

<b>PROCESSO:</b>	2346/2023
<b>UNIDADE JURISDICIONADA:</b>	Prefeitura Municipal de Cacoal – PMCAC/RO
<b>SUBCATEGORIA:</b>	Monitoramento
<b>INTERESSADOS:</b>	MFM Soluções Ambientais e Gestão de Resíduos Ltda., CNPJ n. 05.099.538/0001-19
<b>ASSUNTO:</b>	Monitoramento do item VII, “b”, do Acórdão APL-TC 00109/23, proferido no PCe n. 01992/21/TCER-RO
<b>RESPONSÁVEIS:</b>	Adailton Antunes Ferreira, prefeito do município de Cacoal/RO, CPF n. ***.452.772-** Edson Vander Lenzi Kawai, secretário de meio ambiente do município de Cacoal/RO, CPF n. ***.298.912-** Sandro Ricardo Ribeiro Coelho, secretário de meio ambiente do município de Cacoal/RO, no período de 05.01.2021 até 28.03.2023, CPF n. ***.356.991-** Nelson Araújo Escudero Filho, procurador do município de Cacoal/RO, CPF n. ***.653.302-** Silvério dos Santos Oliveira, procurador do município de Cacoal/RO, CPF n. ***.379.389-** Thiago Tassi Gonçalves, superintendente da Supel de Cacoal/RO, CPF n. ***.525.982-** Weslei de Souza Pires Santos, superintendente da Supel de Cacoal/RO, CPF n. ***.954.182-**
<b>RELATOR:</b>	Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello <sup>1</sup>

## **RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA**

### **1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Trata-se de monitoramento do cumprimento da determinação contida no item VII, “b”, do Acórdão APL-TC n. 00109/23 (ID 1448667), conforme determinado no item X do referido *decisum*, prolatado no PCe n. 01992/21.

### **2. HISTÓRICO DO PROCESSO**

<sup>1</sup> Certidão de Distribuição de ID 1448635.

2. Em observância ao item IX, “b”, do Acórdão APL-TC n. 00109/23<sup>2</sup>, foi realizada a autuação dos presentes autos para o monitoramento do item VII, “b”, da decisão.

3. Após as publicações de estilo<sup>3</sup>, o interessado Adailton Antunes Ferreira, prefeito do município de Cacoal/RO, realizou a juntada do Ofício n. 372/GP/PGM/2023 (Documento n. 04503/23), contendo esclarecimentos acerca do cumprimento do referido item.

4. Assim, os autos foram submetidos à apreciação deste corpo técnico que, por meio do relatório ID 1548572, entendeu como descumpridas as determinações, concluindo o que segue:

#### 4. CONCLUSÃO

111. Finda a análise técnica circunscrita à verificação do **atendimento ao que ordenado no item VII, “b”, do Acórdão APL-TC 00109/23**, conclui-se que houve o seu **cumprimento total**, considerando que **foram encaminhadas** as cópias do **Processo Administrativo n. 7185/2021 e do Processo Administrativo n. 4085/2022**, relativos à contratação direta realizada para atender aos serviços de recepção e de disposição final dos resíduos sólidos urbanos do município de Cacoal.

112. Ademais, **quanto à análise dos aspectos determinados no item X do Acórdão APL-TC 00109/23**, conclui-se pela existência de evidências da configuração das seguintes irregularidades na contratação direta da empresa MFM Soluções Ambientais e Gestão de Resíduos Ltda., com as respectivas responsabilidades:

**4.1. De responsabilidade do senhor Sandro Ricardo Ribeiro Coelho (CPF n. \*\*\*.356.991-\*\*), na condição de secretário de meio ambiente do município de Cacoal/RO, no período de 05.01.2021 até 28.03.2023, por:**

**a.** Assinar, no bojo do Processo Administrativo n. 4085/2022, a autorização de abertura do processo de inexigibilidade (ID 1442350, pág. 03-06) e o Contrato n. 067/PMC/2022 (ID 1442357, pág. 11-17), sem a demonstração da inviabilidade da competição, violando, em tese, os artigos 3º, 25 e 26 da Lei n. 8.666/93 e artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

**b.** Assinar, no bojo do Processo Administrativo n. 7185/2021, termo de

---

<sup>2</sup> IX – Determinar ao Departamento do Pleno que monitore o cumprimento dos prazos indicados no item VII, retro, em autos apartados, adotando as providências, junto ao Departamento de Gestão da Documentação, para a autuação de processos com as seguintes especificações:

b) Categoria de Processo: Auditoria e Inspeção; Subcategoria de Processo: Monitoramento; Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Cacoal; Assunto: Monitoramento do item VII, “b”, deste acórdão; Interessada: Prefeitura Municipal de Cacoal; Relator: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello. Deve o processo ser composto por cópia do presente acórdão, bem assim de cópia dos expedientes relacionados à notificação ordenada no item VII, retro;

<sup>3</sup> Certidão de ID 1448809.

referência (ID 1508591, pág. 8-26), a justificativa de dispensa de licitação (ID 1508595, pág. 10-18) e o Contrato n. 002/PMC/2022 (ID 1508596, pág. 10-15), sem constar no procedimento de dispensa a devida justificativa do preço, tendo em vista a não realização de pesquisa mercadológica, ante a não utilização fontes diversificadas de pesquisa de preço, violando, em tese, os art. 26, § único, III, art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93.

c. Assinar, no bojo do Processo Administrativo n. 4085/2022, termo de referência (ID 1442351, pág. 12), a justificativa de inexigibilidade de licitação (ID 1442356, pág. 06-15) e o Contrato n. 067/PMC/2022 (ID 1442357, pág. 11-17) do Processo Administrativo n. 4085/2022, sem constar no procedimento de inexigibilidade a devida justificativa do preço, tendo em vista a não realização de pesquisa mercadológica, ante a não utilização fontes diversificadas de pesquisa de preço, violando, em tese, os art. 26, § único, III, art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93.

**4.2. De responsabilidade do senhor Adailton Antunes Ferreira (CPF n. \*\*\*.452.772-\*\*), prefeito do município de Cacoal/RO, por:**

a. Assinar, no bojo do Processo Administrativo n. 4085/2022, o Contrato n. 067/PMC/2022 (ID 1442357, pág. 11-17), celebrado mediante contratação direta, sem a demonstração da inviabilidade da competição, violando, em tese, os artigos 3º, 25 e 26 da Lei n. 8.666/93 e artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

b. Assinar, no bojo do Processo Administrativo n. 7185/2021, o Contrato n. 002/PMC/2022 (ID 1508596, pág. 10-15), sem constar no procedimento de dispensa a devida justificativa do preço, tendo em vista a não realização de pesquisa mercadológica, ante a não utilização fontes diversificadas de pesquisa de preço, violando, em tese, os art. 26, § único, III, art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93.

c. Assinar, no bojo do Processo Administrativo n. 4085/2022, o Contrato n. 067/PMC/2022 (ID 1442357, pág. 11-17), sem constar no procedimento de dispensa a devida justificativa do preço, tendo em vista a não realização de pesquisa mercadológica, ante a não utilização fontes diversificadas de pesquisa de preço, violando, em tese, os art. 26, § único, III, art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93.

**4.3. De responsabilidade do senhor Nelson Araújo Escudero Filho (CPF n. \*\*\*.653.302-\*\*), procurador do município de Cacoal/RO, por:**

a. Emitir, no bojo do Processo Administrativo n. 4085/2022, parecer jurídico (ID 1442356, pág. 16-20), no qual opinou pela legalidade da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, sem que fosse devidamente demonstrada a inviabilidade daquela competição, violando, em tese, os artigos 3º, 25 e 26 da Lei n. 8.666/93 e artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

b. Emitir, no bojo do Processo Administrativo n. 4085/2022, parecer jurídico (ID 1442356, pág. 16-20), no qual opinou pela legalidade da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, sem constar nos autos a devida justificativa do preço, tendo em vista a não realização de pesquisa mercadológica, ante a não utilização fontes diversificadas de pesquisa de preço, violando, em tese, os art. 26, § único, III, art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93.

