

Processo n.º: 1.031.253

Natureza: Denúncia

Órgão: Prefeitura Municipal de Guidoal

Denunciante: Nilson Lopes de Melo Filho

Relator: Conselheiro Durval Ângelo

Data da Autuação: 28/11/2017

1 INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Denúncia apresentada por Nilson Lopes de Melo Filho, em face do Processo Licitatório 1668/2017, Edital 071/2017 – Pregão Presencial, instaurado pela Prefeitura Municipal de Guidoal. Em síntese, o denunciante alegou a existência de cláusulas restritivas e desnecessárias, além da falta de indicação de parcela de maior relevância para fins de apresentação de atestados técnicos. Por fim, indicou a necessidade de adoção por parte desta Casa de medidas acautelatórias, notadamente a suspensão do certame.

À fl. 60 (peça n.º 18), o então relator, Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, determinou a intimação da senhora Soraia Vieira de Queiroz, então prefeita do município, para prestar esclarecimentos sobre os fatos denunciados no prazo de 72 (setenta e duas) horas.

Em função da inércia da senhora Soraia Vieira, que não se manifestou, a então relatora, Conselheira Adriene Andrade, encaminhou os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) e à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CFOSEP), para analisar os pontos abordados na denúncia.

A CFEL emitiu relatório inicial às fls. 68/89 (peça n.º 18), concluindo pela comprovação das seguintes irregularidades:

- i. Ausência de ato declaratório de licitação deserta.
- ii. Republicação do novo edital com mesma numeração do edital anterior referente à licitação deserta.
- iii. Exigência de atestado de responsabilidade técnica, emitido em nome da empresa e dos seus responsáveis técnicos, acompanhados de CAT emitidos pelo CREA.
- iv. Exigência de quantidades mínimas de licenças ambientais de estações de transbordo em nome da empresa licitante.
- v. Exigência de comprovação de propriedade dos caminhões através de DUT/CRV em nome da empresa licitante.

Outrossim, entendeu a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, dada a especificidade da matéria, pela competência da CFOSE para analisar os aspectos relacionados à indefinição das parcelas de maior relevância e o não parcelamento do objeto.

Às fls. 94/94v (peça nº 18), esta Coordenadoria emitiu a primeira análise técnica concluindo pela necessidade de diligência para que a Prefeitura de Guidoal apresentasse as fases interna e externa do Processo Licitatório 1668/2017 – Pregão Presencial nº 071/2017, bem como os pagamentos realizados.

Atendendo à solicitação da Unidade Técnica, o Conselheiro Relator converteu em diligência o processo (fl. 95 da peça nº 18).

Ato contínuo, a senhora Soraia Vieira de Queiroz encaminhou documentação juntada aos autos às fls. 99/366 (peças nº 18 e 19 do SGAP), que foi encaminhada na sequência par análise desta Coordenadoria.

Às fls. 368/371 (peça nº 19), a 1ª CFOSE emitiu novo relatório técnico concluindo pela procedência dos apontamentos de indefinição das parcelas de maior relevância e de não parcelamento do objeto.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas de Minas Gerais emitiu manifestação preliminar requerendo a citação dos responsáveis.

Às fls. 375/375v (peça nº 19), o relator remeteu novamente os autos à Unidade Técnica, uma vez que observou que tanto a CFEL como a CFOSE não tinham analisado as retificações posteriores do edital de licitação.

Constatando que já havia sido firmado o contrato nº 001/2018, decorrente do Pregão Presencial, Edital nº 071/2017, a CFEL remeteu os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (1ª CFM) para análise técnica.

A 1ª CFM emitiu relatório técnico às fls. 401/404v (peça nº 19), concluindo que persistiram as irregularidades relacionadas à (i) ausência de ato declaratório de licitação deserta e (ii) republicação do novo edital com mesma numeração do edital anterior referente à licitação deserta, porém deu como sanadas as irregularidades relacionadas a (iii) exigência de atestado de responsabilidade técnica em nome da empresa e dos seus responsáveis técnicos, acompanhados de CAT emitidos pelo CREA, (iv) exigência de quantidades mínimas de licenças ambientais de estações de transbordo em nome da empresa licitante e (v) exigência de comprovação de propriedade dos caminhões através de DUT/CRV em nome da empresa licitante. Na sequência, os autos foram encaminhados novamente para a 1ª CFOSE.

Às fls. 406/411 (peça nº 19) a 1ª CFOSE emitiu novo relatório técnico concluindo que, *verbis*:

Isto posto, entende esta Unidade Técnica que persistem as irregularidades anteriormente apontadas pela equipe técnica deste Tribunal abaixo relacionadas:

4.1) Indefinição das parcelas de maior relevância

4.2) Não parcelamento do objeto

A estas somam-se as seguintes irregularidades, consideradas restritivas e que podem ter dado causa a direcionamento do objeto da licitação:

4.3) Exigência de Licença de Operação de estação de transbordo na fase de habilitação;

4.4) Exigência de disponibilidade de 2 caminhões compactadores com capacidade mínima de 12 m³ para a coleta, quando a quantidade coletada pelo município é inferior à capacidade mínima de caçambas;

4.5) Exigência de disponibilidade de 2 caminhões Roll ON-OFF, para o transporte do material desde a estação de transbordo até o Centro de Tratamentos de Resíduos – CTR em Rodeiros;

4.6) Exigência de visita técnica;

4.7) Indícios de sobrepreço.

Assim, considerando as irregularidades apontadas e que o município pode estar pagando por quantidade superior aquela realmente coletada e destinada a estação de transbordo propõe-se que seja realizada, com a maior urgência, auditoria no município com o objetivo de apurar o quantitativo correto coletado e, se for o caso, levantar o dano causado pela presente contratação.

Diante do cenário de restrição de auditorias e inspeções como medida preventiva ao contágio da Covid-19, o relator encaminhou novamente os autos à 1ª CFOSE para que avaliasse a possibilidade de substituição da auditoria proposta por novas diligências, além de realizar nova análise com base na última versão do edital (fls. 248 a 271 e 376 a 399 dos autos físicos).

