



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

### PARECER

**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 em face do edital referente ao **Pregão Presencial nº 071/2017**, promovido pela Prefeitura Municipal de Guidoal, para a contratação de coleta, tratamento e destinação de resíduos sólidos estimado em até 150 toneladas por mês em aterro sanitário devidamente licenciado.

2. O denunciante encaminhou a petição e documentação de fls. 1/54, alegando, em síntese, as seguintes ilegalidades no procedimento licitatório citado:

- a) exigência de responsáveis técnicos pertencentes ao quadro permanente da empresa licitante;
- b) exigência de apresentação de licenças ambientais para qualificação técnica, quando só deveria ser exigidas da execução contratual;
- c) ausência de demonstração de motivos para o não parcelamento do objeto;
- d) exigência de que os caminhões que serão utilizados na prestação dos serviços sejam de propriedade da empresa.

3. O Relator determinou a **intimação** da Sr<sup>a</sup>. Soraia Viera de Queiroz, então Prefeita Municipal de Guidoal, para que prestasse esclarecimentos sobre os fatos constantes da denúncia e para que encaminhasse toda a documentação das fases interna e externa do certame.

4. A responsável não se manifestou, conforme certidão de fl. 63, e a Relatora determinou a remessa dos autos à unidade técnica para análise, fl. 65.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

5. A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação emitiu o relatório de fls. 68/89, concluindo pela ocorrência das seguintes irregularidades:

- 1 – ausência de ato declaratório de licitação deserta. Responsáveis: Soraia Vieira de Queiroz, Prefeita Municipal, e a Sra. Regina do Carmo da Silva Emiliano, Pregoeira.
- 2 – republicação do novo edital com mesma numeração do edital anterior referente à licitação deserta. Responsáveis: Soraia Vieira de Queiroz, Prefeita Municipal, e a Sra. Regina do Carmo da Silva Emiliano, Pregoeira.
- 3 – Exigência de atestado de responsabilidade técnica, emitido em nome da empresa e dos seus responsáveis técnicos, acompanhados de CAT emitidos pelo CREA. Responsáveis: Soraia Vieira de Queiroz, Prefeita Municipal, e a Sra. Regina do Carmo da Silva Emiliano, Pregoeira.
- 4 – Exigência de quantidades mínimas de licenças ambientais de estações de transbordo em nome da empresa licitante. Responsáveis: Soraia Vieira de Queiroz, Prefeita Municipal, e a Sra. Regina do Carmo da Silva Emiliano, Pregoeira.
- 5 – Exigência de comprovação de propriedade dos caminhões através de DUT/CRV em nome da empresa licitante. Responsáveis: Soraia Vieira de Queiroz, Prefeita Municipal, e a Sra. Regina do Carmo da Silva Emiliano, Pregoeira.

6. Os autos foram enviados à 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia, que elaborou o relatório de fls. 94/94v., concluindo pela *necessidade de diligência para que a Administração Municipal de Guidoal apresentasse as fases interna e externa do Processo Licitatório*.

7. Em seguida, o Relator determinou **nova intimação** da Prefeita, em diligência, para que adotasse as providências necessárias à instrução dos autos.

8. A gestora apresentou a petição de fl. 99, acompanhada da documentação de fls. 100/366, o que ensejou nova manifestação da unidade técnica, fls. 368/371, que concluiu pela ocorrência das seguintes irregularidades:

- 4.1) Indefinição das parcelas de maior relevância
- 4.2) Não parcelamento do objeto



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

9. Na manifestação preliminar de fls. 373/374-v o Ministério Público de Contas requereu a citação dos responsáveis, Sr<sup>a</sup>. Soraia Viera de Queiroz, Prefeita Municipal de Guidoal, e Sr<sup>a</sup>. Regina do Carmo da Silva Emiliano, Pregoeira.

10. No despacho de fl. 375, o Relator determinou o retorno dos autos à unidade técnica para que procedesse *a nova análise dos fatos denunciados, tomando como base a versão retificada do edital, acostada às fls. 248 a 271*.

11. A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios emitiu o relatório técnico de fls. 401/404 e concluiu pela ocorrência das seguintes irregularidades:

1. Ausência de ato declaratório de licitação deserta.
2. Republicação do novo edital com mesma numeração do edital anterior referente à licitação deserta.

Por outro lado, as seguintes irregularidades restaram sanadas após as alterações realizadas no Edital nº 071/2017:

3. Exigência de atestado de responsabilidade técnica, emitido em nome da empresa e dos seus responsáveis técnicos, acompanhados de CAT emitidos pelo CREA.
4. Exigência de quantidades mínimas de licenças ambientais de estações de transbordo em nome da empresa licitante.
5. Exigência de comprovação de propriedade dos caminhões através de DUT/CRV em nome da empresa licitante.

12. Na sequência, a 1ª CFOSE também emitiu nova análise com base na versão retificada do edital, e chegou à seguinte conclusão, peça nº 19:

- 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;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

- 
- 4.4) Exigência de disponibilidade de 2 caminhões compactadores com capacidade mínima de 12 m<sup>3</sup> 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 Tratamento de Resíduos – CTR em Rodeiros;
  - 4.6) Exigência da visita técnica;
  - 4.7) Indícios de sobrepreço.