**4.4. De responsabilidade do senhor Thiago Tassi Gonçalves (CPF n. \*\*\*.525.982-\*\*), superintendente da Supel de Cacoal/RO, por:**

a. Assinar, no bojo do Processo Administrativo n. 7185/2021, justificativa de dispensa de licitação (ID 1508595, pág. 10-18), sem constar no procedimento de dispensa a devida justificativa do preço, tendo em vista a não realização de pesquisa mercadológica, ante a não utilização fontes diversificadas de pesquisa de preço, violando, em tese, os art. 26, § único, III, art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93.

**4.5. De responsabilidade do senhor Silvério dos Santos Oliveira (CPF n. \*\*\*.379.389-\*\*), procurador do município de Cacoal/RO, por:**

a. Emitir, no bojo do Processo Administrativo n. 7185/2021, parecer jurídico (ID 1508595, pág. 24-30), em que opinou favoravelmente pela contratação da empresa MFM, sem constar no procedimento de dispensa a devida justificativa do preço, tendo em vista a não realização de pesquisa mercadológica, ante a não utilização fontes diversificadas de pesquisa de preço, violando, em tese, os art. 26, § único, III, art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93.

**4.6. De responsabilidade do senhor Wesley de Souza Pires Santos (CPF n. \*\*\*.954.182-\*\*), superintendente da Supel de Cacoal/RO, por:**

a. Assinar, no bojo do Processo Administrativo n. 4085/2022, justificativa de inexigibilidade de licitação (ID 1442356, pág. 06-15), sem constar no procedimento de dispensa a devida justificativa do preço, tendo em vista a não realização de pesquisa mercadológica, ante a não utilização fontes diversificadas de pesquisa de preço, violando, em tese, os art. 26, § único, III, art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93.

5. Desta feita, seguiram para deliberação do conselheiro relator que, na DM-00040/24-GCJEPPM (ID 1555700), decidiu acolher as proposições do corpo técnico e promover audiência dos responsáveis elencados no relatório técnico preliminar.

6. Em cumprimento à decisão retro citada, foram expedidas as devidas notificações<sup>4</sup>, tendo sido acostados os Documentos n. 2105/24 (ID 1558568), n. 2583/24 (ID 1567036), n. 2584/24 (ID 1567042), n. 2586/24 (ID 1567057), n. 2611/24 (ID 1567285), n. 2612/24 (ID 1567290) e n. 2613/24 (ID 1567299), contendo razões de defesa.

---

<sup>4</sup> Certidão de ID 1560516.

7. Por conseguinte, vieram os autos para análise desta unidade técnica, ocasião em que foi realizada consulta ao sistema SPJ-e para verificar a existência de outras imputações em nome dos responsáveis, com o objetivo de aferir eventual culpabilidade, oferecendo subsídios ao órgão julgador para o caso de eventual aplicação de sanção (art. 22, §2º e 3º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro).

8. Convém informar que não constam relatórios de imputações em face de Adailton Antunes Ferreira, Nelson Araújo Escudero Filho, Thiago Tassi Gonçalves, Silvério dos Santos Oliveira e Wesley de Souza Pires Santos. No entanto, em relação ao Senhor Sandro Ricardo Ribeiro Coelho, localizou-se imputação referente ao PCe n. 1992/21, conforme ID 1614000.

### 3. ANÁLISE TÉCNICA

#### 3.1. Do escopo e da metodologia da análise.

9. De início, importa ressaltar que a presente análise técnica restringir-se-á ao exame das defesas apresentadas acerca das irregularidades detectadas no relatório técnico preliminar (ID 1548572).

10. Urge rememorar que as falhas apontadas estão circunscritas à **motivação e economicidade** das contratações diretas celebradas para atender aos serviços de recepção e disposição final de resíduos sólidos urbanos no município de Cacoal, por intermédio dos Processos Administrativos n. 7185/2021 e n. 4085/2022.

11. Dessa forma, considerando que esta análise não pretende verificar todos os aspectos das contratações, não há óbice para que o Tribunal deflagre novas ações de controle com o objetivo de apurar outras possíveis inconsistências.

12. Ademais, considerando que o cerne das defesas se repete, optou-se por fazer a análise conjunta dos argumentos apresentados em relação a cada um dos tópicos constantes no relatório técnico preliminar (ID 1548572).

13. De mais a mais, em virtude de a análise prévia ter afastado a responsabilidade dos agentes acerca da emergência ficta ou fabricada, na motivação da contratação direta celebrada no Processo Administrativo n. 7185/2021 (ID 1548572, p. 8, parágrafo 31), o presente relatório não abordará esse ponto.

#### 3.2. Da ausência de demonstração da inviabilidade da competição na motivação da contratação direta celebrada no Processo Administrativo n. 4085/2022, Contrato n. 067/PMC/2022, violando, em tese, os artigos 3º, 25 e 26 da Lei n. 8.666/93 e artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Síntese da defesa apresentada pelo Senhor Sandro Ricardo Ribeiro Coelho, CPF n. \*\*\*.356.991-\*\* (Documento n. 02105/24, ID 1558568)

14. A fim de afastar a irregularidade em epígrafe, as justificativas apresentadas (ID 1558568) informam que a contratação da empresa MFM Soluções Ambientais e Gestão

de Resíduos Sólidos Ltda., por inexigibilidade de licitação, se deu por conta da inviabilidade de competição no mercado de destinação final de resíduos sólidos.

15. Aduz que, no estado de Rondônia, existem apenas quatro aterros sanitários devidamente legalizados, regularizados e ativos, além de um que opera sob liminar judicial, sendo dois deles pertencentes à MFM (ID 1558568, p. 3-4).

16. Destaca a rigidez da legislação para a concessão de licenças de operação para aterros sanitários, um processo que pode levar mais de 10 (dez) anos, e argumenta que a exigência de licenças e alvarás no processo licitatório é crucial para garantir a legalidade da operação e evitar problemas futuros para o município (ID 1558568, p. 4).

17. Assim, o argumento principal da defesa reside na dificuldade em encontrar empresas aptas a realizar o serviço de destinação final de resíduos sólidos, o que configuraria, segundo o agente, uma situação de monopólio que o obrigaria a contratar a empresa MFM por inexigibilidade de licitação (ID 1558568, p. 4).

Síntese da defesa apresentada pelo Senhor Adailton Antunes Ferreira, CPF n. \*\*\*.452.772- \*\* (Documento n. 02583/24, ID 1567036)

18. A defesa argumenta que a inviabilidade da competição se caracteriza pela impossibilidade de se obter propostas de diferentes fornecedores para o serviço em questão (ID 1567036, p. 5).

19. Informa que, no estado de Rondônia, existiam apenas quatro aterros sanitários devidamente legalizados, regularizados e ativos, na época da contratação, além de um que operava sob liminar judicial.

20. Nesse sentido, destaca que “a existência de aterros em outros Municípios com distância mínima de 100 km ou mais da sede do Município, quiça em outros estados da federação (praticamente impossível) inviabiliza a sua contratação por tornar o valor a ser pago extremamente oneroso ao erário, tornando a contratada a empresa com exclusividade em Cacoal para prestação do serviço” (*Sic*) (ID 1567036, p. 5).

21. Além disso, ressalta que “a instalação do aterro sanitário no Município de Cacoal por qualquer outra empresa não é um procedimento que ocorre da noite para o dia, demanda um prazo razoável, que pode facilmente chegar a anos, destarte o Município não pode ficar à espera e expectativa dessa instalação” (ID 1567036, p. 6).

