pagamento por serviço não executado.

Quanto à explicação sobre o período de medição (dia 26 ao 25) para justificar os erros na contagem de dias, carece de comprovação e lógica. Um mês de medição 25 deve corresponder ao número de dias do serviço naquele período específico, e a metodologia apresentada pela defesa não foi demonstrada nos autos. O erro no fator de ponderação, embora percentualmente pequeno em uma única medição, acumula-se ao longo do contrato, gerando prejuízo relevante, e denota, no mínimo, grave negligência na conferência dos cálculos.

A tese de que a fiscalização é um ato puramente administrativo, isentando-a de responsabilidade, é inaceitável. Vejamos: A empresa elaborava as memórias de cálculo e os boletins de medição, sendo diretamente beneficiada pelos erros e inconsistências. A boa-fé objetiva, que rege as relações contratuais, impõe a ambas as partes o dever de lealdade e correção. Ao apresentar medições com quantitativos inflados, a empresa contribuiu ativamente para o dano ao erário.

A responsabilidade do fiscal do contrato, Sr. Emerson Aragão, é manifesta. Sua função primordial, conforme o art. 67 da Lei nº 8.666/93, é acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, anotando em registro próprio todas as ocorrências e determinando a regularização das faltas. Ao atestar medições elaboradas pela própria contratada sem a devida conferência, com erros grosseiros de quantitativos, frequência e cálculos, o fiscal agiu com culpa grave, por omissão, permitindo pagamentos indevidos e causando prejuízo direto aos cofres públicos.

Assim sendo, entendo que cabe multa, com fundamento no artigo 73, inciso I da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão, pela omissão grave no dever de fiscalizar o contrato, atestando medições com preços superfaturados e serviços não executados.

2.1.2. Irregularidades na elaboração da Reprogramação.

A auditoria registra que em fevereiro de 2023 foi feito o Termo Aditivo nº 01 do Contrato nº 053/2022, cujo objeto constituiu-se na prorrogação de prazo de vigência contratual por mais 12 meses, e em 04 de abril de 2023 foi assinado o novo Termo Aditivo nº 02 com um reajuste de 8,6%, passando o contrato ao valor anual de R\$11.744.479,56. Em outubro de 2023, quando da elaboração do 3º Termo Aditivo (Reprogramação), a auditoria verificou diversas irregularidades:

- Varrição (Item 1): A mão de obra, superdimensionada na licitação (36 agentes), não foi corrigida na reprogramação, embora a média de agentes em campo fosse de apenas 27. Utilizando a mesma metodologia da prefeitura, mas com os dados corretos de pessoal (27 agentes) e a média de quilometragem executada (1.263,12 km/mês), o preço unitário deveria ser R\$ 72,97/km, mas a prefeitura continuou pagando R\$ 90,30/km.

- Capinação (Item 2): O quantitativo mensal foi aumentado de 22,92 km para 32,50 km. Contudo, a prefeitura, ao recalcular o preço unitário, manteve a mesma mão de obra e o mesmo custo de equipe, mas dividiu esse custo pelo quantitativo antigo (22,92 km), mantendo o preço de R\$ 1.190,70. O correto seria dividir o custo pelo novo quantitativo (32,50 km), o que resultaria em um preço de R\$ 839,72/km.

- Equipe de Serviços Complementares (Item 4): A reprogramação aumentou a equipe de 15 para 20 ajudantes, sob a justificativa de "melhorar a execução". No entanto, a auditoria verificou que, nos meses anteriores, a equipe já operava com 13 ou 14 homens, e as vistorias constataram apenas 16 agentes em campo (excluindo os 2 da coleta de volumosos, que possuem dotação própria). O aumento foi, portanto, injustificado.

- Coleta de Resíduos Volumosos (Item 7): Embora a média mensal executada fosse de apenas 396,16 toneladas, com média de 22,01 toneladas/mês, a reprogramação manteve a previsão irreal de 1.168,85 ton/mês, sem qualquer ajuste.

- Operação do Aterro (Item 11): O quantitativo de resíduos foi reduzido em aproximadamente 25%, mas o custo com combustíveis e lubrificantes na composição de preços não sofreu a devida redução proporcional.

- Contentores (Item 16): O item 9 da planilha original da licitação (pagamento por unidade de contentor) foi suprimido e substituído pelo item 16 (pagamento por tonelada), com a inclusão de um caminhão poliguindaste, que havia sido omitido na proposta original da empresa. Essa alteração, que já fora objeto de denúncia por outras licitantes, dobrou o peso do item no valor total do contrato, de 2,2% para 5,0%, beneficiando a contratada ao corrigir uma falha de sua própria proposta.

Prossegue a auditoria:

[...] Pelo exposto, verifica-se que houve nesta reprogramação o que se chama "dois pesos e duas medidas", uma vez que, quando foi necessário aumentar o preço

unitário de alguns itens, foi realizada uma nova composição de preços unitários, utilizando a média dos volumes encontrados (foi assim na coleta e transporte de resíduos domiciliares e na operação do aterro sanitário), entretanto, em outro serviço (a capinação), foram aumentados os quantitativos sem modificação da mão de obra utilizada inicialmente e sem a utilização deste quantitativo na nova composição de preços unitários. Além disso, no serviço de varrição, que na composição inicial foi utilizada uma mão de obra superdimensionada, não foi corrigido nesta reprogramação, o que se tivessem feito em uma nova composição com a mão de obra efetivamente utilizada, o preço unitário seria bem menor, o que daria economia aos cofres públicos como veremos no achado a seguir.

Responsabiliza a empresa AJA Locadora de Veículos e Serviços Ltda. por executar reprogramação de contrato com diversas irregularidades, bem como a Sra. Viviane Facundes da Silva, por assinar um Termo Aditivo de Reprogramação de serviços e novos preços unitários sem contemplar todos os serviços da planilha inicial.

Defesas:

Em sua defesa, a **Sra. Viviane Fagundes da Silva** argumenta ser descabida a imputação de responsabilidade sobre a assinatura do 3º Termo Aditivo de reprogramação de serviços. Conforme demonstrado preliminarmente, ela sequer geria a Secretaria à época, tendo apenas sucedido a pasta quando o aditivo já havia sido elaborado, analisado, atestado e assinado pela gestão anterior, com a execução contratual em andamento sob fiscalização de agentes designados. Sustenta que a acusação se baseia na premissa equivocada de que a mera ocupação do cargo justificaria sua responsabilização por atos que não praticou, ordenou ou teve ingerência, violando os princípios da pessoalidade e da responsabilidade subjetiva.

Traz o detalhamento da assinatura do relatório de reprogramação, que foi assinado pelo engenheiro fiscal do contrato:

Assinatura do Relatório da Reprogramação (Doc. e-tce/PE, nº 04):



Por fim, aponta que tal entendimento contraria a jurisprudência consolidada desta Corte e do Tribunal de Contas da União, que rechaçam a responsabilidade objetiva de gestores por atos alheios.

A **Empresa AJA Locadora de Veículos e Serviços Ltda**, em sua defesa alega o seguinte:

Varrição:

Quanto à adequação salarial, a Peticionante cumpriu as obrigações vigentes ao pagar R\$ 1.328,30 aos garis, em conformidade com a Lei nº 14.663/2023 e a CCT-PE. O valor inicial de R\$ 1.220,00 estava defasado, sendo a atualização um imperativo legal. Em relação à varrição, a planilha original previa 1.327,55 km/mês e a auditoria apontou média de 1.263,12 km/mês, mas medições validadas posteriores consolidaram 1.073,60 km/mês após reestruturação operacional. Quanto ao pessoal, o quadro de 34 garis foi temporariamente reduzido para 27 devido a afastamentos legais (3 em férias e 4 por motivos médicos, incluindo uma gestante). Apesar disso, os serviços foram prestados regularmente e sem notificações da Municipalidade, configurando remanejamento lícito por caso fortuito ou força maior, nos termos do art. 393 do Código Civil. Por fim, passa-se à análise detalhada dos custos com base na planilha dos auditores, considerando o efetivo de 27 agentes.

Capinação:

A análise dos custos indica que a proposta de alterar o quantitativo-base (de 22,92 km para 32,50 km/mês) para recalcular o valor unitário ignora a variação natural da capinação urbana, influenciada por fatores sazonais e ambientais. Em Gravatá/PE, essa oscilação operacional é comprovada por medições mensais que variam de 13,57 km a 54,41 km. Como o preço de R\$ 1.496,17/km está validado, reduzir o valor unitário em 29,5% (para R\$ 1.054,84) sem alterar os insumos ou a metodologia geraria desequilíbrio econômico-financeiro, impedindo a cobertura dos custos fixos da estrutura necessária para os picos de demanda. Ademais, a AJA LOCADORA era paga estritamente pelos quilômetros capinados, absorvendo tais oscilações.

Equipe de serviços complementares:

Alega que a atuação de 2 agentes da equipe complementar na coleta e transporte de volumosos não indica irregularidade, mas sim inteligência operacional na gestão de recursos humanos. Em serviços contínuos e essenciais como a limpeza urbana, a realocação provisória e emergencial de colaboradores é uma prática legítima e necessária para suprir ausências decorrentes de férias, licenças, faltas ou rotatividade em setores cruciais como coleta e varrição. Além disso, atende aos picos de demanda gerados pelo aumento exponencial da população em Gravatá/PE nos fins de semana e feriados devido ao turismo. Essa medida gerencial prudente evita a interrupção dos serviços, mantendo sua qualidade e mitigando riscos sanitários para a população.