13. O Ministério Público de Contas verificou, a partir do exame dos autos, a ausência de citação dos responsáveis, em 03/04/2020, peça n.º 17.

14. O Conselheiro Relator determinou a manifestação da unidade técnica, peça n.º 21, tendo em vista a impossibilidade de realização de inspeção em razão das medidas temporárias de prevenção ao contágio da COVID-19, e o posterior **retorno dos autos conclusos**.

15. A unidade técnica procedeu ao exame solicitado, conforme relatório constante na peça n.º 22, concluindo pela persistência das irregularidades apontadas anteriormente, exceto a exigência de visita técnica..

16. Na sequência, em 14/08/2020, peça n.º 24, o Relator determinou a citação dos seguintes responsáveis:

- 1) Vanessa do Nascimento de Almeida, responsável pela Secretaria de Meio Ambiente e Limpeza Urbana / Coordenadoria de Meio Ambiente do Município de Guidoal em 2017, para que, no prazo de 15 dias úteis, apresente defesa sobre a irregularidade descrita no item 6, uma vez que assinou a requisição dos serviços, conforme demonstrado à fl. 1 dos autos do Pregão Presencial n.º 071/2017;
- 2) Pablo Luiz Santos de Castro, Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Guidoal em 2017, para que, no prazo de 15 dias úteis, apresente defesa sobre as irregularidades descritas nos itens 1, 6 e 7, uma vez que foi responsável pela condução da fase interna da licitação, conforme demonstrado às fls. 8, 13 e 15 dos autos do Pregão Presencial n.º 071/2017, e sobre as irregularidades descritas nos itens 2, 3, 4, 5 e 8, uma vez que foi um dos



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

responsáveis pela assinatura do edital, conforme demonstrado às fls. 80 e 81 dos autos do Pregão Presencial nº 071/2017;

3) Joana D'arc de Faria Vieira, membro da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Guidoal em 2017, para que, no prazo de 15 dias úteis, apresente defesa sobre as irregularidades descritas nos itens 2, 3, 4, 5 e 8, uma vez que foi uma das responsáveis pela assinatura do edital, conforme demonstrado às fls. 80 e 81 dos autos do Pregão Presencial nº 071/2017;

4) Regina do Carmo da Silva Emiliano, para que, no prazo de 15 dias úteis, apresente defesa sobre as irregularidades descritas nos itens 2, 3, 4, 5 e 8, uma vez que, na qualidade de membro da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Guidoal em 2017, foi uma das responsáveis pela assinatura do edital, conforme demonstrado às fls. 80 e 81 dos autos do Pregão Presencial nº 071/2017, e sobre a irregularidade descrita no item 9, uma vez que, na qualidade de Pregoeira da Prefeitura Municipal de Guidoal em 2017, conduziu a sessão de abertura do certame, conforme demonstrado às fls. 183 e 184 dos autos do Pregão Presencial nº 071/2017;

5) Cláudia Barroso Barros, Procuradora da Prefeitura Municipal de Guidoal em 2017, para que, no prazo de 15 dias úteis, apresente defesa sobre as irregularidades descritas nos itens 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9, uma vez que emitiu parecer favorável à aprovação da minuta do edital, conforme demonstrado às fls. 105 e 106 dos autos do Pregão Presencial nº 071/2017, bem como parecer favorável à homologação do procedimento licitatório, conforme demonstrado às fls. 187 e 188 dos autos do Pregão Presencial nº 071/2017;

6) Soraia Vieira de Queiroz, Prefeita do Município de Guidoal, para que, no prazo de 15 dias úteis, apresente defesa sobre as irregularidades descritas nos itens 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9, uma vez que assinou o termo de homologação do procedimento licitatório e o contrato dele decorrente (Contrato nº 001/2018), conforme demonstrado às fls. 190 a 199 dos autos do Pregão Presencial nº 071/2017.

17. Ainda no mesmo despacho, o Relator determinou a intimação dos sócios da empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda., para que apresentassem esclarecimentos, bem como do atual Secretário de Obras e Urbanismo de Guidoal para envio de documentação complementar.

18. Regularmente citados, não houve manifestação dos Srs. Vanessa do Nascimento de Almeida, Regina do Carmo da Silva Emiliano, Pablo Luiz Santos de Castro, Joana Darc de Faria Vieira e Claudia Barroso, conforme certificado pela Secretaria da Primeira Câmara,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

em 11/01/2021, peça nº 66.

19. A unidade técnica assim resumiu as manifestações apresentadas pelos responsáveis:

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.

20. Em seguida, o Relator determinou a remessa dos autos para a unidade técnica, para que analisasse *as razões de defesa da Sra. Soraia Vieira de Queiroz em relação às supostas irregularidades apontadas no despacho da peça n. 24 do SGAP bem como a manifestação e os documentos da empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. em relação às diligências determinadas naquele mesmo despacho.*

21. A unidade técnica emitiu o relatório constante na peça de nº 69, tendo concluído o seguinte:

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 m<sup>3</sup> 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,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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 ilicitamente 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.