22. Diante disso, defende que a viabilidade de competição se tornaria inaplicável, ante a existência de um único fornecedor capaz de atender às necessidades da administração pública. E, não havendo competição, a licitação se tornaria um processo meramente formal (ID 1567036, p. 5).

Síntese da defesa apresentada pelo Senhor Nelson Araújo Escudero Filho, CPF n. \*\*\*.653.302- \*\* (Documento n. 02346/24, ID 1567057)

23. O primeiro argumento apresentado é acerca da natureza opinativa e não

vinculante de pareceres emitidos por advogados públicos. Aduz que a manifestação emitida pelo procurador se baseou nos requisitos legais presentes no artigo 24, IV, da Lei de Licitações e Contratos Públicos, especificamente no que tange à dispensa de licitação, limitando-se a analisar os aspectos jurídicos da questão, sem interferir no poder discricionário da autoridade competente (ID 1567057, p. 3).

24. A fim de reforçar a tese, cita o Mandado de Segurança 24.073-3, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, no qual o STF decidiu pela impossibilidade de responsabilizar um advogado que sugeriu a contratação direta em seu parecer (ID 1567057, p. 9).

25. As razões apresentadas informam, também, que a inviabilidade de competição foi o fator determinante na contratação direta da empresa MFM para serviços de destinação final de resíduos sólidos no município de Cacoal/RO. Sustenta que a singularidade do serviço e a falta de outras empresas aptas a prestá-lo dentro do estado de Rondônia justificam a inexigibilidade de licitação (ID 1567057, p. 5).

26. A defesa destaca, ainda, que a empresa MFM era a única que possuía aterro sanitário devidamente licenciado e em funcionamento na região de Cacoal/RO. A defesa argumenta que a construção e licenciamento de um aterro sanitário são processos complexos e demorados, sujeitos a uma legislação ambiental rigorosa, o que inviabilizaria a participação de outras empresas no certame (ID 1567057, p. 5).

#### Análise

27. Antes de adentrarmos especificamente ao mérito das inconformidades apontadas pelo corpo técnico desta Corte, convém fazer algumas considerações acerca dos argumentos apresentados pelo Senhor Nelson Araújo Escudero Filho, no que se refere à responsabilização dos advogados públicos.

28. As razões apresentadas pela defesa aduzem a impossibilidade de reprimenda, tendo como fulcro o citado Mandado de Segurança 24.073-3, de relatoria do Ministro Carlos Velloso.

29. Ocorre que, o referido julgado<sup>5</sup> nem de longe pontuou pela imunidade total do parecerista, apenas impôs requisitos à sua responsabilização. Veja-se:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF, art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1.994, art. 2º, §3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX.

I – Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela

---

<sup>5</sup> Disponível em: [Supremo Tribunal Federal STF - Mandado de Segurança: MS 24073 DF | Jurisprudência \(jusbrasil.com.br\)](https://www.stf.jus.br/portal/verProcesso?acao=detalheProcesso&idProcesso=24073-3). Acesso em: 13/08/2024.

contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antonio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377.

**II – O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato de omissão praticado com culpa**, sem sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32.

(Grifou-se)

30. Logo, nos moldes do julgado acima, é evidente a possibilidade de responsabilização civil do advogado público, **desde que comprovados erro inescusável, dolo ou má-fé.**

31. No mesmo sentido, a LINDB, no seu art. 28, reforça a responsabilidade por dolo ou erro grosseiro dos agentes públicos:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou **opiniões técnicas** em caso de dolo ou **erro grosseiro.**

(Grifou-se)

32. Convém rememorar que a ocorrência de erro grosseiro, na análise jurídica realizada nos autos do Processo Administrativo n. 4085/2022, foi devidamente fundamentada no item 3.3 do relatório técnico preliminar (ID 1548572, p. 14-16), mais especificamente nos parágrafos 54-55.

33. Diante do exposto, considerando que tais premissas se aplicam ao campo da responsabilidade administrativa no âmbito dos tribunais de contas (direito administrativo sancionador), não há óbice para que seja apurada a conduta do advogado público no caso em estudo.

34. Realizados tais apontamentos, passa-se à análise da suposta ausência de demonstração da inviabilidade da competição na motivação da contratação direta.

35. De acordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 (CF), em regra, as compras e serviços serão contratados mediante licitação, ressalvados os casos previstos em lei.

36. Ao analisar a Lei n. 8666/93, que define normas gerais de licitação e que foi o vetor normativo utilizado na contratação, identificam-se 2 (dois) casos de contratação direta: dispensa e inexigibilidade.

37. Nessa senda, o *caput* do art. 25 da referida lei preconiza que qualquer hipótese de inexigibilidade depende da **inviabilidade de competição**, elencando ainda um rol

exemplificativo de casos que se aplicam a esta modalidade de contratação direta<sup>6</sup>.

38. As irregularidades apontadas no item 3.3 do relatório técnico preliminar (ID 1548572) estão consubstanciadas nas fragilidades na documentação comprobatória, o que redundou na insuficiente demonstração da real inviabilidade de competição, configurando, em tese, erro grosseiro por parte dos agentes públicos.

39. Assim, como se pode observar em linhas pretéritas, as defesas apresentadas pelos responsáveis convergem em um ponto central: que a inviabilidade de competição está amparada na situação peculiar do mercado em Rondônia.

40. Segundo informam, **a MFM Soluções Ambientais e Gestão de Resíduos Ltda. era a única empresa com aterro sanitário licenciado e apto a receber os resíduos de Cacoal.** A exclusividade da empresa, em um contexto de urgência para a contratação do serviço essencial de disposição de resíduos sólidos, justificaria a contratação sem licitação.

41. Aduzem, ainda, que a contratação de outras empresas, localizadas em municípios distantes, seria economicamente inviável devido aos altos custos operacionais com transporte, além de envolver outras dificuldades logísticas.

42. Pois bem.

43. No ano de 2020, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM publicou o Plano Estadual de Resíduos Sólidos – PERS<sup>7</sup>, com o objetivo de identificar áreas potencialmente favoráveis para a destinação ambientalmente adequada de resíduos sólidos.

44. O estudo realizou levantamento dos aterros sanitários devidamente

---

<sup>6</sup> Art. 25 É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 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.

<sup>7</sup> Disponível em: [Subproduto-2.1 Áreas-para-destinação-de-resíduos.pdf \(sedam.ro.gov.br\)](https://sedam.ro.gov.br/Subproduto-2.1%20%C3%81reas-para-destina%C3%A7%C3%A3o-de-res%C3%ADuos.pdf). Acesso em 12/08/2024.

legalizados e em funcionamento no estado de Rondônia, identificando que, quando de sua elaboração, existiam apenas 5 (cinco) unidades que atendiam a todos os requisitos legais e, portanto, poderiam ser objeto de contratação pública, quais sejam:

- **Aterro Sanitário de Ariquemes:** Localizado no município de Ariquemes e ocupando uma área de 17 hectares, o AS atende atualmente aos municípios de Ariquemes, Buritis, Cacaulândia, Campo Novo de Rondônia, Cujubim, Governador Jorge Teixeira, Machadinho, Monte Negro, Rio Crespo, Theobroma e Vale do Anari. Segundo informações levantadas junto a CISAN até o final de 2018 é esperado que os municípios de Alto Paraíso e Itapuã do Oeste passem a enviar os rejeitos para o AS de Ariquemes. Para o ano de 2019 existe a expectativa que os municípios de Ouro Preto do Oeste e Nova União também enviem seus rejeitos para Ariquemes. A gestão e operação do aterro é realizada pelo CISAN RO.
- **Aterro Sanitário de Cacoal:** Localizado no município de Cacoal, trata-se de um aterro da iniciativa privada. Está localizado a 24 km do centro do município, ocupando uma área de 138 hectares, com capacidade para receber 300 t de resíduos por dia. Atualmente, o aterro recebe 200 t por dia (MFM Ambiental, 2018), é operado pela empresa MFM Ambiental e atende aos municípios de Alta Floresta D' Oeste, Alto Alegre dos Parecis, Cacoal, Espigão D' Oeste, Castanheiras, Ministro Andreazza, Novo Horizonte do Oeste, Nova Brasilândia D' Oeste, Rolim de Moura, Parecis, Pimenta Bueno, Presidente Médici, Santa Luzia D' Oeste, São Felipe D' Oeste e São Miguel do Guaporé.
- **Aterro Sanitário de Vilhena:** Localizado no município de Vilhena, trata-se de um aterro da iniciativa privada, operado pela MFM Ambiental. O aterro ocupa uma área de 475 hectares, com capacidade para receber 300 t de resíduos por dia. Atualmente recebe cerca de 120 t por dia dos municípios de Cabixi, Campos de Júlio, Cerejeiras, Chupinguaia, Corumbiara, Pimenteiras D' Oeste e Vilhena (MFM Ambiental, 2018).
- **Aterro Sanitário de Novo Horizonte D' oeste:** O Aterro Sanitário de Novo Horizonte D'Oeste, pertencente ao Consórcio CIMCERO<sup>8</sup>, atualmente recebe RSU dos municípios de Alto Alegre dos Parecis, Castanheiras, Nova Brasilândia D'Oeste, Novo Horizonte D'Oeste, Rolim de Moura, Santa Luzia D'Oeste e Seringueiras. Os municípios de São Miguel do Guaporé, Alvorada D' Oeste, São Francisco do Guaporé estão em trâmites finais para encerrar seus lixões e encaminhar ao Aterro. Teixeiraópolis

---

<sup>8</sup> O Cimcero, através do Processo Administrativo n. 1-324/2018, **mantém contrato com a empresa MFM Soluções Ambientais e Gestão de Resíduos LTDA** para atender aos seguintes municípios consorciados: Alto Alegre dos Parecis, Alvorada do Oeste, Cabixi, Castanheiras, Cerejeiras, Corumbiara, Espigão do Oeste, Ministro Andreazza, Nova Brasilândia do Oeste, Novo Horizonte do Oeste, Parecis, Pimenteiras do Oeste, Primavera de Rondônia, Santa Luzia do Oeste, São Felipe do Oeste, São Francisco do Guaporé, São Miguel do Guaporé e Seringueiras. (ID 1442352, p. 10-11)

encaminha para Cacoal e está em fase de mudança para Novo Horizonte por ser economicamente mais viável. O aterro está licenciado para receber 200 ton/dia.

- Aterro Sanitário de Nova Mutum: Localizado no município de Porto Velho, no Distrito de Nova Mutum, o aterro foi construído pelo Consórcio Energia Sustentável do Brasil (ESBR), responsável pela Usina Hidrelétrica de Jirau I. A operação do aterro é de responsabilidade da Prefeitura de Porto Velho e recebe resíduos apenas de comunidades rurais do município: Jaci Paraná, Nova Mutum, Ponta do Abunã, União Bandeirantes e Fortaleza do Abunã. Segundo informações levantadas junto a SEMUSB (Subsecretaria Municipal de Serviços Básicos de Porto Velho) o aterro recebe aproximadamente 18 t por dia de rejeitos.

(Grifou-se)

45. O documento aponta, ainda, para a existência de outras áreas em processo de legalização:

Além destas unidades em operação, encontra-se implantado um aterro sanitário no município de Ji-Paraná. Trata-se de um investimento privado<sup>9</sup>, sendo o aterro projetado para atender Ji-Paraná e mais sete municípios da região, porém, até a conclusão dos levantamentos para a elaboração do PERS o mesmo ainda não encontrava-se em operação.

No município de Jaru também há a previsão de implantação de um aterro sanitário<sup>10</sup>, que segundo informações levantadas junto à Secretaria Municipal de Infraestrutura, Agricultura e Meio Ambiente, encontra-se em fase de obtenção da Licença de Instalação pela SEDAM. A Secretaria Municipal informou ainda que o aterro irá atender apenas ao município de Jaru.

46. Como se pode observar, quando do levantamento, na região do município de Cacoal, havia apenas um aterro sanitário devidamente legalizado, que foi o contratado na inexigibilidade em espede. Afora este, a unidade mais próxima estava localizada no município de Vilhena, sendo também operada pela empresa MFM.

47. Ademais, mesmo as unidades que estavam em processo de legalização, e teoricamente poderiam vir a estar em funcionamento em 2021, se encontravam em considerável distância, nos municípios de Ji-Paraná (também de propriedade da MFM) e Jaru (atividades previstas para iniciarem no mês de agosto de 2024).

48. Deve-se ter em mente, ainda, que a contratação de aterros localizados em

---

<sup>9</sup> Em pesquisa na internet, identificou-se que **o referido aterro também pertence à empresa MFM**. Disponível em: [Finalização de obras anuncia inauguração de aterro sanitário - ROLNEWS](#). Acesso em 15/08/2024.

<sup>10</sup> Conforme pesquisa, o início das atividades deste aterro está previsto para agosto de 2024. Disponível em: [Prefeitura de Jaru transfere operação do Aterro Sanitário para o Cisan Central | Geral | Rondônia Dinâmica \(rondoniadinamica.com\)](#). Acesso em: 15/08/2024.

municípios distantes é algo cuja economicidade deve ser devidamente sopesada, em virtude dos altos custos operacionais com o transporte dos dejetos. As defesas informam que tais alternativas foram analisadas e consideradas economicamente inviáveis<sup>11</sup>, o que será melhor detalhado nos próximos tópicos deste relatório.

49. Disso, extrai-se que merecem crédito as afirmações defensivas de que, **no momento da contratação direta em espeque**, apenas a empresa contratada estava legalmente apta a prestar o serviço de disposição final de resíduos sólidos na região do município de Cacoal.

50. O que se infere da documentação acostada aos autos e das pesquisas realizadas por este corpo técnico é que os aterros em operação e legalizados próximos àquela municipalidade ou são de propriedade da empresa MFM Soluções Ambientais (Cacoal, Vilhena e Ji-Paraná), ou são operados por ela (Novo Horizonte d'Oeste). Os demais (Nova Mutum e Ariquemes) estão localizados a considerável distância, inviabilizando, por consectário lógico, uma eventual contratação.

51. Outro apontamento realizado no relatório técnico preliminar (ID 1548572, p. 15) diz respeito à insuficiência probatória da declaração de exclusividade utilizada para fundamentar a inexigibilidade, “vez que outras empresas sediadas em outros estados da federação poderiam participar do certame”.

52. A primeira ponderação a ser realizada nesse argumento reside no fato de que o processo de instalação e autorização de um aterro sanitário, realmente, não é algo rápido.

53. A uma, em virtude da própria natureza do serviço a ser prestado, objeto de apreciação detida na DM 120/2021-GCJEPPM, exarada nos autos do PCe n. 1992/21<sup>12</sup>.

54. A duas, em razão do tempo necessário para a obtenção de todas as licenças ambientais e atendimento dos requisitos técnicos e legais exigíveis para o funcionamento. Tais exigências foram sintetizadas no PERS:

Os aterros sanitários são empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental. Assim, os estudos ambientais devem apontar a viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental destas unidades em relação aos territórios previstos para sua implantação.

#### 4.1. Viabilidade Técnica

A viabilidade técnica de um aterro sanitário está diretamente relacionada com os estudos de engenharia realizados para definir a tipologia, porte, localização e vida útil da unidade. Conforme será demonstrado adiante, para se projetar um aterro devem ser considerados critérios de ordem técnica (hidrologia, geologia, solos, ventos), social (distância de núcleos habitacionais, reinserção econômica de catadores) econômica (custos de

<sup>11</sup> ID 1558568, p. 2. ID 1568036, p. 6. ID 1567057, p. 4. ID 1567285, p. 6.

