

Notícia de Fato nº 0430.0000618/2023

PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO
OFÍCIO DO EXPEDIENTE

A Disposição dos Vereadores

 23, 3, 26
 Vanderlei Borges de Carvalho
 Presidente

n.º 50/2026

Trata-se de Notícia de Fato noticiando possíveis irregularidades na Concorrência Pública nº 01/2016 do Município de São João da Boa Vista/SP e no decorrente Contrato nº 04/2018, firmado com a empresa Construrban Logística Ambiental Ltda., para prestação dos serviços de limpeza urbana do Sistema Integrado de Limpeza Pública do Município, compreendendo coleta de resíduos sólidos urbanos, sistemas complementares de limpeza, varrição manual e mecanizada de vias e logradouros públicos e varrição de pátios de feiras livres, pelo valor de **R\$ 8.387.237,40 (oito milhões, trezentos e oitenta e sete mil, duzentos e trinta e sete reais e quarenta centavos)**.

A notícia foi encaminhada pela Câmara Municipal de São João da Boa Vista à Promotoria de Justiça, tendo por base os processos TC-008548.989.19-3, TC-008657.989.19-0, TC-009112.989.20-7 e TC-007702.989.21-1 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que apuravam, em sede de auditoria, as condições de regularidade da referida licitação, do respectivo contrato e dos termos aditivos celebrados.

Como medida preliminar, foi expedido ofício à Prefeitura do Município de São João da Boa Vista solicitando informações acerca dos fatos noticiados, especialmente sobre as medidas adotadas ou a adotar para apuração das irregularidades e imputação de responsabilidade.

Em resposta, a Municipalidade prestou informações e encaminhou demais documentos pertinentes, esclarecendo o conjunto de providências adotadas no âmbito administrativo.

O E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão da 2ª Câmara de 26/10/2021, julgou irregular a Concorrência, o Contrato e os respectivos Termos Aditivos, determinando o acionamento dos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93, além de aplicar multa individual aos Senhores Vanderlei Borges de Carvalho e João Gabriel de Paula Consentino, fixada em 160 (cento e sessenta) UFESPs, por violação ao dispositivo mencionado na fundamentação.


CÂMARA MUNICIPAL

Documento recebido em:

18, 03, 26

A Municipalidade interpôs Recurso Ordinário, julgado pelo Tribunal Pleno do E. TCE/SP em sessão de 4 de maio de 2022, pelo voto dos Conselheiros Renato Martins Costa (Relator), Antonio Roque Citadini, Edgard Camargo Rodrigues, Robson Marinho e do Substituto de Conselheiro Samy Wurman, o qual conheceu do recurso e deu-lhe provimento parcial, para tão somente cancelar as multas impostas aos responsáveis, afastando das razões de decidir a questão relativa à desclassificação da empresa Engenharia Ambiental Ltda., porém confirmando o v. Acórdão por seus demais fundamentos.

Em razão dos fatos, a Municipalidade instruiu sindicância administrativa, a fim de apurar eventuais irregularidades, expediente que teve o desfecho de arquivamento.

Esgotadas as diligências investigativas e coletadas as informações necessárias, os autos foram conclusos para deliberação.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A) Da Gênese do Procedimento e das Irregularidades Formais Apuradas pelo TCE/SP

A Concorrência Pública nº 01/2016 foi instaurada pela Prefeitura Municipal de São João da Boa Vista para a prestação de serviços de limpeza urbana do Sistema Integrado de Limpeza Pública do Município. O certame contou com sete proponentes e originou o Contrato nº 04/2018, firmado em 10/01/2018 com a empresa Construrban Logística Ambiental Ltda., ao qual se seguiram três termos aditivos posteriores.

O E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao promover a auditoria do procedimento, identificou as seguintes irregularidades de natureza predominantemente formal: **(i)** ausência de comprovação da compatibilidade dos preços contratados com os praticados pelo mercado; **(ii)** falta de detalhamento do orçamento estimativo, especialmente quanto à composição dos custos unitários, do Benefício e Despesas Indiretas (BDI) e dos encargos sociais; **(iii)** inexistência de estimativas orçamentárias para serviços de Varrição Manual, Varrição Mecanizada e Coleta Manual e Transporte de Resíduos Urbanos; e **(iv)** variação das quantidades dos serviços contratados, com alterações de até 18%, sem adequada consideração no orçamento estimativo — denotando ausência de planejamento quanto ao Termo de Referência e à pesquisa de preços que deve preceder a etapa de cotação.