22. Na sequência, o Ministério Público de Contas requereu o saneamento do processo com a citação da empresa contratada, União Recicláveis Rio Novo Ltda., para que se manifestasse quanto aos apontamentos 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*, peça n.º 68.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

23. Determinada a citação, a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. apresentou sua manifestação, peça nº 76 e os autos foram encaminhados para a unidade técnica que apresentou o relatório constante na peça n.º 79, tendo concluído o seguinte, *verbis*:

Diante do exposto nesta Análise Complementar de Defesa, e considerando também a Análise de Defesa produzida por esta Unidade Técnica (Peça nº 69), em relação ao apontamento de indícios de sobrepreço, esta Unidade Técnica entende que os argumentos trazidos pela União Recicláveis Rio Novo Ltda. não são suficientes para afastar a irregularidade apontada, sugerindo que sejam adotadas as providências apresentadas no item 3.1.5.

Nos demais pontos, reitera-se as conclusões da manifestação anterior desta Unidade Técnica:

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. (...)



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

### FUNDAMENTAÇÃO

**Necessidade de tramitação prioritária – Contrato em vigor e com fim no dia 31/12/2021 – Eficácia do controle sobre a próxima contratação do mesmo objeto**

24. O pregão presencial nº 71/2017 resultou na assinatura do contrato nº 01/2018, assinado em 05/01/2018, pelo prazo de 48 meses (até dezembro de 2021), no valor global de R\$ 2 059.200,00 (dois milhões, cinquenta e nove mil e duzentos reais).

25. Seu objeto é a execução dos serviços públicos de limpeza urbana, de tratamento e de 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 5 (cinco) vezes por semana, transbordo e transporte dos resíduos provenientes da cidade de GUIDOVAL/MG, de acordo com a Lei Federal nº 11.445/2007.

26. O contratado foi a pessoa jurídica UNIAO RECICLAVEIS RIO NOVO LTDA. O contrato se encontra em vigor e em execução. Desde o início do contrato, extraem-se do SICOM os seguintes pagamentos em favor da contratada:

| Pagamentos                            |           |              |                   |                 |               |
|---------------------------------------|-----------|--------------|-------------------|-----------------|---------------|
| Órgão                                 | Exercício | Nº Pagamento | Data do Pagamento | Valor Pagamento | Valor Anulado |
| 02 - PREFEITURA MUNICIPAL DE GUIDOVAL | 2018      | 111923       | 07/02/2018        | 37.180,00       | 0,00          |
|                                       | 2018      | 113355       | 13/03/2018        | 42.900,00       | 0,00          |
|                                       | 2018      | 114284       | 10/04/2018        | 42.900,00       | 0,00          |
|                                       | 2018      | 115574       | 11/05/2018        | 42.900,00       | 0,00          |
|                                       | 2018      | 116807       | 13/06/2018        | 42.900,00       | 0,00          |
|                                       | 2018      | 117700       | 18/07/2018        | 42.900,00       | 0,00          |
|                                       | 2018      | 119135       | 10/08/2018        | 42.900,00       | 0,00          |
|                                       | 2018      | 120929       | 02/10/2018        | 42.900,00       | 0,00          |



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

|                     |         |            |              |      |
|---------------------|---------|------------|--------------|------|
| 2018                | 122542  | 01/11/2018 | 26.141,14    | 0,00 |
| 2018                | 122544  | 19/11/2018 | 16.758,86    | 0,00 |
| 2018                | 123606  | 10/12/2018 | 42.900,00    | 0,00 |
| 2019                | 127826  | 28/02/2019 | 42.900,00    | 0,00 |
| 2019                | 128048  | 27/03/2019 | 22.900,00    | 0,00 |
| 2019                | 128082  | 29/03/2019 | 20.000,00    | 0,00 |
| 2019                | 129631  | 23/04/2019 | 42.900,00    | 0,00 |
| 2019                | 130658  | 17/05/2019 | 42.900,00    | 0,00 |
| 2019                | 133093  | 10/07/2019 | 42.900,00    | 0,00 |
| 2019                | 133806  | 05/07/2019 | 42.900,00    | 0,00 |
| 2019                | 135557  | 17/09/2019 | 42.900,00    | 0,00 |
| 2019                | 136231  | 05/09/2019 | 42.900,00    | 0,00 |
| 2019                | 138635  | 13/11/2019 | 42.900,00    | 0,00 |
| 2019                | 140116  | 12/12/2019 | 42.899,14    | 0,00 |
| 2020                | 143279  | 07/02/2020 | 42.900,00    | 0,00 |
| 2020                | 146039  | 14/04/2020 | 42.900,00    | 0,00 |
| 2020                | 146999  | 22/05/2020 | 42.900,00    | 0,00 |
| 2020                | 147508  | 22/05/2020 | 42.899,14    | 0,00 |
| 2020                | 149101  | 15/06/2020 | 42.900,00    | 0,00 |
| 2020                | 152010  | 07/08/2020 | 42.900,00    | 0,00 |
| 2020                | 152012  | 07/08/2020 | 1.616,08     | 0,00 |
| 2020                | 152016  | 11/08/2020 | 50.073,63    | 0,00 |
| 2020                | 153896  | 26/10/2020 | 51.689,71    | 0,00 |
| 2020                | 155603  | 10/11/2020 | 50.655,92    | 0,00 |
| 2020                | 155605  | 10/11/2020 | 30.341,15    | 0,00 |
| 2021                | 540540  | 04/03/2021 | 51.689,71    | 0,00 |
| 2021                | 541541  | 31/03/2021 | 51.689,71    | 0,00 |
| 2021                | 1295294 | 03/05/2021 | 51.689,71    | 0,00 |
| 2021                | 1296295 | 31/05/2021 | 51.689,71    | 0,00 |
| Total por Município |         |            | 1.500.813,61 | 0,00 |
| Total               |         |            | 1.500.813,61 | 0,00 |

