



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Processo n.: 1058832
Referência: 2019
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Consórcio Regional de Saneamento Básico - CONSANE

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os presentes autos de Denúncia, proposta por Locdrive Ltda-EPP, pessoa jurídica de direito privado, em face de supostas irregularidades no Pregão Presencial 01/2019, promovido pelo Consórcio Regional de Saneamento Básico - CONSANE, que tem como objeto a *“contratação de empresa especializada, devidamente regularizada e ambientalmente adequada, para a prestação de serviços continuados de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos de Cana Verde, Candeias, Ijaci, Ingai, Lavras, Luminárias, Nepomuceno e Ribeirão Vermelho, todos municípios membros do CONSANE, abrangendo as etapas de transbordo, transporte e disposição final, sob regime de empreitada, com o fornecimento de materiais, equipamentos de apoio, mão de obra, e preços unitários por medição”*.
2. Em breve síntese, sustenta a Denunciante que o Edital do Pregão Presencial possui vícios, quais sejam:
 - a) insuficiência de exigências de qualificação técnica, em inobservância ao art. 30, II, da Lei 8.666/93, e ofensa ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa;
 - b) inexistência de projeto básico com elementos suficientes para a elaboração do orçamento e especificação do objeto a ser contratado;
 - c) exigência de instalação e operação de estação de transbordo, que significaria restrição indevida ao caráter competitivo do certame.
3. Em face das irregularidades, a Denunciante requereu, preliminarmente, fosse determinada a suspensão do certame e, ao final, a correção das irregularidades apontadas e a reabertura do prazo de apresentação das propostas, nos termos do art. 21, §4º, da Lei 8.666/93.
4. A inicial (f. 2/22 da peça n. 10) veio acompanhada dos documentos de f. 23/135.
5. O Conselheiro Presidente recebeu a denúncia à f. 140 da peça n. 10.
6. Por meio do despacho de f. 142/143 da peça n. 10, o Conselheiro Relator determinou a intimação do Presidente do CONSANE, Sr. José Cherem, e da subscritora do Edital, Sra. Daniela de Fátima Pedroso, para que apresentassem os esclarecimentos prévios e os documentos que entendessem pertinentes acerca



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

das questões abordadas na Denúncia, bem como encaminhassem cópia integral do procedimento licitatório.

7. Em atendimento ao despacho, o CONSANE juntou aos autos os documentos referentes ao processo licitatório e, nas f. 154/170 da peça n. 14, manifestou-se nos seguintes termos, em síntese:
 - a) que a Denunciante não apresentou os documentos que provam a existência da pessoa jurídica e a comprovação de que os signatários tem habilitação para representá-la (art. 301, §2º, RI-TCEMG);
 - b) em relação à alegação de insuficiência de exigências de qualificação técnica, que o Edital do certame foi retificado após a realização de pedidos de esclarecimento de duas empresas interessadas, de forma que a quantidade mínima de comprovação de capacidade técnico-operacional, que estava acima de 50% do previsto no certame, foi alterada para se adequar ao entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), estando as razões técnicas devidamente fundamentadas no processo de licitação;
 - c) em relação à alegação de inexistência de Projeto Básico, que o projeto básico consta do Anexo I, com todas as especificações técnicas legais;
 - d) em relação à alegação de ilegalidade do item 5.2.3.1. do Anexo I do Edital, que prevê a exigência de instalação e operação de estação de transbordo, que a exigência do edital é que a instalação deverá ocorrer em área passível de ser licenciada, e não que a licitante já deverá instalar a estação antes do licenciamento, o que seria vedado por lei;
 - e) que o processo licitatório realizado obteve sucesso na garantia dos princípios da competitividade e da economicidade, contando com a participação de 05 (cinco) empresas, o que comprovaria que não houve violação aos princípios da competitividade e da isonomia, bem como que houve uma redução de 20% no menor preço obtido por tonelada de lixo tratado.
8. Em função dos argumentos apresentados, requereu, preliminarmente, a rejeição da Denúncia, por ausência de pressuposto de sua constituição, e, no mérito, a sua improcedência, nos termos do art. 332 do CPC.
9. Em análise técnica (peça n. 6), a 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia se manifestou:
 - a) pela improcedência da Denúncia quanto à alegação de irregularidade na exigência de qualificação técnica do Edital, entendendo que a exigência de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares àqueles de maior relevância e valor significativo é uma prerrogativa da Administração, desde que seja feita em quantitativos razoáveis e que não venham a restringir a participação de potenciais licitantes;
 - b) pela procedência da Denúncia quanto à alegação de insuficiência dos elementos necessários ao Projeto Básico, asseverando que o Anexo I do Edital, apesar de prever a população dos municípios envolvidos e o volume dos resíduos estimados, deixou dúvidas quanto ao local para a localização da estação de transbordo e sobre a definição dos locais prováveis de aterros sanitários, de forma que a insuficiência das informações técnicas poderia comprometer a igualdade de condições entre os licitantes e onerar o valor das propostas apresentadas;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

-
- c) pelo possível sobrepreço nos serviços de transbordo, transporte e disposição final dos resíduos sólidos urbanos em função da insuficiência de elementos no projeto básico.
10. Em função dos apontamentos realizados, o Setor Técnico opinou pela suspensão do certame.
 11. Em decisão juntada à peça n. 7, o Conselheiro-Relator ressaltou a impossibilidade de suspensão liminar do certame, verificando já ter sido celebrado o Contrato 01/2019, motivo pelo qual considerou prejudicado o pedido liminar.
 12. Posteriormente, vieram os autos ao Ministério Público de Contas, que, em sua manifestação preliminar, não realizou aditamentos à Denúncia e requereu a citação do Presidente do CONSANE, Sr. José Cherem, e da subscritora do Edital, Sra. Daniela de Fátima Pedroso, a fim de que apresentassem defesa, em especial sobre a tese de insuficiência de elementos essenciais no Projeto Básico do certame e sobre o possível sobrepreço nos serviços.
 13. Nas peças n. 23 e 27, o CONSANE, a sr.^a Daniela de Fátima Pedroso e o sr. José Cherem apresentaram defesa.
 14. Em seguida, a 1^a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia apresentou relatório técnico, com a seguinte conclusão:

III - CONCLUSÃO

Isto posto, entende-se que: O sobrepreço apontado por esta Unidade Técnica ficou confirmado com a contratação dos serviços pelo valor de R\$155,56 a tonelada; que é muito inferior ao valor de R\$212,88 orçado pelo Consórcio. Entretanto este sobrepreço não configurou dano ao erário em função deste valor contratado ser inferior ao valor citado como referência por esta Unidade Técnica de R\$170,95 a tonelada. As justificativas apresentadas pela Defesa em relação aos locais de implantação da estação de transbordo e do aterro sanaram o apontamento em relação ao projeto básico.

IV - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em face de todo exposto, tendo em vista que os responsáveis já foram citados e não trouxeram documentação ou justificativas capazes de sanar a irregularidade de existência de sobrepreço no orçamento base da licitação, fato corroborado pelo preço contratado próximo ao preço referencial indicado por esta Unidade Técnica em sua análise inicial, entende-se que ficou caracterizada grave infração à Lei, mesmo que não tenha sido concretizado o superfaturamento, fato pelo qual opina-se pela aplicação, conforme art. 318 do regimento interno, de multa de até 100% de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos) aos responsáveis.

15. Ato contínuo, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.
16. É o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

FUNDAMENTAÇÃO

17. Inicialmente, é oportuno esclarecer que o pregão é incompatível com a complexidade do serviço licitado, o qual envolve transbordo, transporte e disposição final de resíduos sólidos.
18. Conforme preceitua o parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002, o pregão é a modalidade de licitação para contratar bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de qualidade e desempenho possam ser objetivamente definidos no Edital, por meio de especificações usuais no mercado.
19. O Tribunal de Contas de Minas Gerais já se manifestou a respeito da eleição do pregão para licitações envolvendo gerenciamento de resíduos sólidos. Contudo, nos casos concretos analisados, a instalação e gerenciamento do aterro sanitário não faziam parte do objeto, mas somente a operação do aterro, a saber:

Quanto a irregularidade atinente à adoção da modalidade pregão, a Unidade Técnica, em seu último relatório de fls. 121/124, entendeu que era regular a adoção dessa modalidade licitatória para o Pregão Presencial n. 42/18, uma vez que o objeto licitado não envolvia a operação do aterro sanitário, mas somente a coleta e o transporte dos resíduos domiciliares até o aterro localizado no Município de Betim, enquadrando-se, portanto, como serviço de engenharia de natureza comum. Concluiu, assim, pela regularidade do presente ato convocatório, o que foi ratificado pelo Ministério Público de Contas no parecer de fls. 126/127. De fato, verifica-se que o objeto do edital do Pregão Presencial n. 42/18 trata somente de locação de caminhões especializados para a coleta de resíduos sólidos, com o auxílio de pessoal habilitado e “garis”, visando o transporte até o aterro sanitário de Betim, excluídos os fatores de complexidade da natureza do serviço, quais sejam a capina manual e química, varrição, coleta de lixo hospitalar, entre outros. Nesse sentido importante destacar que, de acordo com o art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 10.520/02, “consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”. Com efeito, o objeto licitado no referido edital trata de serviços de engenharia sem complexidade técnica, podendo ser enquadrado como serviço comum de coleta de resíduos sólidos urbanos e de transporte até o aterro sanitário do Município de Betim, visto que não é necessário conhecimento especializado para a sua execução, sendo, portanto, adequada a adoção da modalidade pregão, nos moldes do art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 10.520/02. [EDITAL DE LICITAÇÃO n. 1054035. Rel. CONS. CLÁUDIO TERRÃO. Sessão do dia 05/09/2019. Disponibilizada no DOC do dia 09/10/2019.] Trecho extraído do inteiro teor.

4. Diante da justificativa técnica apresentada, conclui-se pela adequação da modalidade pregão para contratação de prestação dos serviços objeto do certame, porquanto a complexidade de um objeto não obsta a possibilidade de caracterizá-lo como serviço comum.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

No termo de referência anexado ao edital, pude constatar a descrição das atividades referentes à operação de destinação final de resíduos sólidos urbanos em aterro sanitário, sendo apontada a localização da área em que seria promovida a implantação do aterro, o tipo de material a ser utilizado para sua construção, os equipamentos e a metodologia necessários à execução dos serviços, os critérios adotados relativamente ao controle sobre os materiais lançados e a execução dos serviços, além das diretrizes básicas a serem observadas para manutenção dos sistemas de drenagem, de aterramento, recobrimento dos resíduos e capeamento final. [DENÚNCIA n. 965751. Rel. CONS. GILBERTO DINIZ. Sessão do dia 01/10/2020. Disponibilizada no DOC do dia 19/11/2020.] Trecho extraído do inteiro teor.

20. Vale destacar, inclusive, que um dos pontos questionados na Denúncia foi justamente a ausência de especificações técnicas acerca da localização da instalação do aterro sanitário, que é parte do objeto licitado, o qual, conforme será abordado adiante, depende de estudo de impacto ambiental e do respectivo relatório a serem realizados previamente à construção do aterro, fatores esses que corroboram a complexidade do serviço e, portanto, a inadequação do pregão como modalidade licitatória.
21. Dito isso, o Ministério Público de Contas recomenda ao CONSANE e a todos os municípios que o integram que, nas próximas licitações para contratação de objeto igual ou semelhante ao licitado no Pregão 1/2019, utilizem modalidade compatível com a complexidade do objeto.

I) Irregularidade do projeto básico

22. A denunciante afirmou que o projeto básico não forneceu informações suficientes sobre a dimensão do transbordo, a área necessária, o prazo para implantação e o local para onde os resíduos deverão ser transportados até que o aterro seja licenciado e implantado, de modo que essa omissão dificulta a elaboração de propostas.
23. Na defesa apresentada foi afirmado, em síntese, que o projeto básico apresenta todas as especificações técnicas e exigências legais previstas no art. 6º, IX, da Lei 8.666/93. Alegou-se, ainda, que a indefinição quanto ao local para fixação da estação de transbordo e para aterro sanitário teve por intenção estimular a competitividade entre as empresas interessadas, deixando a cargo destas a eleição do local mais apropriado.
24. Nesse ponto, importa transcrever a descrição do objeto feita no item 2.1.7 do Edital:

Quanto à disposição final em aterro Classe II-A, o aterro deve ser licenciado pela Superintendência Regional de Meio Ambiente de Minas Gerais para sua operação, a fim de garantir que o mesmo tenha sido construído de acordo com as normas técnicas de engenharia pertinentes e que as concorrentes possuam as mínimas condições necessárias para se incumbirem da execução



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

tecnicamente perfeita do serviço, com mínimo de risco ao meio ambiente e à saúde da população.

25. O item 2.1.7 do Edital, portanto, revela que o licenciamento ambiental e a construção do aterro, além do gerenciamento deste, são partes integrantes do serviço licitado.
26. A construção de aterro para resíduos sólidos, nos termos do inciso VIII do art. 3º da Lei 12.305/2010, deve observar normas operacionais específicas de modo a evitar danos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.
27. Além disso, uma vez que o aterro será construído com o fim de dar destinação final à matéria que vulgarmente é conhecida como “lixo doméstico”, a definição do local onde será instalado deve ser estrategicamente pensada, sobretudo do ponto de vista de se minimizar os riscos à saúde pública e os danos ao meio ambiente.
28. Portanto, de plano, é possível concluir que assiste razão à denunciante, uma vez que a competência para definição do local onde o aterro será instalado é do CONSANE. Isso não apenas pelo fato de que a omissão do Edital dificulta a elaboração das propostas, mas também em razão de o empreendimento ser potencialmente causador de significativa degradação ao meio ambiente e oferecer riscos à saúde pública.
29. Portanto, a definição do local onde o aterro deveria ser construído é matéria de ordem pública que jamais poderia ter sido delegada ao particular, no caso, às licitantes, uma vez que se trata de ato que afeta genuinamente o interesse público primário.
30. O local de instalação do aterro deve seguir normas operacionais específicas dispostas na NBR 8419/1992. A respeito dispõe o item 5.1.4 da referida norma:
 - 5.1.4 Caracterização do local destinado ao aterro sanitário
 - 5.1.4.1 Critérios básicos para a seleçãoNa justificativa da escolha do local destinado ao aterro sanitário, deve ser considerado o seguinte:
 - a) zoneamento ambiental;
 - b) zoneamento urbano;
 - c) acessos;
 - d) vizinhança;
 - e) economia de transporte;
 - f) titulação da área escolhida;
 - g) economia operacional do aterro sanitário (jazida, etc.);
 - h) infra-estrutura urbana;
 - i) bacia e sub-bacia hidrográfica onde o aterro sanitário se localizará.
31. Essa decisão, vale ressaltar, tem implicações, inclusive, na definição do ente competente para fins do necessário licenciamento ambiental.¹

¹ DELIBERAÇÃO NORMATIVA COPAM Nº 213, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

32. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas conclui pela completa irregularidade do procedimento licitatório de construção do aterro para resíduos sólidos, desde a escolha da modalidade de licitação até a definição do local em que deveria ser feito o empreendimento e os procedimentos técnicos e ambientais para tanto.
33. Portanto, é procedente a denúncia no que se refere à falha da elaboração de projeto básico, sendo que a omissão observada no instrumento convocatório pode ter dificultado a elaboração das propostas pelas licitantes e prejudicado a competitividade do certame, devendo os responsáveis pela licitação serem penalizados pelas irregularidades detectadas.

II) Sobrepreço dos itens licitados e dano ao erário

34. A 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia observou que a planilha estimativa de preços previa o valor de R\$212,88 por tonelada de resíduo. Porém, além de outras contratações celebradas por outros municípios terem sido concretizadas por valores expressivamente inferiores, o valor finalmente contratado pelo CONSANE no Pregão 01/2019 foi de R\$158,00 por tonelada, fato que indica sobrepreço da planilha estimativa.
35. Sobre o apontamento, porém, a defesa e o Setor Técnico confirmaram a ausência de dano ao erário, uma vez que os valores efetivamente contratados foram dentro dos padrões usuais de mercado.
36. Em que pese a ausência de dano erário, é certo que a planilha estimativa de preços deve espelhar o real cenário do mercado, a fim de balizar a Administração Pública do que seja a proposta mais econômica.
37. A jurisprudência do TCE-MG é no sentido de que o sobrepreço aferido em planilha estimativa, embora caracterize irregularidade, não deve ensejar a aplicação de multa aos agentes responsáveis nas hipóteses em que inexistir dano ao erário:

EDITAL DE LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE MANUTENÇÃO DOS ATIVOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. IRREGULARIDADES. EXIGÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE VISITA TÉCNICA. APRESENTAÇÃO DAS PLANILHAS DE PREÇOS POR MEIO DE DOCUMENTO ELABORADO NO EXCEL. OBRIGATORIEDADE DE APRESENTAÇÃO DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA REGISTRADOS NO CREA. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO CONCOMITANTE DA DOCUMENTAÇÃO DE CREDENCIAMENTO E

Art. 3º Não serão licenciados pelos municípios, ainda que constantes do anexo único, os empreendimentos e atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local:

II - cuja ADA ou AID ultrapasse os limites territoriais do município, salvo quando houver delegação de execução da atribuição licenciatória;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

DA PROPOSTA DE PREÇOS. SOBREPREGO NO ORÇAMENTO ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. INEXISTÊNCIA DA PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS. AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DOS BENEFÍCIOS DE DESPESAS INDIRETAS (BDI). LANÇAMENTO DE INFORMAÇÕES NO SISTEMA INFORMATIZADO DO GEO-OBRA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES. (...) 5. Embora a existência de sobrepreço no orçamento estimado da contratação e a ausência de planilhas de custos unitários caracterizem irregularidades, no caso examinado nos autos, o valor efetivamente contratado pelo Poder Público, obtido após a fase de lances, ficou abaixo do preço médio de mercado, inexistindo, portanto, superfaturamento a ensejar a aplicação de penalidades aos responsáveis pela condução do certame. (...) [EDITAL DE LICITAÇÃO n. 952110. Rel. CONS. GILBERTO DINIZ. Sessão do dia 13/04/2021. Disponibilizada no DOC do dia 19/05/2021.]

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO. LOCAÇÃO DE CAMINHÕES E CONTÊINERES PARA COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS. APONTAMENTO DE SUPOSTO PREJUÍZO AO ERÁRIO. COMPROVADA A AUSÊNCIA DE SOBREPREGO. CUSTO DA CONTRATAÇÃO INFERIOR AO DE EVENTUAL AQUISIÇÃO DOS BENS LOCADOS. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS. 1. Não configura dano ao erário a realização de licitação na modalidade pregão para a locação de bens destinados à coleta de resíduos sólidos, se o valor contratado é inferior ao que foi apontado na prévia cotação de preços. 2. A fim de avaliar se a aquisição de bens pela Administração Pública mostra-se mais vantajosa do que a locação, é imprescindível considerar as despesas decorrentes da aquisição, tais como a guarda e manutenção desses bens, sua vida útil, possibilidade de quebra, etc. [REPRESENTAÇÃO n. 1047610. Rel. CONS. DURVAL ANGELO. Sessão do dia 24/02/2021. Disponibilizada no DOC do dia 13/04/2021.]

38. Portanto, em que pese a ausência de dano aparente ao erário, o Ministério Público de Contas recomenda à CONSANE e aos municípios que o integram que, nas futuras licitações, elaborem pesquisa de mercado e a respectiva planilha de preços espelhando exatamente o que é praticado no mercado, a fim de que a proposta mais vantajosa seja a contratada pela Administração Pública.

CONCLUSÃO

39. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas requer a aplicação de multa pessoal ao Presidente do CONSANE, Sr. José Cherem, e à subscritora do Edital, Sra. Daniela de Fátima Pedroso, no valor de R\$20.000,00 (vinte mil reais) cada, tendo em vista que a omissão do projeto básico maculou todo o processo licitatório Pregão 01/2019, com base no art. 85, inciso II, da Lei Complementar 102/2008.
40. É o parecer.

Belo Horizonte, 26 de abril de 2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente e disponível no SGAP)