



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

REQUERIMENTO

Processo n.º: 1031253/2017
Natureza: Denúncia
Denunciante: Nilson Lopes de Melo Filho
Órgão/Entidade: Município de Guidoal

RELATÓRIO

1. Denúncia formulada por Nilson Lopes de Melo Filho, com pedido de *adoção de medidas acautelatórias necessárias para a preservação do interesse público* em face do edital referente ao **Pregão Presencial n.º 071/2017**, promovido pela Prefeitura Municipal de Guidoal, que tem como objeto a “*contratação de empresa especializada para a execução dos serviços públicos que deverá atuar no ramo da coleta de lixo, de tratamento e destinação final de resíduos estimado em até 150 toneladas por mês em aterro sanitário devidamente licenciado originários de atividades domésticas em residências urbanas e públicas, com características domiciliares contemplando a coleta municipal, transbordo e transporte dos resíduos provenientes da cidade de Guidoal/MG*”, fl. 08.

2. A unidade técnica de engenharia concluiu pela necessidade de citação da pessoa jurídica contratada pelo município em virtude do apontamento de irregularidade de sobrepreço (peça de nº 69):

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 ilicitamente por meio de superfaturamento devido à inexecução parcial do objeto, **fato pelo qual sugerimos a citação da**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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.

3. Vieram os autos novamente a este Ministério Público de Contas para parecer conclusivo, nos termos do despacho do relator, peça nº 68.

FUNDAMENTAÇÃO

4. Primeiramente, cumpre esclarecer que o Pregão Presencial nº 71/2017 foi realizado em sessão do dia 19/12/2017, tendo sido o objeto adjudicado à UNIÃO RECICLÁVEIS RIO NOVO LTDA, pelo valor de R\$ 2.059.200,00 (dois milhões, cinquenta e nove mil e duzentos reais), com 48 parcelas mensais de R\$ 42.900,00, e o contrato nº 01/2018 assinado em 05/01/2018, com vigência por 4 anos¹.

5. Conforme informações do SICOM, o município de Guidoal pagou à contratada até 15/06/2020 o montante de R\$ 1.066.778,28 (um milhão, sessenta e seis mil, setecentos e setenta e oito reais e vinte e oito centavos).

6. Em segundo lugar, a CFOSE, na análise inicial, apontou indícios de que a coleta de resíduos sólidos urbanos no município de Guidoal poderia estar onerando indevidamente os cofres públicos, *verbis*:

Verifica-se que na região existem os seguintes aterros sanitários:

- Salvaterra – Vital Engenharia – Em Juiz de Fora a cerca de 150 Km de Guidoal;

¹ <http://guidoal.mg.gov.br/portal/licitacao.php?licitacao=13>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

- União recicláveis – em Recreio-MG a cerca de 99 Km de Guidoal;

O contrato foi firmado com a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. em 07/01/2018, única empresa a participar do certame. Observa-se que a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. mantém um grande número de municípios como clientes na região, a exemplo de:

- São Sebastião da Vargem Alegre;
- Patrocínio do Muriaé;
- Mirai;
- Rodeiro;
- Itamarati de Minas;
- São João Nepomuceno;
- Leopoldina e Rochedo de Minas.

Em trabalhos realizados na região, onde foi identificado o contrato com a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. esta equipe pode observar que é característica da empresa não pesar a quantidade de resíduos sólidos produzidas nos municípios. Os resíduos são coletados, transportados até uma estação de transbordo onde são descarregados em uma caçamba de 40m³, e depois utilizando-se de caminhões Roll ON-OFF, são transportados até o Centro de Tratamento de Resíduos – CTR que fica localizado na BR-116, no município de Recreio.

Em todos os municípios são feitos contratos com preço fixo. Este valor é pago mensalmente à empresa, independentemente do quantitativo real de resíduos coletados.

Assim, se considerarmos que o município coleta de fato o quantitativo indicado no termo de referência teremos um preço por tonelada coletada de R\$286,00. Por outro lado, se considerarmos a quantidade de resíduos sólidos informada pelo município no SINIS, ou seja, 1,092 t/dia que dá 32,76 t/mês, obteremos o valor de R\$1.309,52 por tonelada.

7. A CFOSE, no reexame das razões de defesa dos agentes públicos, reafirmou a existência de sobrepreço:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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)

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, consequentemente, maiores preços ofertados – em termos técnicos, econômicos ou outro objetivamente motivado, bem assim



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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)

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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)

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.

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.

8. A questão diz respeito exatamente ao custo da prestação do serviço, sendo que a unidade tTécnica desta Corte de Contas constatou que o preço contratado foi superavaliado



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

em cerca de 40%.

9. Assim, o MPC adere à proposta da unidade técnica e REQUER o saneamento do processo com a CITAÇÃO da pessoa jurídica contratada UNIÃO RECICLÁVEIS RIO NOVO LTDA, para responder aos apontamentos de irregularidade elencados na manifestação técnica, em relação tanto aos supostos vícios do edital quanto à suposta ocorrência de sobrepreço na contratação e consequente dano ao erário.

PEDIDO

10. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas **REQUER** o saneamento do processo com a citação da empresa contratada, União Recicláveis Rio Novo Ltda., para que se manifeste quanto aos apontamento de irregularidade trazidos no relatório técnica, em especial sobre o potencial dano ao erário apontado, devendo, nesse particular, apresentar documentação que comprove *a regularidade dos quantitativos e preços contratados, como composição de custos, estudos técnicos, memoriais de cálculos, tickets de pesagem dos quantitativos de resíduos, dentre outros documentos que julgue pertinente para elucidação dos fatos.*

Belo Horizonte, 09 de março de 2021.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais

(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)