27. Esclarecidas essas informações, cumpre ressaltar a necessidade de tramitação prioritária desse processo, uma vez que o contrato resultante do pregão presencial questionado estará em vigor apenas até o dia 31/12/2021, e, conforme se verá nos itens seguintes,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

cabará ao TCE/MG expedir recomendações tempestivas à administração pública municipal para nortear a próxima contratação dos mesmos serviços públicos relacionados aos resíduos sólidos.

### **Do falecimento da Sra. Joana D'arc de Faria Vieira – Da extinção da punibilidade**

28. Em virtude do falecimento da Sra. Joana D'arc de Faria Vieira em 29/04/2018, noticiado no Decreto municipal nº 147/2018<sup>1</sup>, deve ser o processo extinto em relação a ela, devido à extinção da punibilidade.

### **Preliminar de nulidade processual – Impossibilidade de acesso ao processo**

29. A Sr<sup>a</sup>. Soraia Vieira de Queiroz alegou *ausência de franqueamento aos patronos da ora peticionário do acesso através do (código de acesso) para vista dos autos, por se tratar de processo eletrônico. A* defendente asseverou que não obteve acesso à integralidade dos autos, o que teria causado grave prejuízo *aos conceitos modernos de defesa técnica.*

30. A Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia não se manifestou sobre as alegações de nulidade processual alegando que a matéria *foge à competência desta Coordenadoria*, e sugeriu que *tal análise, caso necessária, seja feita pela 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios.*

31. Compulsando os autos, o MPC verifica que o Ofício nº 11561/2020 – SEC/1ª Câmara, que se destinou à citação da Sra. Soraia Vieira de Queiroz, peça nº 30 do SGAP, continha as informações necessárias para o acesso ao processo eletrônico, em especial a chave de acesso.

32. Assim, não se verifica omissão nem negativa por parte do tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais na concessão de vista de todo o processo à defesa técnica, cabendo

<sup>1</sup> <http://guidoval.mg.gov.br/portal/decreto.php?getLink=44>



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

eventual ônus por desconhecimento do processo à própria parte ou sua defesa.

33. Pelo exposto, a alegação de nulidade deve ser rejeitada.

### **Mérito – Do apontamento de indefinição das parcelas de maior relevância – Possível violação do art. 30, I e §§1º, I, e 2º, da Lei nº 8.666/1993**

34. A Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CFOSE observou que a exigência de comprovação de experiência efetiva execução de todos os serviços a serem prestados foi mantida no edital retificado e concluiu que o edital não teria definido os itens de maior relevância técnica e econômica, uma vez que a exigência editalícia abrange todos os serviços e não define o percentual de cada item da planilha que deverá ter sua aptidão técnica comprovada.

35. A unidade técnica verificou na ata de fls. 350/352 que somente uma empresa apresentou proposta, sendo classificada com a proposta no valor de R\$43.631,07 e, após a sessão de lances, o valor final foi de R\$42.900,00 mensais. A CFOSE concluiu que as exigências constantes nos itens XIV e XV do edital (qualificação técnica), teriam contrariado o disposto nos artigos 3º e 30 da Lei de Licitações e art. 37, XXI da CR/88.

36. A defendente destacou, inicialmente, que o tipo de licitação em discussão, por si só, impõe a exigência de atestado de capacidade técnica, eis que não se trata de uma simples e singela prestação de serviços, mas sim, de prestação de serviço de maior complexidade e centrada num cenário de exigência, seja no âmbito executório propriamente, seja no âmbito ambiental, que desafia do contratado, certa expertise na sua operacionalização.

37. Ponderou também que o edital, re-ratificado, teria definido os aspectos de maior 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.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

38. Alegou que as exigências presentes no edital não caracterizariam restrição à competitividade e que teriam o condão *de se dar efetiva garantia às partes, em especial à administração pública que tutela direito indisponível, de que os termos contratuais de fato serão executados e cumpridos pela parte contratante.*

39. A unidade técnica, no reexame, observou que a ilegalidade não estaria na exigência de atestados para a qualificação técnico-operacional, mas sim na exigência de atestado para todos os serviços, o que contraria o art. 30 da Lei 8.666/93, entendendo 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 concluímos pela persistência da irregularidade.*

40. Os atestados de capacidade técnica possuem como finalidade demonstrar a aptidão do licitante para prestar um serviço, comprovando por meio de experiência anterior, a execução de objeto semelhante. Tal atestado garante segurança ao contratante quanto a prestação do serviço licitado.

41. O MPC entende que o edital definiu as parcelas de maior relevância, considerando que as atividades descritas são robustas e poderiam, inclusive, ter sido contratadas de forma separada, com representatividade individual alta em relação ao total da contratação.

42. Apenas a título de comparação, a Lei Federal nº 14133/2021, a nova lei de licitações e contratos, em seu art. 67, §1º prevê que será considerada de maior relevância a parcela que individualmente for igual ou superior a 4% do valor total do contrato.

43. Assim, apesar de não haver a divisão dos valores entre os serviços abrangidos pelo objeto do contrato, o MPC entende que aqueles descritos no termo de referência como objetos de atestados de capacidade técnica constituam, todos, parcela relevante, para fins do art. 30, §§ 1º, i, e 2º, da Lei nº 8666/1993.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

44. Desse modo, não verificada expressa violação ao caráter competitivo do certame, o MPC entende que não houve infringência ao princípio da legalidade inserto no *caput* do art. 37 da CR/88, bem como aos arts. 3º e 30, da Lei Federal n. 8.666/93.

45. O vício foi a ausência de justificativa da licitação conjunta de todos em lote único, que será tratado em outro item.

46. Pelo exposto, o MPC discorda do parecer da unidade técnica e entende pela regularidade do item.

**Da exigência de atestado de responsabilidade técnica, emitido em nome da empresa e dos seus responsáveis técnicos, acompanhados de CAT emitidos pelo CREA – Possível violação do art. 30, §1º, da Lei nº 8.666/1993**

47. O denunciante alegou que a exigência de qualificação técnica através de apresentação de registro de regularidade da empresa licitante bem como de seus responsáveis técnicos junto ao CREA, *constitui cláusula indevida, visto que afronta o princípio da competição*, fl. 03.

48. A unidade técnica verificou que foi retirada da versão retificada do edital a exigência do registro dos atestados de capacidade técnico-profissional junto ao CREA:

A versão retificada do edital não mais exige o registro dos atestados de capacidade técnico-profissional junto ao CREA. Vejamos:

c) Apresentação de no mínimo 01 (um) atestado de capacidade técnica fornecida por órgão público ou privado, comprovando que a empresa tenha executado serviço compatível ou superior ao objeto desta licitação que comprovem experiência na efetiva execução de todos os serviços prestados em conjunto ou separado sendo:

Coleta;

Transbordo;

Transporte;

Tratamento e destinação final e resíduos;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Os atestados a serem apresentados deverão contemplar todos os serviços elencados, portanto, podendo a empresa licitante apresentar quantos atestados for necessário para constatação de prestação de serviços anterior.

Observação: considera-se compatível o objeto cuja complexidade tecnológica seja similar ao objeto licitado e sua execução guarde proporcionalidade entre a área executada e o período utilizado para tanto.

49. O MPC entende que a irregularidade foi sanada, uma vez que não consta no edital retificado a exigência de apresentação de atestados em nome da empresa, acompanhados de CAT emitidos pelo CREA.

### **Ausência de justificativa para o não parcelamento do objeto – Possível violação do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93**

50. A unidade técnica entendeu, inicialmente, que o não parcelamento do objeto deveria ter sido justificado, sendo que o objeto seria passível de divisão, possibilitando a participação de pessoas jurídicas de menor porte, o que poderia ampliar a competitividade.

51. A defendente alegou o seguinte, *in verbis*:

Aliás, 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**.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

52. A Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, no reexame, apresentou jurisprudência no sentido de que o parcelamento deve ser a regra, ponderando que *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.*

53. Nesse contexto, entendeu que a denunciada não apresentou argumentos suficientes para alterar o posicionamento inicialmente externado e opinou pela manutenção da irregularidade.

54. O art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93 prevê que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

55. Analisando a documentação, verifica-se que a denunciada não apresentou justificativas para a opção pelo objeto único, quando da realização da licitação, sendo que não restou demonstrado que haveria qualquer dificuldade técnica na prestação do serviço, objeto da licitação, por mais de uma empresa licitante, nem que teria havido qualquer ganho em economia de escala com a contratação única.

56. Esse é o entendimento do TCU, conforme se verifica da decisão a seguir:

Representação. Possíveis irregularidades nas contas do PNATE. Exercício 2008. Possibilidade de fracionamento do objeto licitado. Procedência parcial. Aplicação de multa. Arquivamento.

