



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

**Processo nº:** 1.144.862  
**Natureza:** Denúncia  
**Denunciante:** KTM Administração e Engenharia Ltda.  
**Jurisdicionado:** Poder Executivo do Município de Nova Serrana  
**Relator:** Conselheiro Substituto Hamilton Coelho

**MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR**

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Trata-se de Denúncia apresentada pela empresa KTM Administração e Engenharia Ltda. em face de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 06/2023 – Procedimento Licitatório nº 09/2023, deflagrado pelo Município de Nova Serrana, que tem por objeto a “contratação de empresa especializada, devidamente regularizada e ambientalmente adequada, para a prestação de serviços continuados de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos”, com valor estimado de R\$13.356.720,00 (treze milhões, trezentos e cinquenta e seis mil, setecentos e vinte reais).
2. O Denunciante aduz que o objeto envolve o **transporte**, o **tratamento** e a **disposição final de resíduos sólidos**, esclarecendo que a disposição final dos resíduos abarca a operação e o monitoramento de aterro sanitário, incluída a mão de obra e os equipamentos.
3. Em breve síntese, ele alega ser irregular a aglutinação dos serviços licitados em lote único; a formulação de exigências ilegais e excessivas na fase de habilitação e a exigência ilegal de que a licitante vencedora fosse detentora de aterro sanitário.
4. Inicialmente os autos foram apreciados pela 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (1ª CFM), que concluiu pela improcedência da Denúncia (Peça nº 11 do SGAP).
5. Todavia, nos termos dos arts. 47 e 49 da Resolução Delegada TCEMG nº 02, de 2023, a matéria tratada nos presentes autos compete à Diretoria de Fiscalização de Matérias



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Especiais, notadamente à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CFOSE).

6. Assim, visando ao adequado exame da matéria, este *Parquet* de Contas requereu que o processo fosse remetido à Unidade Técnica competente, o que foi atendido por V. Exa. em despacho exarado à Peça nº 14 do SGAP.

7. Os autos foram então remetidos à CFOSE, que, embora tenha concluído pela procedência parcial da Denúncia, propôs a expedição de recomendações aos gestores e o arquivamento dos autos (Peça nº 15 do SGAP).

8. Após, vieram os autos a este Ministério Público de Contas, nos termos do art. 66, § 2º, da Resolução TCEMG nº 24, de 2023, Regimento Interno.

9. É o relato do necessário.

### FUNDAMENTAÇÃO

10. Conforme relatado, o Denunciante alega que o certame está maculado pelos seguintes vícios:

- a) Indevida aglutinação de serviços em lote único;
- b) Exigências ilegais e excessivas na fase de habilitação; e
- c) Exigência ilegal e excessiva de que a licitante vencedora seja detentora de aterro sanitário.

11. Ao apreciar as alegações da Denúncia, a CFOSE entendeu serem procedentes os apontamentos elencados nas alíneas 'a' e 'b' e improcedente aquele descrito na alínea 'c'. Apesar da procedência parcial da denúncia, a Unidade Técnica entendeu ser suficiente a expedição de recomendação aos responsáveis, concluindo pelo arquivamento dos autos.

12. Conquanto este Órgão Ministerial concorde com a manifestação técnica no que concerne à procedência parcial da denúncia, diverge da conclusão apresentada com



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

relação aos apontamentos elencados nas alíneas 'a' e 'b', pelas razões e motivos que passa a expor.

#### a) Da indevida aglutinação de serviços em lote único

13. A licitação em apreço visa à contratação de empresa para a prestação de serviços continuados de gerenciamento de resíduos sólidos oriundos da limpeza urbana e da coleta domiciliar, envolvendo o transporte, o tratamento e a disposição final desses resíduos.

14. Nos termos da Denúncia, a aglutinação, em lote único, de serviços altamente complexos e distintos entre si, viola os princípios da ampla competitividade, da economicidade e da isonomia, além de não representar ganho em escala na contratação.

15. O Denunciante argumenta que o parcelamento do objeto era regra mandatória prevista na extinta Lei nº 8.666, de 1993, de tal sorte que, quando técnica e economicamente viável, a sua adoção é obrigatória.

16. Ao analisar a questão, a CFOSE abordou a necessidade de elaboração de um estudo, por parte da Administração Pública, com vistas a analisar o parcelamento dos serviços, adotando-se a solução mais vantajosa economicamente. Ponderou, contudo, que “não há nos autos qualquer indício de que tal estudo tenha sido realizado”.

17. A Unidade Técnica analisou, ainda, a justificativa constante do Termo de Referência para a aglutinação dos serviços em lote único, concluindo que ela é **insuficiente e incapaz de comprovar que o parcelamento dos serviços seria antieconômica.**

18. Com efeito, percebe-se que o edital em apreço aglutinou o serviço de transporte com o de tratamento e disposição de resíduos sólidos, os quais possuem características distintas entre si. Enquanto o primeiro representa baixa complexidade, o serviço de tratamento e disposição de resíduos sólidos é considerado de alta complexidade por envolver atividades específicas como a logística de recepção, pesagem e compactação dos rejeitos, monitoramento ambiental, controle topográfico e geotécnico do aterro, dentre outras, exigindo, portanto, *expertise*, recursos específicos e equipe técnica preparada e multidisciplinar para a execução satisfatória do serviço.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

19. Desse modo, pela própria natureza dos serviços, existe uma gama significativa de empresas aptas a prestar o serviço de transporte de resíduos sólidos, ao passo que para o serviço de tratamento e disposição desse resíduo há um universo reduzido.

20. Nesse cenário, importa considerar que a Lei nº 8.666, de 1993, vigente à época do certame, definia o parcelamento como regra para as licitações, consoante previsão constante do seu art. 23, vejamos:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

§ 1º 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.

21. A jurisprudência sobre o tema é pacífica em considerar o parcelamento do objeto como regra e, na hipótese de haver impossibilidade técnica ou econômica de o fazê-lo, é necessária a apresentação de justificativas fundamentadas no procedimento licitatório. Nesse sentido, citamos os Acórdãos 1732/2009, 2389/2007, 10049/2018, todos do Tribunal de Contas da União (TCU).

22. No âmbito estadual, esse Tribunal possui diversos julgados no mesmo sentido e, para fins meramente elucidativos, tomaremos como exemplo o acórdão exarado na Denúncia nº 838.601:

3) Do texto legal (art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93) depreende-se que **a divisibilidade é a regra e só pode ser evitada quando for técnica ou economicamente inviável**. Logo, **cabe à Administração, caso opte pelo não parcelamento, justificar se algum dos fatores impeditivos encontra-se presente no caso concreto**.

23. No caso em análise, o Termo de Referência<sup>1</sup> apresenta a seguinte justificativa para a aglutinação do objeto em lote único:

---

<sup>1</sup> Disponível em: [https://www.novaserrana.mg.gov.br/editais/edital\\_15010359.pdf](https://www.novaserrana.mg.gov.br/editais/edital_15010359.pdf)



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

**3.9** É um objeto cuja natureza não permite o parcelamento, em virtude de possível desvantagem a administração pública no momento da fiscalização do contrato, por tratar-se de um serviço comum, não há prejuízos para Administração Pública optar pelo o menor preço Global, tendo em conta ainda vantagem, visto que facilitará o gerenciamento do contrato, e não implicará em desvantagens quanto a competitividade, visto que já estabelece um valor máximo de contratação.

**4.0** O fracionamento do objeto não se mostra viável na presente contratação, em virtude das suas características e suas obrigatórias interações, que impossibilitam a atribuição, a diferentes contratadas, eventual responsabilidade por meio de danos ou por defeito de execução. Ademais, mostra-se antieconômico e por demais elevado o custo de mobilização de diferentes empresas para executar parcelas individuais e distintas dos serviços que se pretende contratar, fosse essa a escolha da Administração. Além das razões acima enumeradas, a contratação por preço global ensejará o planejamento e a racionalização do trabalho, a melhor gestão dos contratos, o adequado cumprimento de prazos e padrões de qualidade, além da atribuição de responsabilidade pelos os serviços executados.

24. Embora o edital tenha trazido uma justificativa para o não parcelamento do objeto, acorde com a manifestação da Unidade Técnica, entendemos que elas são insuficientes, uma vez que não foram apresentados dados que comprovem a antieconomicidade da divisão do objeto. Percebe-se que a Administração cita uma “possível desvantagem”, alega ser “antieconômico e por demais elevado o custo de mobilização de diferentes empresas para executar parcelas individuais”, mas não consta dos autos estudo que demonstre esses alegados impeditivos à observância normativa do parcelamento do objeto.

25. Assim, entendemos que o não parcelamento do serviço de transporte e dos serviços de tratamento e a disposição final dos resíduos sólidos podem ter acarretado restrição à ampla competitividade e, conseqüentemente, antieconomicidade dos preços das propostas.

26. Divergimos do estudo empreendido pela Unidade Técnica no tocante à mera expedição de recomendação aos gestores, sobretudo considerando que não há nos autos elementos suficientes para afastar a irregularidade de imediato.

27. Essa Corte de Contas não pode abrir mão de suas competências constitucionais e presumir a ausência de prejuízo advindo da contratação com base no desconto auferido no valor do contrato, sem considerar se o valor constante no orçamento de referência e o valor final contratado seguiram os preços usuais de mercado.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

28. Destarte, diante da irregularidade constatada, este Ministério Público de Contas entende ser necessária a **citação dos responsáveis** para que apresentem os estudos técnicos que conduziram à decisão pelo não parcelamento do objeto e comprovem que não houve prejuízo aos cofres municipais advindos dessa escolha.

#### **B) Das exigências ilegais e excessivas na fase de habilitação**

29. O Denunciante alega que os subitens 17.2.4.5.3, 17.2.4.5.2.4 e 17.2.4.5.2.5 do instrumento convocatório são ilegais por exigirem a apresentação de licenças e licenciamentos ambientais como requisito de habilitação.

30. A CFOSE analisou o apontamento e reconheceu ser irregular a exigência de comprovação de licença ambiental como requisito de habilitação, ponderando que tal exigência deve ser formulada ao vencedor da licitação.

31. Além disso, a Unidade Técnica citou julgados do TCU nesse sentido, os quais, pela pertinência temática, reproduziremos também neste parecer:

**Acórdão n. 2872/2014-Plenário. ENUNCIADO:** A documentação probatória de qualificação ambiental, quando exigida na licitação, precisa ser apresentada apenas pela vencedora do certame, após a adjudicação do objeto e previamente à celebração do contrato. Dos proponentes, pode ser requisitada somente declaração de disponibilidade da documentação ou de que a empresa reúne condições de entregá-la no momento oportuno.

**Acórdão n. 1010/2015-Plenário. ENUNCIADO:** A exigência de apresentação de licença ambiental de operação, como requisito para qualificação técnica, é ilegal. O art. 30, e incisos, da Lei 8.666/1993 são claros ao especificar os documentos que podem ser demandados dos licitantes, entre os quais não se encontra a licença de operação.

**Acórdão n. 6306/2021-Segunda Câmara. ENUNCIADO:** É irregular a exigência de comprovação de licença ambiental como requisito de habilitação, pois tal exigência só deve ser formulada ao vencedor da licitação. Como requisito para participação no certame, pode ser exigida declaração de disponibilidade da licença ou declaração de que o licitante reúne condições de apresentá-la quando solicitado pela Administração.

32. Embora tenha considerado procedente o apontamento, o estudo técnico considerou que, no caso concreto, não teria havido prejuízo efetivo à competitividade em razão da participação de 4 licitantes concorrentes.

33. Embora este *Parquet* concorde com a Unidade Técnico no que atine à



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

irregularidade da exigência de licenças e licenciamentos ambientais na fase de habilitação, diverge do entendimento de que a participação de 4 empresas no certame, por si só, seja suficiente para afastar a potencial restrição à competitividade.

34. É preciso ponderar que esta não é a única irregularidade verificada nos autos e que ambas possuem caráter restritivo.

35. Demais disso, deve-se considerar que foi inobservada a regra de parcelamento do objeto, de modo que, para a licitação do serviço de transporte de resíduos sólidos, não é cabível o raciocínio da CFOSE de que o “objeto é bastante especializado, que envolve altos custos fixos e, portanto, reduzido número de participantes no mercado”.

36. Em verdade, considerando os diferentes níveis de complexidade entre os serviços de transporte e os de tratamento e destinação de resíduos sólidos, é natural que existam muitas empresas no mercado capazes de executar o primeiro, uma quantidade menor de empresas capazes de executar o segundo e uma quantidade ainda menor de empresas capazes de executar ambos.

37. Desse modo, novamente aqui entendemos ser precoce o encerramento do processo com mera expedição de recomendação aos gestores, motivo pelo qual concluímos pela necessidade de **citação dos responsáveis** para apresentação de esclarecimentos e das justificativas que entenderem pertinentes.

### CONCLUSÃO

38. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas **OPINA** pela citação dos responsáveis pelo Pregão Eletrônico nº 06/2023 – Processo Administrativo nº 09/2023, deflagrado pelo Poder Executivo do Município de Nova Serrana, para o exercício do contraditório e da ampla defesa.

39. É o parecer.

Belo Horizonte, 24 de junho de 2024.

**Sara Meinberg**

Procuradora do Ministério Público de Contas  
(ASSINADO DIGITALMENTE)