



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

11 01
f

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Dr. SIDNEY ESTANISLAU BERALDO.

Ref: eTC-12795.989.17-7

O Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, por seus Procuradores que esta subscrevem, com fundamento nos artigos 70, § 4º e 130 da Constituição Federal, artigos 2º *caput* e 3º, inc. IV da Lei Complementar Estadual 1.110/2010, art. 110 e seguintes da Lei Complementar Estadual 709/1993, vem propor a presente

REPRESENTAÇÃO

para verificação da regularidade de contratação direta, por dispensa de licitação, em apuração no eTC-12795.989.17-7.

Dos fatos

Chegou ao conhecimento do Ministério Público de Contas que a Prefeitura de Ilhabela efetuou contratação direta, por dispensa de licitação, com Negreiros & Souza Ltda. (CNPJ 22.487.638/0001-31).

Trata-se do **Contrato 060/2017**, assinado em 19.05.2017, no valor de R\$13.496.400,00 (treze milhões quatrocentos e novecentos e seis mil reais e quatrocentos reais), fruto da **Dispensa de Licitação 30/2017**, com suposto fundamento no inc. IV do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

fu ol
f

art. 24 da Lei de Licitações, e que tem como objeto a realização de “a implantação e operação do Centro de Processamento de Resíduos Sólidos Urbanos do Município de Ilhabela, com reprocessamento de Resíduos do Atual Aterro de RFP e RCC com fornecimento de infraestrutura, máquinas, equipamentos e pessoal, conforme se especifica em memorial”.

Segundo o Sistema PENTAHO,¹ foi emitido o Empenho 5438/2017, no valor de R\$13.496.400,00 e, até a data de hoje liquidado e pago o montante de R\$11.268.305,53 (83,49% do total).

Segundo o Portal da Transparência da Prefeitura de Ilhabela,² foram empenhados R\$14.637.166,21 em favor da Negreiros & Souza Ltda., e liquidado e pago o montante de R\$14.636.488,88.

Do direito

DA SONEGAÇÃO DE DOCUMENTOS. DO DESCUMPRIMENTO DE DILIGÊNCIA.

Segundo se verifica da tramitação do e-TC-12795.989.17-7, em 19.07.2017 a Fiscalização deste Tribunal de Contas, com base nos artigos 25 e 26 da Lei Complementar Estadual 709/1993, requisitou que o Prefeito Municipal de Ilhabela, sr. Márcio Batista Tenório, enviasse a documentação pertinente ao Contrato 060/2017. Todavia, nada foi enviado (eventos 1 e 5).

As requisições de documentos da Fiscalização deste Tribunal de Contas trazem em seu corpo a advertência sobre o disposto no art. 25, § 1º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, que assim versa:

LCE 709/1993, art. 25, § 1º. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser subtraído as inspeções do Tribunal de Contas, a qualquer pretexto, sob pena de responsabilidade.

O comportamento da sonegação, extremamente prejudicial ao exercício do controle externo – razão pela qual não merece complacências – encontra a merecida reprovação no art. 104, inc. V da mesma lei:

LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

¹ <http://dadosmunicipais.tce.sp.gov.br/pentaho/Login>, acesso em 14.12.2017.

² <http://transparenciaonline.ilhabela.sp.gov.br/receitas-e-despesas/despesas-atualizadas/>, acesso em 14.12.2017.

acesso em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

4103
A

V - *sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas;*

Dado o valor do contrato cujas informações estão sendo sonegadas, e ante o histórico da Prefeitura em deixar de atender às requisições de documentos,³ opina o Ministério Público de Contas pela aplicação da multa em patamar elevado, de, no mínimo, 500 (quinhentas) UFESPs.

Ademais, aos 17.08.2017, o Conselheiro Relator, com base no art. 29 da Lei Orgânica,⁴ determinou a notificação do responsável, fixando o prazo de 15 dias para apresentação da documentação requerida e/ou dos esclarecimentos que entendesse necessários. (evento 13).