Após reanálise, a 1ª CFOSE concluiu (peça nº 22) pela persistência das irregularidades apontadas anteriormente, exceto a exigência de visita técnica. No tocante à possibilidade de conversão da auditoria em diligência, deixou o exercício de juízo à cargo do Exmo. Relator.

À peça nº 26, o relator determinou a citação dos seguintes responsáveis:

- **Vanessa do Nascimento de Almeida**, responsável pela Secretaria de Meio Ambiente e Limpeza Urbana;
- **Pablo Luiz Santos de Castro**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Guidoal em 2017;
- **Joana D'arc de Faria Vieira**, membro da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Guidoal em 2017;
- **Regina do Carmo da Silva Emiliano**, membro da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Guidoal em 2017;
- **Cláudia Barroso Barros**, Procuradora da Prefeitura Municipal de Guidoal em 2017; e

- **Soraia Vieira de Queiroz**, Prefeita do Município de Guidoal.

Na mesma peça de nº 26, o relator determinou a intimação dos sócios da empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda., para que apresentassem esclarecimentos, e do atual Secretário de Obras e Urbanismo de Guidoal para envio de documentação complementar.

O Sr. Tiago Ladeira Agostinho, sócio da empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda., se manifestou à peça nº 59 do SGAP.

O Sr. Wanderley Quirino Coelho se manifestou à peça de nº 40 informando que não ocupava mais o cargo de Secretário de Obras e que não sabia quem ocupara o cargo na ocasião.

A Sra. Soraia Vieira de Queiroz se manifestou à peça de nº 65.

Os demais citados não se manifestaram, conforme certidão juntada à peça de nº 66.

Ato contínuo, o relator encaminhou os autos para que esta Unidade Técnica analise a defesa da Sra. Soraia Vieira de Queiroz, bem como a manifestação da empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda.

É o relatório.

2 ANÁLISE TÉCNICA

2.1 DA PRELIMINAR DE NULIDADE PROCESSUAL

2.1.1 ALEGAÇÕES DAS DEFESAS

A Sra. Soraia Vieira de Queiroz alega em sua defesa (peça nº 65) que não foi franqueado a ela o necessário acesso aos autos, o que tolheu o ato de defesa, razão pela qual entende como violado os princípios da ampla defesa, contraditório e devido processo legal. Por fim, aduz que a ausência de acesso à integralidade dos autos induz em grave prejuízo aos conceitos modernos de defesa técnica.

2.1.2 ANÁLISE

Esta Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia entende que as alegações trazidas pela defendente em relação à nulidade processual são de teor essencialmente jurídico, o que **foge à competência desta Coordenadoria**, fato pelo qual **sugerimos que tal análise, caso necessária, seja feita pela 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (1ª CFM)**.

2.2 DA INDEFINIÇÃO DAS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA

2.2.1 ANÁLISE INICIAL DA 1ª CFOSE (peça nº 19 fls. 406/411 e peça nº 22)

No relatório inicial esta Coordenadoria verificou que o edital de licitação exigiu a comprovação de experiência na efetiva execução de todos os serviços, o que se demonstrou uma exigência desarrazoável, uma vez que o entendimento jurisprudencial é de que esta exigência deva se limitar às parcelas de maior relevância e valor significativo.

Com isso, concluiu a Unidade Técnica que houve restrição ao caráter competitivo do certame, corroborado pelo fato de que apenas uma empresa apresentou proposta.

2.2.2 DEFESA

Aduz a defendente Soraia Vieira de Queiroz que o tipo de licitação em discussão, por si só, impõe a exigência de atestado de capacidade técnica, uma vez que não se trata de objeto simples. Com isso, deduz que a apontada irregularidade não subsiste, haja vista que o tipo de certame desafia os executores para sua conclusão com eficácia e eficiência.

Dessa forma, entende que exigir capacidade técnica por meio de atestados não implica em malversação de princípios jurídicos-administrativos que devem nortear todo e qualquer certame licitatório. Outrossim, ressalta que o altíssimo grau de exigência e de complexidade, seja no âmbito executório com aspectos logísticos, seja no âmbito ambiental, por si só, induz a exigência de precedência comprovada de capacidade técnica-operacional.

Nessa esteira, afirma que a capacidade técnica-operativa encontra amparo jurídico e legal e que o edital “re-ratificado” (sic) definiu, no seu entendimento, os aspectos de maior relevância.

Por fim, alega que as exigências deduzidas no edital não se materializaram como restrição à competitividade e tiveram como objetivo garantir às partes que os termos contratuais seriam executados e cumpridos pela contratante.

Em sua manifestação (peça nº 59) a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. não trouxe nenhum fato novo acerca deste apontamento.

2.2.3 REEXAME

De início, cumpre citar que no exame inicial a 1ª CFOSE não declarou a ilegalidade da exigência de atestados para a qualificação técnico-operacional. A irregularidade reside na exigência de atestado para **todos** os serviços, o que contraria o art. 30 da Lei 8.666/93. Nesse sentido, o Tribunal

de Contas da União já pacificou entendimento, por meio da Súmula nº 263/2011, de que a comprovação de capacidade técnico-operacional deve se limitar às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado. Observa-se que as alegações da defendente não trouxeram fatos novos que justifiquem a exigência de atestados para todos os serviços.

Outrossim, em julgamento recente este Tribunal de Contas entendeu como irregular a ausência desta especificação, senão vejamos:

Processo 1024248 – Denúncia (2ª Câmara – Relator Conselheiro Cláudio Terrão)

(...)

2. Incorre em irregularidade o edital que não especifica as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo do objeto licitado, conforme art. 30, §2º, da Lei nº 8.666/93.

(...)

ACÓRDÃO

(...)