É juridicamente relevante notar que tais irregularidades têm caráter formal. A ausência de detalhamento do BDI, particularmente, configura falha no planejamento orçamentário que, embora relevante sob a ótica do controle externo, não impede, por si só, a afirmação de que o certame tenha resultado em favorecimento ilícito ou em dano ao erário passível de tutela pela via da ação civil pública por improbidade administrativa.

B) Da Desclassificação da Primeira Colocada como Ato Regular: Confirmação pelo TCE/SP

Um dos pontos nucleares da controvérsia residia na desclassificação da empresa Engenharia Ambiental Ltda., que havia apresentado a melhor oferta financeira no importe de **R\$ 6.893.230,56 (seis milhões, oitocentos e noventa e três mil e duzentos e trinta reais e cinquenta e seis centavos)**.

A Administração Municipal promoveu sua desclassificação por inexecuibilidade da proposta, com fundamento no artigo 48, §1º, alínea "a", da Lei nº 8.666/93, segundo o qual são inexecuíveis as propostas com valor global inferior a 70% (setenta por cento) da menor das seguintes médias: a média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração. O E. Tribunal de Contas, em sede da 2ª Câmara, havia ventilado questionamento acerca da desclassificação da Engenharia Ambiental Ltda.

Contudo, ao apreciar o Recurso Ordinário interposto pela Municipalidade, o Tribunal Pleno, sob relatoria do Conselheiro Renato Martins Costa, reconheceu expressamente que a desclassificação da empresa ocorreu de forma regular, uma vez que, ainda que questionáveis alguns dos procedimentos adotados pela Comissão Municipal de Licitação, o valor total por ela proposto, considerando o critério de julgamento do certame pelo menor preço global, realmente não atendia aos critérios de exequibilidade fixados no edital, amparados no artigo 48 da Lei Federal nº 8.666/93.

Com efeito, o Acórdão do Tribunal Pleno de 4 de maio de 2022, ao dar provimento parcial ao recurso, afastou das razões de decidir a questão relativa à desclassificação da empresa Engenharia Ambiental Ltda., confirmando o v. Acórdão por seus demais fundamentos — o que equivale ao reconhecimento jurisdicional de que a desclassificação foi legalmente amparada.

Assim, a contratação da segunda colocada, Construrban Logística Ambiental Ltda., pelo valor de R\$ 8.387.237,40, decorre de ato administrativo regular, respaldado na lei e confirmado pelo órgão de controle externo.

A diferença de 21% (vinte e um por cento) entre o valor contratado e o da proposta desclassificada não configura, por si, irregularidade, pois resulta justamente da aplicação correta do critério legal de aferição de exequibilidade, que impõe à Administração o dever de afastar propostas com risco concreto de inexecução contratual. A contratação da segunda colocada a preço superior é consequência inerente e legalmente prevista para tais situações.

C) Do Cancelamento das Multas pelo Tribunal Pleno e sua Repercussão na Análise do Elemento Subjetivo

De particular relevância para a análise ministerial é o fato de que o Tribunal Pleno do TCE/SP, ao julgar o Recurso Ordinário interposto pela Municipalidade, cancelou as multas individuais de 160 (cento e sessenta) UFESPs aplicadas aos Senhores Vanderlei Borges de Carvalho e João Gabriel de Paula Consentino, que haviam sido impostas pela 2ª Câmara.

O cancelamento das sanções pecuniárias pela própria Corte de Contas, após análise do recurso, indica que, diante das circunstâncias fáticas e jurídicas do caso — notadamente a especificidade técnica da matéria, a existência

de questionamentos relativos à desclassificação da primeira colocada que o próprio TCE reconheceu como juridicamente complexos, e a ausência de elementos que indicassem conduta deliberadamente irregular —, o E. Tribunal considerou não estar configurada a reprovabilidade subjetiva mínima a ensejar a aplicação de sanção pessoal aos responsáveis.

Esse dado é de especial importância para a análise do elemento subjetivo exigido pela Lei nº 14.230/2021 — que reformou a Lei nº 8.429/92 —, a qual passou a exigir expressamente o dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, afastando a responsabilidade por culpa.

Se o próprio órgão de controle externo, após análise técnica aprofundada e específica para a imputação de sanções, afastou a responsabilização pecuniária dos gestores, com muito maior razão não se pode afirmar a presença do dolo específico exigido para a configuração da improbidade.