Houve ciência inequívoca da tramitação do feito, ante a juntada da petição da Prefeitura Municipal de Ilhabela nos autos em 24.08.2017 (evento 18).

O aviso de recebimento foi juntado aos autos em 12.09.2017, tendo o prazo se encerrado sem que nada fosse encaminhado pelo jurisdicionado (eventos 25 e 30).

Diante tal situação, é cabível a aplicação de multa, com fulcro no art. 104, inc. III da LCE 709/1993 (III - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência do Conselheiro Relator ou do Conselheiro Julgador Singular, ou de decisão do Tribunal de Contas).

DA EMPRESA CONTRATADA. DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE.

Há indicativos de que a Contratada não teria aptidão para ser selecionada na contratação direta ou mesmo adimplir o objeto. Entre tais indicativos, destaca-se sua criação recente, o objeto social distinto do objeto contratual e a aparente falta de experiência em contratações anteriores.

Segundo os dados cadastrados na Junta Comercial do Estado de São Paulo, a Negreiros & Souza Ltda. (CNPJ 22.487.638/0001-31) iniciou suas atividades em 04.05.2015, ou seja, apenas 2 anos antes da assinatura do contrato em questão.

Deve ser destacado que o objeto social da empresa originalmente voltava-se apenas para *“transporte rodoviário de carga, exceto produtos perigosos e*

³ Vide item D.5 do Relatório das Contas anuais, processo 4438.989.16-2 (evento 57.126).

⁴ LCE 709/1993, art. 29. O Relator presidirá a instrução do processo, determinando, de ofício ou por solicitação do órgão de instrução, o sobrestamento ou julgamento, a notificação, a audiência dos responsáveis, ou providência considerada necessária ao saneamento dos autos, fixando prazo para o atendimento das diligências. Parágrafo único. A notificação a que se refere este artigo poderá ser dispensada, se dos autos constar que o responsável já se pronunciou sobre o assunto ou dele tem conhecimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

109
R

mudanças, intermunicipal, interestadual e internacional; transporte rodoviário de carga, exceto produtos perigosos e mudanças, municipal; transporte rodoviário de passageiros; treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial; preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo não especificados anteriormente.” Nota-se que nenhuma das atividades se relaciona com o objeto do contrato.

Em 17.05.2017 (dois dias antes da assinatura do contrato), o objeto social foi alterado para *“atividades de apoio à produção florestal; obras de terraplenagem; transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, intermunicipal, interestadual e internacional; locação de automóveis sem condutor; locação de outros meios de transporte não especificados anteriormente, sem condutor.”* Mesmo com esta alteração, verifica-se que as atividades econômicas da empresa não guardam relação com o objeto contratual.

Ademais, não consta do Sistema AUDESP qualquer contratação da Negreiros & Souza Ltda. (CNPJ 22.487.638/0001-31) com outra administração municipal. Há fortes indícios, portanto, de que a empresa não detinha capacidade técnica para firmar o contrato em questão.

DA AUSÊNCIA DE COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS UNITÁRIOS DO PREÇO CONTRATADO.

Apesar de se tratar de uma contratação direta que resultou numa despesa mensal de R\$2.249.400,00, não se verifica detalhamento algum da composição do preço contratado.

O contrato em questão apenas indica o preço de R\$187,45 por tonelada, sem indicativos da sua composição dos custos: não há BDI estimado, não há estimativa dos custos diretos da contratação.⁵ Não se vislumbra a existência de orçamento detalhado em planilhas, expressando a composição de todos os custos unitários para a efetivação do contrato.

Esta falta de detalhamento é especialmente problemático para o caso em tela, eis que o contrato envolve, em verdade, dois serviços distintos.