12. Da leitura do § 1º do art. 23, extrai-se a compreensão de que o parcelamento é um instrumento de que se deve valer o ente contratante para trazer à competição empresas dos segmentos de mercado aptos a operar com cada uma das parcelas que compõem o objeto licitado. Nas situações em que o objeto abarca um único segmento de mercado, a finalidade do parcelamento é permitir



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

que empresas desse segmento, conquanto não tenham condições de fazer frente ao objeto em toda a sua integralidade, possam atender a demandas menores, resultantes da sua divisão em parcelas. Em ambas as hipóteses, a consequência natural é a ampliação da disputa e, como regra, a contratação por preços mais vantajosos. Na forma do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, deve a Administração buscar o parcelamento do objeto, com vistas a melhor aproveitar os recursos do mercado e, sobretudo, ampliar a competitividade do certame. Todavia, essa orientação exige que o parcelamento somente seja efetuado quando não resultar em perda da economia de escala. Não se pode esquecer, e nisso andou bem o legislador, que a licitação é procedimento administrativo que visa, entre outros aspectos, a que a Administração contrate de forma mais vantajosa possível. Logo, não seria razoável, além de ser ilegal, que o parcelamento venha ocasionar perda da economia de escala e, por via de consequência, maiores custos para a Administração Pública.

57. Sobre o tema, a unidade técnica ainda destacou a recomendação do PROC-IBR-RSU 018/2019, procedimento que teve como objetivo a análise da escolha, dentre as alternativas, do modelo de contratação da disposição final de rejeitos que *deverá refletir o melhor benefício quanto aos aspectos técnicos, econômicos, ambientais, sociais, entre outros, uma vez que a escolha equivocada poderá levar ao sobrepreço ou superfaturamento durante a execução contratual*. O procedimento foi realizado pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - IBRAOP, sendo que a unidade técnica concluiu pela manutenção da irregularidade apontada:

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



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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.

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.

58. Houve ofensa à competitividade, uma vez que, como se observa na própria ata de abertura do procedimento, apenas uma empresa participou do certame. Diante de todo o exposto, acorde com a unidade técnica, o MPC entende mantida a irregularidade apontada.

59. Diante do exposto, o MPC entende como ilegal a omissão da administração municipal em deixar de justificar a opção pela licitação sem parcelamento do objeto. Nesse sentido, devem ser responsabilizados os membros da comissão permanente de licitação, os Srs. **Pablo Luiz Santos de Castro, Joana D'arc de Faria Vieira e Regina do Carmo da Silva Emiliano,** que foram os autores do edital conforme ata de fls. 246/247. Deve ser também responsabilizada a Sra. **Cláudia Barroso Barros,** Procuradora do município, que, às fls. 274/275, aprovou a minuta do edital sem análise pormenorizada sequer dos itens que foram questionados na denúncia, configurando erro grosseiro a elaboração de parecer jurídico genérico, desconectado do contexto fático da licitação em especial que foi trazido pela denúncia perante o TCEMG.

### **Da exigência de licença de operação de estação de transbordo na fase de habilitação – Possível violação do art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/1993**

60. A unidade técnica, na análise inicial, entendeu que a exigência de licença de operação representaria uma restrição ao caráter competitivo, sendo que tal cobrança somente



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

deveria ser exigida da licitante vencedora do certame, após a adjudicação do objeto.

61. A Sr<sup>a</sup>. Soraia Vieira de Queiroz alegou o seguinte, *in 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 vênia, 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 vênia, 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.

62. A unidade técnica, no reexame, ratificou seu entendimento, *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.*

63. A análise da proposta técnica envolve a pontuação de vários itens, dentre eles a capacidade dos licitantes para execução do objeto contratado com a apresentação de licença de operação de estação de transbordo, em decorrência da própria natureza do serviço prestado.

64. Assim, em que pese o entendimento esposado pela unidade técnica, o MPC entende que a exigência de apresentação da licença de operação decorre da própria natureza do serviço prestado. Esses fatores afastam a possibilidade de se exigir apresentação da licença apenas do licitante vencedor do certame, exclusivamente, pois a análise das propostas ficaria prejudicada quanto a essa fase da prestação de serviços, sob pena de inviabilizar a operação do contrato, como bem fundamentou a responsável em sua defesa.

65. Conclui-se, portanto, que não haveria irregularidade na exigência da licença



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

como condição para participar da licitação, devendo ser afastada a irregularidade apontada pela unidade técnica.

### **Exigência de disponibilidade de dois caminhões compactadores – Possível violação do art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93**

66. Na análise inicial, a CFOSE entendeu que o veículo utilizado para a coleta e transporte dos resíduos sólidos urbanos deveriam ter uma capacidade mínima de 6 m<sup>3</sup>, não havendo necessidade de periodicidade diária em razão da produção de resíduos do município e, portanto, houve restrição à competitividade do certame.

67. A responsável alegou que a exigência, além de não restringir competitividade, vai de encontro à eficiência e segurança na prestação de serviço, ou seja, garantindo-se sua efetiva prestação.

68. A unidade técnica (CFOSE), no reexame, ponderou que o questionamento não foi sobre a quantidade de caminhões, mas sim a capacidade destes. Entendeu 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.