I) julgar procedente a denúncia, em face das seguintes irregularidades apuradas no edital da Concorrência Pública no 01/17, Processo Licitatório nº 122/17, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Brasília de Minas:

(...)

b) ausência de indicação dos itens de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação (subitem 12.4.2 do edital), para fins de comprovação da habilitação técnica, por violação aos termos do art. 30, § 2º, da Lei no 8.666/93;

Diante do exposto, esta Unidade Técnica entende que a defendente não trouxe fatos novos ou justificativa que demonstre a regularidade da exigência de comprovação, por meio de atestados, de execução de todos os serviços como critério de habilitação, fato pelo qual **concluimos pela persistência da irregularidade.**

2.2.4 MEDIDAS CABÍVEIS

Em razão das irregularidades apuradas, esta Unidade Técnica sugere a adoção das seguintes medidas por parte desta Corte de Contas:

- Determinação ao responsável ou a quem lhe haja sucedido para adoção de providências com vistas a evitar a reincidência, quando verificadas faltas ou impropriedades de caráter formal, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações (art. 275, inciso II do Regimento Interno do TCEMG);
- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave

infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16) aos responsáveis citados pelo Relator na peça nº 24.

2.3 DO NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO

2.3.1 ANÁLISE INICIAL DA 1ª CFOSE (peça nº 19 fls. 406/411 e peça nº 22)

Em sua análise inicial, esta Coordenadoria entendeu que o não parcelamento da licitação em lotes ou licitações, na forma que prevê o art. 23, § 1º da Lei 8.666/93, deve ter motivação e razoabilidade demonstrada na fase interna da licitação. No caso em tela, a Unidade Técnica entendeu que o objeto é passível de divisão e que o parcelamento possibilitaria a participação de empresas de menor porte nas licitações, ampliando a competitividade.

Por fim, a Unidade Técnica citou que em alguns casos o não parcelamento pode ser a opção com maior viabilidade em função da economia de escala, contudo caberia à Administração demonstrar a presença de elementos justificativos da opção adotada, o que não foi encontrado nos autos.

2.3.2 DEFESA

Aduz a defendente Soraia Vieira de Queiroz que, *verbis*:

(...)

Alias, neste desiderato, a cinco, verberamos que a propagada exigência de capacidade técnica-operativa, encontra sim amparo jurídico e legal, no nosso sistema jurídico pátrio. De mais a mais, refutamos a discutida irregularidade nesta senda que se assenta nas questões apontadas de **INDEFINIÇÃO DAS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA e NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO**, eis que consoante se observa inclusive do edital re-ratificado, vejamos:

“(...).

- *Coleta;*

- *Transbordo;*

- *Transporte; e*

- *Tratamento e destinação final de resíduos. ”*

Ora, assim, mister empreender que o edital, após ser re-ratificado, definiu sim aspectos de maior ou menor relevância, bem como **de certo modo parcelou de forma adequada e própria, de acordo com a peculiaridade do serviço a ser licitado e contratado, seu parcelamento de objeto.** (g.n.)

Ademais, alega que não houve materialização da possível restrição de competitividade.

Em sua manifestação (peça nº 59) a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. não trouxe nenhum fato novo acerca deste apontamento.

2.3.3 REEXAME

O parcelamento do objeto consiste na divisão, em quantas parcelas forem técnica e economicamente viáveis, por lotes com vistas ao melhor aproveitamento de recursos e ampliação da competitividade. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já pacificou entendimento de que o parcelamento deve ser regra, senão vejamos:

SÚMULA Nº 247 - TCU

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Entendimento similar já foi firmado por esta Corte por meio da Súmula 114:

Súmula 114 (Publicada no “MG” de 12/05/10 - pág. 53 - Mantida no D.O.C. de 07/04/14 – pág. 04)

É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações.

Outrossim, a Corte de Contas da União já entendeu que a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento do objeto deve ser justificada:

Acórdão nº 336/2008-TCU-Plenário

Ministro Relator: Ubiratan Aguiar

Trecho da Ementa:

3. A inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento das obras, serviços e compras por parte da Administração deve ser devidamente justificada, uma vez que a regra é o parcelamento, de forma a ampliar a competitividade dos certames.

Observa-se, no caso em tela, que o parcelamento do objeto poderia ser, por exemplo, a divisão por um lote relacionado a coleta, transporte e transbordo e outro lote para tratamento e destinação final, que poderiam ser prestados por licitantes distintas. Ao não parcelar, a Administração restringiu o universo de licitantes a empresas que já tenham prestados todos os tipos de serviços.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que a defesa da Sra. Soraia Vieira de Queiroz não trouxe nenhuma justificativa para o não parcelamento do objeto, citando apenas que entendia que a exigência de prestação de todos os tipos diferentes de serviços como critério de habilitação técnico-operacional seria o próprio parcelamento do objeto. No entendimento desta Unidade Técnica, o argumento trazido pela defendente não tem qualquer relação com o parcelamento do objeto, tampouco justifica o não parcelamento.

Ainda sobre o tema, trazemos à baila recomendação do PROC-IBR-RSU 018/2019 – Análise da escolha do modelo de contratação da disposição final de rejeitos, *verbis*:

3.2 Contratação para execução indireta (Lei de Licitações) do serviço de disposição final em aterro sanitário privado – terceirização

Neste modelo, a Administração Pública contrata um aterro sanitário privado para a prestação do serviço de disposição final de rejeitos. A Equipe de Auditoria deverá observar:

a) Quando houver somente um aterro viável:

- A contratação do serviço de disposição final de rejeitos pode ser feita por meio de inexigibilidade, com a devida justificativa, quando comprovada a inviabilidade de competição;

- A licitação do serviço de transporte e disposição final não poderá ser realizada em um único lote, pois restringirá a participação de empresas capacitadas para o transporte, mas que não possuem aterro sanitário.

b) Quando houver mais de um aterro sanitário viável para a contratação dos serviços de transporte e disposição final, deverá ser realizado estudo no sentido de verificar a necessidade de parcelamento dos serviços ou sua aglutinação, comprovando-se a vantagem econômica do modelo escolhido, notadamente em função da distância/tempo de transporte.

No caso de parcelamento, separando a disposição final e o transporte, pode existir o risco de o conjunto dos serviços ficar mais oneroso, como por exemplo: o aterro mais distante oferece o menor custo de disposição final, porém o custo transporte para este aterro poderá não compensar essa opção. (g.n.)

Nota-se da recomendação do Ibraop que, caso o aterro sanitário da empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. fosse o único viável, a licitação do serviço de coleta e transporte deveria ser realizada em lote diverso do tratamento e disposição final, o que não aconteceu. Noutro giro, havendo outro aterro sanitário viável, a licitação poderia ocorrer em um único lote, desde que comprovado por meio estudo técnico a vantagem econômica do não parcelamento, o que também não foi demonstrado nos autos. Dessa forma, é imperioso concluir que houve restrição à competitividade do certame.

Em face do exposto, tendo em vista que não foram apresentadas justificativas para o não parcelamento do objeto, **esta Unidade Técnica conclui que a irregularidade persiste.**

2.3.4 MEDIDAS CABÍVEIS

Em razão das irregularidades apuradas, esta Unidade Técnica sugere a adoção das seguintes medidas por parte desta Corte de Contas:

- Determinação ao responsável ou a quem lhe haja sucedido para adoção de providências com vistas a evitar a reincidência, quando verificadas faltas ou impropriedades de caráter formal, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações (art. 275, inciso II do Regimento Interno do TCEMG);
- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16) aos responsáveis citados pelo Relator na peça nº 24.

2.4 DA EXIGÊNCIA DE LICENÇA DE OPERAÇÃO DE ESTAÇÃO DE TRANSBORDO NA FASE DE HABILITAÇÃO

2.4.1 ANÁLISE INICIAL DA 1ª CFOSE (peça nº 19 fls. 406/411 e peça nº 22)

Em sua análise inicial, esta Coordenadoria entendeu que a exigência de licença de operação representaria restrição ao caráter competitivo do certame, uma vez que tal ônus somente deveria ser exigido à futura contratada.

Com isso, a Unidade Técnica entende que as licenças só são necessárias para a execução do objeto contratado e podem ser obtidas após a adjudicação do objeto.

2.4.2 DEFESA

Em sua defesa, a Sra. Soraia Vieira de Queiroz aduz que, *verbis*:

Pois, infere-se da necessária exigência de Licença Operacional de estação de transbordo, eis que, todos nós somos sabedores, da dificuldade e burocracia advinda de nosso marco regulatório ambiental. Sendo assim, a nosso ver, data vênua, a exigência consubstanciada de licença operacional ambiental, demanda que desde já, da fase de habilitação se exija referido licenciamento, sob pena de não se assegurar a execução do contrato a ser firmado.

Aliás, deixar para licenciar no âmbito ambiental essa questão particular, após o resultado da concorrência, data vênua, pode implicar em fator de dificuldade operacional do contrato de serviço. Outrossim, necessário assentar que referido serviço é de natureza essencial, portanto, não podendo ficar à mercê de atos futuros, tais como licença ambiental.

Assim, forte nesta senda, anotamos que a exigência mostra-se razoável, proporcional e de absoluta pertinência, não podendo ser interpretada como fator de restrição de competitividade.

Em sua manifestação (peça nº 59) a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. não trouxe nenhum fato novo acerca deste apontamento.

2.4.3 REEXAME

Após análise dos argumentos trazidos pela defendente e reanálise dos autos, verifica-se que a defendente não trouxe justificativa capaz de afastar a irregularidade apontada, uma vez que é pacífico na legislação e jurisprudência que a exigência de apresentação de licença de operação como requisito de habilitação se mostra inadequada e frustra o caráter competitivo do certame. Neste contexto, o TCU já entendeu que na fase de habilitação deve ser requisitada somente declaração de disponibilidade ou que a empresa reúne condições de entregar a referida licença, senão vejamos:

Acórdão nº 2872/2014-TCU-Plenário

Ministro Relator: José Múcio

Trecho do Acórdão:

9.2. cientificar a Casa da Moeda do Brasil de que **a exigência a todos os licitantes, e não apenas ao vencedor após a fase de adjudicação e anteriormente à assinatura do contrato, de apresentação de licença de operação concedida pelo órgão ambiental, identificada na Concorrência Internacional nº 1/2013 (revogada), contraria as disposições sobre qualificação técnica constantes do art. 30, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993 e a jurisprudência desta Corte de Contas;**

Trecho do Voto:

8. Relativamente à exigência de qualificação ambiental na fase de habilitação, entendeu a unidade técnica ser procedente a reclamação da EBF Vaz, uma vez que a licença de operação precisa ser apresentada apenas pela vencedora do certame e anteriormente à celebração do contrato, em consonância com as disposições sobre qualificação técnica constantes do art. 30, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993 e a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos nºs. 125/2011-TCU-Plenário e 5.611/2009-TCU-2ª Câmara). **Dos proponentes, pode ser requisitada somente declaração de disponibilidade ou de que a empresa reúne condições de entregar a referida licença no momento oportuno.** Esse entendimento também é adotado pela Administração Pública Federal, na forma da Instrução Normativa nº 2/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (g.n.)

Outrossim, esta Casa também já entendeu pela irregularidade de tal exigência, *verbis*:

Processo 1024248 – Denúncia (2ª Câmara – Relator Conselheiro Cláudio Terrão)

4. Reputa-se irregular a exigência de que os licitantes apresentem a comprovação de licenciamento ambiental e/ou operacional como requisito à habilitação, uma vez que contraria o disposto no art. 30, § 6º, da Lei nº 8.666/93.

Logo, esta Unidade Técnica conclui pela **persistência da irregularidade**.

2.4.4 MEDIDAS CABÍVEIS

Em razão das irregularidades apuradas, esta Unidade Técnica sugere a adoção das seguintes medidas por parte desta Corte de Contas:

- Determinação ao responsável ou a quem lhe haja sucedido para adoção de providências com vistas a evitar a reincidência, quando verificadas faltas ou impropriedades de caráter formal, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações (art. 275, inciso II do Regimento Interno do TCEMG);
- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16) aos responsáveis citados pelo Relator na peça nº 24.

2.5 DA EXIGÊNCIA DE DISPONIBILIDADE DE DOIS CAMINHÕES COMPACTADORES COM CAPACIDADE MÍNIMA DE 12 m³ PARA A COLETA, QUANDO A QUANTIDADE COLETADA PELO MUNICÍPIO É INFERIOR À CAPACIDADE MÍNIMA DE CAÇAMBAS

2.5.1 ANÁLISE INICIAL DA 1ª CFOSE (peça nº 19 fls. 406/411 e peça nº 22)

Em sua análise inicial esta Unidade Técnica entendeu que as informações e os dados trazidos permitiam verificar que o veículo utilizado para a coleta e transporte dos RSU produzidos pelo município deveriam ter uma capacidade mínima de 6 m³, não havendo necessidade de periodicidade diária.

Com isso, concluiu que a exigência de disponibilidade de dois caminhões compactadores com capacidade mínima de 12 m³ (6,48 toneladas cada) não era razoável, uma vez que o município produz em média 873 kg de resíduos diariamente, assim poderia ser assistido por veículos equipados com caçambas de volumes de 6 m³ (3,24 toneladas), 8 m³ (4,32 toneladas) ou 10 m³ (5,4 toneladas). Logo, no entendimento inicial da Unidade Técnica, tal exigência ocasionou a restrição da competitividade do certame afastando possíveis licitantes.

2.5.2 DEFESA

Em sua defesa, a Sra. Soraia Vieira de Queiroz aduz que exigir a disponibilidade de dois caminhões compactadores com capacidade mínima de 12 m³ para a coleta é medida que encontra assento nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, e que exigir apenas um caminhão poderia implicar na má execução ou até mesmo impossibilitar a prestação do serviço em caso de impossibilidade de operação deste. Assim, conclui que a referida exigência, além de não restringir a competitividade, vai de encontro à eficiência e segurança na prestação do serviço e encontra amparo legal e jurídico.

2.5.3 REEXAME

De início cumpre citar que não foi questionado pela Unidade Técnica a quantidade de caminhões compactadores utilizados, mas sim a capacidade destes. Neste sentido, esta Unidade Técnica entende que a exigência de dois veículos, sendo um deles reserva, é uma medida razoável, porém a capacidade exigida para ambos extrapola a necessidade do município, como apontado por esta Coordenadoria em sua peça de análise inicial.

Para um reexame da matéria, faremos uma nova análise à luz de procedimentos de auditoria do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop).

No procedimento PROC-IBR-RSU 001/2017 - Análise do Quantitativo de Resíduos Sólidos Domiciliares, o Ibraop sugere, para casos em que há ausência de séries históricas de quantitativo de resíduos, a estimativa por parâmetros referenciais, conforme tabela abaixo.

População (habitantes)	Índice (kg/hab/dia)
Até 200.000	0,45 a 0,70
Acima de 200.000	0,80 a 1,2

Para definição do índice, deve-se levar em consideração as características do município, tamanho da população, os fatores de desenvolvimento socioeconômico, níveis de urbanização, atividades comerciais e industriais etc. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município de Guidoal possuía em 2020 uma população estimada em 7.051 pessoas, o que o caracteriza como um município de pequeno porte.

Considerando que o município de Serra da Saudade/MG é o que possui a menor população do país, estimada em 781 habitantes, e fazendo uma proporção com os dados de índices da tabela anterior, podemos estimar um índice de aproximadamente 0,46 kg/hab/dia para o município de Guidoal. Por simplificação de cálculo e como premissa conservadora, adotaremos o índice de 0,5 kg/hab/dia.

Assim, o quantitativo diário gerado para o município de Guidoal, considerando a cobertura de toda a população seria de 3.525,5 kg por dia, ou **3,53 ton**.

O quantitativo de resíduos mensal (Q) estimado de acordo com o PROC-IBR-RSU 001/2017 é de:

$$Q = \frac{0,5 * 7051 * 30,42}{1000} = \mathbf{107,25\ ton}$$

De acordo com a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda., em sua manifestação, a coleta ocorre de segunda a sábado nos limites territoriais do município, em uma única viagem.

De acordo com o PROC-IBR-RSU 002/2017 – Análise do Dimensionamento da Frota do Serviço de Coleta de RSD, a quantidade de veículos necessária para atender a esta demanda, considerando capacidade de 6 m³, 8 m³ ou 10 m³, seriam as apresentadas nos itens seguintes.

- 6 m³

$$C = 0,25 * 3 * 6 * 0,7 = 3,15\ ton$$

$$Nf = \left(\frac{Q_s}{C} * N_v \right) * F_f = \left(\frac{3,53}{3,15} * 1 \right) * \frac{7}{6} = 1,31 \quad \rightarrow \quad 2\ ve\acute{i}culos + 1\ reserva$$

- 8 m³

$$C = 0,25 * 3 * 8 * 0,7 = 4,2\ ton$$

$$Nf = \left(\frac{Q_s}{C} * N_v \right) * F_f = \left(\frac{3,53}{4,2} * 1 \right) * \frac{7}{6} = 0,98 \quad \rightarrow \quad 1\ ve\acute{i}culo + 1\ reserva$$

- 10 m³

$$C = 0,25 * 3 * 10 * 0,7 = 5,25\ ton$$

$$Nf = \left(\frac{Q_s}{C} * N_v \right) * F_f = \left(\frac{3,53}{5,25} * 1 \right) * \frac{7}{6} = 0,78 \quad \rightarrow \quad 1\ ve\acute{i}culo + 1\ reserva$$

Logo, seguindo os procedimentos do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, um caminhão compactador com capacidade de 8 m³ ou 10 m³, com mais um caminhão reserva, seriam suficientes para atender a demanda do município de Guidoal. Logo, ao exigir dois caminhões compactadores com capacidade de 12 m³ ocorreu restrição desnecessária de competitividade do certame, fato pelo qual esta Unidade Técnica opina pela **persistência da irregularidade**.

2.5.4 MEDIDAS CABÍVEIS

Em razão das irregularidades apuradas, esta Unidade Técnica sugere a adoção das seguintes medidas por parte desta Corte de Contas:

- Determinação ao responsável ou a quem lhe haja sucedido para adoção de providências com vistas a evitar a reincidência, quando verificadas faltas ou impropriedades de caráter formal, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações (art. 275, inciso II do Regimento Interno do TCEMG);
- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16) aos responsáveis citados pelo Relator na peça nº 24.

2.6 DA EXIGÊNCIA DE DISPONIBILIDADE DE PELO MENOS DOIS CAMINHÕES DO TIPO ROLL ON-OFF

2.6.1 ANÁLISE INICIAL DA 1ª CFOSE (peça nº 19 fls. 406/411 e peça nº 22)

Em sua análise inicial, esta Unidade Técnica entendeu como irregular a exigência de disponibilidade de pelo menos dois caminhões do tipo *Roll On Roll Off*, uma vez que é um caminhão que reboca duas caçambas cada uma com média de 42 m³ de resíduos sólidos, o que ultrapassa e muito a quantidade de resíduos produzida pelo município de Guidoal. Dessa forma, concluiu que a exigência era excessiva e afastou possíveis interessados no certame.

2.6.2 DEFESA

Em sua defesa, a Sra. Soraia Vieira de Queiroz aduz que a exigência encontra amparo legal e jurídico, além de estarem alinhadas com uma boa, correta e eficaz prestação de serviços. Ademais, alega que a exigência não restringiu a competitividade, uma vez que qualquer ente empresarial deveria ter uma infraestrutura de equipamentos e materiais para execução do contrato.

2.6.3 REEXAME

Após análise da peça de defesa, verifica-se que a defendente não trouxe nenhum argumento que justifique a necessidade de dois caminhões com capacidade muito superior à demanda de resíduos coletados no município.

De acordo com a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda., em sua manifestação:

Os contêineres (caçambas) do tipo roll on / roll off possuem capacidade volumétrica que variam de **35m³ a 39m³**, e são compostos de aço e reforços também deste material, com portas, travas e roletes. (g.n.)

Assim, verifica-se que a capacidade dos caminhões *roll-on/roll-off* é de fato muito maior do que a quantidade de resíduos produzida no município, que é da ordem de 8 m³ por dia, já compactado.

No tocante a veículos do tipo *roll-on/roll-off* e necessidade de estação de transbordo, vejamos o que diz o PROC-IBR-RSU 016/2018 – Análise do dimensionamento do transporte pós transbordo por meio de contêineres estacionários, do Ibraop:

3.3 Veículos e Equipamentos

É importante salientar que a necessidade de estações de transbordo, bem como o armazenamento temporário, deverá ser avaliada de acordo com as peculiaridades locais, preferencialmente com análise de viabilidade técnica/econômica. No caso da ausência dessa análise, indica-se a necessidade do serviço de transporte quando o local de disposição final utilizado pelo município está localizado a mais de 50 km da malha urbana.

Nessa situação o veículo indicado é o caminhão *Roll on Roll Off*, pois permite maior volume de armazenamento de resíduos e são mais adaptados para realização de percursos maiores. Este tipo de veículo permite o transporte de até 2 contêineres. Os contêineres utilizados para o transporte de rejeitos apresentam diversos volumes, sendo mais comumente utilizados os com capacidade entre 27 a 35 m³.

Assim, no caso em tela, verifica-se, conforme informação trazida pela empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda., que a distância entre o município de Guidoal e o local de disposição final dos resíduos é de cerca de 102 km, sendo 42 km entre o município e a estação de transbordo e 60 km entre a estação de transbordo e o aterro sanitário, o que justificaria a necessidade de serviço de transporte por meio de caminhão *Roll on/Roll Off*, uma vez que é maior do que 50 km. Contudo, tendo em vista que a coleta do município demanda apenas um caminhão compactador e a capacidade do veículo *Roll on/Roll Off* é suficiente para armazenar a coleta de cerca de 4 dias, esta Unidade Técnica entende que a exigência de disponibilidade de dois caminhões *Roll on/Roll Off* foi desarrazoada e restringiu a competitividade do certame. Neste caso não é adequada a justificativa de que um caminhão seria reserva, pois em caso de impossibilidade de viagem deste seria totalmente viável que o próprio caminhão compactador transportasse os resíduos provisoriamente até o aterro sanitário. Assim, esta Unidade Técnica opina pela **persistência da irregularidade**.

2.6.4 MEDIDAS CABÍVEIS

Em razão das irregularidades apuradas, esta Unidade Técnica sugere a adoção das seguintes medidas por parte desta Corte de Contas:

- Determinação ao responsável ou a quem lhe haja sucedido para adoção de providências com vistas a evitar a reincidência, quando verificadas faltas ou impropriedades de caráter formal, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações (art. 275, inciso II do Regimento Interno do TCEMG);
- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16) aos responsáveis citados pelo Relator na peça nº 24.

2.7 DOS INDÍCIOS DE SOBREPREGO

2.7.1 ANÁLISE INICIAL DA 1ª CFOSE (peça nº 19 fls. 406/411 e peça nº 22)

Em sua análise inicial esta Coordenadoria alertou para o fato de que se for considerado o quantitativo indicado no termo de referência (150 toneladas por mês) o preço por tonelada coletado, transportado e disposto no aterro sanitário é de R\$ 286,00. Por outro lado, se considerada a quantidade de resíduos sólidos informada pelo município no SINIS, ou seja, 1,092 t/dia, o valor contratado por tonelada é de R\$ 1.309,52. Dessa forma, conclui pelo indício de sobrepreço no contrato.

2.7.2 DEFESA

Em sua defesa, a Sra. Soraia Vieira de Queiroz aduz que o indício de sobrepreço não possui substrato técnico e jurídico, haja vista que o tipo de serviço prestado é dotado de elevadíssimo grau de complexidade.

Ademais, alega que não se trata de uma simples e singela prestação de serviço, mas que envolve aplicação de mão de obra, equipamentos e toda uma logística de serviços afetados à coleta de lixo, limpeza urbana, transporte desses resíduos, sistema de transbordo e tratamento desses resíduos.

Outrossim, alega que o próprio relatório técnico alerta para o risco de se apurar superfaturamento sem que seja realizada perícia *in loco* para concluir pela necessidade de prova técnica pericial, em virtude dos princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal.

2.7.3 REEXAME

Em que pese as alegações da Sra. Soraia Vieira de Queiroz em relação à falta de perícia técnica, a defendente não trouxe nenhum argumento técnico que justifique os preços contratados bem como

a superestimativa de resíduos contemplada no Termo de Referência e apontada por esta Unidade Técnica em suas análises.

Nesse sentido, cumpre salientar que foi realizado neste relatório, conforme item 2.5.3, um novo cálculo do quantitativo de resíduos a partir do procedimento PROC-IBR-RSU 001/2017 - Análise do Quantitativo de Resíduos Sólidos Domiciliares – do Ibraop, obtendo-se o quantitativo mensal de 107,25 ton, mesmo adotando premissas conservadoras como a taxa de contribuição de 0,5 kg/hab/dia e atendimento de toda a população do município. Logo, resta claro, no entendimento desta Unidade Técnica, que o Termo de Referência superestimou o quantitativo de resíduos mensais em cerca de no mínimo 40%.

Outrossim, cabe trazer à baila que o regime de execução inadequado e adotado para o caso em tela (empreitada por preço global) contribui para que seja pago por serviços não prestados, uma vez que não ocorre a pesagem dos resíduos, conforme manifestação da empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda.

A empreitada por preço global é utilizada quando se contrata a execução de uma obra ou serviço por preço certo e total, enquanto a empreitada por preço unitário é utilizada quando se contrata a execução da obra ou serviço por preço certo de unidades determinadas. Nesse contexto, a **empreitada por preço unitário** deve ser adotada para a contratação de objetos em que, por suas características, haja imprevisão ou impossibilidade de quantificação dos exatos volumes de serviços a executar. Para o objeto em análise – coleta e tratamento de resíduos sólidos domiciliares – resta claro que não há previsão exata dos quantitativos mensais gerados, que estão sujeitos a sazonalidades e variações diversas ao longo do tempo. Outrossim, ao adotar o regime de empreitada por preço global, a Administração Pública deveria se cercar de informações e disponibilizar detalhes e características precisas do objeto (art. 47 da Lei 8.666/93), o que não ocorreu, haja vista a superestimativa de quantitativos fartamente discutida neste relatório. Nessa esteira, cumpre citar entendimento do Tribunal de Contas da União no bojo do Acórdão nº 1.977/2013-Plenário acerca da utilização de regimes de execução de empreitada por preço global ou empreitada por preço unitário:

9.1.3. a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea “a”, da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto a **empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus**

itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentação de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras; (TCU Acórdão nº 1.977/2013-Plenário, Relator Min. Valmir Campelo) (g.n.)

Tal entendimento do TCU corrobora com o raciocínio desta Unidade Técnica de que o objeto em análise deveria ter sido licitado na modalidade de empreitada por preço unitário. Outrossim, a utilização da empreitada por preço global em detrimento do preço unitário, quando aplicada em objetos com imprecisão intrínseca, demanda a justificativa técnica e estudo de impacto econômico, uma vez que propostas para serviços com preço global tendem a ser mais onerosas em virtude dos riscos assumidos pelo contratado, senão vejamos:

9.1.4. nas situações em que, mesmo diante de objeto com imprecisão intrínseca de quantitativos, tal qual asseverado no item 9.1.3. supra, se preferir a utilização da empreitada por preço global, **deve ser justificada, no bojo do processo licitatório, a vantagem dessa transferência maior de riscos para o particular – e, conseqüentemente, maiores preços ofertados – em termos técnicos, econômicos ou outro objetivamente motivado, bem assim como os impactos decorrentes desses riscos na composição do orçamento da obra, em especial a taxa de BDI – Bonificação e Despesas Indiretas;** (TCU Acórdão nº 1.977/2013-Plenário, Relator Min. Valmir Campelo) (g.n.)

Logo, entende-se que a proposta de preço apresentada pela empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. foi para coleta, transporte, tratamento e destinação final de 150 toneladas mensais de resíduos sólidos domiciliares, no valor de R\$ 42.900,00 mensais, o que resulta em R\$ 286,00 por tonelada. Tendo em vista a estimativa desta Unidade Técnica, partindo de premissas conservadoras como taxa de geração de resíduos de 0,5 kg/hab/dia e atendimento de 100% da população do município, o quantitativo máximo que esta Unidade Técnica entende como razoável é de 107,25 ton/mês, o que resulta em um preço mensal de R\$ 30.673,50, indicando um preço contratado superavaliado em cerca de 40%. Dessa forma, esta Unidade Técnica mantém o entendimento inicial que aponta para a existência de sobrepreço devido à licitação e contratação por regime de empreitada por preço global de quantidade muito maior de resíduos do que a geração estimada para o município. Dessa forma, a contratada está sendo remunerada por uma quantidade de serviço que não está sendo executada. Confrontando o valor estimado para coleta, transporte, tratamento e disposição final de 107,25 ton/mês de resíduos com os valores medidos apurados a partir das notas fiscais trazidas pela contratada em sua manifestação, estima-se um potencial dano ao erário de R\$ 348.848,50 entre janeiro de 2018 e março de 2020, conforme tabela a seguir.

Périodo da medição	Valor estimado (107,25 ton)	Valor medido (150 ton)	Diferença entre o estimado e o medido
jan/18	R\$ 30.673,50	R\$ 37.180,00	R\$ 6.506,50
fev/18	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
mar/18	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
abr/18	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
mai/18	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
jun/18	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
jul/18	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
ago/18	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
set/18	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
out/18	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
nov/18	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
dez/18	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
jan/19	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
fev/19	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
mar/19	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
abr/19	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
mai/19	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
jun/19	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
jul/19	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
ago/19	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
set/19	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
out/19	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
nov/19	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
dez/19	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
jan/20	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
fev/20	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
mar/20	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
abr/20	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
mai/20	R\$ 30.673,50	R\$ 42.900,00	R\$ 12.226,50
Potencial dano ao erário até maio de 2020:			R\$ 348.848,50

Considerando os 48 meses de vigência contratual, este potencial dano ao erário pode chegar a R\$ 586.872,00.

No tocante à comprovação de adequação dos preços e quantidades contratados e pagos, é importante frisar que compete à Administração Pública e à contratada demonstrá-la, conforme já entendeu o TCU no Acórdão 178/2016-Plenário, *verbis*:

Da análise desse material, verifico que a construtora solicitou prova pericial como meio de aferir o real comprimento da camisa a ser encravado no solo. Em

complemento, apresenta outro parecer cujo conteúdo limita-se a criticar a última análise apresentada pela unidade técnica especializada, sem conseguir ao fim demonstrar tecnicamente a real necessidade da dimensão de oito metros para a cravação da camisa metálica utilizada na fundação.

Deixo de acolher o pedido da empresa, porquanto não compete a este Tribunal produzir provas para o deslinde da questão. **A jurisprudência desta Casa converge no sentido de que o ônus da produção da prova compete a quem maneja o recurso público.**

Ademais, desde o início da apuração dessas irregularidades, sinaliza-se que **o debate poderia ser dirimido mediante a apresentação de notas fiscais, projetos detalhados e correspondentes memoriais de cálculo, mas essa documentação nunca foi apresentada.** (Acórdão TCU 178/2016-Plenário) (g.n.)

No caso em tela, é de responsabilidade da contratante e da contratada demonstrarem, por meio de **composições de custos, estudos técnicos, memoriais de cálculo, tickets de pesagem dos quantitativos de resíduos, dentre outros documentos, a regularidade do preço e da quantidade contratada**, que, conforme fartamente demonstrado por esta Unidade Técnica, apontam para valores desarrazoados.

Neste contexto, cumpre citar que é entendimento pacificado nesta Corte de que particulares que derem causa a irregularidades da qual tenha resultado dano ao erário, são passíveis de responsabilização e devem responder solidariamente ao gestor público, *in verbis*:

“O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais tem, entre outras competências, a de responsabilizar, em processos de controle externo, particular que tiver dado causa a irregularidade da qual tenha resultado dano ao erário estadual ou a erário municipal.”

Referência: Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 969.520

Tal responsabilização decorre também do disposto no art. 25 da Lei 8.666/1993:

Art. 25. (...)

§2º. Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, **se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável**, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. (g.n.)

Em face do exposto, esta Unidade Técnica opina pela **manutenção da irregularidade apontada inicialmente** e sugere a citação da empresa contratada – União Recicláveis Rio Novo Ltda. – para que apresente documentação que demonstre a regularidade dos quantitativos e preços contratados, como **composições de custos, estudos técnicos, memoriais de cálculo, tickets de pesagem dos quantitativos de resíduos, dentre outros documentos que julgue pertinente para elucidação dos fatos.**

2.7.4 MEDIDAS CABÍVEIS

Em razão das irregularidades apuradas, esta Unidade Técnica sugere a adoção das seguintes medidas por parte desta Corte de Contas:

- Determinação ao responsável ou a quem lhe haja sucedido para adoção de providências com vistas a evitar a reincidência, quando verificadas faltas ou impropriedades de caráter formal, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações (art. 275, inciso II do Regimento Interno do TCEMG);
- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16) aos responsáveis citados pelo Relator na peça nº 24.
- Citação da empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. – para que apresente documentação que demonstre a regularidade dos quantitativos e preços contratados, como **composições de custos, estudos técnicos, memórias de cálculo, tickets de pesagem dos quantitativos de resíduos, dentre outros documentos que julgue pertinente para elucidação dos fatos.**

3 CONCLUSÃO

Diante do exposto nesta análise técnica, esta Coordenadoria entende que os documentos trazidos pela defendente Soraia Vieira de Queiroz não são capazes de afastar as irregularidades apontadas na análise inicial no tocante a:

- i. indefinição das parcelas de maior relevância;
- ii. não parcelamento do objeto;
- iii. exigência de licença de operação de estação de transbordo na fase de habilitação;
- iv. exigência de disponibilidade de dois caminhões compactadores com capacidade mínima de 12 m³ para a coleta, quando a quantidade coletada pelo município é inferior à capacidade mínima de caçambas;
- v. exigência de disponibilidade de pelo menos dois caminhões do tipo *Roll on-off*;

Para estas irregularidades, esta Unidade Técnica sugere como medidas cabíveis:

- Determinação ao responsável ou a quem lhe haja sucedido para adoção de providências com vistas a evitar a reincidência, quando verificadas faltas ou impropriedades de caráter formal, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações (art. 275, inciso II do Regimento Interno do TCEMG);
- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave

infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16) aos responsáveis citados pelo Relator na peça nº 24.

Analogamente, em relação ao apontamento de **indícios de sobrepreço**, esta Unidade Técnica entende que os argumentos trazidos pela Sra. Soraia Vieira de Queiroz não são suficientes para afastar a irregularidade. Nesse sentido, verificou-se, a partir de estimativa de geração de resíduos calculada com base no procedimento PROC-IBR-RSU 001/2017 - Análise do Quantitativo de Resíduos Sólidos Domiciliares – do Ibraop, que a geração de resíduos estimada para o município é de 107,25 toneladas mensais, enquanto o quantitativo contratado por meio de empreitada por preço global (regime de execução inadequado para o caso em tela) foi de 150 toneladas mensais. Dessa forma, ao deixar de coletar, transportar, tratar e dispor adequadamente 42,75 toneladas de resíduos por mês, a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. pode estar enriquecendo ilícitamente por meio de superfaturamento devido à inexecução parcial do objeto, fato pelo qual sugerimos a **citação da contratada** para que apresente documentação que demonstre a regularidade dos quantitativos e preços contratados, como **composições de custos, estudos técnicos, memoriais de cálculo, tickets de pesagem dos quantitativos de resíduos, dentre outros documentos que julgue pertinente para elucidação dos fatos**. Salienta-se que, com base no fato de que a proposta de preços foi contratada tendo como base o quantitativo de 150 toneladas por mês indicado no Termo de Referência, o potencial dano erário calculado por esta Unidade Técnica é de R\$ 348.848,50 de janeiro de 2018 até maio de 2020, podendo chegar a R\$ 586.872,00 considerando os 48 meses de vigência do contrato.

Por fim, cumpre citar que não foi objeto da presente análise desta Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia a alegação de cerceamento de defesa em virtude da impossibilidade de acesso aos autos citada pela Sra. Soraia Vieira de Queiroz em sua peça, haja vista que tal matéria aborda aspectos exclusivamente jurídicos que fogem da competência desta Unidade Técnica de engenharia. Dessa forma, entendemos que tal matéria pode ser apreciada pela 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios, caso o Exmo. Relator entenda necessário.

1ª CFOSE/DFME, 02 de março de 2021.

Douglas Emanuel Nascimento de Oliveira
Analista de Controle Externo
TC 3274-1