<sup>12</sup> ID 1104054, p. 16-18, do PCe n. 1992/21.

implantação, operação x receita oriunda da operação) e ambiental (distância de áreas protegidas, sensibilidade ambiental de áreas, zoneamento ecológico).

(...)

#### 4.2. Viabilidade social

Os aterros sanitários são unidades de disposição final de resíduos nas quais não ocorre contato direto dos trabalhadores com os resíduos ali dispostos. Neste sentido, a viabilidade social de um AS está relacionada com os impactos sociais decorrentes da implantação do empreendimento. Neste sentido, o principal fator associado à viabilidade social de um aterro é seu efeito sob as atividades de catadores, em especial daqueles que atuam diretamente nos lixões e que terão sua atividade cessada a partir do momento do encerramento do lixão e início da operação do aterro.

(...)

#### 4.3. Viabilidade econômica

A viabilidade econômica de um AS estará diretamente relacionada com os fatores de custos relativos à implantação e à operação da unidade. Também devem ser consideradas as fontes para obtenção dos recursos de implantação, operação e as receitas operacionais esperadas a partir do início da operação aterro. Além disso, os AS são empreendimentos peculiares, pois demandarão custos por longos períodos sem receita, tais como aqueles relacionados ao tratamento de percolados, gases e ao monitoramento ambiental e das estruturas, mesmo após o encerramento da operação.

(...)

#### 4.4. Viabilidade Ambiental

A viabilidade ambiental de um empreendimento é objeto de avaliação dos estudos de licenciamento ambiental. No caso dos AS devem ser observados os critérios de restrição e/ou impeditivos para sua implantação, tais como: distâncias de áreas protegidas, condições geomorfológicas e edáficas, profundidade do lençol freático, estado de conservação das áreas, entre outros. Neste sentido, quando da elaboração dos projetos básicos e executivos das unidades, as restrições ambientais já devem ser consideradas nos estudos de forma a propor projetos que sejam viáveis sob o ponto de vista ambiental. Como o estado de Rondônia encontra-se inserido no bioma amazônico, onde há muitos cursos d'água de grande porte, nos projetos técnicos e estudos ambientais devem ser consideradas as distâncias mínimas de 200 metros de áreas sujeitas ao alagamento periódico durante o período chuvoso.

55. Note que o licenciamento ambiental, cuja obtenção *per si* já demanda considerável prazo, é apenas um dos critérios a serem atendidos para que os aterros possam ser devidamente legalizados.

56. Ademais, além dos requisitos acima, o PERS cita ainda outros fatores de viabilidade que devem ser observados, são eles, a não precarização das condições de trabalho, modais de transporte, integração dos serviços de disposição final com os demais serviços públicos.

57. O segundo ponto de destaque é que, no momento da contratação direta em análise, havia um procedimento licitatório em andamento para os serviços, qual seja, o PE n. 136/2021, Processo Administrativo n. 4053/Global/2021, objeto do PCe n. 1992/21.

58. Nesse diapasão, não se desconhece que, no seio de uma licitação, pode ser que uma empresa sediada em outro estado ou município venha a conseguir implantar e operar legalmente um aterro nas proximidades de Cacoal, cumprindo todas as exigências acima citadas.

59. Inclusive, é importante destacar que **a inexigibilidade em estudo não é absoluta e não afasta a necessidade de licitação ordinária para a escorreita contratação pública**, algo já determinado por esta Corte no item VII, “a”, do Acórdão APL-TC n. 00109/23 (ID 1448667), cujo monitoramento vem sendo acompanhado no PCe n. 2345/23.

60. Ocorre que, dada a essencialidade do serviço e estando o respectivo procedimento licitatório pendente de conclusão, configurou-se a inegável necessidade de contratação célere, que não poderia aguardar todo o trâmite do certame sem causar impacto danoso à população.

61. Tem-se, portanto, que **a contratação direta em espeque deveria ater-se às opções postas ao mercado naquele momento**, vez que não havia prazo certo para a conclusão da licitação, tampouco para a habilitação de um novo aterro na região.

62. Tais elementos corroboram com a inviabilidade de competição arguida em todas as defesas apresentadas e conduzem à conformidade das premissas utilizadas para justificar a motivação da contratação por inexigibilidade da empresa MFM Soluções Ambientais e Gestão de Resíduos Ltda., CNPJ n. 05.099.538/0001-19, celebrada no Processo Administrativo n. 4085/2022, Contrato n. 067/PMC/2022.

63. Por tais motivos, este corpo técnico entende que as razões apresentadas pelas defesas lograram êxito em comprovar a inviabilidade de competição, quando da formalização do Contrato n. 067/PMC/2022 (ID 1442357, pág. 11-17), sanando a irregularidade em estudo.

**3.3. Da ausência de justificativa do preço, no bojo do processo de inexigibilidade de licitação n. 4.085/2022, Contrato n. 67/PMC/2022, tendo em vista a não realização de pesquisa mercadológica, ante a não utilização de fontes diversificadas de preço, violando, em tese, os art. 26, § único, III, art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93.**

Síntese da defesa apresentada pelo Senhor Sandro Ricardo Ribeiro Coelho, CPF n. \*\*\*.356.991-\*\* (Documento n. 02105/24, ID 1558568)

64. O agente busca justificar a diferença entre o valor inicial proposto e o valor final contratado para a disposição final de resíduos sólidos se deve ao pedido de atualização monetária apresentado pela empresa MFM Soluções Ambientais e Gestão de Resíduos Ltda., prontamente aceita pelos órgãos de controle municipal (ID 1558568, p. 3).

65. Aduz que, quando “a cotação foi realizada, já tramitava em paralelo seguidos pedidos de correção monetária feitos pela empresa. Dessa forma quando o novo contrato (INEXIGIBILIDADE) ficou pronto a ser firmado, os valores já haviam sofrido as correções monetárias” (Sic) (ID 1558568, p. 3)

66. Especificamente no tocante à não utilização de fontes diversas, objeto central da irregularidade em espeque, as razões apresentadas apontam para a exclusividade da empresa MFM no estado. Sendo a única prestadora do serviço com aterro devidamente licenciado, argumenta que a empresa detém o monopólio do serviço, o que inviabiliza a comparação de preços (ID 1558568, p. 2).

67. Informa ainda que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente – Semma baseou-se em dados fornecidos pela própria empresa MFM e pelo Cimcero – Consórcio Público Intermunicipal de Rondônia, para determinar o valor do serviço (ID 1558568, p. 7).

68. Ocorre que, segundo a defesa, o CIMCERO, apesar de ter encaminhado uma tabela de preços à SEMMA, não realiza a atividade de disposição final de resíduos sólidos, limitando-se a realizar licitações para os municípios consorciados, que culminaram na contratação da referida empresa (ID 1558568, p. 7).

Síntese da defesa apresentada pelo Senhor Adailton Antunes Ferreira, CPF n. **\*\*\*.452.772-\*\*** (Documento n. 02583/24, ID 1567036)

69. A defesa argumenta que a justificativa de preços seguiu o entendimento do TCU, da Orientação Normativa n. 17 da AGU e da Instrução Normativa n. 65-SEGES/ ME, de 7/07/2021, segundo as quais, nas hipóteses de inexigibilidade, a cotação deve ser realizada, preferencialmente, mediante a comparação com os preços praticados pelo próprio fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas (ID 1567036, p. 7-8).

70. Isto posto, entende que restou afastada a tese do erro grosseiro, dolo ou culpa “visto que é impossível exigir da autoridade máxima do órgão, analisar sozinho todas as peças de todos os processo administrativos para então assinar o contrato. Além do mais, todas a exigências legais foram observadas pelo corpo técnico do Município, não havendo falar em ilegalidade da licitação” (Sic) (ID 1567036, p. 9).

Síntese da defesa apresentada pelo Senhor Nelson Araújo Escudero Filho, CPF n. **\*\*\*.653.302- \*\*** (Documento n. 02346/24, ID 1567057)

71. Seguindo a mesma linha intelectual da defesa apresentada pelo prefeito (ID 1567036), o peticionante informa que a justificativa de preços seguiu entendimento do TCU, da Orientação Normativa n. 17 da AGU e da Instrução Normativa n. 65-SEGES/ ME, de

7/07/2021, segundo as quais, nas hipóteses de inexigibilidade, a cotação deve ser realizada, preferencialmente, mediante a comparação com os preços praticados pelo próprio fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas (ID 1567036, p. 6-7).

72. Nesse sentido, entende não carecer de censura o parecer jurídico anexado aos autos, posto que, “nem de longe se encontra eivado de erro grosseiro e/ou má-fé flagrante, eis que calcado nos requisitos do artigo 25, I, da Lei de Licitações e Contratos Públicos. Ademais, expressamente, a referida opinião jurídica condicionou a consecução do procedimento à observância das regras do artigo 26, do Estatuto de Licitações, como visto acima” (ID 1567036, p. 8).

Síntese da defesa apresentada pelo Senhor Weslei de Souza Pires Santos, CPF n. \*\*\*.954.182- \*\* (Documento n. 02613/24, ID 1567299)

73. Argumenta que a pesquisa de preços para a contratação direta do serviço de disposição de resíduos sólidos foi impactada pela situação específica do mercado em Rondônia, visto que, no período da contratação, apenas uma empresa, a MFM Soluções Ambientais, estava apta a prestar o serviço no estado. (ID 1567299, p. 3).

74. Cita o Informativo de Licitações e Contratos n. 361, do Tribunal de Contas da União, segundo o qual “a justificativa de preços para inexigibilidade de licitação pode ser realizada na comparação de preços praticados pela empresa a ser contratada” (ID 1567299, p. 3).

75. Informa, ainda, que o CIMCERO, quando provocado a apresentar cotação, informou que era tomador de serviços da referida empresa e que ela teria sido a única participante da licitação realizada por aquele consórcio, por meio do Pregão Eletrônico n. 18/2023. Situação idêntica teria ocorrido no PE n. 28/2023, deflagrado pela prefeitura de Jaru (ID 1567299, p. 4).

Análise

76. De partida, novamente, merecem ser rebatidos os argumentos apresentados pelo Senhor Nelson Araújo Escudero Filho, no tocante à responsabilização dos advogados públicos.

77. Conforme aclarado nos parágrafos 27-33 deste relatório, é evidente a possibilidade de responsabilização civil do advogado público, **desde que comprovados erro inescusável, dolo ou má-fé.**

78. Além disso, a ocorrência de erro grosseiro, na análise jurídica realizada nos autos do Processo Administrativo n. 4085/2022, foi devidamente fundamentada no item 3.3 do relatório técnico preliminar (ID 1548572, p. 14-16), mais especificamente nos parágrafos 54-55, não subsistindo óbice para que seja apurada a conduta do advogado público no presente caso.

79. Dito isto, passa-se à análise da suposta ausência de justificativa do preço, no

bojo do Processo de Inexigibilidade de Licitação n. 4.085/2022, Contrato n. 67/PMC/2022, tendo em vista a não realização de pesquisa mercadológica, ante a não utilização de fontes diversificadas de preço, violando, em tese, os art. 26, § único, III, art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93.

80. Nesse sentido, urge mencionar o teor dos dispositivos legais supostamente infringidos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

**III - justificativa do preço.**

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, **com os preços correntes no mercado** ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

(Grifo nosso)

81. Nesse caminho, o Tribunal de Contas de União já se manifestou em várias oportunidades sobre o dever de justificar preços nas contratações diretas, tendo, a propósito, como um dos seus principais paradigmas, o seguinte precedente<sup>13</sup>:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq que: (...)

9.1.2. nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, faça constar nos autos as necessárias justificativas da despesa, atendendo a exigência constante no artigo 26, caput, da Lei 8.666/1993;

(Ac. 819/2005-Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer)

---

<sup>13</sup> Disponível em:

<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1600/1784>. Acesso em 15/07/2024.

82. Ademais, em posicionamento mais recente, o TCU deixou consignado que<sup>14</sup>:

Os processos de inexigibilidade de licitação devem ser instruídos com a devida justificativa de preços, ou, ainda, com pesquisa comprovando que os preços praticados são adequados ao mercado, sendo a falha nesse procedimento passível de aplicação de multa.

(Ac. 2.724/2012 – Segunda Câmara – Enunciado – grifo acrescido)

83. Nesse contexto, notadamente acerca do vulto da contratação, em razão da pertinência dos apontamentos técnicos constantes no relatório inicial (ID 1548572, pág. 26), convém reproduzi-los, literalmente. Confira-se:

96. No entanto, assim como exposto no tópico anterior, em relação ao valor contratado no Processo Administrativo n. 7185/2021, **não há elementos suficientes para se inferir pela existência de eventual sobrepreço**, ante a impossibilidade de se aferir se o contrato celebrado pela prefeitura de Ji-Paraná representaria o valor de mercado, à época.

97. Dessa forma, esta unidade técnica entende que, pelo que se tem nos autos, não há elementos materiais firmes a apontar que o Contrato n. 067/PMC/2022, derivado da contratação direta trilhada no Processo Administrativo n. 4085/2022, foi celebrado com o aludido sobrepreço.

98. Entretanto, à semelhança do verificado no procedimento administrativo analisado em tópico anterior, observa-se que, quando da realização das cotações para instruir o procedimento de inexigibilidade, **a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA – Cacoal) limitou-se a encaminhar pedido à empresa MFM (ID 1442352, pág. 07) e ao Cimcero (ID 1442352, pág. 09), o qual mantém contrato com a empresa MFM.**

99. Ademais, houve a juntada do Contrato n. 10/2021 (ID 1442352, pág. 12), no valor de R\$ 178,11, e do Contrato n. 105/PGM/PMJP/2020 (ID 1442352, pág. 17), os quais foram firmados, respectivamente, pelo SAAE – Vilhena) e pelo município de Ji-Paraná, com a empresa MFM.

100. Nessa senda, conclui-se que **todos os valores cotados pelo jurisdicionado para determinar o montante a ser contratado mediante o Procedimento de Inexigibilidade n. 030/2022 (Processo Administrativo n. 4085/2022) são referentes à prestação de serviços realizados pela empresa MFM.**

101. Sendo assim, há indícios de que o Processo Administrativo n. 4085/2022 não foi instruído com detida pesquisa mercadológica e nem com fontes diversificadas de pesquisa de preço, não tendo sido o valor

---

<sup>14</sup> Disponível em:

[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/\\*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-34940/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-34940/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue). Acesso em 12/07/2024.

expresso no termo de referência do referido processo devidamente justificado, violando, em tese, os art. 26, § único, III, art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93.

84. Como se nota, a infringência foi fundamentada na ausência de fontes diversificadas de pesquisa de preço.

85. Ocorre que, conforme delineado no item 3.2 deste relatório, as defesas apresentadas lograram êxito em comprovar a inviabilidade de competição, quando da formalização do Contrato n. 067/PMC/2022 (ID 1442357, pág. 11-17).

86. Nessa ótica, é de se minutar que as hipóteses de inexigibilidade de licitação possuem particularidades concernentes à pesquisa de preços, precisamente em virtude da inviabilidade de competição inerente a tais contratações.

87. Nesses casos, a justificativa de preços ocorre com a juntada de **outros contratos da mesma pessoa que a administração pública pretende contratar**, conforme entendimento do TCU no Informativo de Licitações e Contratos n. 361<sup>15</sup>:

2. A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante **a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados**, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar.

(Grifou-se)

88. Sendo assim, para além do dever de planejamento característico da atividade administrativa, a pesquisa de mercado nas contratações por inexigibilidade tem por objetivo apurar se o preço proposto corresponde ao praticado no mercado, isto é, se é compatível com os valores praticados pelos seus pares ou, ainda, pelo próprio escolhido quando de contratações anteriores com outras entidades.

89. Isso porque, não é admissível que um dado executor, valendo-se de ser único no mercado, venha a elevar arbitrariamente seus preços, tornando a administração refém da sua atividade, alvitando ganhos que em condições normais de mercado não seriam possíveis obter.

90. Nesse contexto, cumpre rememorar que, conforme citado alhures, a análise preliminar procedeu à detida pesquisa dos preços apurados e afastou a ocorrência de sobrepreço na contratação em estudo, o que ratifica que os valores arbitrados estão dentro do praticado pela empresa MFM no mercado.

---

<sup>15</sup> Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codArgCatalogado=16309443>.

Acesso em

13/08/2024.

91. Diante de tais argumentos, mormente à característica peculiar da cotação de preços nas hipóteses de inexigibilidade de licitação, e estando configurada a inviabilidade de competição<sup>16</sup>, tem-se por sanada a presente infringência.

**3.4. Da ausência de justificativa do preço, no bojo do processo de dispensa de licitação n. 7.185/2021, Contrato n. 002/PMC/2022, tendo em vista a não realização de pesquisa mercadológica, ante a não utilização de fontes diversificadas de preço, violando, em tese, os art. 26, § único, III, art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93.**

Síntese da defesa apresentada pelo Senhor Sandro Ricardo Ribeiro Coelho, CPF n. \*\*\*.356.991-\*\* (Documento n. 02105/24, ID 1558568)

92. O agente busca justificar que a diferença entre o valor inicial proposto e o valor final contratado para a disposição final de resíduos sólidos se deve à instabilidade do mercado e à lentidão dos trâmites burocráticos. (ID 1558568, p. 2)

93. Argumenta que, enquanto o processo licitatório seguia seu curso, o valor dos insumos, como combustível e energia elétrica, bem como o custo da mão de obra, sofreram alterações, impactando o valor final do serviço (ID 1558568, p. 2).

94. Especificamente no tocante à não utilização de fontes diversas, objeto central desta irregularidade, as razões apresentadas apontam para a exclusividade da empresa MFM no estado. Aduz que “o FATO DE NÃO existir outros empreendimentos para tal atividade, que não seja do mesmo grupo empresarial no estado de Rondônia, ocasiona o monopólio de preços praticados”, o que inviabiliza a comparação de preços (ID 1558568, p. 2).

95. Diante disso, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente – Semma baseou-se em dados fornecidos pela própria empresa MFM e pelo Cimcero – Consórcio Público Intermunicipal de Rondônia, para determinar o valor do serviço (ID 1558568, p. 7).

96. Ocorre que, segundo a defesa, o CIMCERO, apesar de ter encaminhado uma tabela de preços à SEMMA, não realiza a atividade de disposição final de resíduos sólidos, limitando-se a realizar licitações para os municípios consorciados, que culminaram na contratação da referida empresa (ID 1558568, p. 7).

97. Informa ainda que, no ano de 2021, o responsável “requereu em nome da SEMMA solicitação de credenciamento da SEMMA-CACOAL junto ao Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia - CISAN Central-RO. Esta solicitação FOI NEGADA pelo Consórcio CISAN” (ID 1558568, p. 3).

Síntese da defesa apresentada pelo Senhor Adailton Antunes Ferreira, CPF n. \*\*\*.452.772-\*\* (Documento n. 02583/24, ID 1567036)

98. A defesa argumenta que a justificativa de preços seguiu entendimento do TCU, da Orientação Normativa n. 17 da AGU e da Instrução Normativa n. 65-SEGES/ ME,

---

<sup>16</sup> Nos termos do item 3.2 deste relatório.

de 7/072021, segundo as quais, nas hipóteses de inexigibilidade, a cotação deve ser realizada, preferencialmente, mediante a comparação com os preços praticados pelo próprio fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas (ID 1567036, p. 7-8).

99. Isto posto, entende restar afastada a tese do erro grosseiro, dolo ou culpa “visto que é impossível exigir da autoridade máxima do órgão, analisar sozinho todas as peças de todos os processos administrativos para então assinar o contrato. Além do mais, todas as exigências legais foram observadas pelo corpo técnico do Município, não havendo falar em ilegalidade da licitação” (*Sic*) (ID 1567036, p. 9).

Síntese da defesa apresentada pelo Senhor Thiago Tassi Gonçalves, CPF n. \*\*\*.525.982-\*\* (Documento n. 02612/24, ID 1567290)

100. A defesa apresenta uma narrativa detalhada da situação que culminou na contratação direta da empresa MFM Soluções Ambientais em Gestão de Resíduos Ltda., o argumento central reside na alegada inviabilidade de competição.

101. Inicialmente, foi contextualizada a situação, descrevendo as tentativas frustradas de realizar licitação para o serviço (ID 1567290, p. 2).

102. Para justificar a escolha da empresa MFM e o preço acordado, alegou-se que foram realizadas consultas a todas as “potenciais” prestadoras de serviço. No entanto, a defesa argumenta que a contratação de outro aterro sanitário que não fosse o da MFM, já existente em Cacoal, seria economicamente inviável (ID 1567290, p. 5).

103. Além disso, a defesa destaca que o valor pago por tonelada pela prefeitura de Cacoal foi o menor preço praticado na região (ID 1567290, p. 4).

104. Por fim, citou jurisprudências do TCU, que tratam da boa-fé e da ausência de dolo na conduta do agente público, buscando demonstrar que a contratação, mesmo sem licitação, foi realizada em benefício da administração pública (ID 1567290, p. 6-7).

Síntese da defesa apresentada pelo Senhor Silvério dos Santos Oliveira, CPF n. \*\*\*.379.389-\*\* (Documento n. 02584/24, ID 1567042)

105. A defesa limitou-se à argumentação de que o parecer jurídico é de natureza opinativa e não possui caráter vinculante, não obrigando a Administração a seguir suas conclusões (ID 1567042, p. 3).

106. Nessa senda, ressaltou-se que a responsabilização do advogado público por seus pareceres, sem a devida análise do elemento volitivo, configuraria cerceamento da liberdade de atuação profissional, usando como fundamento o artigo 133 da Constituição Federal, que garante a inviolabilidade do advogado por seus atos e manifestações no exercício da profissão (ID 1567042, p. 11).

107. Além disso, foram citadas diversas jurisprudências e doutrinas acerca da tese arguida. No entanto, o agente ficou-se inerte acerca do exercício do contraditório ao mérito da infringência, qual seja, a ausência de justificativa de preços no bojo do Processo

Administrativo n. 7.185/21.

Análise

108. A exemplo das irregularidades analisadas nos tópicos anteriores, convém refutar os argumentos acerca da responsabilização dos advogados públicos, trazidos à baila neste tópico pelo Senhor Silvério dos Santos Oliveira.

109. Conforme aclarado nos parágrafos 27-33 deste relatório, é evidente a possibilidade de responsabilização civil do advogado público, **desde que comprovados erro inescusável, dolo ou má-fé.**

110. Além disso, a ocorrência de erro grosseiro, na análise jurídica realizada nos autos do Processo Administrativo n. 4085/2022, foi devidamente fundamentada no item 3.3 do relatório técnico preliminar (ID 1548572, p. 14-16), mais especificamente nos parágrafos 54-55, não subsistindo óbice para que seja apurada a conduta do advogado público.