69. Apresentou ainda uma nova análise com base nos procedimentos de auditoria do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), sendo que a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. declarou que a coleta ocorre de segunda a sábado nos limites territoriais do município, em uma única viagem. Concluiu o seguinte:

Logo, seguindo os procedimentos do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, um caminhão compactador com capacidade de 8 m<sup>3</sup> ou 10 m<sup>3</sup>, 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 m<sup>3</sup> ocorreu restrição desnecessária de competitividade do certame, fato pelo qual esta Unidade Técnica opina pela persistência da irregularidade.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

70. No presente caso, conforme a manifestação da unidade técnica e visto se tratar de matéria de engenharia, deve ser considerada irregular a exigência de dois caminhões compactadores com capacidade de  $12m^3$ , sendo que um caminhão com capacidade de  $8m^3$  ou  $10m^3$ , com mais um caminhão reserva, seriam suficientes para atender a demanda do município de Guidoal.

71. O edital em análise foi produzido pela comissão permanente de licitação, conforme ata de fls. 246/247 e se originou da revisão do edital anterior, cujo pregão foi deserto, e o seu conteúdo foi definido já com o conhecimento das impugnações trazidas nessa denúncia e não houve justificativa mínima para a manutenção da cláusula em questão sobre a capacidade dos caminhões.

72. Em virtude desse contexto, deve ser considerada como erro grosseiro a conduta dos membros da CPL de manutenção da cláusula sobre a capacidade dos caminhões sem qualquer justificativa ou avaliação sobre o conteúdo da presente denúncia do qual tiveram conhecimento. Assim, devem ser responsabilizados com a aplicação de multa os Srs. **Pablo Luiz Santos de Castro**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e **Regina do Carmo da Silva Emiliano**, membro da Comissão Permanente de Licitação e Pregoeira.

73. Da mesma forma, deve ser responsabilizada a Sra. **Cláudia Barroso Barros**, Procuradora do município, por ter aprovado a minuta do edital (fls. 274/275), sem análise pormenorizada sequer dos itens que foram questionados na denúncia, configurando erro grosseiro a elaboração de parecer jurídico genérico, desconectado do contexto fático da licitação em especial que foi trazido pela denúncia perante o TCEMG.

**Exigência de disponibilidade mínima de dois caminhões do tipo roll on-off**  
**- Possível violação do art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93**

74. A unidade técnica entendeu como irregular a exigência de disponibilidade de pelo menos dois caminhões do tipo *Roll On Roll Off* em razão da capacidade de operação dos



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

caminhões ultrapassar a necessidade do município.

75. A Sr<sup>a</sup>. Soraia Vieira de Queiroz alegou que a exigência encontrava arrimo legal e jurídico, além de estar alinhada com uma correta, boa e eficaz prestação de serviço.

76. A empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. alegou que os contêineres (caçambas) do tipo roll on / roll off possuem capacidade volumétrica que variam de 35m<sup>3</sup> a 39m<sup>3</sup>, e são compostos de aço e reforços também deste material, com portas, travas e roletes.

77. No reexame, a unidade técnica manteve o apontamento ao verificar que a capacidade dos caminhões roll-on/roll-off seria de fato muito maior do que a quantidade de resíduos produzida no município, que era da ordem de 8 m<sup>3</sup> por dia, já compactado. A CFOSE analisou também a necessidade de estação de transbordo no tocante a veículos do tipo roll-on/roll-off, *verbis*:

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 m<sup>3</sup>.

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



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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.

78. Desse modo, acorde com a unidade técnica, o MPC entende que a exigência de dois caminhões contida no edital restringiu a participação no certame.

79. O edital em análise foi produzido pela comissão permanente de licitação, conforme ata de fls. 246/247 e se originou da revisão do edital anterior, cujo pregão foi deserto, e o seu conteúdo foi definido já com o conhecimento das impugnações trazidas nessa denúncia e não houve justificativa mínima para a manutenção da cláusula em questão sobre a capacidade dos caminhões.

80. Em virtude desse contexto, deve ser considerada como erro grosseiro a conduta dos membros da CPL de manutenção da cláusula sobre os caminhões roll on/roll off sem qualquer justificativa ou avaliação sobre o conteúdo da presente denúncia do qual tiveram conhecimento. Assim, devem ser responsabilizados com a aplicação de multa os Srs. Pablo Luiz Santos de Castro, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e Regina do Carmo da Silva Emiliano, membro da Comissão Permanente de Licitação e Pregoeira.

81. Da mesma forma, deve ser responsabilizada a Sra. Cláudia Barroso Barros, Procuradora do município, por ter aprovado a minuta do edital (fls. 274/275), sem análise pormenorizada sequer dos itens que foram questionados na denúncia, configurando erro grosseiro a elaboração de parecer jurídico genérico, desconectado do contexto fático da licitação em especial que foi trazido pela denúncia perante o TCEMG.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

### **Dano ao erário - Dos indícios de sobrepreço no cálculo do valor da tonelada de resíduos sólidos – Da necessidade de desmembramento do processo**

82. 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:

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

- Salvaterra – Vital Engenharia – Em Juiz de Fora a cerca de 150 Km de Guidoal;
- 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 40m<sup>3</sup>, 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.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

83. A responsável alegou que o indício de sobrepreço *não possui substrato técnico e jurídico* e que seria necessário a elaboração de uma perícia contábil, uma vez que o próprio relatório técnico teria alertado para o risco de se apurar superfaturamento sem que seja realizada perícia, em virtude dos princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal.

84. A CFOSE, no reexame, alegou que a defendente não trouxe argumentos técnicos que pudessem justificar os preços contratados *bem como a superestimativa de resíduos contemplada no Termo de Referência e apontada por esta Unidade Técnica em suas análises*. Sobre o tema, transcreve-se excerto do bem lançado relatório elaborado pela Coordenadoria, *verbis*:

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



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

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 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



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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.

| Período 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                         |



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

|                                            |               |               |                |
|--------------------------------------------|---------------|---------------|----------------|
| 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)

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.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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.

85. Em análise complementar, após a manifestação da empresa contratada, a Unidade Técnica analisou o conteúdo da defesa com relação aos indícios de sobrepreço indicados no relatório anterior.

86. A CFOSE destacou que a defesa da empresa apenas complementou a defesa apresentada pelo sócio gestor da mesma, ratificando as informações e que foram acrescentados *argumentos que pouco destoaram do teor já declinado a essa Corte, vez que a empresa prestadora dos serviços se limitou a participar e vencer o certame, não tendo participação ou se imiscuindo na fase interna, nas razões ou motivos administrativos para a estruturação do edital.*

87. **A unidade técnica destacou a necessidade de apuração através da realização de uma auditoria, com o exame mais aprofundado dos dados.** Nesse sentido, o MPC entende que, quanto ao dano ao erário, que seja desmembrado desse processo para outro



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

processo apartado para apuração de eventual dano ao erário na execução do contrato ora analisado.

88. A empresa contratada, chamada aos autos, não apresentou a documentação mencionada no parágrafo anterior, para comprovar a adequação dos preços contratados e pagos, alegando que não poderia ser responsabilizada por atos que seria de exclusiva responsabilidade do poder público.

89. Por outro lado, constatou-se que os agentes públicos responsáveis ainda não foram citados da nova metodologia de cálculo apresentada pela unidade técnica após a manifestação da empresa contratada.

90. Assim, diante do exposto, o MPC entende, com relação ao ressarcimento dos valores supostamente pagos irregularmente, que o processo deverá ser desmembrado para que a questão seja devidamente enfrentada em processo de auditoria, a ser autorizada pela Presidência..

91. Por fim, diante das ilicitudes detectadas nesse processo e da iminência de encerramento da vigência do contrato decorrente do pregão presencial analisado, em 31/12/2021, o MPC entende que o Tribunal de Contas deverá determinar aos atuais gestores do Município Guidoal que não prorroguem o contrato celebrado com a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda., com previsão de término em dezembro de 2021, e para que realizem nova licitação, evitando-se as ilegalidades reconhecidas nesse processo, formatando melhor a forma de licitar, seja em relação a eventual parcelamento, seja em relação à faixa de preço aceitável para esse tipo de serviço.

### CONCLUSÃO

92. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA:**

a) pela tramitação prioritária do processo diante da iminência do fim do contrato derivado do pregão presencial em apuração, para que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais possa orientar a próxima contratação dos serviços



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

público de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final dos resíduos;

b) pela extinção da punibilidade em relação à Sra. Joana D'arc de Faria Vieira, em virtude do seu falecimento;

c) pela irregularidade do Pregão Presencial nº 71/2017, quanto aos itens abaixo descritos, com aplicação de **multa** ao Srs. **Pablo Luiz Santos de Castro**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, **Regina do Carmo da Silva Emiliano**, membro da Comissão Permanente de Licitação e Pregoeira (fls. 246/247) e **Cláudia Barroso Barros**, Procuradora do município (fls. 274/275):

b.1) ausência de justificativa para o não parcelamento do objeto, em violação do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93;

b.2) exigência, sem justificativa, 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, em violação do art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93;

b.3) exigência, sem justificativa, de disponibilidade de pelo menos dois caminhões do tipo roll on-off, em violação do art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93;

d) pela expedição de determinação para que a Administração do Município de Guidoal não prorrogue o contrato celebrado com a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda., com previsão de término em dezembro de 2021, e para que realize nova licitação, evitando as ilegalidades reconhecidas nesse processo, formatando melhor a forma de licitar, seja em relação a eventual parcelamento, seja em relação à faixa de preço aceitável para esse tipo de serviço;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

e) pelo desmembramento do processo com relação ao ponto controvertido sobre eventual dano ao erário nos pagamentos efetuados no período de janeiro de 2018 a dezembro de 2021, com a realização de apuração adequada via auditoria cuja necessidade foi salientada pelo CFOSE;

É o parecer.

Belo Horizonte, 14 de julho de 2021.

**DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES**

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais  
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)