Coleta de Resíduos Volumosos:

Os serviços de Coleta e Transporte de Resíduos Volumosos foram executados por veículo específico. A eventual ausência do nome "AJA LOCADORA" nas planilhas do aterro decorreu de provável lapso, pois o registro baseia-se em placas e motoristas variáveis. Reconhece-se que a empresa enfrentou problemas operacionais e utilizou, excepcionalmente, veículos do Município de Gravatá/PE. Por isso, houve glosa de R\$ 43.893,12 no Boletim de Medição 02/06 (período de 26/03/2025 a 25/04/2025), referente ao serviço do boletim anterior, de R\$ 42.532,63. Isso demonstra efetiva fiscalização, já que a contratada não recebeu pelo uso de bens públicos. Tal utilização foi pontual, emergencial — para não prejudicar o serviço essencial — e não remunerada devido à glosa, não havendo lesividade ao erário.

Nota Técnica:

Quanto à defesa da Sra. Viviane Facundes, relata que, de fato, assiste razão à interessada quanto à Reprogramação, pois não participou da elaboração e assinatura do novo contrato. Sua nomeação ocorreu em 01 de março de 2024 (doc. 58), afastando sua responsabilidade pela irregularidade. Na época, o titular da pasta era o Sr. Ricardo Loureiro Malta Filho, e o Relatório foi assinado pelo engenheiro e Fiscal do Contrato, o Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão.

Registra que, em relação à defesa da Empresa AJA Locadora, a empresa não apresentou nenhum argumento para contrapor o Relatório de Auditoria.

Análise:

Inicialmente, acolho a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pela Sra. Viviane Facundes da Silva, visto que a interessada comprovou que a sua nomeação para o cargo de Secretária Municipal de Obras e Serviços Públicos ocorreu apenas em 01 de março de 2024. Portanto, ela não geria a pasta na época em que o 3º Termo Aditivo foi planejado, elaborado e assinado (outubro de 2023).

A Nota Técnica de Esclarecimento (NTE) da GAON confirmou expressamente este fato, atestando que, à época dos fatos, o titular da pasta era o Sr. Ricardo Loureiro Malta Filho e que o Relatório de Reprogramação foi tecnicamente subscrito pelo fiscal do contrato, Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão.

Desta forma, afasto integralmente a responsabilidade da Sra. Viviane Facundes da Silva quanto às irregularidades deste item.

Quanto à Defesa da Empresa AJA Locadora de Veículos e Serviços Ltda, passo a analisar:

Varrição Manual de Vias Pavimentadas: A planilha original previa 36 agentes de varrição, mas a auditoria constatou em vistorias a presença de apenas 27 profissionais ativos. O preço unitário do quilômetro varrido permaneceu em R\$

90,30/km quando, com base no efetivo real de campo, deveria ter sido reduzido para R\$ 72,97/km. A Empresa AJA Locadora sustenta que o quadro foi temporariamente reduzido para 27 garis devido a afastamentos legais (3 em férias e 4 por motivos médicos) protegidos pela legislação, caracterizando remanejamento por caso fortuito ou força maior.

A justificativa não prospera. Afastamentos pontuais e temporários de profissionais não justificam a manutenção sistemática e perene de um preço unitário inflado, calculado com base em 36 garis.

Capinação: O quantitativo mensal contratado foi ampliado de 22,92 km para 32,50 km. Contudo, a prefeitura manteve o preço unitário de R\$ 1.190,70/km usando o custo fixo da equipe dividido pelo quantitativo antigo (menor). O rateio correto sobre a nova quilometragem (maior) deveria reduzir o preço para R\$ 839,72/km. A alegação da defesa de que a alteração do quantitativo-base ignora as variações sazonais da capinação e que reduzir o preço unitário em 29,5% (para R\$ 1.054,84 /km) quebraria o equilíbrio econômico-financeiro necessário para cobrir os picos de demanda afronta a lógica matemática e os princípios da economicidade. Se o quantitativo do serviço a ser executado mensalmente aumentou em quase 10 km (gerando maior escala de faturamento), mas a mão de obra e os insumos fixos da equipe mantiveram-se idênticos, o custo unitário por quilômetro necessariamente deveria cair. Ao manter o preço antigo, a prefeitura remunerou em duplicidade a mesma estrutura de equipe, caracterizando grave ilegalidade na composição de custos.

Coleta de Resíduos Volumosos: A reprogramação manteve a previsão irreal de coleta de 1.168,85 toneladas/mês, apesar de a média real medida pela fiscalização ser de apenas 22,01 toneladas/mês. Verificou-se ainda o uso irregular de caminhões e servidores da própria Prefeitura de Gravatá para realizar o serviço contratado. A defesa da Empresa AJA Locadora alega que a utilização de veículos municipais foi pontual/emergencial e que o fato foi sanado mediante a aplicação de glosa financeira de R\$ 43.893,12 no Boletim de Medição 02/06. Entendo que, embora a glosa posterior atenuar o dano direto ao erário em um período específico, ela não sana a irregularidade na elaboração da reprogramação, que persistiu em planejar quantitativos inflados (cerca de 50 vezes superiores à demanda real). Esse descompasso deliberado entre a planilha reprogramada e a realidade das ruas impossibilita o controle social e administrativo eficaz do contrato.

Ademais, subsistem sem justificativas idôneas o aumento desnecessário da equipe de Serviços Complementares, a falta de redução de custos com combustíveis na Operação do Aterro, e a substituição indevida do item de contentores para pagamento por tonelada com acréscimo de caminhão poliguindaste (corrigindo erro da proposta original da licitante e dobrando o impacto financeiro do item).

Diante do exposto, resta plenamente configurada a irregularidade material na elaboração do 3º Termo Aditivo de Reprogramação.

Voto, portanto, pela procedência do item, devendo os reflexos financeiros decorrentes desta reprogramação ilegal ser computados e sancionados na análise do dano ao erário do item seguinte (2.1.3).

2.1.3. Despesa indevida e prejuízo causado ao erário

A auditoria aponta que o contrato inicial entre a Prefeitura de Gravatá e a AJA Locadora era de R\$ 10.811.199,84, registrando cinco aditivos entre março de 2022 e fevereiro de 2025. O 1º aditivo (fevereiro de 2023) prorrogou a vigência; o 2º (abril de 2023) aplicou reajuste de 8,6%, elevando o valor anual para R\$ 11.744.479,56; e o 3º (outubro de 2023) realizou uma reprogramação de serviços com acréscimos e supressões eivada de erros em quantitativos e preços unitários.

Assinado em 19 de outubro de 2023 por solicitação da Secretaria de Obras, o aditivo justificou alterações na planilha original: a capinação manual subiu 9,58 km /mês; os serviços complementares (item 04) receberam mais 5 ajudantes; a coleta domiciliar (item 06) e a operação do aterro (item 11) foram atualizadas pelas médias efetivas de execução; e o item 09 foi substituído pelo item 16, elevando os contentores de 10 para 20 unidades, incluindo um veículo poliguindaste e alterando a remuneração para tonelada coletada.

A seguir, a auditoria traz a análise dos valores encontrados, bem como os quantitativos pagos:

Varrição manual:

A composição inicial para 1.327,55 km/mês previa 36 agentes (27 diurnos e 9 noturnos) e 1 fiscal, resultando no preço de R\$ 104,45/km. Segue a análise dos quantitativos de varrição pagos nos 18 meses anteriores à reprogramação:

EXERCÍCIO 2022/2023		EXERCÍCIO 2022/ 2023	
01 a 31 março/22	1.327,55	01 a 31 dezembro/22	1.352,37
01 a 30 abril/22	1.330,16	01 a 31 janeiro/23	1.352,37
01 a 31 maio/22	1.329,77	01 a 28 fevereiro/23	1.221,49
01 a 30 junho/22	1.455,49	01 a 31 março/23	1.327,55
01 a 31 julho/22	1.352,37	01 a 30 abril/23	1.308,74
01 a 31 agosto/22	1.352,37	01 a 31 maio/23	1.014,26
01 a 30 setembro/22	1.308,74	01 a 30 junho/23	1.073,60
01 a 31 outubro/22	1.352,37	01 a 31 julho/23	894,66
01 a 30 novem/22	1.308,74	01 a 31 agosto/23	1.073,60
TOTAL	12.117,56	TOTAL	10.618,64
TOTAL DOS 18 MESES		22.736,20 km	
MÉDIA DOS 18 MESES		1.263,12 km/mês	

Na Reprogramação de outubro de 2023, relata a auditoria que a Prefeitura de Gravatá atualizou os preços unitários da Coleta Domiciliar e da Operação do Aterro Sanitário com base na média de 18 meses, mas omitiu a varrição. O mesmo ajuste era devido, pois o efetivo real constatado desde janeiro de 2023 foi de 27 agentes (21 diurnos e 6 noturnos) e 1 fiscal, inferior aos 36 estimados na licitação. Adotando a mesma metodologia e a média de 1.263,12 km/mês do período, o preço unitário com BDI e reajuste de 8,6% deveria ser R\$ 91,67/km, contra os R\$ 104,45/km pagos (Apêndice 1). Somam-se a isso erros de quantitativos: aplicação do fator de ponderação incorreto de 0,913669 em vez de 0,877261, e faturamento com dias superestimados em fevereiro de 2024 (30 em vez de 29) e fevereiro de 2025 (31 em vez de 28). Assim, de outubro de 2023 a março de 2025, o montante devido seria R\$ 1.704.235,27, mas foram pagos R\$ 2.109.258,06, resultando em despesa indevida de R\$ 405.022,79 por superfaturamento (Apêndice 2).

Capinação Manual em vias pavimentadas:

Na composição inicial, a capinação previa 22,92 km/mês ao preço de R\$ 1.190,70/km. A reprogramação da Prefeitura de Gravatá aumentou o quantitativo em 9,58 km, totalizando 32,50 km/mês, mas manteve o preço unitário anterior na nova planilha. Como a estrutura da equipe (7 ajudantes e 1 fiscal) e o custo total de R\$ 27.290,90 não mudaram, esse valor deveria ter sido rateado pelo novo quantitativo, o que reduziria o custo direto para R\$ 839,72/km e resultaria num preço final de R\$ 1.054,84/km após a inclusão do BDI e do reajuste de 8,6%.

Portanto, aplicando o preço unitário correto aos pagamentos efetuados entre outubro de 2023 e março de 2025, o montante total devido seria de R\$ 573.413,55 em vez dos R\$ 789.510,78 liquidados, constatando-se um superfaturamento e despesa indevida de R\$ 216.097,23.

Equipe de Serviços Complementares:

A reprogramação aumentou a equipe de serviços complementares de 14 para 19 agentes (além de 01 fiscal). Mensalmente, a empresa apresenta os documentos comprobatórios da mão de obra alocada por atividade (Doc. 10), na qual se omite o quantitativo utilizado na coleta de resíduos volumosos.

Vistorias em outubro e novembro de 2024 e abril de 2025, reforçadas por entrevistas com a equipe, constataram a atuação de 16 agentes, 01 fiscal e 02 agentes no caminhão caçamba de resíduos volumosos (totalizando 18 homens). Como a composição de preço unitário da coleta de volumosos já prevê esses 02 coletores, eles não pertencem aos serviços complementares. Contudo, nos meses em que a prefeitura executou a coleta com veículo próprio, esses dois agentes foram indevidamente integrados à equipe complementar. O refazimento das planilhas de pagamento de outubro de 2023 a março de 2025, excluindo os dois coletores nos meses de operação do caminhão municipal, apontou um superfaturamento de R\$ 133.987,54 por despesa indevida (Apêndice 2).

Coleta e transporte de resíduos volumosos:

A coleta de resíduos volumosos em Gravatá utiliza caminhões da contratada e da Prefeitura. A análise das planilhas de operação do aterro sanitário (outubro de 2023 a março de 2025), que detalham os tickets com dados de entrada, saída, placas e pesos dos veículos, revelou que em vários meses não houve transporte por caminhões da empresa. Nesses períodos, as entradas registraram apenas veículos municipais ou particulares. Consequentemente, os valores pagos à contratada nesses meses foram considerados despesas indevidas por serviços não executados, totalizando R\$ 265.211,12 (quantitativos revisados no Apêndice 2).

Operação de Aterro Sanitário:

A operação do aterro sanitário é realizada pela empresa AJA Locadora de Veículos e Serviços Ltda., contratada pela Prefeitura de Gravatá. O local recebe resíduos domiciliares, volumosos e de poda transportados por frotas da contratada (04 caminhões compactadores, 01 caçamba e 01 poliguindaste), veículos municipais e particulares. Como a trituradora de galhos possui operador próprio e item contratual específico, a auditoria expurgou as toneladas de podação computadas na operação geral do aterro entre outubro de 2023 e março de 2025. Essa desconformidade resultou em pagamento por serviço não executado, gerando uma despesa indevida de R\$ 21.671,45, conforme planilhas detalhadas no Apêndice 2.

A auditoria conclui evidenciando despesas indevidas por serviços não executados e preços superfaturados no montante de R\$ 1.041.990,13, passíveis de restituição e detalhados no Apêndice 2. O dano aponta para uma fiscalização negligente e deficiente do contrato de limpeza urbana pela Administração Municipal de Gravatá, afrontando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e probidade administrativa.

Atribui responsabilidade à empresa AJA Locadora de Veículos e Serviços Ltda. em razão da execução de serviços com superdimensionamento de quantitativos e faturamento de preços unitários superfaturados, em desconformidade com os ditames legais e com as condições originalmente pactuadas. Responsabiliza solidariamente a Sra. Viviane Facundes da Silva - Secretária Municipal de Obras e Serviços Públicos, por autorizar pagamentos de despesas com preços superfaturados e serviços não executados e se omitir em exigir que os serviços fossem prestados de acordo com o que foi contratado.

Responsabiliza também solidariamente, o Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão, engenheiro ambiental, por atestar serviços e assinar os boletins de medições sem as devidas conferências, solicitar e autorizar os pagamentos de serviços que não foram devidamente executados e quantificados de acordo com os previstos.

Defesa:

A interessada **Sra. Viviane Facundes da Silva** alega que sua função como Secretária Municipal de Obras e Serviços Públicos possui natureza eminentemente administrativa e gerencial, cabendo a engenheiros e fiscais designados a responsabilidade técnica por planilhas, quantitativos e preços unitários. Ressalta que o 3º Termo Aditivo de reprogramação foi integralmente elaborado e assinado pela gestão anterior antes de ela assumir a pasta, sendo descabida qualquer imputação por atos dos quais não participou. Sustenta, por fim, que a acusação presume uma responsabilidade objetiva baseada apenas na ocupação do cargo, o que viola os princípios da pessoalidade e da responsabilidade subjetiva, contrariando a jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União.

Pontua ainda a interessada que, mesmo desconsiderando tais argumentos, o Termo Aditivo decorreu da necessidade de reprogramar itens essenciais, conforme detalhado e justificado no relatório da gestão à época (doc. 04): (i) Item 02 (Capinação manual): acréscimo de 9,58 km/mês devido a chuvas acima do previsto; (ii) Item 04 (Equipe de serviços complementares): inclusão de 05 ajudantes para aprimorar a execução; (iii) Item 06 (Coleta domiciliar): atualização do quantitativo e da quilometragem com base nas médias reais de execução do contrato; e (iv) Item 09 (Contentores 5m³): supressão de 100% do item, pois previa pagamento por "unidade" sem incluir o veículo poliguindaste. Ademais, a alteração qualitativa e quantitativa do contrato foi validada por parecer jurídico da Procuradoria Municipal (doc. 05).

Esclarece que o termo aditivo acresce 9,87% ao valor pactuado que, somado ao 2º aditivo (8,6%), totaliza 18,47%, respeitando o limite legal do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Diante disso, a Defendente assumiu a pasta com o contrato já aditivado e com quantitativos e preços previamente validados. Sua atuação limitou-se a dar continuidade à execução pactuada, respaldada em pareceres técnicos e jurídicos, sob o acompanhamento do gestor e do fiscal designados.

Detalha a prestação de serviços da AJA Locadora e as providências adotadas pela gestão após a Defendente assumir a Secretaria em março de 2024, evidenciando descumprimentos contratuais sequenciais. Em outubro de 2023, o Ofício 145/23 (doc. 60), cobrou com urgência o monitoramento topográfico do aterro sanitário. Em 2024, o Ofício nº 273/24 (doc. 61) notificou atraso superior a 48 horas na limpeza urbana do Bairro Santana. Em janeiro de 2025, o Ofício nº 05/25 (doc. 62) comunicou outro atraso de 48 horas na coleta domiciliar do Bairro Novo Gravatá. Em 22/01/2025, o ofício nº 49/25 (doc. 63) apontou um caminhão compactador defeituoso (Placa QYP5G50) e a falta de vassouramento. Após alerta da Secretaria de Indústria e Comércio sobre negligência no Açougue Público (doc. 64), a contratação tornou-se insustentável, resultando na rescisão do contrato (doc. 65).

O fiscal do contrato, **Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão**, alega, de início, em sua defesa a inexistência de dano ao erário decorrente de falhas na fiscalização, sustentando que a apuração não reuniu elementos suficientes que comprovem prejuízo financeiro ou que permitam sua responsabilização por omissão ou ato ilícito.

Sobre a varrição manual, o fiscal do contrato, Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão, refuta as acusações de irregularidade. Sustenta que a redução para 27 garis em campo decorreu de afastamentos legais temporários de 8 trabalhadores (três por saúde, quatro em férias e uma gestante). Quanto ao preço unitário pago de R\$ 104,45/km frente aos R\$ 91,67/km apontados, alega não ter responsabilidade, pois não participou da composição desses valores. Atribui as divergências do fator de ponderação (0,913669 pago versus 0,877261 projetado) e a contagem de dias em meses como fevereiro a meros ajustes técnicos operacionais e à metodologia de fechamento do período de medição (do dia 26 ao dia 25), e não a falhas deliberadas.

No tocante à capinação manual, o Sr. Emerson alega não ter responsabilidade ou outorga para compor preços, aditivos ou a reprogramação. Como a própria auditoria (tópico 2.1.2) não o incluiu na elaboração da reprogramação, inviabiliza-se a responsabilização do fiscal por atos administrativos fora de sua alçada.

Quanto ao item de “serviços complementares”, alega que englobava atividades não especificadas, como retirada de sofás abandonados e limpeza de espaços abertos. Esse procedimento não configura descumprimento contratual, mas gestão racional da mão de obra para garantir a eficácia do serviço frente a demandas urgentes da comunidade. A redistribuição da equipe ocorre dentro da

flexibilidade contratual, sem comprometer a execução global do objeto. Por serem serviços contínuos e essenciais, estão sujeitos a variações por fatores externos (condições climáticas, eventos públicos ou emergências), ensejando ajustes temporários na alocação dos trabalhadores em observância aos princípios da eficiência e do interesse público..

Em relação à coleta e transporte de resíduos volumosos, o interessado esclarece que o controle da portaria do aterro sanitário não compete ao fiscal do contrato. Afirmar que a empresa utilizava veículos terceirizados e que automóveis próprios sem o adesivo "AJA locadora" podem ter sido registrados como particulares por falhas no controle local. Considera absurda a alegação de que nenhum veículo prestou o serviço entre outubro de 2023 e março de 2025, visto que isso geraria um acúmulo de lixo que não ocorreu. Ademais, ressalta que o próprio fiscal identificou inconsistências e registrou uma glosa de R\$ 43.893,12 (doc. 44).

Eventuais falhas no controle de veículos no aterro competem à portaria, sendo atribuição de sujeito alheio ao Fiscal de Contrato. Portanto, requer o não reconhecimento do dano ao erário de R\$ 265.211,12 apontado pelo relatório de auditoria.

Quanto à operação do aterro sanitário, argumenta que a unidade de beneficiamento de poda está localizada em seu interior, vinculada aos itens 8 e 11 da composição de preços. O Item 8 (beneficiamento) cobre exclusivamente mão de obra, EPIs, uniformes, água e o triturador. O Item 11 (operação) remunera a disposição final, incluindo maquinário, monitoramento e higienização. Sendo serviços distintos, com custos e pagamentos próprios, não há que se falar em pagamento em duplicidade ou indevido. Destaca, por fim, que a auditoria não apontou omissão ou imputação de responsabilidade ao defendente neste tópico.

A **Empresa AJA Locadora**, em sua defesa traz as seguintes alegações, além daquelas já citadas no apontamento 2.1.2:

Varrição Manual de Vias Pavimentadas:

Para maior clareza, analisemos os valores com base na planilha de composição de preços dos auditores, considerando o efetivo de 27 agentes:

Nº	Descrição	Itens alterados	Custo unitário
1	Planilha do TCE	-	R\$ 91,67/km
2	Planilha do TCE com correção do quilômetro	Quantitativo mensal de ruas varridas: 1.073,60 km/mês	R\$ 107,85/km ¹
3	Planilha do TCE com quantidade real de funcionários	Número de funcionários: 34	R\$ 103,07/km ²
4	Planilha do TCE com quantidade real de	Número de funcionários: 34 Quantitativo mensal de ruas varridas: 1.073,60 km/mês	R\$ 131,69/km ³
	funcionários + correção do quilômetro		
5	Planilha de medição real	-	R\$ 113,47/km

¹O memorial de cálculo é apresentado no Apêndice 1.

² O memorial de cálculo é apresentado no Apêndice 2.

³ O memorial de cálculo é apresentado no Apêndice 3.

Da análise da planilha, conclui-se salutar uma "atualização" da composição baseada em 1.073,60 km/mês e no efetivo registrado, gerando cenários como o de R\$ 131,69/km. O valor de R\$ 113,47/km já reflete a relação entre mão de obra efetiva, salário real e produção alcançada. Salienta-se que a empresa não cobrou por quilômetros não varridos, faturando estritamente o que foi executado e medido pela administração.

Capinação:

Alterar o quantitativo-base de 22,92 km para 32,50 km/mês desconsidera a oscilação natural da capinação em Gravatá/PE, cujas medições mensais variam de 13,57 km a 54,41 km. Reduzir o valor validado de R\$ 1.496,17/km em 29,5% (para R\$ 1.054,84) sem modificar insumos ou metodologia geraria desequilíbrio econômico-financeiro, inviabilizando a cobertura dos custos fixos para picos de demanda. Ademais, a AJA LOCADORA era paga estritamente por quilômetro capinado, absorvendo essas variações.

Equipe de serviços complementares:

Alega que a atuação de 2 agentes da equipe complementar na coleta de volumosos reflete inteligência operacional, e não irregularidade. A realocação provisória em serviços essenciais é legítima para suprir ausências por férias, licenças ou rotatividade, além de atender ao pico de demanda turística nos fins de semana e feriados em Gravatá/PE. Essa medida gerencial evita a interrupção dos serviços, mantendo sua qualidade e mitigando riscos sanitários para a população.

Coleta de Resíduos Volumosos:

Os serviços de Coleta e Transporte de Resíduos Volumosos foram executados por veículos específicos. A ausência do nome "AJA LOCADORA" nas planilhas do aterro decorreu de provável lapso devido à variação de placas e motoristas. Por conta de problemas operacionais, a empresa utilizou,

excepcionalmente, veículos do Município de Gravatá/PE, o que resultou na glosa de R\$ 43.893,12 no Boletim de Medição 02/06 (período de 26/03/2025 a 25/04/2025), referente ao valor de R\$ 42.532,63 do boletim anterior. Tal medida demonstra a efetiva fiscalização, visto que o uso emergencial e pontual de bens públicos não foi remunerado, não havendo lesividade ao erário.

Nota Técnica:

Sobre a defesa da **Sra. Viviane Facundes da Silva**, a Nota Técnica da auditoria esclarece:

As análises e a quantificação do dano ao erário abrangem o período de outubro de 2023 a março de 2025 (Doc. 13), refutando a alegação de que se referem a gestões anteriores. Como a Sra. Viviane assumiu a Secretaria em março de 2024 (Doc. 58), sua participação corresponde ao período de março de 2024 a março de 2025, restando fora de sua atuação apenas os cinco meses iniciais avaliados.

A Nota Técnica rebate a tese de que o Relatório de Auditoria teria omitido os boletins de medição fundamentados, esclarecendo que as análises técnicas tomaram por base justamente esses documentos relativos aos serviços executados fora do escopo da Reprogramação. Conforme estabelecido no artigo 2º das Portarias nº 001/2022 e nº 16/2024, cabe privativamente ao fiscal dirimir questões contratuais, auditar preços e quantitativos, além de recusar serviços desconformes. Todavia, constatou-se o descumprimento das obrigações pactuadas em múltiplos itens contratuais.

No serviço de varrição manual, a proposta original previa o emprego de 36 agentes (sendo 27 operando no período diurno e 9 no noturno) para atender a uma meta de 1.327,55 km/mês. No entanto, as vistorias de campo realizadas em outubro de 2024 e março de 2025, somadas às entrevistas com o pessoal, revelaram a manutenção constante de um contingente de apenas 28 funcionários (26 agentes operacionais e 2 fiscais). Essa realidade afasta a alegação de meras estimativas do relatório, assemelhando-se substancialmente às distorções identificadas nos itens de coleta domiciliar e de operação do aterro sanitário, os quais foram revistos na Reprogramação. O custo com mão de obra, EPIs, ferramentas e equipamentos dimensionado para 36 funcionários correspondia a R\$ 119.875,10, gerando um custo de R\$ 90,30/km. Reduzida a força de trabalho real para 28 operários, as despesas efetivas passam a ser de R\$ 92.173,60. Dividindo este montante pela extensão média de 1.263,12 km/mês apurada ao longo de 18 meses de execução, alcança-se o preço unitário real de R\$ 72,97/km (Doc. 13, Apêndice 1).

Quanto à capinação manual, embora tenha havido a indicação de acréscimo de 9,58 km/mês na extensão das vias, a gestão municipal manteve a quilometragem original inalterada na planilha de cálculo do preço unitário final. Em paralelo, nos Serviços Complementares, a planilha formalizou um aumento no quantitativo de operários; contudo, as inspeções físicas confirmaram a presença de

somente 16 agentes e 1 fiscal. Evidenciou-se que 2 dos funcionários listados atuavam, na verdade, na coleta de resíduos volumosos — atividade que já conta com dotação financeira própria —, caracterizando dupla remuneração pelo mesmo serviço.

No item da coleta domiciliar (item 06), o volume previsto foi repactuação com base na média executada, caindo de 2.431,49 ton/mês para 2.258,56 ton/mês. Contudo, os recursos fixos foram mantidos, gerando o valor unitário de R\$ 99,12 /ton, sendo que o recálculo estrito sobre o volume real de 2.258,56 ton/mês indicaria o patamar de R\$ 108,00. Na operação do aterro sanitário (item 11), a média real aferida após 18 meses fixou-se em 2.950,24 ton/mês, substancialmente inferior às 3.836,84 ton/mês estimadas no projeto. Preservando-se o teto de despesas em R\$ 107.681,14, a divisão original pelo montante projetado de 3.856,84 ton/mês resultava em R\$ 28,07/ton, fazendo com que o custo final real passasse para R\$ 36,50 por tonelada. Conclui-se que a condução do aditivo de Reprogramação careceu da transparência indispensável no trato do erário, atendendo primordialmente aos interesses econômicos da contratada AJA Locadora.

A coleta de resíduos volumosos envolve veículos da contratada e da Prefeitura de Gravatá. A memória de cálculo da Operação do Aterro inclui resumos com tickets, placas, motoristas, horários e peso líquido dos resíduos, consolidados nos boletins de medição após checagem do fiscal. Levantamentos de outubro de 2023 a março de 2025 revelaram que, em vários meses, nenhum caminhão da empresa transportou resíduos volumosos, sendo a coleta feita pela Prefeitura. Exemplo disso ocorreu de 26 de novembro a 25 de dezembro de 2024, quando veículos de volumosos constaram na planilha geral como transporte de poda /galharia. Já entre 26 de janeiro e 25 de fevereiro de 2025, foram registradas 457,38 toneladas de volumosos vinculadas apenas ao veículo RZL 6J14. Como esse caminhão pertence à Prefeitura, o faturamento indevido pela empresa gerou superfaturamento e prejuízo de R\$ 45.829,48 ao erário.

Outro período, de 26 de fevereiro a 25 de março de 2025, este informe mensal também apresenta apenas um veículo de placa RZL 6J14 transportando 399,18 toneladas de resíduos volumosos para o aterro. Entretanto, este veículo, conforme vimos anteriormente, pertence à Prefeitura de Gravatá, causando um superfaturamento de quantitativos no valor de R\$42.532,63. Neste caso, a defesa da empresa AJA Locadora de Veículos e Serviços Ltda., em seus itens 73, 74 e 75 afirma :

[...] 73. Por isso mesmo, acreditamos, que se destacam a glosa no valor de R\$ 43.893,12 no Boletim de Medição 02/06 (período de 26/03/2025 a 25/04/2025), referente ao valor recebido no boletim anterior, nos serviços de coleta de volumosos, no valor de R\$ 42.532,63.

74. De qualquer sorte, resta nítida, e sem pretendermos, repitamos, patrocinar causa alheia, a efetiva fiscalização contratual, porquanto a Peticionante não recebeu pela utilização de bens municipais.

75. Resumo da ópera, a utilização, pela AJA LOCADORA, de bens municipais na execução de serviços efetivamente ocorreu. No entanto, se cotejado com todo o arcabouço fático-jurídico a permear o tema, constatamos que esta circunstância não merece tamanha censura.

Pontua a auditoria que a própria defesa confirma o uso de bens municipais na execução dos serviços. Na coleta de resíduos volumosos, a empresa registrou por dois meses veículos da Prefeitura de Gravatá como próprios, além de declarar transporte de poda como volumosos, ensejando glosa posterior no período de 26 de fevereiro a 25 de março. Assim, as sanções não decorrem de estimativas genéricas, mas de danos concretos por superfaturamento: de preços unitários pelo déficit de agentes na varrição e capinação; de quantitativos por excesso de pessoal faturado nas equipes complementares; e pelo uso indébito da frota pública.

Em relação à defesa do interessado, o **Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão**, Fiscal do Contrato, a auditoria se manifestou:

A fiscalização do TCE, realizada em outubro e novembro de 2024, confrontou a alegação da empresa de que operava com déficit de pessoal devido a licenças médicas e férias de garis. A checagem em campo em 14 de outubro registrou todos os funcionários listados trabalhando normalmente, evidenciando que as datas de afastamento não coincidiam com o período da inspeção. Folhas de ponto de outubro de 2024 confirmaram a presença regular dos operários. Quanto à defesa do fiscal do contrato, Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão, que nega responsabilidade na alteração de valores, constatou-se que ele próprio assinou o Relatório de Reprogramação de outubro de 2023, que modificou preços e quantitativos. Conforme as Portarias nº 001/2022 e nº 16/2024 e o Contrato nº 053 /2022, compete ao fiscal zelar pelo cumprimento das obrigações, auditar preços, quantitativos e atestar medições.

Na varrição, a contratada não utilizou o efetivo previsto de 36 agentes (27 diurnos e 9 noturnos). Embora a municipalidade tenha revisado e aumentado os preços unitários da coleta e do aterro em função da redução de volumes, não aplicou a mesma técnica de recomposição para a varrição manual. O recálculo com base nos 27 agentes reais e na média executada de 1.263,12 km/mês indicou um preço unitário justo de R\$ 91,67/km, mas a prefeitura pagou R\$ 113,47/km. O 5º Aditivo de janeiro de 2025 reajustou o contrato global em 6,34%, elevando-o para R\$ 13.371.520,65 e estendendo o prazo até agosto de 2025. O confronto de pagamentos entre outubro de 2023 e março de 2025 revelou que a Prefeitura liquidou R\$ 2.109.258,09 em vez dos R\$ 1.704.026,55 devidos, gerando um superfaturamento e prejuízo ao erário de R\$ 405.231,54.

Registra que o Fiscal do Contrato, Emerson Willian Abrantes Aragão, assinou o Relatório de Reprogramação sugerindo acréscimo de 9,58 km/mês na capinação manual. Contudo, manteve a quantidade base de 22,92 km/mês e o valor de R\$ 1.190,70, embora a equipe e o custo de R\$ 27.290,90 fossem os mesmos. O correto seria dividir o custo pelo novo quantitativo (32,50 km/mês), gerando o preço final de R\$ 1.054,84 com BDI e reajuste de 8,6%. Com o 5º Aditivo (reajuste de

6,34%), o preço real de 26 de fevereiro a 25 de março de 2025 passou para R\$ 1.121,72.

Portanto, com os preços da Reprogramação e o reajuste de 6,34% em março de 2025, o valor pago pela Prefeitura foi de R\$ 789.510,77 em vez do preço real de R\$ 556.626,33, gerando um superfaturamento de R\$ 232.884,44.

No tocante aos serviços complementares, a Nota Técnica aponta que a defesa não contestou objetivamente as irregularidades. Ficou comprovado que dois agentes alocados nos serviços complementares atuavam, na verdade, no caminhão de coleta de resíduos volumosos, cuja composição de custos já incluía a remuneração de ambos. Documentos comprobatórios da empresa detalham as equipes por atividade, omitindo a mão de obra da coleta de volumosos. Fiscais e funcionários confirmaram o efetivo de 16 homens nos serviços complementares, um fiscal e dois na coleta de volumosos (total de 18). Entre 26 de julho de 2024 e 25 de março de 2025, a coleta de volumosos foi realizada pela prefeitura, período no qual esses dois agentes foram reinseridos nos serviços complementares. Fora desse intervalo, foram computados na coleta de volumosos. Com base no efetivo real e na documentação dos boletins de medição, o valor devido de outubro de 2023 a março de 2025 totaliza R\$ 1.364.504,59. Como a prefeitura pagou R\$ 1.442.899,46, restou configurada despesa indevida por superfaturamento no montante de R\$ 78.394,87.

Esclarece-se que não se afirmou a total ausência de coleta de resíduos volumosos pela empresa entre outubro de 2023 e março de 2025, mas que as planilhas de operação do aterro demonstram que, em diversos meses, o transporte foi realizado por caminhões da Prefeitura de Gravatá. A alegação da defesa de que fiscalizar a entrada de veículos foge da alçada do fiscal de contrato, comparando a função à de um porteiro, é improcedente. No aterro, um agente municipal registra todos os dados dos tickets de pesagem e emite um resumo mensal que compõe o boletim de medição. Cabia ao fiscal do contrato e do aterro, Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão, auditar esse resumo elaborado pela empresa e conferir os tickets da balança para determinar a quantidade real de cada resíduo, assegurando a devida transparência com a coisa pública.

Mensalmente, a contratada consolida os tickets de pesagem em planilhas para elaborar os boletins de medição. Contudo, cabe ao fiscal do contrato e do aterro, Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão, auditar esse resumo e conferir a exatidão dos dados (como origem e identificação dos caminhões) nos tickets da balança, garantindo a transparência dos recursos públicos. O defendente alegou ter identificado inconsistências na coleta de volumosos de 26 de fevereiro a 25 de março de 2025, o que motivou uma glosa de R\$ 42.532,63 no período seguinte. Todavia, as 399,18 toneladas desse período — transportadas por um único veículo pertencente à Prefeitura de Gravatá, mas faturadas pela empresa como próprio — foram atestadas e pagas. Situação idêntica ocorreu no boletim anterior (26 de janeiro a 25 de fevereiro de 2025), onde 457,38 toneladas levadas pelo mesmo

veículo municipal foram integralmente pagas sem aplicação de glosa. O refazimento das planilhas de outubro de 2023 a março de 2025 revelou um pagamento indevido de R\$ 265.211,10 por serviços não executados.

Apesar da glosa mencionada, foi atestado e pago o serviço de 399,18 toneladas de resíduos volumosos indevidamente inseridos pela empresa como de sua propriedade, mas transportados por um veículo da Prefeitura de Gravatá. Da mesma forma, o boletim anterior (26 de janeiro a 25 de fevereiro de 2025), também atestado pelo Sr. Emerson e pago, registrou 457,38 toneladas daquele mesmo veículo municipal sem que nenhuma glosa fosse aplicada. O refazimento das planilhas de pagamento de outubro de 2023 a março de 2025 constatou um pagamento a maior por serviços não executados no montante de R\$ 265.211,10.

Por fim, quanto à operação do aterro sanitário, a Nota Técnica constatou que o serviço de espalhamento do material de poda/galharia é executado pela equipe do próprio Aterro. Com isso, afasta-se o excesso de R\$ 21.671,45 inicialmente apontado pela auditoria.

A Nota Técnica da análise da **Empresa AJA Locadora de Veículos e Serviços Ltda.** fez a seguinte análise:

A análise baseou-se em duas vistorias em campo, com coleta de informações junto aos agentes de cada serviço e aos fiscais da empresa e da prefeitura. Além disso, examinaram-se os dados e documentos anexados às memórias de cálculo dos boletins de medições mensais.

Durante as vistorias em Gravatá no Contrato de Limpeza Urbana, foram apresentados ao TCE os seguintes fiscais: pela Prefeitura, os Srs. Vanderson Trajano de Arruda (varrição), Lucivaldo Ferreira da Silva (serviços complementares) e Emerson Willian Abrantes Aragão (Aterro Sanitário); pela empresa AJA Locadora, Mateus dos Santos Lima (varrição), Leonardo Mendes da Silva (capinação), Artur Fernandes de Vasconcelos (serviços complementares), Paulo Osmar de Lima e Silva (coleta) e Ailton José dos Santos (Aterro Sanitário). Portanto, ao contrário do alegado pela defesa, constata-se a existência de múltiplos fiscais e não de apenas um.

Quanto à **Varrição Manual**, a Nota Técnica destaca que a empresa utilizou uma base salarial desatualizada dos garis (R\$ 1.212,00) na Reprogramação de outubro de 2023. Inicialmente, o contrato previa a varrição de 1.327,55 km/mês com 36 agentes e 1 fiscal, fixando o preço unitário em R\$ 104,45/km. No entanto, fiscalizações e depoimentos constataram que o serviço era realizado por apenas 26 agentes e 2 fiscais. Após um ano, a Secretaria de Obras reprogramou o contrato com base na média de 18 meses de execução, alterando itens essenciais: na Coleta de Resíduos Domiciliares, o volume caiu de 2.431,49 para 2.258,56 ton/mês, elevando o preço de R\$ 124,51 para R\$ 135,71/ton; na Operação do Aterro Sanitário, a quantidade reduziu de 3.836,84 para 2.950,24 ton/mês, subindo o preço de R\$ 35,26 para R\$ 45,85/ton. Para a varrição, a média apurada foi de 1.263,12 km/mês. O recálculo com a mão de obra real de 28 funcionários resultaria

em R\$ 91,67/km, reduzindo o custo mensal de pessoal de R\$ 119.875,10 para R\$ 92.173,60. Apesar dessa média, de outubro de 2023 a janeiro de 2025, todos os boletins de medição registraram exatamente 1.073,60 km/mês.

Apesar da confirmação verbal das equipes, a utilização de 36 agentes na varrição não foi comprovada por documentos. Com base no efetivo real e na média de 1.263,12 km/mês, o preço unitário correto seria de R\$ 91,67/km (com BDI de 15,67% e reajuste de 8,6%). Contudo, a prefeitura pagou R\$ 113,47/km entre outubro de 2023 e fevereiro de 2025. O 5º Termo Aditivo, de janeiro de 2025, aplicou novo reajuste de 6,34% (acréscimo de R\$ 797.211,21, totalizando R\$ 13.371.520,65) e prorrogou o contrato até agosto de 2025. Sob esse aditivo, o valor pago passou para R\$ 120,66/km, enquanto o preço real deveria ser R\$ 97,48 /km. No totalizado de outubro de 2023 a março de 2025, o Município desembolsou R\$ 2.109.258,09 em vez de R\$ 1.704.026,55, resultando num superfaturamento de R\$ 405.231,54.

Capinação Manual em vias pavimentadas

Segundo a Nota Técnica da auditoria, o Relatório de Reprogramação da capinação manteve inalterados a equipe (7 ajudantes e 1 fiscal), o custo total (R\$ 27.290,90) e o volume (22,92 km/mês), mantendo o preço unitário em R\$ 1.190,70. Contudo, o custo fixo deveria ter sido rateado pelo novo volume de 32,50 km/mês, reduzindo o custo direto para R\$ 839,72/km e o preço corrigido (com BDI e reajuste de 8,6%) para R\$ 1.054,84. Após o 5º Termo Aditivo e o reajuste de 6,34% em 26 de fevereiro de 2025, o preço unitário real passou a R\$ 1.121,72. O confronto com os pagamentos efetuados revela que a Prefeitura liquidou R\$ 789.510,77, quando o devido seria R\$ 556.626,33, evidenciando um superfaturamento de R\$ 232.884,44. Traz tabela comparativa:

PERÍODO	PREFEITURA	REAL	DIFERENÇA
26 de out a 25 de nov 2023	56.570,19	39.883,50	16.686,69
26 de nov a 25 de dez 2023	47.234,09	33.301,30	13.332,58
26 dez/23 a 25 jan/2024	45.199,30	31.866,72	13.332,58
26 jan a 25 de fev 2024	0,00	0,00	0,00
26 de fev a 25 de mar 2024	77.187,41	54.419,84	22.768,21
26 de mar a 25 de abr 2024	81.406,61	57.393,84	24.012,77
26 de abr a 25 de mai 2024	25.045,89	17.658,02	7.387,87
26 de mai a 25 de jun 2024	50.884,74	35.875,11	15.009,63
26 jun a 25 de jul 2024	53.458,15	37.689,43	15.768,72
26 de jul a 25 de ago 2024	38.047,60	26.824,58	11.223,02
26 de ago a 25 de set 2024	24.731,69	17.436,51	7.295,18
26 de set a 25 de out 2024	34.965,49	24.651,61	10.313,88
26 de out a 25 de nov 2024	40.665,90	28.670,55	11.995,35
26 de nov a 25 de dez 2024	76.409,40	53.870,68	22.538,72
26 de dez/24 a 25 jan 2025	60.490,15	42.647,18	17.842,97
26 de jan a 25 de fev 2025	20.303,03	14.314,18	5.988,85
26 de fev a 25 de mar 2025	56.911,14	40.123,92	16.787,22
TOTAL	789.510,77	556.626,33	232.884,44

Equipe de Serviços Complementares

A auditoria esclarece, por oportuno, que a indicação referente ao emprego de dois funcionários da equipe complementar na execução dos serviços de recolhimento e transporte de resíduos volumosos não representou, sob qualquer aspecto, uma crítica ou desaprovação.

Destaca que o Relatório de Auditoria destacou o seguinte:

As vistorias no município constataram que os serviços correlatos ou complementares são executados por uma equipe de 17 pessoas (16 agentes e 01 fiscal). Fiscais da prefeitura e da empresa informaram que há 16 agentes nos serviços complementares e mais dois agentes dedicados ao Caminhão Caçamba para a coleta de resíduos volumosos, totalizando 18 agentes e 01 fiscal. Contudo, esses dois agentes do caminhão caçamba não podem ser incluídos na lista de agentes dos serviços complementares quando houver pagamento específico pela coleta de resíduos volumosos, cujo preço unitário já inclui 02 coletores e um motorista. Embora a empresa comprove a mão de obra por atividade nos boletins de medição, essa relação omite o efetivo de resíduos volumosos. No período de 26

de julho de 2024 a 25 de março de 2025, a coleta de volumosos foi realizada por particulares e pela própria prefeitura utilizando caminhões municipais. Nesses meses específicos, os dois agentes devem ser contabilizados na equipe de serviços complementares. Portanto, considerando o quantitativo real de pessoal em campo e nos boletins de outubro de 2023 a março de 2025, o valor correto devido é de R\$ 1.364.504,59. Como a prefeitura pagou um total de R\$ 1.442.899,46, restou configurada uma despesa indevida por superfaturamento no montante de R\$ 78.394,87.

Coleta e transporte de resíduos volumosos

Através da Nota Técnica, a auditoria pontua que a coleta de resíduos em Gravatá é executada por frota mista, composta por caminhões da contratada e da Prefeitura. A medição baseia-se em tickets de pesagem do Aterro Sanitário, registrados por um agente municipal e consolidados mensalmente pela empresa e pelo operador da balança para compor o boletim de medição, cuja conformidade deve ser verificada pelo fiscal do Contrato e do Aterro, Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão. A análise das planilhas de operação de outubro de 2023 a março de 2025 revelou que, em diversos meses, a coleta de resíduos volumosos foi executada por veículos da Prefeitura, e não da empresa. Foram identificadas inconsistências operacionais em três períodos: 1. 26 de novembro a 25 de dezembro de 2024: veículos listados para resíduos volumosos constam na planilha do aterro transportando podaço; 2. 26 de janeiro a 25 de fevereiro de 2025: o informe registrou 453,38 toneladas de volumosos utilizando exclusivamente o veículo de placa RZL 6J14, pertencente à Prefeitura; 3. 26 de fevereiro a 25 de março de 2025: repetiu-se o uso exclusivo do mesmo veículo municipal (placa RZL 6J14) para o transporte de volumosos, sendo computado indevidamente como se fosse da empresa contratada.

A auditoria aponta que a reanálise das planilhas de pagamento de resíduos volumosos (outubro de 2023 a março de 2025) constatou superfaturamento de quantitativos, gerando um prejuízo de R\$ 265.211,10. Segue a tabela comparativa dos valores pagos pela Prefeitura de Gravatá e os quantitativos reais:

PERÍODO	PREFEITURA	REAL	DIFERENÇA
26 de out a 25 de nov 2023	2.737,46	2.737,46	0,00
26 de nov a 25 de dez 2023	22.411,73	22.411,73	0,00

26 dez/23 a 25 jan/2024	18.659,24	18.659,24	0,00
26 jan a 25 de fev 2024	4.925,83	4925,83	0,00
26 de fev a 25 de mar 2024	2.473,94	2.473,94	0,00
26 de mar a 25 de abr 2024	5.953,88	5.953,88	0,00
26 de abr a 25 de mai 2024	20.172,26	20.172,26	0,00
26 de mai a 25 de jun 2024	22.392,70	3.220,43	19.172,27
26 jun a 25 de jul 2024	36.780,41	36.780,41	0,00
26 de jul a 25 de ago 2024	58.509,79	0,00	58.509,79
26 de ago a 25 de set 2024	24.612,13	0,00	24.612,13
26 de set a 25 de out 2024	33.404,68	0,00	33.404,68
26 de out a 25 de nov 2024	19.122,17	0,00	19.122,17
26 de nov a 25 de dez 2024	22.027,97	0,00	22.027,97
26 de dez/24 a 25 jan 2025	0,00	0,00	0,00
26 de jan a 25 de fev 2025	45.829,48	0,00	45.829,48
26 de fev a 25 de mar 2025	42.532,63	0,00	42.532,63
TOTAL	382.546,30	117.335,20	265.211,10

As planilhas mensais de confronto de serviços encontram-se no Apêndice 1 desta Nota Técnica.

Operação de aterro sanitário

Diante do reexame deste ponto, ficou verificado que a atividade de espalhamento dos resíduos de poda e galharia compete, efetivamente, à própria equipe lotada no Aterro. Desse modo, cumpre excluir a quantia de R\$ 21.671,45 que havia sido originalmente apontada como superfaturamento decorrente de excesso de quantitativos.

Em suas considerações finais na Nota Técnica, a auditoria relata que Após a Após aplicar o reajuste de 6,34% (26/02 a 25/03/2025) e excluir R\$ 21.671,45 da operação/transporte de poda no aterro, as planilhas de pagamento da Prefeitura de Gravatá à AJA Locadora foram refeitas para o período de 26/10/2023 a 25/05/2025. A recomposição contratual adotou novos preços de varrição e capinação, o efetivo real nos serviços complementares e os comprovantes de coleta de volumosos no aterro. O recálculo constatou superfaturamento por quantitativos e preços unitários, totalizando um pagamento indevido a maior de R\$ 981.722,02. A

seguir, demonstra-se a tabela comparativa dos valores pagos, reais e as diferenças:

PERÍODO	PREFEITURA	REAL	DIFERENÇA
26 de out a 25 de nov 2023	762.595,32	722.504,15	40.091,17
26 de nov a 25 de dez 2023	787.104,02	745.206,31	41.897,71
26 dez/23 a 25 jan/2024	844.559,19	803.261,70	41.297,49
26 jan a 25 de fev 2024	780.113,75	752.148,83	27.964,92
26 de fev a 25 de mar 2024	785.250,71	729.957,14	55.293,57
26 de mar a 25 de abr 2024	930.616,12	874.077,99	56.538,13
26 de abr a 25 de mai 2024	745.641,88	705.728,60	39.913,28
26 de mai a 25 de jun 2024	873.426,75	806.719,49	66.707,26
26 jun a 25 de jul 2024	903.595,44	850.740,92	52.854,52
26 de jul a 25 de ago 2024	849.797,67	756.660,38	93.137,29
26 de ago a 25 de set 2024	828.783,82	773.472,03	55.311,79
26 de set a 25 de out 2024	786.974,26	719.851,22	67.123,04
26 de out a 25 de nov 2024	774.705,43	720.183,43	54.522,00
26 de nov a 25 de dez 2024	838.668,17	770.697,00	67.971,17
26 de dez/24 a 25 jan 2025	860.382,60	819.135,15	41.247,45
26 de jan a 25 de fev 2025	877.271,33	802.048,52	75.222,80
26 de fev a 25 de mar 2025	1.006.360,11	901.731,69	104.628,42
TOTAL	14.235.846,57	13.254.121,55	981.722,02

As planilhas mensais de confronto de serviços encontram-se no Apêndice 1 desta Nota Técnica.

No item 73, a defesa alega a realização de uma glosa de R\$ 42.532,63 no Boletim de Medição nº 02/06 (período de 26/03 a 25/04/2025), correspondente ao valor pago indevidamente por serviços de coleta de volumosos no período anterior (26/02 a 25/03/2025). Conforme a planilha apresentada, o Boletim nº 02/06 registrou 3.580,19 toneladas de resíduos (item 11). Em vez de aplicar o preço contratual de R\$ 48,76 (que totalizaria R\$ 174.570,06), utilizou-se o valor unitário de R\$ 36,50 (resultando em R\$ 130.676,94). A diferença de R\$ 43.893,12 viabilizou a glosa de R\$ 42.532,63. Com a confirmação desse abatimento, o valor do superfaturamento inicialmente apontado foi ajustado de R\$ 830.470,72 para R\$ 787.938,09.

Conclui a auditoria que A presente Nota Técnica de Esclarecimento foi elaborada com o propósito de analisar as contrarrazões referentes às

irregularidades identificadas no Relatório de Auditoria. A análise da contratação em questão revelou a ocorrência de sérias irregularidades, com destaque para: falhas na elaboração da Reprogramação e a realização de Despesa indevida, resultando em prejuízo ao erário. Verificou-se que as despesas apresentadas pelos defendentes não condizem com os serviços efetivamente contratados nem correspondem aos valores recebidos. Dessa forma, após a análise documental e a glosa realizada no boletim de medição 02/06, de 26 de março a 25 de abril de 2025, no valor de R\$ 42.532,63, foi constatado um superfaturamento, tanto por preços unitários quanto por quantitativos, no montante de R\$ 939.189,38, valor este passível de restituição ao erário municipal. Desse total, R\$ 151.251,29 é referente ao período de 26 de outubro de 2023 a fevereiro de 2024, período em que a Sra. Viviane Facundes não tinha assumido a Secretaria de Obras do Município e R\$ 787.938,09 corresponde ao período de março de 2024 a março de 2025. Os dados relativos à responsabilização sobre todos os itens do Relatório de Auditoria Especial estão consolidados no tópico 3.1 desta Nota Técnica.

Análise:

Compulsando analiticamente os autos, o Relatório de Auditoria, a Nota Técnica de Esclarecimento e o conjunto probatório colacionado pelas defesas, verifico que a irregularidade atinente à realização de despesa indevida e prejuízo ao erário na execução do contrato de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (Contrato nº 053/2022) é procedente, ostentando grave densidade lesiva ao patrimônio público e ensejando o dever de ressarcimento e a aplicação de sanções legais aos responsáveis. Explico:

A instrução processual, respaldada por vistorias de campo presenciais em outubro e novembro de 2024 e março de 2025, oitiva de pessoal e minucioso cruzamento dos boletins de medição com os *tickets* de pesagem e relatórios do aterro sanitário, comprovou a ocorrência de distorções estruturais na Reprogramação Contratual (3º Termo Aditivo de outubro de 2023) e na subsequente liquidação do contrato de limpeza urbana celebrado com a empresa AJA Locadora de Veículos e Serviços Ltda. Vejamos em detalhe:

- **Varrição Manual de Vias Pavimentadas:** A proposta original e a composição orçamentária dimensionavam uma equipe de 36 agentes (27 diurnos e 9 noturnos) e 1 fiscal para atender à meta de 1.327,55 km/mês. As inspeções físicas e as folhas de ponto confirmaram a manutenção contínua de apenas 28 trabalhadores operacionais (26 agentes e 2 fiscais). Embora a administração municipal tenha promovido a recomposição de preços unitários para cima nos itens de coleta e aterro sob o fundamento da redução do volume executado, omitiu a mesma técnica na varrição, continuando a faturar pelo preço inflado de R\$ 113,47/km e R\$ 120,66/km. A recomposição estrita com base no contingente real e na média executada (1.263,12 km/mês) fixou o preço unitário devido em R\$ 91,67/km (e R\$ 97,48/km no 5º Aditivo), gerando um pagamento a maior e superfaturamento no montante de R\$ 405.231,54.

- **Capinação Manual em Vias Pavimentadas:** A Reprogramação aditivou a meta mensal em 9,58 km/mês (passando de 22,92 km para 32,50 km/mês), contudo manteve inalterados o custo indireto da equipe (7 ajudantes e 1 fiscal) e o teto da estrutura fixa (R\$ 27.290,90). O correto rateio dos custos fixos pela nova metragem estendida exigia a redução do custo direto para R\$ 839,72/km e preço unitário ajustado de R\$ 1.054,84/km (e R\$ 1.121,72/km após o 5º Aditivo). A manutenção do preço unitário antigo gerou liquidação indevida e superfaturamento de R\$ 232.884,44.

- **Equipe de Serviços Complementares:** A alteração contratual formalizou o aumento do contingente para 19 agentes e 1 fiscal. Todavia, a fiscalização comprovou que a equipe em campo era composta por apenas 16 agentes e 1 fiscal, visto que 2 funcionários computados no grupo atuavam exclusivamente na coleta de resíduos volumosos — item contratual que já possui dotação própria e prevê a remuneração de 2 coletores em sua planilha de custos. O faturamento em duplicidade nesses períodos gerou despesa indevida e superfaturamento de R\$ 78.394,87.

- **Coleta e Transporte de Resíduos Volumosos:** A auditoria dos relatórios individuais de entrada e tickets do aterro revelou que, em diversos meses (destacadamente entre novembro de 2024 e março de 2025), o transporte de resíduos volumosos foi realizado por caminhões da própria Prefeitura de Gravatá (como o veículo de placa RZL 6J14) ou por terceiros particulares, e não pela frota da contratada. A empresa faturou como próprios volumes integralmente transportados pelo Poder Público. O recálculo dedutivo das medições atestou o pagamento indevido por serviços não executados no montante original de R\$ 265.211,10.

- **Ajuste da Nota Técnica e Glosa Operacional:** O reexame empreendido na Nota Técnica acolheu a justificativa da defesa quanto ao espalhamento de galharia no Aterro Sanitário, expurgando R\$ 21.671,45 do dano inicialmente estimado. Adicionalmente, confirmou-se a aplicação de uma glosa no valor de R\$ 42.532,63 promovida no Boletim de Medição nº 02/06 (período de 26/03 a 25/04/2025).

Assim, o montante consolidado do prejuízo causado ao erário por superfaturamento de preços e quantitativos resta fixado em R\$ 939.189,38, responsabilizando solidariamente pela devolução do débito a Empresa AJA Locadora de Veículos e Serviços Ltda., responsável direta pelo faturamento e recebimento de valores com preços unitários e quantitativos superfaturados, apropriação indevida de serviços prestados por frota pública municipal e apresentação de boletins de medição desalinhados da realidade operacional. O Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão (Fiscal do Contrato e Engenheiro Ambiental) por ter assinado o próprio Relatório de Reprogramação de outubro de 2023 e tinha o dever funcional (Portarias nº 001/2022 e 016/2024) de auditar as memórias de cálculo, conferir os tickets da balança do aterro e recusar serviços em desacordo

com as planilhas. A atestação diuturna de medições com equipes reduzidas e a validação de fretes efetuados por veículos municipais sem a aplicação tempestiva de glosas configuram erro grosseiro e negligência grave (LINDB, art. 28).

A Sra. Viviane Facundes da Silva (Secretária Municipal de Obras e Serviços Públicos) que assumiu a pasta em março de 2024, argumentando que a Reprogramação foi formulada por gestão anterior e que sua atuação fundou-se na confiança nos fiscais. O acolhimento parcial de suas razões é impositivo sob o prisma do princípio da pessoalidade: a gestora não pode responder pelos danos ocorridos entre outubro de 2023 e fevereiro de 2024 (montante de R\$ 151.251,29), período em que não exercia o cargo. Todavia, a partir de sua posse em março de 2024, cumpria-lhe o dever de supervisão hierárquica do contrato de maior vulto da pasta. A autorização continuada de pagamentos elevados respaldados em liquidações viciadas afasta a tese de mera boa-fé administrativa. Ademais, a expedição posterior de notificações e a rescisão do contrato em 2025, embora demonstrem reação administrativa, não elidem a responsabilidade pela liquidação irregular das despesas no período de sua gestão. Sua responsabilidade solidária resta delimitada ao valor de R\$ 787.938,09 (referente ao período de março de 2024 a março de 2025).

Ante o exposto, mantenho a procedência integral da irregularidade, julgando o achado como falha grave geradora de dano ao erário, proponho ainda a aplicação de multa ao Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão e à Sra. Viviane Facundes da Silva, com esteio no artigo 73, incisos II e III, da Lei Estadual nº 12.600/2004, em face da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico e do descumprimento do dever de fiscalização e tutela do erário.

Cabe ainda recomendação à atual gestão do Município de Gravatá que:

- Abstenha-se de formalizar aditivos de reprogramação contratual que alterem quantitativos sem a devida e proporcional adequação das composições de custos unitários e rateio de despesas fixas, preservando o equilíbrio econômico-financeiro em favor da Administração Pública;
- Aprimore o sistema de controle de pesagem do Aterro Sanitário municipal, auditando obrigatoriamente a propriedade e as placas dos veículos no momento da emissão dos *tickets* de balança, de modo a impedir o faturamento de fretes realizados por frota pública ou terceiros não contratados

Isto posto,

VOTO pelo que segue:

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, as defesas apresentadas, a Nota Técnica, e os documentos acostados aos autos;

CONSIDERANDO a grave deficiência de controle no acompanhamento e na fiscalização dos serviços, caracterizada pelo ateste de medições e memórias de cálculo elaboradas de forma unilateral pela própria empresa contratada, sem qualquer controle ou verificação efetiva por parte da Administração Municipal;

CONSIDERANDO as graves irregularidades na elaboração da Reprogramação Contratual (3º Termo Aditivo), em que a gestão adotou critérios antieconômicos e desequilibrados, alterando itens que beneficiavam financeiramente a contratada (como a majoração de preços unitários na coleta e no aterro e a supressão vantajosa de contentores) ao mesmo tempo em que omitiu a devida recomposição redutora de custos na varrição e na capinação;

CONSIDERANDO o sobredimensionamento sistemático da mão de obra de varrição manual, faturada com base em uma equipe teórica de 36 agentes previstos na licitação, quando as vistorias técnicas e as folhas de ponto comprovaram o emprego contínuo de apenas 28 colaboradores operacionais, gerando faturamento indevido acumulado de R\$ 405.231,54;

CONSIDERANDO a manutenção intocada do preço unitário de capinação manual (R\$ 1.190,70/km) na reprogramação, mesmo com o acréscimo de meta de 22,92 km para 32,50 km/mês, o que deveria, por simples lógica orçamentária de rateio de custos fixos, reduzir o preço unitário devido para R\$ 1.054,84/km, resultando em superfaturamento de R\$ 232.884,44;

CONSIDERANDO a inclusão indevida de 2 agentes na equipe de serviços complementares, os quais atuavam na coleta de resíduos volumosos (item que já possuía dotação própria com previsão desses profissionais), configurando faturamento em duplicidade no montante de R\$ 78.394,87;

CONSIDERANDO a comprovação de que a empresa faturou como se fossem de sua frota volumetrias de resíduos efetivamente transportadas por caminhões pertencentes à própria Prefeitura de Gravatá (como o veículo oficial de placa RZL 6J14), caracterizando superfaturamento de serviços não executados pela contratada de R\$ 265.211,10;

CONSIDERANDO que a Nota Técnica de Esclarecimento quantificou o prejuízo líquido definitivo ao erário em R\$ 939.189,38 (após a retirada do valor do espalhamento de poda no aterro e a devida homologação de uma glosa realizada no Boletim de Medição nº 02/06);

CONSIDERANDO que a conduta do Sr. Emerson Willian Abrantes Aragão (Fiscal do Contrato) ao subscrever o aditivo irregular, validar medições incompatíveis com a realidade e autorizar o pagamento por transporte realizado por frota pública municipal configura erro grosseiro e negligência grave, ensejando a sua responsabilidade solidária pelo débito integral e a aplicação de multa;

CONSIDERANDO que a Sra. Viviane Facundes da Silva assumiu o cargo de Secretária de Obras em março de 2024, restando afastada sua responsabilidade sobre os danos ocorridos antes de sua posse (R\$ 151.251,29), mas subsistindo

sua responsabilidade solidária de forma delimitada ao montante de R\$ 787.938,09 liquidado durante a sua gestão, em virtude de sua omissão no dever de supervisão hierárquica;

CONSIDERANDO, por fim, que a empresa AJA Locadora de Veículos e Serviços Ltda. concorreu ativamente para a lesão patrimonial ao apresentar boletins de medição desalinhados da realidade operativa e apropriar-se de fretes executados pelo Poder Público, beneficiando-se diretamente do enriquecimento ilícito;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, alínea(s) b, combinado com o artigo 71 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II e VIII, § 3º, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, III, alínea(s) b, c, combinado com o art. 71, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR irregular o objeto do presente processo de Auditoria Especial - Conformidade, responsabilizando:

EMERSON WILLIAN ABRANTES ARAGAO
VIVIANE FACUNDES DA SILVA

IMPUTAR os débitos abaixo ao(à) AJA LOCADORA, que deverão ser atualizados monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao do processo ora analisado, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal, e recolhidos aos cofres públicos municipais, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, devendo cópia da comprovação de pagamento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que seja extraída Certidão do Débito e encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá inscrever o débito na Dívida Ativa e proceder a sua execução, sob pena de responsabilidade :

1. Débito no valor de R\$ 787.938,09, solidariamente com EMERSON WILLIAN ABRANTES ARAGAO, VIVIANE FACUNDES DA SILVA
2. Débito no valor de R\$ 151.251,29, solidariamente com EMERSON WILLIAN ABRANTES ARAGAO

APLICAR multa no valor de R\$ 11.450,55, prevista no art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 , inciso(s) I, III , ao(à) Sr(a) EMERSON WILLIAN ABRANTES

ARAGAO, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, aos cofres públicos municipais, devendo cópia da comprovação de pagamento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito .

APLICAR multa no valor de R\$ 11.450,55, prevista no art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 , inciso(s) III , ao(à) Sr(a) VIVIANE FACUNDES DA SILVA, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tcepe.tc.br) .

RECOMENDAR, com base no disposto no art. 69, parágrafo único, da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no art. 8º da Res. TC nº 236/2024, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Gravatá, ou quem vier a sucedê-los, que atendam à(s) medida(s) a seguir relacionada(s):

1. Abster-se de formalizar aditivos de reprogramação contratual que alterem quantitativos sem a devida e proporcional adequação das composições de custos unitários e rateio de despesas fixas, preservando o equilíbrio econômico-financeiro em favor da Administração Pública;
2. Aprimorar o sistema de controle de pesagem do Aterro Sanitário municipal, auditando obrigatoriamente a propriedade e as placas dos veículos no momento da emissão dos *tickets* de balança, de modo a impedir o faturamento de fretes realizados por frota pública ou terceiros não contratados.

É o voto.