⁵ Com os poucos elementos constantes nos autos o órgão contratante não tem condições de estimar o valor isolado de cada um dos componentes unitários dos serviços (que poderiam ser dissecados em mão-de-obra, equipamentos e materiais), nem tem condições de, futuramente, em eventual variação de custos, negociar de forma efetiva a recomposição da equação econômico-financeira (como, por exemplo, no caso de uma convenção coletiva de trabalho que eleve o piso normativo de uma categoria profissional envolvida no contrato).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

fs 05
R

Logo no início do Anexo I (descrição do objeto e da licitação), o objeto é descrito como “*processamento e destinação de resíduos sólidos da construção civil e poda*”. A estimativa é a operação de 72.000 toneladas nos 180 dias do contrato, ou seja, 12.000 t/mês.

Primeiro, há o serviço de processamento dos resíduos que chegam ao aterro. Segundo o item 5.3 do memorial descritivo, atualmente o aterro recebe uma média de **4.627,74 t/mês** destes tipos de resíduos.

Os métodos a serem adotados com relação a este processamento também se encontram descritos no item 5.3, detalhando cada tipo de procedimento para cada tipo de resíduo (poda limpa, poda ensacada, poda misturada, madeira mista, troncos, entulho limpo, terra limpa, entulho misto).

Depois, há o serviço de desmonte e tratamento dos resíduos depositados nos últimos anos. Segundo o item 6.4.6 do memorial descritivo, estima-se o desmonte e tratamento de **7.404,38 t/mês** de resíduos.

Deve ser destacado que o processo de desmonte e tratamento, por envolver 92% de entulho (item 6.4.5 do memorial descritivo), e por demandar de cuidados na estabilidade da área, com o desmonte de taludes, envolve método claramente distinto.

Por certo, o processo de desmonte e tratamento [retirada de resíduos] não poderia ser precificado com o mesmo valor do processo de recepção e processamento [entrada de resíduos].

DOS INDÍCIOS DE SUPERESTIMATIVA DO OBJETO. DA POSSIBILIDADE DE SUPERFATURAMENTO.

Como dito anteriormente, estimou-se o processamento e destinação de 72.000 toneladas de “resíduos sólidos da construção civil e poda” nos 180 dias do contrato, ou seja, **12.000 t/mês**.

O memorial descritivo, em seu item 5.3, afirma que atualmente o aterro recebe uma média de **4.627,74 t/mês** destes tipos de resíduos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARISSA GARCEZ NICOLETTI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinaturas e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-2-DB8A-BOYC-5JR1-57TU



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

10
A

Considerando que a população local de Ilhabela é estimada em 33.354 habitantes (dados IBGE para 01.07.2017), seria o equivalente a cada ilhabelense produzir 4,624 kg destes tipos de resíduos por dia.⁶

Ainda que se adotasse um cálculo mais conservador, considerando uma população flutuante de 70.000 habitantes, a estimativa do contrato seria equivalente a cada pessoa da ilha produzir 2,203 kg destes tipos de resíduos por dia.

Ante tais dados, há indícios de superestimativa do objeto contratual, eis que tais quantitativos estão muito acima da média nacional.

Segundo estudo do IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, intitulado “Diagnóstico dos Resíduos Sólidos da Construção Civil”,⁷ estima-se que cada habitante das cidades brasileiras gere, em média, 0,50 t de resíduos da construção civil por ano. Vale dizer, cada brasileiro gera 41,666 kg/mês, ou 1,388 kg/dia de resíduos da construção civil.

Neste mesmo estudo do IPEA, afirma-se que a média de resíduos da construção civil coletados pelas Prefeituras é de 109,5 t ao ano a cada mil habitantes. Ou seja, as Prefeituras coletam, em média, 0,1095 t/ano por habitante, ou 9,125 kg/mês por habitante, ou 0,304 kg/mês por habitante.

Outra estimativa, segundo dados de 2016 da ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais,⁸ é que cada brasileiro produza, em média, 0,600 kg/dia de resíduos de construção e demolição. Os dados de 2015 da mesma entidade⁹ indicam que cada habitante da região sudeste produz, em média, 0,748 kg/dia de resíduos de construção e demolição.