D) Da Natureza Formal das Irregularidades e da Ausência de Restrição à Competitividade ou Dano ao Erário

As irregularidades identificadas pelo TCE/SP — falta de detalhamento do orçamento estimativo, ausência de comprovação da compatibilidade de preços com o mercado, variação de quantidades não estimadas e ausência de parâmetros orçamentários para determinados serviços — têm caráter eminentemente formal.

Com efeito, não há nos autos indício concreto de que tais falhas tenham ensejado qualquer das seguintes consequências que justificariam a intervenção ministerial: **(i)** restrição da competitividade do certame, que contou com seis proponentes; **(ii)** direcionamento da contratação para determinado licitante; **(iii)** dano ao erário passível de apuração e quantificação, pois a contratação se deu com a segunda colocada a preço tecnicamente válido, dentro dos parâmetros de mercado, após desclassificação da primeira por inexequibilidade confirmada pelo E. TCE/SP.

Ao contrário, a Administração Municipal, ao desclassificar a proposta inexequível e contratar a segunda colocada, agiu em conformidade com os princípios da licitação, preservando a efetiva competitividade do certame e garantindo a seleção da melhor proposta que efetivamente pudesse ser executada.

Logo, a melhor proposta foi selecionada — não a de menor preço nominal, que se revelou inviável de execução, mas a proposta economicamente viável e tecnicamente apta.

E) Do Tratamento Normativo do BDI: Inaplicabilidade da Lei nº 14.133/2021

Dentre as irregularidades formais apontadas pelo TCE/SP, destaca-se a ausência de detalhamento do BDI (Benefício e Despesas Indiretas) na composição do orçamento estimativo.

Cumprir observar, a esse respeito, que o procedimento licitatório em exame foi instaurado e executado sob a égide da Lei nº 8.666/93, que não continha previsão expressa e detalhada da obrigatoriedade de decomposição analítica do BDI na planilha orçamentária de licitações de serviços de limpeza urbana.

A exigência legal explícita de discriminação dos custos unitários e do BDI em procedimentos dessa natureza somente veio a ser incorporada ao ordenamento jurídico positivo com a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), cujas disposições não eram aplicáveis ao certame examinado, instaurado sob a sistemática da lei anterior.

Embora a jurisprudência do TCU e do TCE/SP já sinalizasse, mesmo antes da Lei nº 14.133/2021, a necessidade de transparência na composição de custos, a ausência de previsão legal expressa na lei então vigente afasta a possibilidade de se atribuir dolo ou erro grosseiro aos gestores que conduziram o procedimento sem o detalhamento que somente se tornaria normativamente obrigatório em momento posterior.

Isso reforça a conclusão de que os eventuais critérios adotados podem ter derivado de erros técnicos em razão da especificidade e complexidade da matéria, sem qualquer intenção ilícita.

F) Da Sindicância Administrativa e do Arquivamento dos Autos

Após o julgamento do Recurso Ordinário pelo Tribunal Pleno do TCE/SP, a Municipalidade instaurou procedimento administrativo para apuração das responsabilidades e adoção de providências em cumprimento às determinações da Corte de Contas.

Conforme informado pela Procuradoria-Geral do Município, a sindicância administrativa conduzida no âmbito interno resultou no arquivamento dos autos, após verificação de que as irregularidades identificadas tinham caráter formal e que não havia elementos suficientes para justificar a responsabilização disciplinar dos servidores envolvidos.

O arquivamento da sindicância, após procedimento administrativo regular, indica que a própria Administração, no exercício do poder-dever de autotutela, concluiu pela ausência de conduta dolosa ou gravemente culposa de seus agentes.

Tal conclusão administrativa, embora não vinculante para o Ministério Público, constitui elemento robusto na análise sobre a inexistência do elemento subjetivo necessário para eventual propositura de ação civil pública por improbidade administrativa.

G) Das Medidas Corretivas Adotadas e do Aprimoramento da Gestão Pública

Elemento de especial relevância que afasta a possibilidade de ação dolosa por parte dos gestores é o conjunto de providências adotadas pela Municipalidade após o julgamento do TCE/SP.

De especial relevância é o fato de que a empresa sucessora foi contratada por valor menor ao do contrato anterior, em razão do aperfeiçoamento no planejamento administrativo, com elaboração de edital mais detalhado, pesquisa de mercado adequada e especificação técnica precisa dos serviços.

O Ente Municipal noticiou que o procedimento licitatório referente à **CONCORRÊNCIA PÚBLICA nº 003/23** teve seus trâmites administrativos devidamente encerrados. O certame foi **homologado e seu objeto adjudicado** em 27 de março de 2024, conforme comprovação documental acostada aos autos.

Sagrou-se vencedora do certame a empresa **URBSAN LOGÍSTICA AMBIENTAL S/A**, que apresentou a proposta mais vantajosa para a administração pública, totalizando o valor global de **R\$ 7.750.194,84 (sete milhões, setecentos e cinquenta mil, cento e noventa e quatro reais e quatro centavos)**.

Esse resultado demonstra que o aprimoramento da gestão pública derivado da atuação do TCE/SP produziu resultados concretos e positivos para o erário, sem que se mostre necessária ou útil a intervenção ministerial pela via da ação civil pública.

H) Da Ausência de Elementos para Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa

Para a propositura de Ação Civil Pública por improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, é indispensável a presença cumulativa dos seguintes requisitos: (i) elemento objetivo — conduta que viole deveres de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade ou eficiência; (ii) elemento subjetivo — dolo específico; (iii) dano ao erário ou enriquecimento ilícito; (iv) nexo de causalidade.

Quanto ao elemento objetivo, as condutas investigadas revelam-se como falhas formais no planejamento licitatório, sem violação grave aos princípios administrativos, tanto que o próprio órgão de controle externo, ao final, cancelou as sanções pecuniárias inicialmente aplicadas e reconheceu a regularidade da desclassificação da primeira colocada.

Quanto ao elemento subjetivo, inexistente qualquer prova de dolo específico. As decisões foram técnicas, motivadas e ancoradas no ordenamento então vigente. O cancelamento das multas pelo Tribunal Pleno do TCE/SP, o arquivamento da sindicância administrativa e o aperfeiçoamento demonstrado nos procedimentos subsequentes convergem no sentido da ausência de intenção ilícita.

Quanto ao dano ao erário, não foi apontado dano concreto, quantificado e passível de apuração: a contratação se deu com a segunda colocada a preço tecnicamente adequado e confirmado como regular; a empresa sucessora foi contratada por valor inferior, demonstrando que o aprimoramento do

planejamento — e não qualquer ação anulatória — foi suficiente para obter melhores resultados; e não há enriquecimento ilícito comprovado de agentes públicos ou privados.

O nexo causal, por conseguinte, é inexistente, pois inexistiu resultado lesivo ao erário devidamente comprovado. Estão, portanto, ausentes os requisitos cumulativos para configuração de ato de improbidade administrativa.

D) Da Contratação Posterior e da Solução Definitiva

Elemento adicional que reforça a boa-fé da Administração e o afastamento de qualquer hipótese de dolo é o fato de que, ao término do Contrato nº 04/2018, a Municipalidade não o prorrogou, instaurou novos procedimentos licitatórios com editais aprimorados — corrigindo as falhas formais apontadas pelo TCE/SP — e firmou novos contratos com empresa distinta, a preço inferior. Esse ciclo virtuoso de autocorreção afasta, de plano, a possibilidade de ação dolosa por parte do gestor público.

Com efeito, medidas suficientes foram efetivamente tomadas pela própria Administração: a sindicância foi conduzida e arquivada; os procedimentos subsequentes foram aprimorados, com obtenção de proposta de valor inferior; e a gestão dos serviços de limpeza urbana foi regularizada.

III. CONCLUSÃO

Após análise detalhada e exaustiva de toda a documentação, manifestações e elementos probatórios coligidos aos autos, conclui-se que as irregularidades apuradas pelo E. TCE/SP na Concorrência nº 01/2016 e no Contrato nº 04/2018 têm caráter eminentemente formal, não evidenciando dolo, direcionamento ilícito, restrição à competitividade ou dano ao erário passível de apuração.

A desclassificação da empresa Engenharia Ambiental Ltda. — primeira colocada — foi reconhecida pelo Tribunal Pleno do E. TCE/SP como

regular, por inexecuibilidade da proposta nos termos do artigo 48, §1º, alínea "a", da Lei nº 8.666/93. O cancelamento das multas pelo Tribunal Pleno evidencia a ausência de reprovabilidade subjetiva qualificada dos responsáveis.

A ausência de detalhamento do BDI, no contexto de procedimento regido pela Lei nº 8.666/93, não configura dolo ou erro grosseiro, considerando que a exigência legal expressa somente adveio com a Lei nº 14.133/2021. A sindicância administrativa foi regularmente conduzida e resultou no arquivamento dos autos, sem imputação de responsabilidade disciplinar.

As medidas corretivas adotadas pela Municipalidade resultaram na contratação de empresa sucessora por valor inferior, demonstrando que o aprimoramento do planejamento administrativo foi suficiente para obter melhores resultados, sem necessidade de intervenção ministerial.

Inexistem, por fim, os elementos mínimos para configuração de ato de improbidade administrativa, ausentes os requisitos cumulativos do dolo específico, do dano ao erário passível de apuração, do enriquecimento ilícito e do nexu causal.

IV. DISPOSITIVO

Diante do exposto, com fundamento no art. 9º da Lei nº 7.347/1985, e considerando que inexistem elementos probatórios mínimos que evidenciem a prática de ato de improbidade administrativa, direcionamento ilícito ou violação grave a princípios constitucionais.

CONSIDERANDO que as irregularidades apuradas pelo E. TCE/SP têm natureza eminentemente formal, decorrentes de falhas no planejamento orçamentário e na instrução do processo licitatório, em razão da especificidade técnica da questão, sem indícios de dolo, fraude, conluio ou direcionamento ilícito;

CONSIDERANDO que o E. Tribunal Pleno do TCE/SP, ao julgar o Recurso Ordinário interposto pela Municipalidade, reconheceu expressamente que a desclassificação da empresa Engenharia Ambiental Ltda. — primeira colocada — foi regular, por inexecuibilidade da proposta nos termos do artigo 48,

§1º, alínea "a", da Lei nº 8.666/93, confirmando que a melhor proposta tecnicamente viável foi selecionada;

CONSIDERANDO que o E. Tribunal Pleno do TCE/SP cancelou as multas individuais impostas aos responsáveis, reconhecendo a ausência de reprovabilidade subjetiva qualificada suficiente para a aplicação de sanção pessoal, o que evidencia a inexistência de dolo ou erro grosseiro por parte dos gestores;

CONSIDERANDO que a ausência de detalhamento do BDI, no contexto de procedimento regido pela Lei nº 8.666/93, não configura dolo ou erro grosseiro, considerando que a exigência legal expressa somente adveio com a Lei nº 14.133/2021; que os eventuais critérios adotados podem ter derivado de erros técnicos em razão da especificidade da matéria; e que não houve ofensa à competitividade, pois a melhor proposta tecnicamente viável foi selecionada, em razão da inexecutabilidade da primeira colocada reconhecida pelo próprio TCE/SP;

CONSIDERANDO que não houve dano ao erário passível de apuração; e que a empresa sucessora foi contratada por valor menor, em razão do aperfeiçoamento no planejamento administrativo, afastando assim a possibilidade **de ação dolosa por parte do gestor público;**

CONSIDERANDO que a sindicância administrativa foi regularmente conduzida e os autos foram arquivados, sem imputação de responsabilidade disciplinar, evidenciando que a própria Administração, no exercício do poder-dever de autotutela, concluiu pela ausência de conduta dolosa ou gravemente culposa de seus agentes;

CONSIDERANDO que foram observados os princípios constitucionais da Administração Pública e que as medidas adotadas pela Municipalidade resultaram em contratação por valor inferior, demonstrando aprimoramento da gestão pública e comprometimento com a regularidade administrativa;

CONSIDERANDO que se aplicam os arts. 22 e 28 da LINDB, que impõem análise contextual e afastam a responsabilização por ausência de dolo ou erro grosseiro;

CONSIDERANDO que não existir elementos probatórios suficientes para configurar ato de improbidade administrativa, **PROMOVO O**

ARQUIVAMENTO da presente Notícia de Fato, nos termos do art. 101, inciso I, da Resolução nº 1.342/2021-CPJ, de 1º de julho de 2021.

Nos termos do artigo 102 da Resolução nº 1.342/2021, de 1º de julho de 2021, remetam-se os autos ao E. Conselho Superior do Ministério Público, no prazo de 3 (três) dias, contados da comprovação da efetiva ciência dos interessados.

São João da Boa Vista, 13 de março de 2026.

ANDRÉ PEREIRA MELO

Promotor de Justiça Substituto

Documento assinado eletronicamente por ANDRÉ PEREIRA MELO, em 13/03/2026 às 11:43.
Para verificar a autenticidade deste documento, acesse o serviço pelo Atendimento ao Cidadão e à Cidadã, no site do Ministério Público do Estado de São Paulo, e informe o nº do procedimento **0430.0000618/2023** e código **522ecb41-31fc-4f0f-a318-55be88117137**.