111. Pois bem.

112. Assim como no item 3.3 deste relatório, a presente infringência gira em torno da suposta não utilização de fontes diversificadas de preço na pesquisa mercadológica, no bojo do Processo de Dispensa de Licitação n. 7.185/2021, Contrato n. 002/PMC/2022, indicando que a prefeitura de Cacoal teria se limitado a solicitar orçamentos à própria MFM ou a consultar contratos celebrados com a mesma empresa.

113. Cumpre rememorar os termos da fundamentação discorrida no relatório preliminar (ID 1548572, p. 18-19)

66. Dessa forma, esta unidade técnica entende que, pelo que se tem nos autos, **não há subsídios materiais firmes a apontar que o Contrato n. 002/PMC/2022, derivado da contratação direta trilhada no Processo Administrativo n. 7185/2021, foi celebrado com o aludido sobrepreço.**

67. Todavia, sob outra perspectiva, em análise aos autos do Processo Administrativo n. 7185/2021, observa-se que, quando da realização das cotações para instruir o procedimento de contratação direta, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA – Cacoal) se limitou a encaminhar pedido à empresa MFM (ID 1508593, pág. 09) e ao Cimcero (ID 1508593, pág. 11), o qual, inclusive, também mantém contrato com a empresa MFM.

68. Ademais, ao compulsar o Processo Administrativo n. 4085/2022, verifica-se que o Contrato n. 10/2021 e o Contrato n. 105/PGM/PMJP/2020, foram firmados, respectivamente, pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Vilhena-RO (SAAE – Vilhena) e pelo município de Ji-Paraná, com a empresa MFM (ID 1442352, pág. 12-18).

69. Nessa senda, conclui-se que todos os valores utilizados pelo jurisdicionado para compor a tabela de cotações para instrução do PE n. 136/2021, e que foram utilizados também para determinar o montante a ser

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 07

contratado mediante o Procedimento de Dispensa de n. 037/2021 (Processo Administrativo n. 7185/2021), são referentes à prestação de serviços realizados pela empresa MFM.

70. Sendo assim, é possível aferir que há indícios de que o Processo Administrativo n. 7185/2021 não foi instruído com detida pesquisa mercadológica e nem com fontes diversificadas de pesquisa de preços, **não tendo sido, destarte, o valor expresso no termo de referência do referido processo devidamente justificado, violando, em tese, os art. 26, § único, III, art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93.**

(Grifou-se)

114. Ocorre que, conforme delineado no item 3.2 deste relatório, as defesas apresentadas lograram êxito em comprovar que a empresa MFM Soluções Ambientais em Gestão de Resíduos Ltda., CNPJ n. 05.099.538/0001-19, é a única que possui aterro sanitário legalizado e em operação na região de Cacoal.

115. Ademais, os outros aterros mais próximos estão localizados nos municípios de Vilhena e Ji-Paraná e também são operados pela mesma empresa<sup>17</sup>, tendo seus valores sido utilizados na cotação de preços do processo de dispensa de licitação n. 7.185/2021, Contrato n. 002/PMC/2022<sup>18</sup>.

116. Tais ocorrências reforçam a tese, trazida pelas defesas, de que existia a exclusividade da execução de tais serviços na região por parte da empresa MFM, vez que todos os aterros sanitários que poderiam vir a ser efetivamente contratados pelo poder público lhe pertenciam.

117. Essa conclusão conduz à impossibilidade lógica de realização de pesquisa de preços com fontes diversificadas.

118. Além disso, deve-se atentar que a utilização de valores de referência praticados em outras regiões do Brasil não parece ser a mais adequada ao caso, por não refletir a realidade do estado de Rondônia.

119. Isso porque, fatores como a distância entre o centro produtor de resíduos e o aterro sanitário, as condições específicas que devem ser oferecidas aos colaboradores do aterro, custos com manutenção, energia elétrica e combustíveis, somados ainda ao suposto monopólio empresarial, impactam diretamente o valor do serviço na localidade. Tais elementos tornam inviável a comparação com empresas sediadas em outros estados, visto que não refletem o verdadeiro contexto no qual os serviços serão prestados.

120. Nesse cenário, destaca-se o posicionamento do ilustre jurista Marçal Justen Filho, em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, de que, na impossibilidade de justificar o preço com base em fontes diversificadas, “o contrato com

---

<sup>17</sup> Vide parágrafo 44.

<sup>18</sup> ID 1548572, p. 18.

a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional”<sup>19</sup>.

121. Assim, resta aceitável que a pesquisa de preços tenha se limitado à comparação dos valores praticados pelo único fornecedor da região, em contratos celebrados junto a outros entes públicos.

122. Em resumo, pode-se aferir que as razões apresentadas sustentam o argumento de que a pesquisa de preços foi realizada dentro dos limites impostos pela situação excepcional do mercado em Rondônia. A falta de empresas competidoras, somada à distância e aos custos específicos da região, justificaria a contratação direta da MFM, mesmo sem uma pesquisa de preços mais variada.

123. Portanto, forçoso reconhecer a regularidade do procedimento adotado na cotação de preços realizada nos autos do Processo Administrativo n. 7.185/2021, Contrato n. 002/PMC/2022, vez que os responsáveis lograram êxito em comprovar a inviabilidade de utilização de fontes diversificadas de preços, procedendo à averiguação dos valores usualmente praticados pela empresa contratada junto a outros entes.

124. Diante disso, tem-se como superada a irregularidade.

#### 4. CONCLUSÃO

125. Encerrada a análise das justificativas apresentadas pelas defesas<sup>20</sup>, conclui-se pelo afastamento das irregularidades apontadas no relatório técnico preliminar (ID 1548572), tendo-se por legítimas a motivação e a economicidade das contratações diretas<sup>21</sup> e, portanto, cumpridos na íntegra o item VII, “b” do Acórdão APL-TC 00109/23, quanto aos aspectos determinados no item X do *decisum*.

#### 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

126. Ante todo o exposto, propõe-se:

127. **I – Considerar cumprida** a determinação contida no item X do Acórdão APL-TC 00109/23<sup>22</sup> (PC-e n. 1991/21), especificamente quanto à análise dos aspectos da motivação e economicidade das contratações diretas relacionadas ao item VII, “b”, do referido *decisum*.

128. **II – Dar conhecimento** aos interessados, do conteúdo da decisão a ser proferida, informando-lhes ainda, que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estará disponível no sítio do Tribunal de Contas ([www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)) em apreço à

<sup>19</sup> JUSTEN FILHO, MARÇAL. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 18 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

<sup>20</sup> ID’s 1558568, 1567036, 1567042, 1567057, 1567285, 1567290 e 1567299.

<sup>21</sup> Formalizadas para atender aos serviços de recepção e de disposição final dos resíduos sólidos urbanos do município de Cacoal, por intermédio do Processo Administrativo n. 4085/2022 e do Processo Administrativo n. 7185/2021.

<sup>22</sup> ID 1448667.

sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação n. 3/2013/GCOR;

129. **III – Arquivar** os autos após medidas de estilo.

Porto Velho/RO, 16 de agosto de 2024.

Elaboração:

**MAYANA JAKELINE COSTA DE CARVALHO**  
Auditora de Controle Externo – Matrícula 617

Revisão:

**NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS**  
Auditora de Controle Externo – Matrícula 518  
Coordenadora de Instruções Preliminares – CECEX 7

Em, 16 de Agosto de 2024



MAYANA JAKELINE COSTA DE  
~~MARVALHO~~  
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 16 de Agosto de 2024



NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS  
Mat. 518  
COORDENADOR DA COORDENADORIA  
ESPECIALIZADA DE CONTROLE  
EXTERNO 7