Quanto aos resíduos sólidos provenientes de poda, roçada, capinação, jardinagem e assemelhados, veja-se que o próprio Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Ilhabela estima a geração de 100 t/mês deste tipo de resíduo.¹⁰

⁶ Caso fosse considerada a população estimada pela Fundação SEADE (31.988 habitantes), seria o equivalente a cada ilhabelense produzir 12,50 kg/dia destes resíduos.

⁷ http://www.ipea.gov.br/agencia/imagens/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120911_relatorio_construcao_civil.pdf, acesso em 14.12.2017.

⁸ Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2016, disponível em <http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2016.pdf>, acesso em 14.12.2017.

⁹ Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2015, disponível em <http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2015.pdf>, acesso em 14.12.2017.

¹⁰ Veja-se o seguinte trecho do item 5.5 - **Recepção de podas na área do aterro municipal**:

“Um levantamento quantitativo foi realizado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente no ano de 2011, indicando que diariamente chegavam aproximadamente na área do Aterro Municipal, cerca de 50 caminhões de resíduos de poda e florestais, sendo a estimativa de entrada mensal de cerca de 100 toneladas.”

O mesmo quantitativo é referido no item 17.4 - **Podas na área do aterro municipal**. Disponível em <http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cpla/2017/05/ilhabela.pdf>, acesso em 14.12.2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

107
A

Considerando a população estimada pelo IBGE, seria o equivalente a cada ilhabelense gerar 0,099 kg/dia deste tipo de resíduo. Caso adotada a população flutuante, seria o equivalente a cada um dos 70.000 ilhéus gerar 0,047 kg/dia deste tipo de resíduo.

Ou seja, mesmo nos cálculos mais conservadores (isto é, considerando uma geração de 1,388 kg/dia de resíduos da construção civil e 0,099 kg/dia de resíduos de poda), a estimativa é que cada ilhéu gere **1,487 kg/dia** de resíduos sólidos da construção civil e poda, ao passo que o contrato estimou o recebimento de **2,203 kg/dia** por pessoa.

A experiência indica que a superestimativa de um objeto geralmente deságua em superfaturamento contratual, caracterizado pela medição de quantidades superiores às efetivamente executadas.¹¹

Portanto, afim de melhor instruir a análise, requer o MPC que seja providenciado, durante o acompanhamento da execução contratual:

- as faturas enviadas mensalmente pela Contratada com a relação dos serviços executados e os laudos de medição e atestes emitidos pela Contratante;
- análise (ainda que amostral) dos tickets da balança de pesagem que serviram de base para as medições dos serviços prestados (conforme item 6.5 do memorial descritivo);
- elabore quadro com a quantidade de resíduos recolhidos mês a mês, com comparação com valores efetivamente pagos.

Do pedido

Ante o exposto, requer o Ministério Público de Contas:

1. o recebimento e processamento da presente representação, **a ser anexada ao e-TC-12795.989.17-7;**
2. seja aplicada multa em razão da sonegação de documentos (art. 104, inc. V, da LCE 709/1993);
3. seja aplicada multa em razão do não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência do Conselheiro Relator (art. 104, inc. III, da LCE 709/1993);
4. seja determinado o acompanhamento da execução contratual;
5. verificada ilegalidade, seja assinado prazo ao gestor para que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX da CF e art. 2º, inc. XIII da LCE 709/1993);

¹¹ Por analogia, usa-se aqui o conceito de superfaturamento adotado na Lei 13.303/2016, art. 31, § 1º, inc. II, alínea 'a'.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

41 21

6. ouvidas as áreas técnicas do Tribunal de Contas, seja concedida vista dos autos ao MPC *ao final da instrução*, para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

Nestes termos, pedem deferimento.

São Paulo, 15 de dezembro de 2017.


RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas


RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas