



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

PROCESSO N.º: 02489/2021 - TC

INTERESSADO: Companhia de Serviços Urbanos de Natal

ASSUNTO: Procedimento Licitatório

EMENTA: ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. NULIDADES PROCESSUAIS. CHAMAMENTO DO FEITO À ORDEM. UNIDADE MINISTERIAL. ÔNUS DA PROVA NO CONTROLE EXTERNO. PRIMAZIA DA REALIDADE. CRISE DE INSUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DA ESTATAL. INADEQUAÇÃO DA FORMA DE ENVIO DOCUMENTAL. IRREGULARIDADES NA FASE INTERNA E EXTERNA. AUDITORIA. DILIGÊNCIAS. PARECER PELA SUSPENSÃO DO CERTAME.

1. Foram identificadas nulidades relacionadas à violação de prazos e normas processuais, introdução de elementos novos e à ausência de observância às prerrogativas do Ministério Público de Contas, em desrespeito ao contraditório e à ampla defesa garantidos constitucionalmente.
2. Necessidade de reestabelecer o rito processual para permitir a regular análise instrutória e a retomada das garantias processuais asseguradas pelo ordenamento jurídico.
3. O princípio da unidade ministerial coexiste com a independência funcional, constituindo o alicerce que equilibra a coerência institucional com a autonomia técnica de cada membro ministerial, o que não implica uma subordinação hierárquica tradicional, mas assegura que as manifestações individuais sejam respeitadas e preservadas dentro de um contexto institucional harmônico.
4. No controle externo, a distribuição do ônus da prova possui uma natureza própria, que se distingue da sistemática aplicada em litígios comuns no âmbito do Judiciário. Isso ocorre porque, em contraste com as demandas privadas, o controle externo reflete uma relação fiduciária entre o gestor público e a sociedade, que confia na administração para aplicar os recursos públicos com transparência e eficiência.
5. A primazia da realidade não é um conceito limitado à apreciação formal dos atos administrativos, mas uma exigência de que a substância desses atos reflita o compromisso com a transparência, a eficiência e a moralidade.
6. A Urbana enfrenta grave crise de insustentabilidade financeira e orçamentária situação que se afigura incompatível com assunção de



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

uma despesa quase bilionária, eivada de inconsistências que violam os princípios da economicidade, razoabilidade e da boa gestão pública.

7. Foram enviados documentos que constam apenas em drive eletrônico, o que não atende ao disposto no art. 171, parágrafo único, do Regimento Interno.

8. A auditoria concomitante deflagrada nestes autos demanda que a estatal encaminhe arquivos e planilhas

9. Os documentos recentemente apresentados pela URBANA e pela FIPE, em princípio, confirmam que, mesmo após as modificações solicitadas, a Concorrência n.º 01/2021 permanece eivada de inconsistências e irregularidades substanciais.

10. Foram identificadas irregularidades nos documentos da fase interna e externa da licitação, que comprometem a confiabilidade dos custos elaborados, razão pela qual necessário se faz que a estatal apresente correções e justificativas.

11. Necessidade de a Inspetoria de Controle Externo responder à quesitação para avaliação de conformidade técnica, legal e financeira dos itens analisados.

12. Parecer que pugna pela normalização do curso processual, concessão de medida cautelar de urgência, correção de assimetrias competitivas, medidas de salvaguarda do processo licitatório, cumprimento de obrigações, abertura de processo de apuração de responsabilidade de realização de diligência de auditoria.

SUMÁRIO

<u>I – RELATÓRIO</u>	3
<u>II – FUNDAMENTAÇÃO</u>	27
<u>II.1 – DAS NULIDADES PROCESSUAIS</u>	29
<u>II.1.1 – Introdução: Chamada à Ordem e Contextualização</u>	29
<u>II.1.2 – Definição do âmbito de abrangência e cabimento do pedido de reconsideração</u>	30
<u>II.1.3 – Tumulto causado pela interposição incabível do Pedido de Reconsideração</u>	32
<u>II.1.4 – Inocorrência de Trânsito em julgado</u>	35
<u>II.1.5 – Princípio da Unidade Ministerial</u>	38
<u>II.2 – DA SITUAÇÃO DE INSUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DA URBANA</u>	76
<u>II.3 – IRREGULARIDADES NO EDITAL REPUBLICADO DA CONCORRÊNCIA N.º 01/2021-URBANA</u>	92



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

<u>II.3.1 – IRREGULARIDADES NA FASE INTERNA DA LICITAÇÃO</u>	105
<u>II.3.1.1 – IRREGULARIDADES NA PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS DO EDITAL REPUBLICADO DA LICITAÇÃO N.º 01/2021</u>	105
<u>IRREGULARIDADES NO ITEM “ADMINISTRAÇÃO LOCAL”</u>	121
<u>IRREGULARIDADES NO ITEM “USO DE VEÍCULO POLIGUINDASTE”</u>	145
<u>IRREGULARIDADES NO ITEM “FORNECIMENTO DE CAMINHÃO PARA COLETA SELETIVA”</u>	148
<u>IRREGULARIDADES NO ITEM “FORNECIMENTO DE CAMINHÃO PIPA”</u>	157
<u>IRREGULARIDADES NO ITEM “COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS DE VEGETAIS E PODA COM TRITURAÇÃO”</u>	162
<u>IRREGULARIDADES NO ITEM “TRATOR EQUIPADO COM ROÇADEIRA”</u>	168
<u>II.3.2 – IRREGULARIDADES NA FASE EXTERNA DA LICITAÇÃO</u>	178
<u>III – PEDIDOS</u>	188
<u>III.1 - Da normalização do curso processual</u>	188
<u>III.2 - Do pedido Cautelar</u>	188
<u>III.3 - Da correção de assimetrias competitivas</u>	190
<u>III.4 - Da Contratação de Empresas Consultoras e Medidas de Salvaguarda à Integridade do Processo Licitatório</u>	191
<u>III.5 – Das obrigações direcionadas à Urbana</u>	195
<u>III.6 – Da abertura de processo de apuração de responsabilidade</u>	197
<u>III.7 – Da Diligência à ICE e Auditoria do Edital e Contratos</u>	197
<u>ANEXO ÚNICO</u>	200

MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL¹ N.º 0660/2024

I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação elaborada por este Ministério Público de Contas contra a Licitação Pública n.º 01/2021, deflagrada pela Companhia de Serviços Urbanos de Natal – URBANA, na modalidade de Regime Diferenciado de



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Contratação, orçada no valor de R\$485.192.253,60 (quatrocentos e oitenta e cinco milhões, cento e noventa e dois mil, duzentos e cinquenta e três reais e sessenta centavos), em razão de diversas impropriedades identificadas no certame.

Instada a se manifestar, a Inspeção de Controle Externo carrou aos autos a cópia do Ofício n.º 008/2021-ICE-TCE/RN (fls. 1/3, evento 10) expedido à Companhia de Serviços Urbanos de Natal - URBANA em caráter de controle prévio, requerendo, em suma, que URBANA respondesse acerca do cumprimento das medidas definidas na jurisprudência desta Corte de Contas em processos anteriores instaurados com o objeto similar, bem como, em razão da omissão parcial no SIAI, que remetesse a cópia digital de toda a documentação que compõe o referido processo licitatório, inclusive seus anexos, planilhas abertas e auditáveis em formato ".docx" do orçamento, do dimensionamento, das premissas e das memórias de cálculo; como também, exposição da requisição, justificativa e motivação da despesa, minutas, pareceres jurídicos, declaração de adequação orçamentária e financeira da despesa, informação de disponibilidade orçamentária e financeira, com respectiva comprovação do valor empenhado e demais documentos legalmente exigíveis.

Após requerimento de dilação de prazo, a URBANA encaminhou resposta por meio do Ofício n.º 310/2021 (fls. 6/7, evento 10) informando que o Acórdão n.º 71/2015-TC se reportou à última concorrência n.º 01/2014, distinta do



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

presente objeto de análise e que o critério de medição elegido para a Licitação Pública n.º 01/2021 (equipe/mês) foi escolhido pela instituição contratada para elaboração do Projeto Básico, a Fundação Instituto de Pesquisa de São Paulo - FIPE.

Nos eventos 11 a 21 dos autos consta a documentação remetida pela URBANA, a qual contém, em resumo, **extrato do Diário Oficial do Município do dia 09 de julho de 2021 suspendendo o certame** (evento 11), cópia do Processo Administrativo Eletrônico n.º 20190456332-URBANA (eventos 12 a 17), documentação relativa ao Processo n.º 20210285787-URBANA (evento 18), editais de licitação de diversos municípios brasileiros (eventos 19 a 21).

Em análise ao aporte documental remetido, a ICE elaborou a Informação n.º 03/2021-SP/ICE (evento 22), consignando, preliminarmente, já ter sido realizado o acompanhamento, por este Tribunal de Contas, dos contratos n.º 04/2015 e 05/2015, firmados entre a Companhia e as empresas Marquise e Vital, ambos com o mesmo objeto de prestação de serviços de limpeza em Natal, conforme consta dos autos de n.º 7065/2015, tendo sido possível constatar a alta ineficiência na prestação dos serviços por inúmeros motivos, seja pela alocação de agentes pertencentes ao quadro da URBANA com condições físicas incompatíveis aos esforços necessários para prestação do serviço, seja pela precária fiscalização e controle, seja pela inadequação da unidade de medição "equipe/mês", que remunera a disposição da força de trabalho, mas não a sua produtividade.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Em resposta aos quesitos informou a ICE, em resumo, que:

- a) O valor do edital em tela de R\$8.086.537,56 (oito milhões oitenta e seis mil quinhentos e trinta e sete reais e cinquenta e seis centavos) guarda compatibilidade com os certames usualmente realizados pela estatal, com a ressalva de que tais valores embutem os "custos da ineficiência" de métodos que não primam pela busca da maior produtividade e otimização da economia;
- b) Recomenda a exclusão dos serviços de coleta de pneus e lavagem de feiras por meio de caminhão pipa, da exclusão do serviço de coleta manual de poda, além da retirada do trator com roçadeira do rol das contratações da URBANA, cabendo aos feirantes e comerciantes, com apoio da SEMSUR, a limpeza e conservação do patrimônio público, bem como aos órgãos ambientais a devida fiscalização do tratamento ambiental;
- c) É preciso manter o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas e determinar que a URBANA realize a devida adequação da unidade de medição ao de pesagens (ton/mês) para todos os serviços de coleta e transporte de resíduos;
- d) É necessário que a Administração Pública exponha todos os dados e informações básicas do projeto, incluindo as memórias de cálculo para competente



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

- avaliação e questionamento, de forma isonômica, por todos os interessados no certame;
- e) A gestão da URBANA tem sido ineficiente e carente de planejamento, o que gera quantidades de serviços em excesso e que os parâmetros dos custos unitários dos equipamentos e nos métodos podem resultar em uma economia total no certame de cerca de 152,6 milhões de reais;
- f) Não foi identificado nenhum fator desabonador do modelo proposto para reajustamento anual do preço unitário dos serviços contratados, posto os indicadores estarem alinhados a insumos importantes do contrato e com pesos ponderados apropriados;
- g) É possível a redução de pessoal e equipamentos no bojo do procedimento licitatório;
- h) Deve ser acrescentado ao edital a possibilidade de demonstração de vínculo profissional por meio de compromisso contratual de disponibilidade e a obrigação de o profissional indicado assumir as responsabilidades de fiscal executor dos serviços, com emissão de anotação de responsabilidade técnica (ART), e de se fazer residente cotidianamente no regular acompanhamento dos serviços e demandas da contratante;
- i) Deve haver compatibilidade entre os custos da planilha orçamentária e a idade dos veículos.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Para tal, necessário se fazer a previsão de que todos os veículos, para o início da operação, devam ser novos (0 km), admitindo-se a condição de se manterem em operação veículos, ao longo do contrato, com vida útil de até cinco anos;

- j) A Companhia deve se resguardar de possíveis permissibilidades contrárias à legislação e que põe em risco à segurança de seus terceirizados, sob pena de poder responder solidariamente por possíveis danos à integridade física de seus colaboradores;
- k) Necessária é a descrição com o detalhamento das especificações de toda a frota de equipamentos, indicando todos os elementos mínimos dos caminhões, tais como potência, tração, suspensão, capacidade volumétrica, dimensões, número de eixos e de rodas por eixo, entre-eixos; peso bruto total, motorização, e de seus implementos;
- l) a matriz de risco deve alocar exclusivamente para a contratada os itens 12 - Dificuldade financeira da Contratada e/ou subcontratada com consequências no andamento dos serviços e 17 - A ocorrência de greves dos trabalhadores da Contratada e/ou subcontratados;
- m) existe a previsão desarrazoada de sanções auto impostas à estatal, carecendo mudanças no texto da minuta contratual para que a punição seja



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

razoável e proporcional, atendendo ao princípio da reciprocidade;

- n) os serviços de coleta, transporte de resíduos, bem como a operação na estação de transbordo deveria ser mantida em um único lote, concentrando as responsabilidades sobre uma única empresa, reduzindo os custos operacionais e da administração local e indiretos, aumentando a economia de escala, e favorecendo o controle/fiscalização; e
- o) estão presentes vícios insanáveis que ensejam, por parte desta Corte de Contas, a determinação de anulação do edital em curso e consequente republicação após as devidas correções.

Sugeri a ICE, por fim, a anulação da Licitação n.º 01/2021 em virtude de todos os vícios insanáveis e que fosse determinado à URBANA a publicação de um novo processo licitatório, com as devidas correções, após a comprovação do cumprimento da determinação presente no parágrafo 123, inciso I.

Este Ministério Público de Contas, na Manifestação Ministerial n.º 761/2021 (evento 41), constatou, em juízo preliminar, uma série de irregularidades na Licitação n.º 01/2021, razão pela qual pugnou pela anulação da Concorrência n.º 01/2021 por todos os vícios insanáveis mencionados no corpo desta manifestação e citação da URBANA, por seu atual gestor.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Devidamente citado (Citação n.º 2828/2021-DAE, evento 48), o responsável solicitou prorrogação de prazo (documento apensado 4167/2021), deferida pela Conselheira Relatora (evento 56). Em sequência, a URBANA apresentou defesa e a documentação constante no documento apensado 4167/2021.

Alegou o Sr. Joseildes Medeiros da Silva, por meio do Ofício n.º 650/2021-URBANA-GDP, em suma, a legalidade dos itens reputados como irregulares por este Ministério Público de Contas. Em anexo constam documentos relativos à Concorrência n.º 001/2013-URBANA, Manuais, cópia do Plano de Instalação de Ecopontos, editais de licitações ocorridas em outros municípios do país, análises acerca da produtividade do serviço de coleta feitas pela própria Companhia de Limpeza, cópia da Informação Conclusiva n.º 48/2020 produzida pela ICE nos autos de n.º 7065/2015-TC, peças da Ação Civil Pública n.º 0112201-17.2011.8.20.0001 deflagrada contra a URBANA em 2012, Relatório de Auditoria n.º 01/2021-TCE/RN produzido por este TCE/RN para apurar a situação da referida Companhia de Serviços de Limpeza e respostas aos questionamentos elaborados no âmbito da nova modelagem para limpeza urbana em Natal.

Foram os autos à Inspeção de Controle Externo, que elaborou a Informação n.º 02/2022-SP/ICE (evento 67), manifestando-se da seguinte maneira:

- a) no tocante aos itens "pneus", acatando as justificativas apresentadas, passando a admitir a previsão em edital público de equipe devidamente



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

- dimensionada e dedicada à coleta e ao transporte de pneus clandestinamente depositados em vias públicas do Município do Natal, viabilizando a manutenção do acordo de cooperação por meio de convênio com a RECICLALIMP;
- b) Acerca do fornecimento de caminhão pipa, recebeu as justificativas, passando a admitir a previsão em edital público de equipe dimensionada e dedicada à lavagem, por meio de caminhão pipa, de vias públicas destinadas às feiras livres no Município do Natal;
- c) Quanto à coleta e transporte de resíduos - remoção mecanizada e manual, manteve o entendimento da necessidade de a URBANA estabelecer de forma integralizada um plano de ação estruturado em projeto único que guiará a contratação dos serviços em certame consolidado, com metas claras de substituição plena dos serviços onerosos e arcaicos por métodos mais eficientes, modernos e econômicos no trato da coleta de entulhos e podas produzidos por pessoas hipossuficientes, a exemplo dos ecopontos;
- d) Quanto ao fornecimento de trator equipado com roçadeira, que persiste a dúvida da viabilidade do emprego do trator com roçadeira pela URBANA dada a carência de definições do projeto básico, demonstrando as áreas acessíveis ao uso do



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

equipamento, roteiros, frequências, produtividade e dimensionamento;

- e) Quanto à coleta e transporte de resíduos vegetais e de poda com trituração, o declinou da sua posição inicial e reconhece a competência da URBANA em coletar e transportar resíduos vegetais 'descartados clandestinamente' nas vias públicas do Município do Natal;
- f) Acerca das unidades de medição de pesagens, pela necessidade de conversão para medida tonelada/mês, devendo retribuir o contratante pela carga efetivamente transportada de resíduos, o que só é possível por meio da unidade objetiva de pesagem (tonelada/mês);
- g) Apontou necessidade de a URBANA apresentar os dados e informações básicas do projeto;
- h) Pela possibilidade de economia no próximo certame;
- i) Pela possibilidade de redução de pessoal e de equipamentos no bojo do novo processo licitatório;
- j) Que os vícios da Licitação n.º 01/2021 são insanáveis, sendo necessária a sua anulação.

Este Ministério Público de Contas, por meio da Manifestação n.º 63/2022 (evento 75), considerando todas as omissões informadas pela ICE e constatando que a oportunização à URBANA para complementar a demanda poderia garantir-lhe de forma mais ampla o contraditório e a ampla



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

defesa nestes autos, solicitou diligência de complementação instrutória.

A Conselheira Relatora, contudo, indeferiu o pedido a partir do entendimento de ocorrência de preclusão e da maturidade da causa para julgamento, devolvendo os autos a este Órgão Ministerial para oferecimento de parecer conclusivo.

Este *Parquet* de Contas apresentou a Manifestação Ministerial n.º 83/2022 pugnando, em razão de todos os vícios encontrados no Edital n.º 01/2021, pela anulação do certame (evento 81).

A Conselheira Relatora apresentou proposta de Voto (evento 86) pela anulação do certame, em razão das diversas impropriedades identificadas não sanadas pela URBANA, o que foi acolhido pela 1ª Câmara desta Corte de Contas, que julgou pela anulação do certame, proferindo o Acórdão n.º 51/2022 - TC (evento 87).

Devidamente intimada da decisão (eventos 91 e 92), a Companhia de Serviços Urbanos de Natal opôs Embargos Declaratórios contra a decisão proferida nestes autos (documento apensado 1446/2022).

Este Ministério Público de Contas lavrou a Manifestação Ministerial 0244/2022 (evento 107), apontando a ausência de preenchimentos dos requisitos recursais necessários para o conhecimento do recurso, haja vista a ausência de obscuridade, contradição ou omissão quanto aos pontos suscitados na decisão e embargada.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

A Conselheira Relatora proferiu Decisão (evento 110), julgando, em consonância com esta Procuradora de Contas, pelo não conhecimento dos embargos de declaração, o que foi publicado no Diário Eletrônico.

No evento 118 (apensado 02584/2022), a URBANA acostou Pedido de Reconsideração, requerendo a reforma do Acórdão 51/2022 e determinada a retomada do processo licitatório n.º 01/2021.

Feita nova distribuição ao Conselheiro Relator, este determinou a emissão de parecer ministerial sobre o recurso (evento 126).

Os autos foram, então, redistribuídos ao Procurador-Geral de Contas à época, Thiago Martins Guterres, que elaborou quota (evento 130), requerendo a análise dos documentos apresentados conjuntamente ao recurso pela unidade técnica.

A Inspeção de Controle Externo apresentou, então, a Informação n.º 11/2022 (evento 136), de lavra dos Auditores de Controle Externo Kim Veras e Vanderlei e Lucas Praciano de Oliveira, que concluiu pelo recebimento e improcedência do pedido de reconsideração e manutenção do Acórdão n.º 51/2022. Apontou a ICE, em específico, que o material apresentado em sede de pedido de reconsideração não comprovou a legalidade ou necessidade de itens inseridos no projeto básico; que a URBANA sequer tratou dos critérios que ensejaram volumoso acréscimo no valor da contratação; que mesmo revendo os critérios avaliados no edital não se verificou erro ou omissão na fiscalização realizada, de



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

modo a suscitar necessidade de revisão do Acórdão recorrido; que os novos registros de pesos de coleta mostraram-se divergentes, afetando a confiabilidade dos dados fornecidos.

Apesar das informações de cunho técnico apresentadas pela ICE, o Procurador-Geral de Contas Thiago Martins Guterres elaborou o Parecer n.º 672/2022 (evento 142), entendendo que as imputações formuladas mitigaram as competências discricionárias do gestor e que as controvérsias licitatórias eram sanáveis, razão pela qual pugnou pela procedência do recurso de reconsideração.

O Conselheiro Relator Carlos Thompson proferiu Decisão (evento 145), por meio da qual evidenciou a flagrante intempestividade do recurso, negando seu seguimento.

Devidamente intimados por meio de diário eletrônico, a URBANA interpôs "agravo com pedido de reconsideração" da decisão de evento 145, solicitando a apreciação da matéria pelo Pleno (apensado 04152/2022, evento 149).

Em Despacho (evento 156), o Ministério Público de Contas representado pelo Procurador-Geral tomou ciência da decisão de evento 145, devolvendo os autos ao Conselheiro Relator para eventual juízo de reconsideração ou prosseguimento do trâmite processual cabível no recurso de agravo.

O Conselheiro Relator devolveu os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação sobre o agravo interposto (evento 153), tendo o Procurador-Geral de Contas



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

ofertado o Parecer n.º 867/2022 (evento 156), opinando, resumidamente, pelo seu conhecimento e provimento.

Ato contínuo, a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE, no apensado 300139/2023 (evento 160), requereu o ingresso no processo como terceiro interessado.

No evento 162, o Conselheiro Relator proferiu Decisão deferindo o pedido de ingresso da FIPE na relação processual e determinando a inclusão dos autos em pauta de julgamento.

No evento 164, o Conselheiro Relator Carlos Thompson Costa Fernandes apresentou Voto pelo conhecimento e desprovimento do agravo.

Nos eventos 166 (apensado 0324/2023) e 167 (apensado 325/2023), foram apresentados pedidos de sustentação oral pelos causídicos da FIPE, Dr. Diógenes da Cunha Lima e Dra. Isabela Cristina Bezerra Vegro.

Em sessão realizada no dia 26 de janeiro de 2023, o Plenário desta Corte de Contas proferiu o Acórdão n.º 13/2023 (evento 170), julgando, nos termos do voto verbal proferido pelo Conselheiro Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior e vencido o Conselheiro Relator Carlos Thompson, pelo conhecimento do agravo e, no mérito, o seu não provimento.

Foi intimado do acórdão proferido (evento 186), o Presidente da URBANA e, na sequência, solicitada a retirada, do processo, da pauta de julgamento de sessão aprazada para o dia 18 de maio de 2023, o que foi deferido pelo Conselheiro Relator no evento 188.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

No apensado 302328/2023 (evento 193), foi acostado no pedido de sustentação oral do causídico EDUARDO ARNON ELOY MENDONÇA DA CRUZ.

No evento 194, o Conselheiro Relator Carlos Costa Fernandes apresentou Voto.

No evento 196 consta certidão com o teor do Voto divergente apresentado pelo Conselheiro Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior em ocasião da 41ª sessão ordinária do Tribunal Pleno.

O Pleno desta Corte de Contas proferiu o Acórdão n.º 329/2023 (evento 200), julgando:

“pelo conhecimento e provimento do pedido de reconsideração (apensado n.º 002584/2022-TC – evento 118) interposto pela companhia de serviços urbanos de natal – urbana em face do acórdão n.º 51/2022-TC-1ª câmara (evento 87), para:

- a) reformar o Acórdão n.º 51/2022-TCE/RN (ev. 87) para fins de se excluir o reconhecimento da nulidade da concorrência n.º 001/2022;
- b) estabelecer o prazo de 90 (noventa) dias para que o gestor da urbana comprove a plena readequação jurídico-licitatória das incongruências ainda remanescentes *in casu* e cuja plena regularização se constitui em pressuposto essencial à válida retomada da concorrência n.º 01/2021 – URBANA.”



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Após a devida intimação da URBANA (evento 205) e da FIPE (evento 206), a URBANA encaminhou 12.112 (doze mil, cento e doze) páginas de documentos contidos no apensado 04582/2023 (evento 210), informando tratar-se da documentação readequada da Concorrência n.º 01/2021.

No evento 219, foi certificado o trânsito em julgado do Acórdão n.º 329/2023-TC, em 08 de dezembro de 2023.

Os autos, então, retornaram à Inspeção de Controle Externo, que elaborou a Informação n.º 03/2024 (evento 226), de lavra do Auditor de Controle Externo José Rosenilton de Araújo Maracajá, informando:

- a) A jurisdicionada não observou o prazo fixado de 90 dias para cumprimento da decisão exarada no Acórdão n.º 329/2023;
- b) Os coeficientes de consumo de combustível (FC), empregados nas composições dos custos unitários, foram parcialmente atualizados segundo o novo SICRO, restando ainda importantes serviços com parâmetros desatualizados. Dessa feita, tal exigência foi parcialmente cumprida;
- c) Persiste a incongruência quanto ao tempo de vida útil dos veículos e implementos na maioria das composições dos custos unitários, uma vez que ainda se utiliza o tempo de vida útil dos equipamentos de apenas 5 anos; quando a referência (novo SICRO) aponta que, para a grande maioria dos equipamentos, o tempo de



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

vida útil dos veículos é no mínimo de 7 anos e, para os implementos, de 5,3 a 5,8 anos;

- d) Permanece a desconformidade, em relação ao parâmetro utilizado nas composições de custos, relativa ao valor residual dos veículos e equipamentos, pois é majoritária a utilização do fator limitador do valor final dos veículos em apenas 20% (vinte por cento), quando o correto, segundo o novo manual do novo SICRO, é a previsão de valor residual (VR) de pelo menos 40% (quarenta por cento) na maior parte dos casos;
- e) A taxa de juros SELIC fora atualizada à época da revisão do orçamento para o valor de 12,25% (doze vírgula vinte e cinco por cento). Contudo, tendo-se em vista a expressiva redução nos últimos meses dessa taxa, bem como sua tendência de queda, deve a Companhia alterar o projeto para a taxa de juros oportuna;
- f) Tais ajustes pendentes podem refletir em uma economia da ordem de pelo menos R\$45.369.582,60 (quarenta e cinco milhões, trezentos e sessenta e nove mil, quinhentos e oitenta e dois reais e sessenta centavos), conforme expresso na Tabela 02 da Informação n° 03/2021-SP/ICE (evento 22, fl. 15);
- g) A projetista alterou as bases de dados para justificar o aumento das quantidades de



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

resíduos coletados, razão porque, em observância à máxima transparência, deve expor no projeto essas informações e sua base cálculo, permitindo, de forma isonômica, que todas as empresas interessadas no certame compreendam as reais quantidades históricas de resíduos coletados e suas sazonalidades para subsidiar os estudos, planos e propostas;

- h) Para se evitar potencial sobrepreço e, com isso, possíveis prejuízos oriundos do superdimensionamento nos serviços de coleta de poda triturada, faz-se necessária a devida adequação do índice de produtividade do supracitado serviço à valores factíveis e compatíveis à capacidade volumétrica da caçamba e/ou carroceria, bem como à densidade da poda triturada;
- i) Com relação à conformação da unidade de medição, considera-se atendida tal exigência; pois como já apontado na última peça técnica, essas foram readequadas para medidas objetivas de pesagens nos casos dos serviços viáveis e mais importantes, mantendo-se as unidades de equipe/mês apenas para os itens da administração local e dos fornecimentos (itens 1, 7 a 10);
- j) As impropriedades apontadas na matriz de repartição de riscos também foram sanadas, uma



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

vez que se alocou integralmente a responsabilização da contratada às incertezas do item 12 - Dificuldade financeira da Contratada e/ou subcontratada com consequências no andamento dos serviços e do item 17 - A ocorrência de greves dos trabalhadores da Contratada e/ou subcontratados;

- k) Permanece a irregularidade de permissibilidade inadequada às normas de segurança do trânsito e do trabalho, passível de potencial responsabilização subsidiária da contratante em caso iminente de risco de acidentes de trânsito e do trabalho;
- l) A cláusula 11.8 e 11.8.1 do edital são restritivas e impedem a ampla concorrência, nos termos dessa peça técnica; devendo a URBANA alterá-las de modo a permitir a ampliação das formas de acesso ao edital e seus anexos, tais como mediante acesso remoto via site eletrônico, bem como remessa física, via postagem por meio de ressarcimento do custo efetivo, entre outros;
- m) Há inconsistências nas cláusulas 15.8; 15.11.2.1.1 e 15.13.1.6.1 do edital; pois estabelece exigência de garantia de proposta. Contudo, não estabelece a sua quantia e/ou valor; como também as demais cláusulas contêm impropriedades e divergências;



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

- n) A exigência contida na cláusula 15.11.3 do edital está irregular, posto contrária ao que preceitua a norma legal e jurisprudência, pois ausente de motivação para essa decisão administrativa, de modo a evidenciar que a exigência é indispensável à garantia do cumprimento da obrigação a ser assumida pela vencedora do certame;
- o) As cláusulas 15.11.2.2 e 15.11.3 do edital estão irregulares, pois flagrantemente agride o princípio da ampla concorrência ao exigir das licitantes a comprovação da qualificação técnica-operacional e profissional por meio da comprovação da experiência e/ou execução mínima de quantidades de serviços inexpressivos e sem a devida justificativa;
- p) A cláusula 15.11.3.2.2 (b) deixa margem à fragilização da prestação dos serviços, uma vez que permite, sem nenhuma ressalva explícita, que sócios demonstrem a capacidade técnica-profissional e que esses figurem como futuro responsável (fiscal executor) dos serviços contratados sem as devidas garantias de compatibilidade operacional e manutenção do acervo técnico exigido.

A ICE sugeriu, assim, o indeferimento do pleito da requerente de republicar a versão apresentada do edital da Concorrência n° 01/2021-URBANA, dada a persistência de



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

vícios impeditivos e a assinatura de prazo para que a URBANA realize os ajustes e readequações necessárias à plena regularização do edital em análise.

No evento 232 foi expedida citação (Citação n.º 341/2024) endereçada ao Sr. Joseildes Medeiros da Silva, Diretor da URBANA, que não cumpriu a obrigação, conforme Certidão de evento 241.

Em virtude de sucessão de Conselheiro Relator, o feito foi distribuído à relatoria do Conselheiro Antônio Ed Souza Santana.

No evento 248, foi apensado a este caderno processual o Processo n.º 301441/2024, que versa sobre Representação elaborada pela Advogada Sra. Fernandes Westphol Luiz em face do Sr. Alann Patrik Albuquerque de Melo, Presidente da Comissão de Licitação da Companhia de Serviços Urbanos de Natal, em virtude da alegada inserção de cláusulas irregulares no Edital da Licitação 001/2021, em afronta ao Acórdão n.º 51/2022-TC e Acórdão n.º 329/2023-TC, proferidos nestes autos, em específico:

- a. Que a vida útil dos veículos prevista no edital de licitação está em desacordo com o referencial do SICRO;
- b. Não atendimento às normas de segurança do trabalho em relação ao transporte de funcionários;
- c. Fragilidade do certame em decorrência da possibilidade de demonstração de capacidade técnica-profissional por meio do acervo técnico dos sócios licitantes;



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

d. Ausência de informações essenciais para elaboração de proposta de preços;

e. Ilegalidade de exigência de metodologia e execução como critério de qualidade técnica.

O Conselheiro Relator, por meio do Despacho de evento 249, consignou que, em virtude do trânsito em julgado do Acórdão 329/2023, o processo encontra-se atualmente em fase de monitoramento. Em virtude, porém, da denúncia apensada no evento 248, determinou a análise conjunta da matéria.

A Inspecção de Controle Externo voltou a se pronunciar, lavrando a INFORMAÇÃO Nº 033/2024/SP-ICE (evento 251), de lavra dos Auditores de Controle Externo Kim Veras e Vanderlei e José Rosenilton de Araújo Maracajá, apontando a título de conclusão:

- a) Que a URBANA remeteu o Ofício nº 692/2024-URBANA/GDP, contendo link de acesso à documentação contendo cópia dos registros da Licitação nº 001/2021, nos moldes de como foi republicada e conduzida pela URBANA no último mês de agosto;
- b) Desconforto, diante do desfecho do certame, haja vista que duas das três licitantes que manifestaram interesse na Licitação nº 001/2021 acabaram sendo inabilitadas na primeira fase. Além do fato de que a licitante que findou sendo contratada é a mesma empresa que já vem executando os serviços de limpeza urbana nesta capital, conforme registro referente à contratação emergencial disponibilizado pela própria jurisdicionada;



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

- c) Que a partir da ata de análise dos documentos de habilitação protocolados pelos licitantes, as empresas Estre SPI Ambiental e M Construções e Serviços foram inabilitadas sob justificativa de não terem atendido disposições obrigatórias do edital;
- d) Ter havido a participação de apenas três interessados, dos quais dois findaram sendo inabilitados para prosseguir na licitação;
- e) Que a Marquise Serviços Ambientais AS - empresa que já vem executando os serviços de limpeza urbana nesta capital - foi a única licitante habilitada na licitação e a que alcançou maior pontuação técnica, de modo que terminou sendo declarada vencedora do certame;
- f) A necessidade de ser sopesada a suposta incompatibilidade da etapa de julgamento de técnica para classificação dos licitantes com o critério de julgamento de menor preço, indicado na licitação;
- g) Que as distorções constatadas entre as metodologias apresentadas pelas empresas - o que se traduz, principalmente, pela notória diferença nas pontuações alcançadas pelas três licitantes - corroboram com os apontamentos antes realizados por esta Inspeção, no sentido de que o termo de referência ainda carece de expor maiores informações para nortear a elaboração da proposta de preços/metodologia por parte dos interessados,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

tais como as reais quantidades históricas de resíduos coletados e suas sazonalidades;

- h) Que permanece na composição de custos do orçamento base referenciado no edital a inconsistência antes verificada, quanto à consideração de período reduzido para a vida útil dos veículos;
- i) Que permanece a ocorrência de permissão à ocorrência de transporte de funcionários em configuração inadequada às normas de segurança do trânsito e do trabalho, passível de potencial responsabilização subsidiária da contratante em caso iminente de risco de acidentes de trânsito e do trabalho.

A ICE sugeriu, diante disso, que esta Corte de Contas assinale prazo para que a URBANA promova a anulação da Licitação nº 001/2021, com posterior ajuste e republicação do referido certame considerando o que foi apontado nesta peça técnica, bem como na Informação nº 021/2024/SP-ICE e na Informação nº 003/2024/SP-ICE.

No evento 254, a URBANA, por meio do apensado 04439/2024, apresentou manifestação pugnando pelo reconhecimento da regularidade da Concorrência n.º 01/2021 e permissão para prosseguir os trâmites necessários para a conclusão do certame.

Retornaram os autos a esta Representante do Ministério Público de Contas para pronunciamento.

Após a entrada dos autos neste setor, a denunciante, Sra. Fernanda Westphol Luiz, fez juntar nova manifestação



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

ao Processo n. 301441/2024, apensado a estes autos, por meio da qual reiterou as razões de irregularidades no Edital da Concorrência n. 01/2021, requerendo a desconsideração do Despacho no evento 251 e a manutenção do atual contrato emergencial até que seja regularizado o instrumento convocatório da Licitação n. 01/2021.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A presente demanda caracteriza-se por sua elevada complexidade, extenso volume documental e elevada materialidade, superior a R\$600.000.000,00 (seiscentos milhões de reais), exigindo uma análise minuciosa e criteriosa para assegurar a regularidade e a conformidade dos atos administrativos praticados. Os autos, porém, foram encaminhados com uma expectativa de análise meritória célere, o que se afigura incompatível com a tutela a ser exercida no caso concreto, sobretudo porque o caderno processual aportou neste setor mais de dois anos desde a última manifestação desta Representante Ministerial e 17 (dezessete) meses depois da última decisão.

O prosseguimento acelerado desta instrução não pode ser realizado em detrimento da análise técnica necessária e compatível com o estado destes autos, sob pena de ser sacrificada a finalidade pública perseguida e mesmo de limitar a atuação deste Membro do *Parquet* de Contas.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Tal postura compromete a observância dos princípios da legalidade, moralidade e transparência que norteiam a Administração Pública, além de fragilizar o devido processo administrativo, orientado à proteção do interesse público, sobretudo porque o objeto discutido tem elevada materialidade, superior a meio bilhão de reais.

Trata-se, portanto, de matéria que exige mais que uma análise célere, mas um debruçar técnico acurado acerca de todas as questões pertinentes, a fim de se evitar sobrepostas decisões que se contrariam entre si e diversas modificações inócuas dos documentos licitatórios, em prejuízo da sociedade destinatária do serviço e comprometendo a segurança processual.

Ressalta-se que eventual necessidade de renovação de contratação emergencial não pode ser colocada neste processo como fator para homologar um certame eivado de vícios formais, sobrepreço, inclusão de itens injustificados e a permanência de inconsistências acerca das quais este Tribunal de Contas já se debruçou de maneira extenuante e que a Urbana insiste em descumprir. A responsabilidade por esse fato deve ser imputada tão somente as partes que deram causa aos vícios da Licitação n.º 01/2021 e jamais aos órgãos desta Corte de Contas, que no legítimo exercício de seu *munus* constitucional, buscam resguardar a economicidade, legitimidade e legalidade da despesa.

Feitas tais considerações, passa-se às questões preliminares.



**Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas**

II.1 – DAS NULIDADES PROCESSUAIS

II.1.1 – Introdução: Chamada à Ordem e Contextualização

Urge chamar o presente feito à ordem em razão das nulidades processuais e equívocos ocorridos a partir do evento 118 desta instrução. O referido evento foi marcado pela interposição de um pedido de reconsideração intempestivo pela Urbana, seguido de uma série de inconsistências processuais que comprometeram a regularidade do trâmite.

As nulidades identificadas dizem respeito não apenas à violação de prazos e normas processuais, mas também à introdução de elementos novos e à ausência de observância às prerrogativas deste Ministério Público de Contas, em desrespeito ao contraditório e à ampla defesa garantidos constitucionalmente. Tais circunstâncias prejudicaram a análise integral do mérito, criando um cenário de tumulto procedimental, que inviabilizou o devido exercício do controle ministerial sobre o processo.

É imprescindível, diante disso, que o rito processual seja restabelecido, permitindo a regular análise instrutória e a retomada das garantias processuais asseguradas pelo ordenamento jurídico.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

II.1.2 – Definição do âmbito de abrangência e cabimento do pedido de reconsideração

O pedido de reconsideração, regulamentado nos arts. 377 a 380 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, constitui um recurso de natureza revisional e caráter excepcional, sendo cabível apenas para a reanálise de decisões finais que exaurem a lide, proferidas ao término da instrução processual. Essa delimitação não é acidental, mas resultado da dinâmica sistemática que organiza o ordenamento recursal, na qual cada recurso cumpre uma função específica e intransferível. Qualquer tentativa de ampliar essa aplicação compromete não apenas o procedimento recursal, mas também os princípios da eficiência, da racionalidade e da segurança jurídica.

A legislação complementar e o Regimento Interno deste Tribunal de Contas são expressos na previsão de recursos para decisões interlocutórias, cada qual destinado a corrigir ou revisar aspectos pontuais e incidentais da tramitação. Os **embargos de declaração** (art. 379) são cabíveis para esclarecer obscuridade, eliminar contradição ou suprir omissão, enquanto o **agravo** (art. 378) destina-se aos despachos do Relator que causem gravame à parte. Já o **recurso de revista** (art. 380) é reservado para corrigir interpretações divergentes entre as Câmaras, ao passo que o **pedido de reexame** (arts. 377) está restrito à hipótese excepcional, claramente delimitada.

Essa estrutura não é apenas técnica; é deontológica, e está fundamentada no princípio da **taxatividade recursal**,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

que determina que os recursos não são intercambiáveis e não podem ser utilizados fora de suas hipóteses legais. Admitir que o pedido de reconsideração substitua esses instrumentos ou que seja utilizado como solução alternativa para decisões interlocutórias equivale a desorganizar intencionalmente o sistema, negando a racionalidade que sustenta a ordem jurídica.

Mais grave ainda é que tal desvirtuamento favorece a desinformação proposital, criando margem para que operadores do direito manipulem o sistema recursal ao seu bel-prazer. A estrutura normativa existe precisamente para evitar esse tipo de conduta. Quando a legislação disciplina os recursos, ela o faz com o propósito de ordenar as fases processuais, assegurando que cada etapa seja respeitada e que cada decisão seja revisada nos limites que lhe são próprios. Permitir que o pedido de reconsideração seja manejado contra decisões interlocutórias não apenas desvirtua sua finalidade, mas desorganiza o processo, permitindo que as partes o utilizem para tumultuar a instrução ou antecipar discussões que somente devem ocorrer no julgamento final.

É por isso que, diante de tal comportamento, a argumentação deve ser clara: o pedido de reconsideração não pode ser empregado como sucedâneo de agravo ou embargos de declaração, tampouco, ser utilizado para visitar questões processuais que já possuem instrumentos recursais próprios. Qualquer tentativa de interpretá-lo em sentido contrário deve ser vista não como um erro técnico, mas como uma



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

violação proposital à ordem normativa, uma manipulação para desorganizar o curso do processo.

O sistema recursal não é uma abstração; ele foi construído para ser aplicado com racionalidade e previsibilidade. Ignorá-lo é atentar contra a essência do devido processo legal e contra a função deste Tribunal de Contas como guardião da regularidade administrativa e fiscal. Reafirmar, portanto, a taxatividade e a finalidade de cada recurso não é apenas um exercício técnico; é um compromisso com a racionalidade do sistema recursal e com a correta aplicação das normas que o regem. A preservação dessa lógica assegura que o processo transcorra de maneira ordenada, eficiente e previsível, em consonância com os princípios da segurança jurídica e do devido processo legal.

II.1.3 – Tumulto causado pela interposição incabível do Pedido de Reconsideração

Essa estrutura normativa é fundamental para assegurar que o sistema recursal funcione dentro dos limites estabelecidos, respeitando a ordem processual e evitando o desvirtuamento de sua aplicação. No caso concreto, contudo, **o manejo do Pedido de Reconsideração pela URBANA revelou flagrantes desconformidades que comprometem a sua admissibilidade e impactam negativamente a regularidade do processo.**

O Pedido de Reconsideração interposto pela URBANA no evento 118, além de intempestivo (conforme evento 145), representou uma inovação em grau recursal com a introdução



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

de documentos e argumentos que não estavam presentes na fase instrutória, sem justificativa de fato superveniente. Essa conduta tumultuou a dinâmica processual e ofuscou a fiscalização técnica e jurídica, comprometendo especialmente a atuação deste Ministério Público de Contas como guardião da ordem jurídica e defensor da legalidade no processo administrativo de controle externo.

No referido pedido de reconsideração, a recorrente juntou, no apensado 2584/2022 (evento 118), uma série de documentos novos que supostamente demonstrariam o cumprimento da decisão recorrida. Esses documentos, no entanto, em vez de atenderem à sua finalidade declarada, tiveram o efeito de inovar em grau recursal, introduzindo questões e elementos que não estavam presentes na fase instrutória. Tal inovação processual, além de carecer de qualquer demonstração de fato superveniente que pudesse justificá-la, contraria frontalmente o disposto no art. 1.013, §1º, do Código de Processo Civil, que veda a modificação dos limites objetivos da lide em sede recursal.

Esse manejo inadequado do recurso não apenas infringe normas processuais expressas, mas também subverte a lógica recursal, desrespeitando os limites que devem nortear a admissibilidade e o julgamento dos pedidos de reconsideração. Ao admitir documentos e argumentos estranhos à instrução original em sede recursal, sem a devida justificativa, o recurso perde sua função revisional e passa a desempenhar um papel disfuncional, que contraria



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

os princípios de eficiência, segurança jurídica e contraditório.

O pedido de reconsideração, ademais, foi interposto logo após a oposição de embargos de declaração (evento 96), que, embora formulados sob o pretexto de esclarecer a decisão embargada, nitidamente buscavam a reforma do acórdão. Tal conduta infringe o disposto no art. 125, inciso I, da Lei Complementar 464/2012, que limita a possibilidade de interpor pedido de reconsideração a uma única vez na mesma instrução processual. Ao manejar o recurso em duplicidade, **a URBANA violou a regra que impede a repetição de recursos sobre o mesmo mérito, esgotando, assim, a via processual legítima para insurgir-se contra a decisão recorrida.**

Nada obstante os referidos vícios processuais do recurso apresentado no evento 118, esta Corte de Contas conheceu e deu provimento ao pedido de reconsideração, determinando as seguintes providências:

"REFORMA do Acórdão nº 51/2022 - TCE/RN (Ev. 87) para fins de se EXCLUIR o reconhecimento da nulidade da Concorrência nº 001/2022; e estabelecer o prazo de 90 (noventa) dias para que o gestor da URBANA comprove a plena readequação jurídico-licitatória das incongruências ainda remanescentes in casu e cuja plena regularização se constitui em pressuposto essencial à válida retomada da Concorrência nº 01/2021 - URBANA" (evento 200).



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Ao reformar o Acórdão, contudo, este Tribunal de Contas agiu como se a instrução processual estivesse exaurida, o que não corresponde à realidade dos autos.

O equívoco tornou-se ainda mais evidente nos atos que sucederam o evento 200, nos quais as intimações foram direcionadas exclusivamente à Urbana e à FIPE, com o propósito de "demonstrar o cumprimento da decisão". Essas partes apresentaram manifestações e sucessivos documentos que alegavam um suposto cumprimento, mas, na verdade, o processo permanecia incompleto, sem que houvesse uma decisão conclusiva de mérito sobre a matéria. Fazem prova desse fato os documentos contidos nos apensados 04582/2023 (evento 210), 4004/2024 e 04439/2024 (evento 254).

A instrução deste processo, ademais, não havia sido plenamente encerrada, considerando que este Órgão Ministerial, parte legítima e essencial ao processo (art. 39, III, do LC 464/2012), não teve a oportunidade de recorrer da decisão proferida no evento 200, em flagrante violação ao art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, que garante o contraditório e a ampla defesa.

II.1.4 – Inocorrência de Trânsito em julgado

O trânsito em julgado, condição indispensável para a definitividade de uma decisão, somente se verifica quando esgotadas todas as possibilidades recursais ou após o transcurso do prazo para a interposição de recursos. Essa exigência processual é um reflexo direto dos princípios do contraditório e da ampla defesa, que demandam que as



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

partes, especialmente aquelas com legitimidade recursal, tenham ciência plena e válida da decisão a ser contestada.

No caso presente, a ausência de intimação pessoal deste Membro do Ministério Público de Contas - que detém prerrogativas legais específicas para o exercício de sua função -, do acórdão de evento 200, inviabilizou a configuração de qualquer trânsito em julgado.

Conforme estabelecido pelo art. 41, IV, da Lei 8.625/1993, pelo art. 18, inciso II, "h", da Lei Complementar 75/1993 e pelo art. 149, inciso XX, da Lei Complementar 141/1996, a ciência válida do Ministério Público de Contas ocorre exclusivamente por meio de intimação pessoal com a entrega dos autos. A ausência desse procedimento constitui uma violação grave às garantias institucionais, comprometendo a oportunidade de exercer a prerrogativa recursal e, conseqüentemente, impedindo o esgotamento das vias processuais.

A certidão de trânsito em julgado consignada no evento 219 é, portanto, inválida, pois se baseia em uma presunção ficta de definitividade que não encontra respaldo na realidade dos autos. Essa inconsistência compromete a integridade do processo, tornando nulos todos os atos subsequentes que dependam dessa condição, em razão da falta de validade formal e substancial do trânsito em julgado declarado.

Mais do que um mero vício processual, a omissão da intimação deste Ministério Público de Contas compromete a atuação de um órgão que exerce função qualificada de defesa



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

da sociedade e fiscalização da legalidade. Ao privar este Órgão Ministerial da ciência pessoal e do contraditório, violou-se não apenas o direito recursal, mas também o interesse público que fundamenta sua atuação.

A inexistência do trânsito em julgado não é apenas uma questão técnica, mas uma garantia de que o processo retome sua regularidade, em respeito às normas constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam o controle externo.

A certidão consignada no evento 219 está eivada de inconsistências, sendo inválida tanto formal, quanto materialmente. Essa irregularidade não apenas compromete a integridade do processo, mas também invalida os atos subsequentes que dela dependem, exigindo a readequação do rito processual à luz das garantias constitucionais asseguradas pelo art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

É preciso reforçar, além disso, que este Ministério Público de Contas não figura como uma parte ordinária no processo, mas sim como parte qualificada, com atribuições específicas voltadas à defesa do interesse público e à fiscalização da legalidade administrativa. Esse papel singular lhe confere a prerrogativa de averiguar a matéria decidida, insurgir-se contra as questões pertinentes ou, ainda, renunciar expressamente ao prazo recursal.

Ao privá-lo de sua intimação pessoal, a condução processual não apenas violou suas prerrogativas institucionais, mas também enfraqueceu o controle externo,



**Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas**

comprometendo o devido processo legal e a proteção do interesse público nos presentes autos.

II.1.5 – Princípio da Unidade Ministerial

O princípio da unidade ministerial, ao coexistir com a independência funcional, **constitui o alicerce que equilibra a coerência institucional com a autonomia técnica de cada membro do Ministério Público de Contas.** Essa coexistência não implica uma subordinação hierárquica tradicional, mas **assegura que as manifestações individuais sejam respeitadas e preservadas dentro de um contexto institucional harmônico.** Tal princípio é essencial para **resguardar a atuação do procurador natural, cuja autonomia técnica é exercida em consonância com os objetivos institucionais do Ministério Público.**

A atuação do Procurador natural é distinta e essencial. Por acompanhar a instrução desde seu início, detém uma visão detalhada e integral dos autos, considerando não apenas os documentos, mas também o contexto em que foram produzidos, as dinâmicas processuais e o comportamento das partes. Essa posição permite uma cognição mais vertical, que transcende as limitações impostas por recursos que, em sua essência, recortam e redirecionam os elementos probatórios de acordo com os interesses de quem os interpõe.

No presente caso, a introdução de documentos e argumentos novos no Pedido de Reconsideração, sem demonstração de fato superveniente, distorceu a percepção



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

de regularidade processual. Ao recortar os autos para atender aos seus interesses, a parte interessada criou um cenário em que as questões pendentes foram artificialmente superadas, levando à errônea conclusão de que o mérito estava maduro para ser julgado, mesmo sem a completa análise instrutória. Essa dinâmica compromete o contraditório e a ampla defesa, e limita a função fiscalizatória do Procurador natural, que, por sua proximidade com os autos, possui capacidade e legitimidade de identificar a continuidade de irregularidades.

Por outro lado, a atuação do *custos legis* em sede recursal, embora técnica e relevante, opera sob uma lógica distinta. Ainda que tenha acesso aos autos em sua integralidade, sua análise frequentemente se restringe aos pontos levantados pela parte recorrente. Essa abordagem, por vezes, reflete uma realidade fragmentada e descontextualizada, especialmente quando os novos documentos apresentados não foram previamente submetidos ao crivo técnico e ao contraditório. É precisamente neste ponto que a atuação do Procurador natural demonstra sua relevância, ao assegurar que o processo não seja conduzido por percepções pontuais, mas por uma visão ampla e fundamentada nos princípios que regem a administração pública.

No caso em tela, a ruptura entre as orientações inicialmente fixadas e a licitação republicada resta evidenciada. A sobrevalorização de serviços, os valores que extrapolam os parâmetros de mercado e a baixa adesão às



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

recomendações da Corte de Contas demonstram que as irregularidades persistem, mesmo sob o manto de uma aparente conformidade processual. Ao acompanhar a instrução de forma contínua, o Procurador natural está em posição privilegiada para identificar esses desvios e apontar soluções mais eficazes.

Essa ruptura não se limita ao aspecto material, mas também reflete uma desconexão processual. A condução do processo foi orientada por uma percepção equivocada de regularidade, que influenciou diretamente os atos subsequentes, culminando na consolidação de uma licitação que não atende aos princípios de eficiência, economicidade e legalidade. Isso reforça a necessidade de que este Ministério Público de Contas, em sua atuação conjunta e complementar, preserve o equilíbrio entre unidade e independência funcional, garantindo que a análise técnica seja robusta, contextualizada e, acima de tudo, alinhada ao interesse público.

Ao reafirmar a importância desta Procuradora natural neste processo, **destaca-se a urgência de uma revisão minuciosa**, que não apenas resgate as diretrizes originalmente fixadas, mas também promova uma análise instrutória completa. Essa abordagem permitirá que o certame seja efetivamente readequado, afastando o risco de prejuízos ao erário e assegurando que as decisões sejam tomadas com base em uma compreensão integral dos fatos e das provas.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

O princípio da unidade no Ministério Público de Contas transcende uma mera formalidade estrutural; ele é, na verdade, a espinha dorsal que sustenta a legitimidade e a confiança que a sociedade deposita na instituição. Essa unidade se manifesta tanto na coesão institucional quanto no comportamento de seus membros, que devem ser não apenas técnicos, mas exemplos éticos, imunes a qualquer influência que comprometa o serviço à coletividade.

Em sua dimensão prática, no entanto, a unidade exige mais do que a convergência de esforços; ela demanda vigilância constante contra fatores que possam obscurecer a clareza da função ministerial. A sociedade, ao delegar ao Ministério Público de Contas o papel de guardião de seus interesses, confia que seus membros atuarão com total desprendimento, alheios a circunstâncias que possam, mesmo de forma não intencional, dar margem a percepções distorcidas. Não se trata aqui de questionar a integridade individual, mas de reafirmar que, em um contexto de alta sensibilidade pública e econômica, as circunstâncias externas podem gerar cenários que desafiem a essência da missão institucional do *Parquet* de Contas.

Suponha-se um cenário em que **um membro que integra o controle externo**, ao analisar processos licitatórios relacionados à coleta de lixo urbano, por exemplo, mantenha vínculos associativos em sentido amplo, porém significativos, com empresas do setor de saneamento básico. Embora tais relações possam ser juridicamente permitidas – como a participação em conselhos consultivos ou



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

colaborações acadêmicas aplicadas ao setor –, **sua proximidade com o objeto fiscalizado suscita potenciais questionamentos sobre a imparcialidade necessária ao exercício de suas funções.** Essa proximidade estrutural pode introduzir **vieses inconscientes** na formulação de pareceres ou decisões técnicas, comprometendo os princípios da transparência e do interesse público, pilares do regime jurídico administrativo consagrado no art. 37 da Constituição Federal e na Lei 13.303/2016.

A Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores¹ (INTOSAI), em seu Código de Ética (ISSAI 30), estabelece que membros de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) devem **evitar situações que possam comprometer sua imparcialidade ou gerar a percepção de parcialidade**, independentemente da licitude das relações envolvidas. A norma, no **parágrafo 25**, reforça que a apresentação das informações deve ser **clara e compreensível, promovendo transparência e rastreabilidade** em todas as operações financeiras auditadas. **A ausência de mecanismos preventivos para identificar potenciais conflitos de interesse compromete não apenas a percepção de isenção, mas também a qualidade das decisões e a confiança pública nas instituições².**

¹ <https://www.intosai.org/index.html>

² A norma relevante da INTOSAI para a questão ética e de imparcialidade é a ISSAI 30 – Código de Ética. Essa norma estabelece princípios que orientam as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) em relação à integridade, objetividade, independência e, segundo ISSAI 30, os membros da EFS “devem tomar todas as medidas razoáveis para assegurar que suas ações e decisões sejam vistas como independentes e livres de influência inadequada”.

O Código de Ética citado prevê que é esperado que o pessoal da EFS atue acima de qualquer suspeita, não se envolvendo em qualquer atividade imprópria, sendo a confiança pública essencial para a eficácia das



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

No ordenamento jurídico brasileiro, **os arts. 144, 145 e 148 do Código de Processo Civil** disciplinam as hipóteses de impedimento e suspeição, estendendo-se a todos os auxiliares da justiça, com aplicação análoga aos membros do controle externo. A imparcialidade, como **pressuposto processual essencial**, é indispensável para assegurar a validade e legitimidade dos atos administrativos e decisórios. **A ausência desse requisito, especialmente em casos que envolvam interesses difusos e de grande impacto social, pode gerar nulidade absoluta**, conforme prevê o art. 966, II, do CPC.

É necessário reconhecer que o simples risco ou aparência de um conflito de interesses já é suficiente para prejudicar a percepção de imparcialidade. Relações associativas amplas, inclusive familiares, mesmo que distantes, têm o potencial de gerar dúvidas sobre a isenção do agente, particularmente em processos técnicos e sensíveis, como licitações públicas. Assim, mais do que a legalidade estrita, **é a confiança ética no exercício das funções que consolida a legitimidade das instituições.**

Por fim, **a confiança na independência e na lisura das entidades de controle externo não é construída apenas pela observância formal da legalidade, mas pela certeza ética**

Entidades Fiscalizadoras Superiores. Para manter essa confiança, os membros devem demonstrar um compromisso inequívoco com os valores de integridade, transparência e imparcialidade em todas as suas ações e decisões. Esses trechos reforçam a importância de prevenir qualquer aparência de conflito de interesse e de assegurar que as ações dos membros do controle externo sejam conduzidas de maneira a preservar a confiança pública e a legitimidade das fiscalizações realizadas.

Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_130/ISSAI_130_EN.pdf.



**Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas**

que a sociedade espera de seus representantes. Nesse contexto, adotar salvaguardas institucionais contra possíveis conflitos de interesse não é apenas uma obrigação normativa, mas **uma medida indispensável para garantir a integridade e credibilidade do controle externo.**

O Ministério Público de Contas, enquanto guardião da ordem jurídica e do interesse público, desempenha papel crucial na defesa da ética e da transparência no controle externo. **Cabe a seus membros não apenas observar por si, mas também zelar pela neutralidade e independência das análises e decisões técnicas, reafirmando os valores que sustentam a administração pública em um Estado Democrático de Direito.**

Nesse sentido, a unidade ministerial é uma salvaguarda contra interferências que possam desviar o foco da tutela do interesse público. Funciona também como um espaço de proteção mútua entre os próprios membros ministeriais, garantindo que, no exercício de suas atribuições, nenhum membro tenha a sua atuação comprometida por dinâmicas externas que tangenciem conflitos de interesses, ainda que decorrentes de vínculos legítimos. Tais situações, mesmo quando involuntárias, têm o potencial de enfraquecer a percepção de imparcialidade e independência que a sociedade espera e exige.

O Ministério Público, ao se posicionar, diante da complexidade do ambiente institucional e econômico em que atua, reafirma seu compromisso com a transparência e com a proteção da sociedade, assegurando que suas decisões



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

estejam ancoradas na objetividade e no distanciamento ético necessário para honrar seu papel republicano e fortalecer a confiança da coletividade.

A história nos ensina que instituições que descuidaram da vigilância ética interna acabaram vulneráveis a forças externas que minaram sua credibilidade. Por isso, o Ministério Público de Contas deve estar permanentemente atento para não permitir que fatores externos, por mais distantes que pareçam, lancem sombras sobre suas ações. Essa vigilância, mais do que uma obrigação jurídica, é um pacto ético que fortalece não apenas a unidade, mas a própria essência da atuação ministerial.

Longe de ser uma barreira, o princípio da unidade é a estrutura que sustenta a confiança pública e preserva a missão republicana do Ministério Público, exigindo de seus membros não apenas técnica apurada, mas também a sabedoria de evitar qualquer circunstância que possa, ainda que remotamente, obscurecer o compromisso com o interesse coletivo. Pois a sociedade não espera apenas a execução da lei, mas a mais cristalina garantia de que seus interesses estão sendo protegidos por mãos livres de quaisquer amarras.

A reflexão sobre a unidade ministerial, nesse sentido, visa garantir um espaço de coexistência harmônica, no qual as funções e perspectivas de cada membro se entrelaçam em um compromisso comum com a tutela do interesse público e com os valores republicanos que orientam sua atuação. Essa visão não busca imputar responsabilidades ou lançar dúvidas



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

sobre a integridade de qualquer membro, mas sim reforçar que a unidade não pode ser confundida com cointerferência.

Tal como se respeita a posição do colega que diverge em sede recursal ou instrutória, espera-se, de forma isonômica, o mesmo respeito à atuação de quem, investido no papel de Procurador natural, constrói sua análise a partir da continuidade e da profundidade dos elementos instrutórios.

O debate interno no Ministério Público não é uma ameaça à sua unidade, mas sim um reflexo de sua vitalidade institucional. A divergência, quando amparada pela técnica e pelo compromisso ético, é um pilar da maturidade democrática e da independência funcional. Cada membro, ao trazer suas contribuições ao debate, participa de uma construção coletiva que enriquece as decisões e fortalece a confiança pública na imparcialidade e na legitimidade da instituição. O Ministério Público, assim, não se fragmenta diante de suas diferenças, mas se solidifica na pluralidade de análises e na busca incessante pela justiça.

Nesse contexto, o papel do Procurador natural é especialmente relevante, pois carrega consigo não apenas o compromisso técnico, mas a vivência contínua com o processo e suas nuances. Seu entendimento é moldado por uma proximidade que permite maior verticalidade na análise, enquanto o *custos legis*, em sua atuação recursal, oferece uma perspectiva complementar e igualmente valiosa. Essas funções distintas, em vez de se anularem, se reforçam



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

mutuamente, criando um sistema de pesos e contrapesos que assegura a proteção integral do interesse público.

Esse equilíbrio somente se realiza plenamente quando o debate interno é conduzido com respeito mútuo e com a clareza de que as diferenças enriquecem, em vez de dividir. Ao mesmo tempo, a sociedade é beneficiada por esse modelo, pois percebe que o Ministério Público, longe de ser uma instituição monolítica, é um espaço de diálogo, no qual o compromisso com a verdade e a transparência prevalece sobre quaisquer interesses individuais ou pressões externas.

Reafirmar a unidade ministerial como um espaço de proteção mútua e de construção conjunta é honrar a confiança que a sociedade deposita em seus representantes. Cada divergência respeitosa, cada ponto de vista complementado, é um passo para fortalecer o papel do Ministério Público como guardião da República e da justiça social. É na soma de vozes, afinal, e não na uniformidade de um discurso único, que se encontra a força para atender às demandas do interesse público e proteger a sociedade potiguar.

II.1.6 – O ônus da prova no Tribunal de Contas

No âmbito do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, a distribuição do ônus da prova possui uma natureza própria, que se distingue profundamente da sistemática aplicada em litígios comuns no âmbito do Judiciário. **Isso ocorre porque, em contraste com as demandas privadas, o controle externo reflete uma relação**



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

fiduciária entre o gestor público e a sociedade, que confia na administração para aplicar os recursos públicos com transparência e eficiência.

A base desse entendimento está solidamente ancorada no princípio republicano, que estabelece como imperativo que os gestores públicos prestem contas da administração dos recursos que, embora estejam sob sua responsabilidade, pertencem à sociedade. Essa obrigação constitucional, prevista no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, impõe ao gestor o dever de demonstrar a regularidade de seus atos administrativos, de forma clara, objetiva e documentalmente comprovada. **Nesse contexto, a interpretação correta da chamada "primazia da realidade" não deve enfraquecer esse dever, mas antes reforçá-lo, pois é na harmonia entre os atos realizados e os resultados alcançados que se manifesta a verdadeira essência do pacto republicano entre a gestão pública e a sociedade.**

O contexto subjacente a esse princípio é evidente: o gestor público, em sua posição de administrador, detém o domínio absoluto sobre os dados, documentos e informações relacionados à gestão, sendo ele o único capaz de prover os elementos necessários para comprovar a legitimidade de suas escolhas administrativas. Esse domínio não apenas lhe concede o conhecimento integral sobre os atos praticados, mas também **representa o compromisso ético e jurídico do administrador público em honrar o pacto de confiança que sustenta** a relação entre a administração pública e a sociedade. Ao deter as ferramentas e os meios de



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

comprovação, o gestor se torna o guardião natural da transparência, um pilar indispensável para a manutenção da integridade e da credibilidade na administração pública.

Ainda que o gestor público disponha de margem discricionária em suas decisões, essa liberdade está circunscrita aos limites impostos pelos parâmetros legais e constitucionais que balizam a administração pública. O controle externo não se imiscui no mérito das escolhas discricionárias, mas exerce sua função primordial de verificar se tais escolhas foram realizadas em conformidade com os princípios de legalidade, eficiência, moralidade e economicidade, que são imprescindíveis para o funcionamento ético e eficaz do Estado. Recai sobre o gestor, portanto, o encargo de demonstrar que sua conduta respeitou esses preceitos.

A responsabilidade de comprovar a regularidade dos atos administrativos, assim, é sua, sendo inadmissível transferir essa incumbência ao órgão fiscalizador, cuja atuação é pautada pela proteção do interesse público e pela busca da transparência e legalidade na aplicação dos recursos coletivos. Tal transferência caracteriza a contradição com o fundamento republicano e um retrocesso em um sistema que busca consolidar a confiança social na administração pública.

Ainda que o controle externo imponha ao gestor público o dever de demonstrar a regularidade de seus atos, essa obrigação não constitui uma afronta ao exercício da discricionariedade administrativa, mas, ao contrário, é uma



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

salvaguarda indispensável para preservar a confiança pública na administração e proteger o interesse coletivo. Essa relação não deve ser entendida como um embate entre o controle e o gestor, mas como uma parceria institucional que visa resguardar a sociedade contra desvios que comprometam os valores republicanos e os princípios fundamentais da administração pública.

Os Tribunais de Contas não se propõem a uniformizar práticas de gestão, mas a corrigir irregularidades que destoam dos parâmetros constitucionais e legais. Sua atuação, nesse contexto, não fere a autonomia do gestor, mas complementa sua responsabilidade, assegurando que suas escolhas estejam alinhadas à finalidade pública e ao ordenamento jurídico. Invocar a "primazia da realidade" como argumento para atenuar o ônus probatório do gestor público é uma distorção de seu verdadeiro significado, pois a realidade concreta – a custódia dos dados, documentos e informações – encontra-se nas mãos do próprio gestor, e não do órgão de controle.

Embora o ônus da prova recaia prioritariamente sobre o gestor, jurisprudência consolidada e doutrina especializada reconhecem que há situações excepcionalíssimas em que esse encargo pode ser mitigado. Esses casos, conhecidos na literatura jurídica como provas "diabólicas", referem-se a contextos de impossibilidade material ou extrema dificuldade em produzir provas de determinados fatos, especialmente aqueles de natureza negativa. Por exemplo, é desarrazoado exigir que um gestor comprove, de forma direta



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

e exaustiva, que não participou de um conluio licitatório, dado que a inexistência de algo é, por definição, não passível de demonstração direta.

Essa relativização, contudo, não pode ser confundida com uma transferência de responsabilidade que dilua o dever do gestor em prestar contas. No âmbito do controle externo, ainda que situações de extrema dificuldade justifiquem a mitigação do ônus, o uso articulado de indícios concretos e padrões consistentes de análise técnica permite que os órgãos fiscalizatórios construam uma narrativa probatória sólida. Essa abordagem não se sustenta em conjecturas ou suposições, mas em inferências técnicas e metodologicamente embasadas, que ampliam a segurança da decisão sem desvirtuar o princípio republicano de que cabe ao gestor comprovar a regularidade de seus atos.

É crucial destacar que o controle externo não se limita à obtenção de confissões ou de evidências isoladas que apontem irregularidades de forma direta. Pelo contrário, a robustez do sistema probatório no âmbito do Tribunal de Contas repousa na articulação de indícios concretos, devidamente analisados sob metodologias amplamente reconhecidas, que permitem a construção de uma narrativa probatória coerente e objetiva. Essa abordagem técnica transcende a mera especulação e possibilita a formação de juízos verticais de probabilidade, em que os elementos probatórios são encadeados de forma coerente e consistente, ampliando a profundidade e a segurança na avaliação dos fatos.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Na dinâmica do controle externo, é consolidado o equilíbrio entre a necessidade de fiscalizar e a preservação do contraditório e da ampla defesa. A construção de uma análise probatória, com base em elementos concatenados e tecnicamente validados, não impõe ao gestor qualquer ônus impossível, mas reafirma sua obrigação de demonstrar, de maneira clara e objetiva, que os atos administrativos praticados estão em conformidade com os preceitos constitucionais. Assim, o sistema se revela não como um mecanismo punitivo, mas como uma salvaguarda da transparência e da legalidade, pilares indispensáveis à confiança pública.

Não é razoável esperar que gestores públicos forneçam evidências explícitas que comprovem condutas ilícitas, como conluíus ou superfaturamentos. A ausência de uma confissão ou de provas diretas, contudo, não inviabiliza a revelação dessas práticas. Pelo contrário, deve se privilegiar a articulação de indícios, submetidos a análises técnicas e jurídicas rigorosas, capazes de revelar padrões e desvios consistentes que transcendem coincidências fortuitas.

Esses indícios, ao serem organizados e interpretados com base em metodologias consolidadas, possibilitam a formação de juízos sólidos e fundamentados, que alcançam o necessário grau de certeza para o exercício da função fiscalizatória. O controle externo, ao operar dessa forma, reforça sua capacidade de identificar irregularidades de maneira técnica e imparcial, protegendo o interesse público sem abrir margem para suposições arbitrárias. Assim, o



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

modelo probatório adotado pelos Tribunais de Contas não apenas é legítimo, mas também indispensável à preservação da transparência e da integridade na gestão pública.

As provas que sustentam este processo foram cuidadosamente produzidas por auditores e engenheiros da Inspeção de Controle Externo, profissionais cuja expertise técnica confere elevado grau de confiabilidade às conclusões apresentadas. As avaliações realizadas seguiram rigorosas metodologias reconhecidas no campo da auditoria pública, empregando ferramentas robustas e amplamente validadas para garantir a precisão e a objetividade dos resultados.

Essa abordagem técnica, conduzida com o suporte deste Ministério Público de Contas, não apenas reforça a independência funcional dos auditores, mas assegura que os indícios levantados se aproximem dos graus de certeza necessários para embasar decisões no controle externo. Mais do que simples inferências, tratam-se de análises técnicas profundamente fundamentadas, que foram devidamente contextualizadas e submetidas ao contraditório e à ampla defesa. Isso não apenas demonstra o compromisso deste Ministério Público de Contas com o devido processo legal, mas também afasta qualquer alegação de presunção temerária, evidenciando que as conclusões se baseiam em critérios objetivos e transparentes.

O rigor técnico adotado ilustra o papel central do controle externo, que, conforme destacado pela literatura especializada, "não se limita à fiscalização formal dos



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

atos administrativos, mas desempenha a função de guardião da transparência, equilibrando a sustentabilidade financeira e a eficiência na gestão pública." Este Ministério Público de Contas verifica a legalidade dos atos administrativos e promove o bem comum, assegurando que os recursos públicos sejam aplicados em estrita conformidade com os princípios constitucionais. Tal atuação não se restringe ao mero formalismo, mas busca garantir que as práticas administrativas respeitem a integridade dos valores republicanos, fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições públicas.

A formação de um juízo de certeza no âmbito do controle externo não depende de **provas diretas ou confissões do gestor**. Pelo contrário, fundamenta-se na análise integrada de **evidências materiais e indiciárias**, permitindo ao Ministério Público de Contas construir uma interpretação coerente dos fatos. **Essa abordagem reafirma o dever processual do gestor de refutar os indícios apresentados com provas concretas, demonstrando a inexistência das irregularidades apontadas**. Tal método respeita integralmente os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Embora o encargo probatório possa ser mitigado em circunstâncias excepcionais, tal mitigação jamais deve ser confundida com uma flexibilização das obrigações do gestor público. No caso em análise, as análises técnicas conduzidas pelo Ministério Público de Contas apresentam um cenário probatório robusto e fundamentado, cabendo ao



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

gestor desconstituí-las por meio de provas claras e consistentes.

Essa dinâmica reforça o pacto de transparência e responsabilidade que sustenta o princípio republicano. Transferir ao Tribunal de Contas o ônus de demonstrar a inexistência de irregularidades desvirtua o mister fiscalizatório e fragiliza a proteção do interesse público, comprometendo, assim, a essência do controle externo como guardião dos recursos públicos.

A excepcional inversão do ônus da prova no âmbito do controle externo deve ser aplicada apenas em situações específicas e de elevada complexidade, amplamente reconhecidas, como na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Tais hipóteses incluem contextos que demandam a comprovação de fatos negativos ou de difícil demonstração, a exemplo da inexistência de conluio em processos licitatórios, da ausência de dolo na conduta administrativa ou da negativa de superfaturamento em contratações públicas. Essa mitigação é exceção, e não regra, devendo ser amparada por critérios de razoabilidade e proporcionalidade, sempre com respeito ao devido processo legal.

Esse critério não apenas protege o gestor público de exigências desarrazoadas, mas também reafirma que a inversão do ônus da prova deve permanecer uma exceção e não se transformar em prática ordinária. **Por outro lado, a presença de indícios concretos, articulados de forma consistente e fundamentados em análises técnicas, desloca o**



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

ônus para o gestor, exigindo dele a apresentação de provas objetivas e consistentes que refutem tais indícios.

Assim, o controle externo não invade o campo do administrador nem ultrapassa suas funções, mas atua como um instrumento essencial de verificação da conformidade dos atos administrativos aos princípios constitucionais e legais. **Dessa maneira, protege-se a integridade e a transparência na administração pública, sem comprometer a segurança jurídica ou a autonomia do gestor.**

No presente processo, o ônus probatório sempre recaiu, de forma inequívoca, sobre o gestor da URBANA, em estrita observância ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Esse dispositivo não apenas consolida a regra de que cabe ao administrador público demonstrar a regularidade de seus atos, mas também reflete o pacto essencial de confiança que sustenta a relação entre a gestão pública e a sociedade. **Ao Tribunal de Contas, na qualidade de órgão fiscalizador, cabe verificar se a conduta administrativa respeitou os preceitos legais e constitucionais, sem assumir o dever de prestação de contas que é exclusivo do gestor público.**

Ao longo deste processo, este Tribunal de Contas, por meio de sua Inspeção de Controle Externo e com a colaboração do Ministério Público de Contas, exerceu sua função instrutória com rigor técnico, fundamentando as conclusões em análises minuciosas e amplamente documentadas. **Foram identificados indícios consistentes de irregularidade, lastreados em informações fornecidas pelo**



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

próprio gestor, complementadas por dados públicos e notórios de relevância incontestável. Essas constatações foram submetidas a análises técnicas detalhadas, realizadas por profissionais especializados, que cotejaram os documentos e atos administrativos com parâmetros legais e de mercado amplamente reconhecidos. **O resultado foi a consolidação de um quadro probatório robusto, que supera conjecturas ou interpretações aleatórias, alcançando o nível de certeza necessário para subsidiar decisões de controle externo.**

É fundamental ressaltar que, ao gestor, foi garantida ampla oportunidade de contraditório e defesa, em total respeito aos princípios que regem o devido processo legal. **Reiteradamente, foi notificado a apresentar elementos que corroborassem a regularidade do certame, sendo-lhe concedidas todas as condições para exercitar plenamente sua defesa.** Contudo, a ausência de respostas consistentes ou de provas concretas capazes de desconstituir os indícios levantados apenas reforçou o descumprimento do dever probatório que lhe cabia. **A tentativa de imputar ao Tribunal de Contas o ônus de comprovar irregularidades previamente indicadas não encontra respaldo jurídico ou fático.** Não se trata de exigir do gestor o impossível, mas de demandar o essencial: que ele demonstre, de forma objetiva e fundamentada, que seus atos administrativos respeitaram os preceitos constitucionais e legais.

A lógica que sustenta o controle externo possui, por essência, uma dinâmica dialética. Enquanto ao gestor recai



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

a responsabilidade primária de apresentar as informações que fundamentam a regularidade de sua gestão, o Tribunal desempenha um papel complementar e essencial, aprofundando essas informações por meio de análises técnicas e jurídicas detalhadas. Essa interação não caracteriza uma inversão do ônus da prova, mas sim a construção de um processo estruturado para alcançar a verdade material, equilibrando o direito de defesa do gestor com a salvaguarda do interesse público. A atuação do Tribunal, portanto, vai além da mera passividade; trata-se de uma postura ativa e meticulosa, voltada a organizar e avaliar os indícios apresentados com o máximo rigor, prevenindo interpretações equivocadas ou decisões precipitadas que possam comprometer a finalidade do controle externo.

É nesse espaço dialético que o controle externo encontra sua força, pois combina a expertise técnica de seus auditores e engenheiros com a análise jurídica aprofundada, assegurando que as conclusões sejam fundamentadas e resistentes a questionamentos. Esse rigor técnico e metodológico, como destacado na literatura especializada, não é apenas uma exigência institucional, mas também um reflexo do compromisso republicano que orienta a fiscalização dos recursos públicos. O Tribunal de Contas não se limita a avaliar a forma dos atos administrativos; ele se compromete com a substância, analisando se as escolhas administrativas refletem os valores constitucionais de legalidade, moralidade, eficiência e economicidade.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Permitir que o ônus da prova seja transferido para o órgão fiscalizador acarreta uma distorção do fundamento constitucional, enfraquecendo o controle externo e comprometendo sua eficiência. Tal inversão não apenas viola a ordem constitucional, mas também coloca em risco a proteção do interesse público, ao deslocar para a sociedade a responsabilidade de provar que o gestor falhou em cumprir seus deveres. O controle externo não atua como antagonista na gestão pública, mas sim como um elemento de equilíbrio: sua função não é uniformizar práticas administrativas, mas garantir que elas observem os parâmetros legais e promovam a proteção do bem comum.

Alegações de que o Tribunal de Contas pode estar extrapolando suas funções ao corrigir desvios detectados não encontram respaldo lógico ou jurídico. A fiscalização exercida pelo Tribunal é, de fato, uma garantia imprescindível à sociedade, assegurando que os recursos públicos sejam geridos com responsabilidade e transparência. Qualquer tentativa de desviar o foco dessa premissa, sob o pretexto de uma suposta "invasão ao mérito administrativo", constitui uma deturpação do papel constitucional do controle externo. Quando o gestor cumpre sua obrigação de demonstrar a regularidade de seus atos, ele não apenas protege sua administração, mas também consolida a confiança pública no sistema republicano e na democracia como um todo.

Embora seja importante reconhecer que determinadas situações excepcionais podem justificar a relativização do



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

ônus probatório, é crucial estabelecer uma delimitação inequívoca entre esses casos e as obrigações regulares, como o dever de prestação de contas. Quando um gestor público deixa de apresentar documentos obrigatórios, como o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), dentro do prazo estabelecido, não cabe ao Tribunal de Contas o encargo de comprovar a inexistência do documento. A mera ausência de apresentação, evidenciada pelo decurso do prazo, constitui prova objetiva de irregularidade, refletindo o descumprimento claro e direto do dever constitucional de prestar contas.

A tentativa de subverter essa ordem, atribuindo ao Tribunal o ônus de comprovar a inexistência de um documento que sequer foi apresentado, deturpa os fundamentos do controle externo e compromete a eficácia de todo o sistema fiscalizatório. Esse raciocínio desvia-se da dinâmica de responsabilidade que rege a relação entre o gestor público e a sociedade, ao deslocar para o órgão fiscalizador um encargo probatório que, por essência, recai exclusivamente sobre o administrador público. Autorizar tal inversão conduz a invocação de um precedente em que o controle externo se tornaria refém de um entendimento que incentiva a opacidade administrativa, fragilizando o pacto de transparência e responsabilidade que é a base do princípio republicano.

O decurso de prazo, enquanto elemento probatório, não representa uma presunção, mas reflete diretamente os ditames do ordenamento jurídico, que atribui ao gestor



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

público a obrigação de cumprir prazos e apresentar os elementos indispensáveis à comprovação da regularidade de sua gestão. Ignorar essa realidade abre precedentes, nos quais a omissão do gestor não apenas compromete o processo fiscalizatório, mas também mina a confiança da sociedade no sistema de controle externo. A ausência de um documento exigido por lei, quando injustificada, ultrapassa o campo das irregularidades meramente formais, configurando um indício evidente de descumprimento de deveres administrativos que demandam apuração imediata e rigorosa por parte do Tribunal.

Na análise da Concorrência n.º 01/2021, os autos demonstram que a instrução seguiu um percurso probatório robusto e metucioso, no qual o ônus de comprovar a regularidade do certame permaneceu integralmente com o gestor da URBANA. Desde o início, as suspeitas de irregularidades foram embasadas em documentos e informações fornecidos pelo próprio gestor, corroborados por análises técnicas minuciosas conduzidas pela Inspeção de Controle Externo. Essas análises identificaram inconsistências substanciais em itens como precificação e composição de custos, evidenciando elementos que justificaram a continuidade da fiscalização. Além disso, o gestor foi reiteradamente instado a apresentar justificativas e refutar os indícios apurados, em pleno respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Apesar das oportunidades concedidas, a Urbana não conseguiu desconstituir as provas robustas e tecnicamente embasadas apresentadas no curso da instrução. Em vez de enfrentar diretamente as inconsistências apontadas, optou por introduzir novos documentos e argumentos somente em sede recursal, sem apresentar justificativas plausíveis que sustentassem a alegação de fatos supervenientes. Essa postura, além de comprometer a fluidez e a eficiência do processo, reiterou o descumprimento do dever probatório atribuído ao gestor público, enfraquecendo ainda mais sua posição no contexto da análise probatória.

Este Ministério Público de Contas, nesse contexto, não exerce um papel litigante, mas sim de instância fiscalizatória em defesa da sociedade. A prestação de contas, elemento essencial à função pública, vincula os gestores ao dever de demonstrar, de forma objetiva e documental, a regularidade de seus atos administrativos. A ausência dessa comprovação adequada gera, como consequência, a presunção de irregularidade, passível de sanções e determinações de recomposição ao erário. Tal dinâmica encontra sua raiz no princípio republicano, que não apenas orienta, mas exige dos administradores públicos a gestão transparente e responsável dos recursos pertencentes à sociedade.

É imperativo proceder à análise criteriosa da atuação do Ministério Público de Contas na qualidade de custos legis em sede recursal, considerando as particularidades de sua intervenção. Embora assegurado o acesso irrestrito aos



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

autos processuais, sua atuação recursal encontra-se delimitada ao âmbito das questões estritamente suscitadas pelo recorrente, conforme os limites traçados pela peça recursal. Tal delimitação processual, plenamente legítima à luz do ordenamento jurídico, revela, entretanto, a possibilidade de uma cognição parcial, na medida em que a atuação do custos legis em grau recursal não abrange, por definição, aspectos instrutórios que transcendem os argumentos apresentados pela parte recorrente.

Essa dinâmica processual pode implicar na produção de manifestações que, não obstante a rigorosa fundamentação técnica, resultem insuficientes para abarcar a totalidade do contexto fático-probatório. Tal situação se contrapõe, de forma direta, à análise conduzida pelo procurador natural, cuja atuação se caracteriza pela continuidade e profundidade da cognição processual, consolidada ao longo de todas as fases da instrução. Essa proximidade com os autos instrutórios possibilita ao procurador natural um exame verticalizado dos elementos probatórios, assegurando uma abordagem que não apenas compreende a integralidade do contexto processual, mas também privilegia a defesa do interesse público em sua máxima amplitude.

A restrição do escopo recursal da cognição ministerial, ao se limitar às questões suscitadas pela parte recorrente, gera implicações significativas para a análise do conjunto probatório. Essa limitação decorre de uma dinâmica processual que, conforme ensina Nelson Nery



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Junior (2023)³, orienta-se pela preclusão e delimitação do objeto recursal, restringindo a amplitude da cognição às matérias devolvidas pelo recurso. Como consequência, elementos probatórios que emergiram ou foram contextualizados ao longo da instrução podem ser excluídos da análise recursal, comprometendo a integralidade da apreciação fática e jurídica.

Em decisões proferidas em fases intermediárias, que, no movimento de verticalização da cognição, avaliam apenas fragmentos do conjunto probatório, a análise compromete o princípio da verdade material, ao desconsiderar elementos essenciais acumulados durante a instrução processual, cuja apreciação integral é indispensável para uma fiscalização eficaz (Marinoni, 2022). Ao limitar-se ao escopo recursal, tal restrição agrava essa fragmentação, inviabilizando a visão contextual do processo e enfraquecendo o controle da legalidade e da eficiência administrativa.

Tal dinâmica contraria o princípio da ampla cognição probatória, intrínseco ao devido processo legal (art. 5º, LIV e LV, da CF), e reduz a capacidade de assegurar a tutela plena do interesse público. Como pontuam Didier Jr. e Zaneti (2022), a limitação cognitiva em recursos recursais compromete a eficiência do controle externo, ao restringir a análise técnica aos limites traçados pela peça recursal, desvirtuando o objetivo de uma fiscalização exauriente e contextualizada.

³ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2023.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

O presente caso revela uma inversão processual que tumultuou a marcha regular do procedimento. A introdução de documentos e argumentos alheios à fase processual, no âmbito de um Pedido de Reconsideração intempestivo, desvirtuou o contraditório e a estabilização dos atos processuais, desviando o foco das irregularidades apuradas na instrução para a construção de uma aparente regularidade formal. Embora não caracterize má-fé explícita, tal prática evidencia como a desconexão entre os atos processuais e a sua finalidade compromete a coerência decisória, resultando em manifestações fundadas em uma percepção parcial e, por consequência, distorcida da realidade fática.

Compete ao Tribunal de Contas exercer sua função fiscalizatória a partir de uma análise abrangente e criteriosa dos fatos, que transcenda os recortes processuais delimitados pelas partes interessadas. Essa abordagem fortalece a imparcialidade do órgão e, ao mesmo tempo, assegura a manutenção da confiança da sociedade no sistema de controle externo. Qualquer tentativa de transferir o ônus da prova para o Tribunal, sobretudo em contextos onde o gestor é o detentor exclusivo das informações e documentos necessários, representa uma inversão indevida do nexó fiscalizatório e ameaça a integridade do princípio republicano.

É indispensável analisar os limites e as peculiaridades inerentes à emissão de pareceres em ambiente recursal, especialmente no que tange à sua adequação ao escopo devolutivo e à preservação da integralidade do



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

contexto probatório. No caso em questão, essa restrição cognitiva, inerente ao recurso (inadequadamente manejado, conforme se verá), pode resultar em uma análise fragmentada e desconectada do conjunto probatório acumulado durante a instrução, comprometendo a estabilização dos atos processuais e enfraquecendo a função fiscalizatória do controle externo. Essa dinâmica evidencia um desafio estrutural ao modelo recursal, que exige equilíbrio entre o respeito aos limites do recurso e a coerência necessária à análise processual.

O compromisso com a verdade material e com a integridade procedimental deve prevalecer, garantindo que o Ministério Público de Contas e o Tribunal de Contas cumpram sua função de forma eficaz e alinhada à proteção do interesse público. Apenas uma atuação técnica, conectada ao conjunto probatório e orientada pelos princípios da legalidade e eficiência, assegura que os recursos públicos sejam utilizados de maneira transparente e responsável, evitando distorções que fragilizem a legitimidade do processo.

É crucial sublinhar que o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas ultrapassa as questões meramente formais e processuais, consolidando-se como um mecanismo indispensável para proteger a sociedade contra desvios e má gestão. Essa fiscalização é essencial para assegurar que os recursos públicos sejam aplicados com eficiência e em plena conformidade com os preceitos constitucionais. A tentativa de deslocar o ônus da prova para o órgão fiscalizador, como



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

sugere a defesa da Urbana, ameaça a credibilidade e a eficácia do sistema de controle externo, enfraquecendo o pacto de transparência e responsabilidade que sustenta a relação entre o gestor público e a sociedade.

No presente caso, a ausência de comprovação suficiente da regularidade da Concorrência n.º 01/2021, aliada às irregularidades claramente evidenciadas ao longo da instrução, reforça a necessidade de responsabilização e correção dos atos administrativos. Este Tribunal de Contas, em sua função de guardião do interesse público, cumpre seu dever constitucional de promover a transparência, a legalidade e a eficiência na administração dos recursos públicos, reafirmando o compromisso com a sociedade e com os princípios que fundamentam a gestão pública.

II.1.7 – Primazia da Realidade aplicada ao TCE

A primazia da realidade, evocada como fundamento para guiar a atuação do Tribunal de Contas, adquire contornos de uma busca ética e filosófica pela essência da gestão pública. Não é um conceito limitado à apreciação formal dos atos administrativos, mas uma exigência de que a substância desses atos reflita o compromisso com a transparência, a eficiência e a moralidade. Em seu âmago, a primazia da realidade exige que os atos de gestão transcendam o papel e a forma para dialogar com os resultados concretos, as escolhas e as prioridades que revelam o verdadeiro impacto sobre a sociedade.

No contexto do controle externo, a realidade essencial não reside apenas nos documentos apresentados, mas nas



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

ações e omissões do gestor que administra os recursos públicos. A verdade da gestão pública não é uma abstração interpretativa, mas um reflexo objetivo das escolhas e condutas de quem detém o domínio dos fatos. Esse domínio não é circunstancial ou acessório, mas ontológico: quem gere é quem sabe, quem documenta, quem conhece. Por isso, o ônus de demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos não é uma concessão, mas uma obrigação natural, que decorre do pacto republicano firmado entre a sociedade e seus gestores.

A tentativa de transferir ao Tribunal de Contas o peso de reconstituir a realidade administrativa, sob o pretexto de primar pela realidade, reflete uma aplicação seletiva do princípio, que desconsidera os limites do controle externo e a finalidade de preservar o interesse público. Ignora-se, nesse contexto, que o controle externo não é um exercício de descoberta, mas de verificação; não é uma busca solitária pela verdade, mas uma análise dos elementos que o gestor está constitucionalmente obrigado a apresentar. Ao inverter os papéis institucionais, transfere-se ao Tribunal a responsabilidade que é inerente à gestão pública, criando uma lógica que, em vez de reforçar a accountability, enfraquece os mecanismos de fiscalização. Essa dinâmica aproxima-se do que, em teoria acadêmica, pode ser descrito como um padrão de condescendência administrativa – uma flexibilização interpretativa que não apenas compromete os pilares da transparência e da responsabilidade exigidos pelo princípio republicano, mas também desvirtua a



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

finalidade do controle externo como garantia da legalidade e da eficiência na administração pública⁴.

A primazia da realidade, corretamente aplicada, exige que os atos administrativos sejam avaliados em sua substância, não permitindo que subterfúgios formais ou omissões deliberadas distorçam o entendimento da legalidade e moralidade na gestão pública⁵. Como destaca Frazão (2022), o princípio da primazia da realidade impõe uma análise que valoriza a substância sobre a forma, garantindo que a verdade material prevaleça sobre artifícios que possam mascarar irregularidades. É nesse sentido que o Tribunal de Contas opera como fiador da transparência, cobrando que as peças entregues pelo gestor componham um quadro coerente, que permita à sociedade compreender e validar a aplicação de seus recursos.

Ao invocar a primazia da realidade, olvida-se de sua premissa elementar: a realidade tangível é de quem

⁴ NUNES, Camila do Nascimento. VALADARES, Josiel Lopes. **Controle externo na administração pública**: o potencial de accountability do Tribunal de Contas da União na ANP. Convibra. Disponível em: <https://convibra.org/publicacao/22504>. Acesso em: 20 dez. 2024.

MORAIS, Leonardo da Silva. TEIXEIRA, Maria Gracinda Carvalho. **Interfaces da accountability na administração pública brasileira**: análise de uma experiência da auditoria geral do estado do Rio de Janeiro.

Revista Eletrônica de Administração Pública, Porto Alegre, ed. 83, n.1, jan/abril, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/read/a/GLCrhGMTshC9qdhNrpT8TMz/>. Acesso em: 20 dez. 2024.

⁵ FRAZÃO, Ana. **O princípio da primazia da realidade sobre a forma: Algumas reflexões a partir do julgamento da ADI 3961**. Disponível em: https://www.professoraanafraza.com.br/files/publicacoes/2022-05-18-O_principio_da_primazia_da_realidade_sobre_a_forma_Algumas_reflexoes_a_partir_do_julgamento_da_ADI_3961.pdf. Acesso em: 20 dez. 2024.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. O princípio da realidade no Direito Administrativo. Consultor Jurídico. 2011. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-mar-18/quando-direito-ignora-realidade-ela-vinga-ignora-direito>. Acesso em: 20 dez. 2024.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

administra deve provar que bem administra. Não cabe ao Tribunal de Contas reconstruir o que foi ocultado e fragmentado pelo gestor. É o gestor que detém o controle das informações e, conseqüentemente, a responsabilidade de apresentá-las de forma íntegra e verdadeira.

A atuação do Tribunal de Contas é um chamado à responsabilidade, um lembrete de que a administração pública não se encerra no arbítrio de seus gestores, mas responde a um ideal maior: a proteção do bem comum. A verdadeira primazia da realidade exige que a transparência não seja apenas um discurso vazio, mas uma prática constante e inegociável. Não há espaço para distorções convenientes ou interpretações que relativizam a responsabilidade de quem administra recursos que não lhe pertencem.

Este Tribunal de Contas, em sua missão, não apenas julga, mas protege, corrige e assegura que a administração pública caminhe alinhada com os princípios constitucionais. A realidade que se prima é aquela que é fiel ao que a sociedade espera de seus gestores: o respeito inabalável à transparência, a proteção do interesse público e a reverência ao pacto republicano que sustenta o Estado. Que não se confunda primazia da realidade com uma primazia da conveniência, na qual a responsabilidade se dilui e a verdade é apenas uma possibilidade entre tantas outras.

A chamada "primazia da realidade", evocada como fundamento para desviar o foco das responsabilidades do gestor, revela uma interpretação curiosa do conceito. De



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

fato, a realidade deve guiar a atuação de um órgão de controle como o Tribunal de Contas. Não é possível, contudo, ignorar a realidade mais elementar e incontornável deste processo: quem detém os fatos, documentos e informações sobre a gestão pública é, por definição, quem geriu. Esse inegável domínio da realidade, conferido pela posição do gestor público, é precisamente o que justifica a regra constitucional de que cabe a ele prestar contas e demonstrar a correção de seus atos.

A inversão dessa lógica, repetimos em síntese acadêmica, sob a bandeira da "primazia da realidade", parece desconsiderar a própria realidade institucional que rege o controle externo. O Tribunal de Contas, como órgão a serviço da sociedade, opera com base nos elementos apresentados por quem administra recursos públicos. Ao atribuir ao Tribunal a tarefa de reconstruir fatos e contextos que o gestor omitiu ou obscureceu, cria-se uma expectativa que não apenas desafia o bom senso, mas também compromete a ordem constitucional e princípios como a autotutela administrativa e a eficiência. Afinal, o controle externo não é projetado para funcionar como um detetive que busca pistas em um terreno deliberadamente ocultado.

Ainda que a "primazia da realidade" seja um princípio legítimo, no presente caso teve consequência prática o favorecimento do gestor em detrimento da realidade - a de que os recursos pertencem à sociedade e não ao administrador. Assim, a defesa de que o Tribunal de Contas



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

deve se basear exclusivamente em seus próprios levantamentos ignora que a transparência e a prestação de contas não são favores, mas deveres inerentes à função pública.

O afastamento do ônus probatório do gestor relativiza a obrigação de prestar contas, como se a transparência fosse uma exigência retórica e não prática. Interpretação como essa tem o condão de transformar a sociedade, representada por este Tribunal de Contas, em refém de argumentos que, na melhor das hipóteses, apenas distorcem o verdadeiro papel do controle externo.

Se a "primazia da realidade" deve guiar o processo, que seja a realidade concreta: os recursos públicos pertencem à sociedade, e quem os administra deve explicá-los de forma clara, detalhada e embasada. O controle externo existe para proteger a coletividade e não para se dobrar aos interesses particulares de quem foi confiada a gestão. Afinal, a primazia da realidade não pode ser seletiva, nem ignorar a verdade mais óbvia: quem tem os fatos, presta contas; quem os oculta, desvirtua.

A invocação da primazia da realidade, longe de ser um artifício técnico ou uma abstração conceitual, nos conduz a um debate que transcende as questões processuais para resgatar a essência dos princípios formadores da república. Chama-se o feito à ordem para reposicionar o foco para a sociedade, aliando-se os princípios constitucionais para resguardar a confiança da população aos seus representantes e gestores e para assegurar que o poder delegado não se



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

torne uma ferramenta de desvirtuamento, mas um instrumento de serviço ao bem comum.

A prestação de contas é um compromisso moral e jurídico que reflete o pacto de confiança firmado com a sociedade. A sociedade, ao ceder seus recursos e delegar poderes, o faz sob a expectativa de que eles serão geridos com transparência, eficiência e responsabilidade.

Ao chamar o feito à ordem, recorda-se que este Tribunal de Contas não é um tribunal de conflitos privados, mas um guardião do interesse coletivo. O controle externo não é exercido para vigiar o gestor, mas para honrar a confiança da sociedade, assegurando que os recursos que ela entrega sejam aplicados com zelo e em conformidade com os ditames constitucionais. Essa dinâmica, sustentada pelo princípio da transparência, não admite que o ônus da prova seja invertido para proteger quem administra, mas, antes, exige que o administrador demonstre a boa-fé e a legalidade de seus atos.

Os princípios constitucionais não se curvam a conveniências ou interpretações que diluam as responsabilidades de quem gere bens públicos. Eles existem para proteger o bem comum, para assegurar que a gestão pública seja um reflexo da confiança depositada pela sociedade. A primazia da realidade, nesse contexto, não pode ser reduzida a um discurso que obscurece a verdade; deve ser um norte que ilumina o caminho do controle externo, trazendo à tona a substância da gestão e a responsabilidade de quem ocupa posição de comando.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Ao trazer este debate à tona, reafirma-se que o controle externo não é adversário do gestor, mas aliado da sociedade. E é em nome dela que se resiste a qualquer tentativa de subverter os papéis institucionais, lembrando que os recursos públicos são patrimônio da coletividade e que a prestação de contas é a pedra angular da confiança republicana. Assim, ao honrar a sociedade, reafirma-se o verdadeiro espírito do Estado democrático de direito: proteger o bem comum, preservar a transparência e garantir que a gestão pública seja, de fato, pública em todos os sentidos.

A sociedade é a titular dos bens públicos e destinatária última da atuação estatal, quando delega a gestão de seus recursos aos representantes, ela o faz com uma expectativa legítima: que esses recursos sejam manejados em seu benefício, com eficiência, transparência e responsabilidade. O debate público, portanto, é um chamado à responsabilidade; um diálogo em nome da justiça e do bem comum.

A burocracia, em sua complexidade, frequentemente obscurece o entendimento da sociedade sobre o funcionamento do poder público. Esse distanciamento cria um espaço perigoso, no qual a opacidade pode se converter em abuso e a falta de transparência pode silenciar as legítimas demandas da coletividade. É nesse vácuo que o Ministério Público se posiciona como guardião dos princípios constitucionais, garantindo que o interesse público



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

prevaleça sobre interesses particulares e que a verdade dos atos administrativos seja revelada.

O gestor público, por sua vez, não deve temer o debate público, mas acolhê-lo como uma oportunidade de reafirmar seu compromisso com a sociedade. Prestar contas não é uma penalidade, mas um ato de honra e respeito àqueles que confiam na administração pública. O debate público é, assim, um espaço de construção coletiva, onde a sociedade se reconhece como a verdadeira titular do poder e onde as estruturas estatais demonstram sua lealdade ao pacto republicano.

Este Membro Ministerial, que acompanhou toda a instrução de forma integral e profunda, mantendo-se atento às nuances que somente o acompanhamento contínuo proporciona, não se limita a uma atuação fragmentada e recortada, como ocorre nos momentos processuais típicos de um recurso. Ao contrário, sua presença constante e vigilante permite honrar, de maneira inequívoca, a primazia da realidade e o juramento que fez ao assumir o compromisso de servir à justiça e ao interesse público.

É justamente sob esse compromisso que, pela primeira vez nos autos, esta Procuradora de Contas se manifesta em uma tentativa de ordenar o que se desestruturou, de organizar o que foi indevidamente fragmentado e de resguardar a sociedade de abusos iminentes e potenciais, como contratações demasiadamente onerosas que possam comprometer ainda mais os recursos públicos. Tal manifestação não é movida por um interesse individual ou



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

corporativo, mas pela necessidade imperativa de proteger o bem comum.

A posição adotada nesta Manifestação Ministerial é técnica e construtiva, no intento de evitar que os vícios processuais ou a prática conveniente da fragmentação documental resultem em atos administrativos lesivos à sociedade, como superfaturamentos que drenam recursos de áreas essenciais. Recordar-se que o Tribunal de Contas deve atuar de forma prévia, mas também exerce o controle concomitante e posterior com o intuito de prevenir lesões ao patrimônio público.

Este pronunciamento vai além de uma manifestação jurídica; é uma reafirmação do compromisso institucional com a sociedade e com a defesa intransigente dos valores éticos da verdade, do amor e do bem, transliterados na busca incessante pelo bem comum. Afinal, permitir que abusos prosperem seria não apenas desonrar o juramento feito, mas trair a confiança de todos aqueles que depositam no Ministério Público a esperança de uma atuação ética, imparcial e profundamente comprometida com o bem comum.

Feitas tais ponderações, passa-se às questões de mérito.

II.2 – DA SITUAÇÃO DE INSUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DA URBANA

Em consulta ao Anexo 38 do Sistema Integrado de Auditoria Informatizada (SIAI), este Ministério Público de



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Contas constatou que o edital da licitação em análise foi republicado com **um valor superior a meio bilhão de reais**, especificamente, R\$634.216.642,20 (seiscentos e trinta e quatro milhões, duzentos e dezesseis mil, seiscentos e quarenta e dois reais e vinte centavos). Esse montante representa um acréscimo de quase R\$150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais) em relação ao valor total orçado no edital anterior.

A presente demanda, desde a Representação Ministerial, buscou a **preservação da economia dos recursos financeiros** envolvidos na Concorrência n.º 01/2021, propondo a sua nulidade em razão de **vícios estruturais e insanáveis**. No entanto, conforme já previsto por este Órgão Ministerial, a republicação do edital, mesmo com eventuais correções, **não resultou na esperada economicidade**, mas sim em uma **oneração dos cofres públicos**. A manutenção de itens já identificados como **incompatíveis com a finalidade da Urbana e do Poder Público** culminou em uma elevação do valor global da licitação em **R\$149.024.388,60** (cento e quarenta e nove milhões, vinte e quatro mil, trezentos e oitenta e oito reais e sessenta centavos), representando um aumento percentual de **30,71%**.

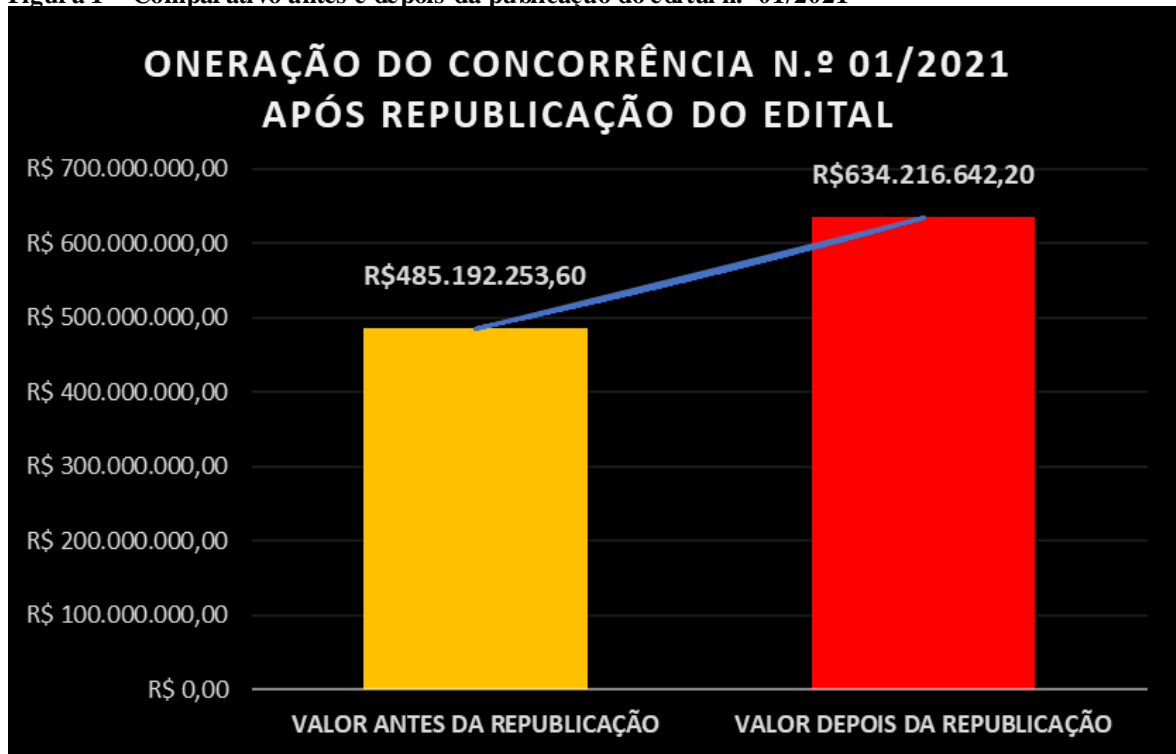
O **Gráfico 01** abaixo evidencia a **oneração significativa** no valor da Concorrência n.º 01/2021 após a republicação do edital. O valor inicialmente estimado de **R\$485.192.253,60** (quatrocentos e oitenta e cinco milhões, cento e noventa e dois mil, duzentos e cinquenta e três reais e sessenta centavos) foi elevado para **R\$634.216.642,20** (seiscentos e



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

trinta e quatro milhões, duzentos e dezesseis mil, seiscentos e quarenta e dois reais e vinte centavos), representando um acréscimo de **R\$149.024.388,60** (cento e quarenta e nove milhões, vinte e quatro mil, trezentos e oitenta e oito reais e sessenta centavos), o que corresponde a um aumento de **30,71%**.

Figura 1 – Comparativo antes e depois da publicação do edital n.º 01/2021



Essa elevação ocorre em **dissonância com a fragilidade financeira da Companhia de Serviços Urbanos de Natal (Urbana)**, que acumula dívidas na ordem de **R\$500.000.000,00** (quinhentos milhões), evidenciando uma incompatibilidade entre o orçamento da licitação e a realidade financeira da entidade.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Esta Corte de Contas foi oficiada para atuar no referido processo judicial em cooperação com a **Governança Judicial da Urbana**, tendo emitido o **Relatório de Auditoria n.º 001/2021** - Levantamento dos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da Urbana (evento 34 do Processo n.º 300131/2021-TC). O referido relatório, ao detalhar a **crítica situação econômica, financeira e patrimonial** da estatal, apresentou recomendações, dentre as quais destacam-se: a redução de, pelo menos, **30% das despesas e custos fixos** da Urbana até **31 de junho de 2022**, bem como a **suspensão de qualquer ato que importasse em aumento de despesa**, incluindo a **contratação de pessoal**.

Os fatos verificados no presente processo, contudo, evidenciam que as medidas de economicidade recomendadas **não vêm sendo implementadas**, de modo que a condição financeira grave e quase irreversível da Urbana, **atestada inclusive por este Tribunal de Contas**, permanece sem alterações. A permanência ou ampliação do quadro de pessoal nas contratações, diretamente ou por meio de terceirizações vinculadas ao objeto licitatório, reflete um acréscimo nas despesas com pessoal, agravando o cenário de desequilíbrio orçamentário e financeiro da entidade.

Diante do contexto de **insustentabilidade financeira** da estatal, torna-se evidente que a licitação destinada à contratação do serviço de limpeza urbana do Município de Natal, mesmo após as recomendações expedidas por este



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Ministério Público de Contas e pela Inspeção de Controle Externo, apresenta **graves indícios de falta de economicidade**. O orçamento, **superior a meio bilhão de reais**, revela-se **desproporcional e injustificável**, especialmente considerando que a **vigência contratual prevista é de cinco anos**. Esse cenário evidencia a **fragilidade na gestão dos recursos públicos**, desconsiderando o princípio da economicidade, que exige não apenas a eficiência nos gastos, mas também a alocação racional dos recursos financeiros em respeito às limitações orçamentárias da entidade.

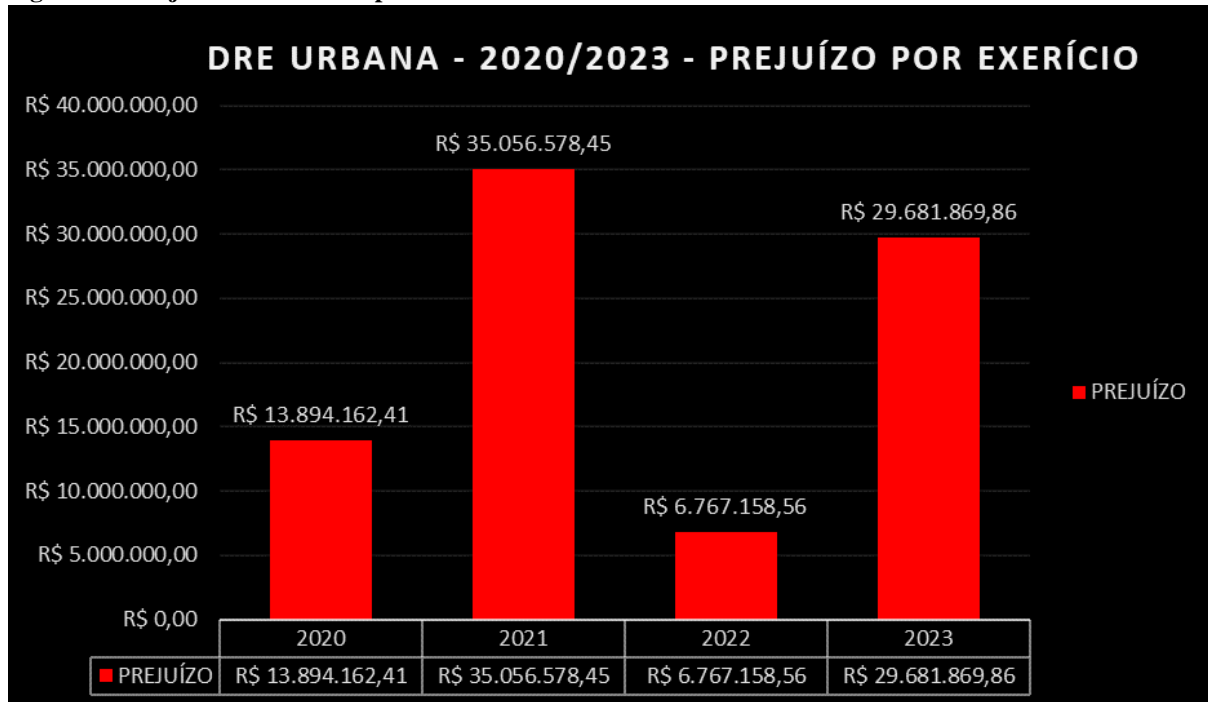
A incompatibilidade entre a despesa a ser contratada e a **crítica situação financeira** da Companhia **compromete a razoabilidade, a moralidade, a economicidade** e os **princípios da boa gestão pública**, além de gerar inequívoco prejuízo ao interesse público. Nesse cenário, torna-se essencial que esta **Corte de Contas** exerça uma fiscalização **preventiva, orientadora** e, sobretudo, **corretiva**, afastando qualquer possibilidade de julgamento que permita a continuidade do referido certame.

O **Gráfico 02** abaixo demonstra os **prejuízos acumulados pela Companhia** ao longo dos últimos quatro exercícios financeiros, **conforme** dados extraídos do **Demonstrativo de Resultados do Exercício** (item 08 das Contas de Gestão), cadastrado no SIAI Análise:



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Figura 2 – Prejuízos da Urbana por exercício 2020 a 2023



FONTE: Demonstrativo de resultado por exercício SIAI Análise

Como se verifica, no exercício de **2020**, a **URBANA** apresentou um prejuízo de **-R\$13.894.162,41** (treze milhões, oitocentos e noventa e quatro mil, cento e sessenta e dois reais e quarenta e um centavos); em **2021**, o prejuízo elevou-se para **-R\$35.056.578,45** (trinta e cinco milhões, cinquenta e seis mil, quinhentos e setenta e oito reais e quarenta e cinco centavos); em **2022**, o prejuízo foi reduzido, mas ainda atingiu **-R\$6.767.158,56** (seis milhões, setecentos e sessenta e sete mil, cento e cinquenta e oito reais e cinquenta e seis centavos); e, em **2023**, novamente houve um aumento significativo, alcançando **-R\$29.681.869,86** (vinte e nove milhões, seiscentos e oitenta e um mil,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

oitocentos e sessenta e nove reais e oitenta e seis centavos).

Nos últimos quatro anos, a **Urbana acumulou prejuízos** significativos na ordem **de -R\$85.399.769,28** (oitenta e cinco milhões, trezentos e noventa e nove mil, setecentos e sessenta e nove reais e vinte e oito centavos), evidenciando, de forma inequívoca, **a insustentabilidade financeira crônica da entidade**. Esse cenário decorre não apenas de um desequilíbrio orçamentário estrutural, mas também de escolhas financeiras que priorizam contratos de alto custo e baixo retorno estratégico, como o ora analisado, enquanto negligenciam áreas que poderiam promover maior eficiência operacional e sustentabilidade a longo prazo.

Atualmente, cerca de **70% das alocações de limpeza pública da Urbana são destinados a uma única contratação** de limpeza urbana, cujo valor anual estimado é de R\$126.843.328,44 (vinte e seis milhões, oitocentos e quarenta e três mil, trezentos e vinte e oito reais e quarenta e quatro centavos), conforme será minudenciado em sequência. Essa concentração revela-se excessiva, enquanto setores como saneamento básico, controle ambiental e recuperação de áreas degradadas recebem alocações mínimas ou simbólicas, refletindo uma **gestão financeira desbalanceada e desproporcional**^{6/7}.

⁶ A Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) de 2023 da Urbana, cadastrada nas Contas de Gestão da Companhia no SIAI Análise, oferece um panorama detalhado dos resultados financeiros da organização e revela um cenário preocupante, marcado por despesas que ultrapassaram limites razoáveis e indicam desafios significativos na gestão e controle financeiro. Embora a receita líquida tenha



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

apresentado um aumento modesto de 2,21% em relação a 2022, passando de R\$261.561.693,29 (duzentos e sessenta e um milhões, quinhentos e sessenta e um mil, seiscentos e noventa e três reais e vinte e nove centavos) para R\$267.332.406,32 (duzentos e sessenta e sete milhões, trezentos e trinta e dois mil, quatrocentos e seis reais e trinta e dois centavos), esse crescimento não foi suficiente para compensar o impacto do aumento expressivo nas despesas operacionais, que saltaram 10,60%, de R\$267.564.770,90 (duzentos e sessenta e sete milhões, quinhentos e sessenta e quatro mil, setecentos e setenta reais e noventa centavos) para R\$295.930.006,26 (duzentos e noventa e cinco milhões, novecentos e trinta mil, seis reais e vinte e seis centavos).

Entre os principais destaques negativos, está a elevação dos honorários advocatícios, que tiveram um crescimento exponencial de 11.509,89%, passando de R\$26.007,71 (vinte e seis mil, sete reais e setenta e um centavos) em 2022, para absurdos R\$3.018.475,32 (três milhões, dezoito mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e trinta e dois centavos), em 2023. Este aumento desproporcional sugere um uso excessivo de serviços jurídicos ou uma má gestão de litígios, tornando urgente a revisão de contratos e práticas nessa área. Em paralelo, as rescisões trabalhistas também registraram um aumento alarmante de 518,46%, de R\$774.728,05 (setecentos e setenta e quatro mil, setecentos e vinte e oito reais e cinco centavos) para R\$4.791.223,09 (quatro milhões, setecentos e noventa e um mil, duzentos e vinte e três reais e nove centavos). Este salto reflete um elevado número de desligamentos, indicando uma falta de planejamento na administração de pessoal e resultando em custos que poderiam ser minimizados com estratégias de retenção e eficiência.

Outro ponto crítico está nas reclamações trabalhistas, cujas despesas cresceram mais de 3.400%, de R\$27.241,68 (vinte e sete mil, duzentos e quarenta e um reais e sessenta e oito centavos), em 2022, para R\$953.613,16 (novecentos e cinquenta e três mil, seiscentos e treze reais e dezesseis centavos), em 2023. Esse crescimento acentuado indica falhas graves na relação da organização com seus funcionários, possivelmente decorrentes de práticas inadequadas ou insatisfação do corpo funcional. Além disso, a inclusão de uma multa rescisória do FGTS, inexistente em 2022, gerou um custo adicional significativo de R\$6.720.596,83 (seis milhões, setecentos e vinte mil, quinhentos e noventa e seis reais e oitenta e três centavos), evidenciando desorganização no gerenciamento de desligamentos e falta de planejamento financeiro.

No âmbito das despesas gerais, os honorários contábeis aumentaram 31,60%, passando de R\$134.520,00 (cento e trinta e quatro mil, quinhentos e vinte reais) para R\$177.014,98 (cento e setenta e sete mil, quatorze reais e noventa e oito centavos). Embora menos expressivo em termos percentuais, o valor total sugere a necessidade de avaliar se os serviços contratados justificam o aumento. Já os custos com serviços de segurança, que sofreram uma redução de 4,33% (de R\$782.399,44 - setecentos e oitenta e dois mil, trezentos e noventa e nove reais e quarenta e quatro centavos - para R\$748.544,86 - setecentos e quarenta e oito mil, quinhentos e quarenta e quatro reais e oitenta e seis centavos), continuam elevados e merecem uma revisão para garantir a eficiência nos contratos.

No campo financeiro, as receitas financeiras apresentaram um crescimento positivo de 1.890,02%, subindo de R\$30.992,31 (trinta mil, novecentos e noventa e dois reais e trinta e um centavos) para R\$616.761,84 (seiscentos e dezesseis mil, setecentos e sessenta e um reais e oitenta e quatro centavos), graças, em grande parte, às atualizações monetárias. No entanto, as despesas financeiras também cresceram significativamente, com um aumento de 108,06%, passando de R\$793.228,41 (setecentos e noventa e três mil, duzentos e vinte e oito reais e quarenta e um centavos) para R\$1.650.292,25 (um milhão, seiscentos e cinquenta mil, duzentos e noventa e dois reais e vinte e cinco centavos), impulsionadas por juros e variações monetárias passivas. Esse crescimento reflete possíveis atrasos em pagamentos ou aumento do endividamento, agravando ainda mais a situação financeira da organização.

O resultado operacional evidenciou um prejuízo de R\$29.681.869,86 (vinte e nove milhões, seiscentos e oitenta e um mil, oitocentos e sessenta e nove reais e oitenta e seis centavos) em 2023, um aumento substancial de 338,65% em relação ao prejuízo de R\$6.767.158,56 (seis milhões, setecentos e sessenta e sete mil, cento e cinquenta e oito reais e cinquenta e seis centavos) registrado em 2022. Esse prejuízo



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

também se refletiu no resultado líquido, que permaneceu no mesmo valor, reforçando que as despesas trabalhistas, jurídicas e financeiras foram os principais responsáveis pelo agravamento da situação.

De forma geral, a análise do DRE demonstra uma série de despesas irracionais, como o crescimento exorbitante dos honorários advocatícios, das rescisões trabalhistas e das reclamações trabalhistas, além de uma gestão desordenada de encargos sociais e despesas financeiras. Esses resultados apontam para a necessidade urgente de auditorias detalhadas e renegociações de contratos, além de medidas preventivas na gestão de pessoas e finanças. Sem ações corretivas imediatas, a organização continuará enfrentando prejuízos expressivos e dificuldades para alcançar equilíbrio financeiro. Recomenda-se ainda a implementação de estratégias para otimizar receitas financeiras e minimizar variações monetárias, buscando maior eficiência e sustentabilidade a médio e longo prazo.

⁷ Ainda em relação ao exercício de 2023, verifica-se que a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Município de Natal fixou, em relação à Urbana, o montante de R\$261.273.000,00 (duzentos e sessenta e um milhões, duzentos e setenta e três mil reais). A maior parte dessa parcela (34,86%) está concentrada em despesas correntes, com R\$91.029.480,00 (noventa e um milhões, vinte e nove mil, quatrocentos e oitenta reais) destinados a pessoal e encargos sociais, e 65,14%, equivalente ao montante de R\$170.153.520,00 (cento e setenta milhões, cento e cinquenta e três mil, quinhentos e vinte reais) alocados para outras despesas correntes. Apenas R\$90.000,00 (noventa mil reais), ou menos de 0,04% do total, foram destinados a investimentos, o que reflete um orçamento fortemente voltado à manutenção das operações básicas, com pouca margem para melhorias estruturais ou inovação.

Dentro das principais categorias orçamentárias, destaca-se a Administração Geral, com um orçamento de R\$90.126.473,00 (noventa milhões, cento e vinte e seis mil, quatrocentos e setenta e três reais), sendo que a maior parte é direcionada para despesas com pessoal (R\$70.594.953,00 - setenta milhões, quinhentos e noventa e quatro mil, novecentos e cinquenta e três reais), enquanto as outras despesas correntes somam R\$19.441.520,00 (dezenove milhões, quatrocentos e quarenta e um mil, quinhentos e vinte reais). Pequenos investimentos no valor de R\$90.000,00 (noventa mil reais) também são alocados para esta categoria. Esse cenário revela uma priorização clara das despesas administrativas e de pessoal, com recursos limitados para novas iniciativas.

No que diz respeito às ações relacionadas ao meio ambiente e sustentabilidade, o orçamento reflete um esforço bastante modesto. Foram destinados R\$135.000,00 (cento e trinta e cinco mil reais) para o desenvolvimento de ações de educação ambiental, R\$67.000,00 (sessenta e sete mil reais) para a implantação e reforma de ecopontos e R\$200.000,00 (duzentos mil reais) para a recuperação de áreas degradadas. Juntas, essas ações somam R\$402.000,00 (quatrocentos e dois mil reais), representando apenas 0,15% do orçamento geral. Apesar da relevância dessas iniciativas, os valores são insuficientes frente aos desafios ambientais urbanos.

O planejamento e gestão de resíduos sólidos também possuem uma alocação orçamentária limitada. A revisão do Plano Integrado de Resíduos Sólidos recebeu R\$100.000,00 (cem mil reais), enquanto os planos de gerenciamento de resíduos da construção civil e de coleta seletiva receberam, cada um, R\$75.000,00 (setenta e cinco mil reais). Embora essenciais, esses valores indicam que as iniciativas podem carecer de eficácia prática, dadas as demandas urbanas de Natal.

Outro ponto importante é a verba destinada à tecnologia e modernização. Apenas R\$60.000,00 (sessenta mil reais) foram reservados para o desenvolvimento de soluções tecnológicas voltadas ao atendimento ao público, e R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) para a modernização tecnológica da URBANA, totalizando R\$110.000,00 (cento e dez mil reais). Essa alocação é extremamente baixa, considerando a necessidade de modernizar processos e sistemas para melhorar a eficiência operacional.

Por fim, destaca-se o montante de R\$20.434.527,00 (vinte milhões, quatrocentos e trinta e quatro mil, quinhentos e vinte e sete reais) destinado aos encargos da previdência social da URBANA, valor que representa 7,82% do orçamento total. Essa verba é fundamental para a cobertura das obrigações patronais relacionadas ao pessoal e reflete o peso significativo das despesas com quadro funcional nos custos gerais da companhia.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

De acordo com os dados apresentados, áreas como controle ambiental e ecopontos^{8/9}, essenciais para a eficiência na gestão de resíduos, receberam respectivamente R\$67.000,00 (sessenta e sete mil reais) e R\$135.000,00 (cento e trinta e cinco mil reais) no orçamento. Tal desalinhamento entre as demandas operacionais e os recursos disponíveis perpetua a precariedade administrativa e compromete a eficácia dos serviços prestados.

Adicionalmente, o planejamento para incremento no número de contratações demonstra uma estratégia que

De forma geral, o orçamento da URBANA para 2023 esteve concentrado na manutenção de operações cotidianas e no pagamento de pessoal, deixando pouca margem para investimentos em projetos estratégicos, tecnologia ou sustentabilidade. Essa priorização limita a capacidade da Companhia de realizar melhorias estruturais, modernizar seus processos ou ampliar o impacto das suas ações ambientais. Tais ilações foram confirmadas pelas despesas executadas pela Companhia nesse exercício (2023), conforme já demonstrou a análise do Demonstrativo de Resultados do Exercício (DRE 2023) cadastrada no SIAI Análise. Recomenda-se, portanto, a revisão de despesas correntes, a ampliação de recursos destinados à sustentabilidade e ao planejamento estratégico de resíduos, e o fortalecimento de investimentos em tecnologia para aumentar a eficiência operacional e reduzir custos no longo prazo.

⁸ Os ecopontos são instalações públicas destinadas ao recebimento de diversos tipos de resíduos sólidos, como recicláveis e restos de construção civil em pequenas quantidades, contribuindo significativamente para a eficiência na coleta de lixo. Sua implementação apresenta vantagens relevantes, entre elas a **facilitação da coleta seletiva**, ao incentivar a separação de resíduos na fonte e o encaminhamento correto para a reciclagem, melhorando a eficiência dos programas de coleta seletiva. Estudos apontam que, além de centralizar o descarte, os ecopontos promovem a redução do descarte irregular e a otimização de recursos logísticos, destacando-se como ferramentas indispensáveis na gestão sustentável de resíduos urbanos.

⁹ O Relatório sobre o papel dos ecopontos no plano estratégico da cidade de Fortaleza evidenciou que eles contribuem para melhorar a logística e a destinação de resíduos sólidos, em alinhamento com os objetivos de sustentabilidade (ALEXANDRE, Adriano Ricardo Almeida; AQUINO, Marisete Dantas; GARCIA, Hozana Raquel de Medeiros; THOMAZ, Antonio Clécio Fontelles. **Análise das eficiências dos Ecopontos da cidade de Fortaleza no Ceará pelo modelo DEA SBM orientado a output**. Revista AIDIS de Ingeniería y Ciencias Ambientales: Investigación, Desarrollo y Práctica, v. 14, n. 2, p. 594–607, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22201/iingen.0718378xe.2021.14.2.72031>. Acesso em: 18 dez. 2024).

Já a análise realizada no Município Limeira/SP revelou que, apesar de os ecopontos terem eficácia em facilitar a coleta seletiva, é necessária uma intensificação de programas educativos e de fiscalização para aumentar sua efetividade (ROSADO, Laís Peixoto; PENTEADO, Carmelucia Santos Giordano. Análise da eficiência dos Ecopontos a partir do georreferenciamento de áreas de disposição irregular de resíduos de construção e demolição. *Sociedade & Natureza*, v. 30, n. 2, p. 233–246, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/SN-v30n2-2018-8>. Acesso em: 19 dez. 2024).



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

desconsidera o déficit acumulado e a rígida estrutura de custos fixos da estatal. Essa política de ampliação de despesas contraria não apenas os princípios da economicidade e eficiência administrativa, como também compromete a viabilidade orçamentária da URBANA, ampliando os custos de pessoal sem a devida avaliação de impacto financeiro de médio e longo prazo.

No caso da Urbana, os dados orçamentários cadastrados no Sistema Informatizado de Auditoria Integrada evidenciam, quanto ao exercício de 2024, uma **alocação excessiva de recursos**, dentro da estatal, comprometendo não apenas a sustentabilidade financeira da entidade, mas também sua capacidade de atender outras demandas essenciais.

A Lei Orçamentária Anual de 2024 do Município de Natal fixou despesas de R\$4.802.395.196,96 (quatro bilhões, oitocentos e dois milhões, trezentos e noventa e cinco mil, cento e noventa e seis reais e noventa e seis centavos), das quais 6,24%, (R\$299.478.000,00 - duzentos e noventa e nove milhões, quatrocentos e setenta e oito mil reais) se referem à Urbana, percentual já bastante elevado se comparadas cidades com os mesmos parâmetros¹⁰.

¹⁰ Embora estudos nacionais, como os conduzidos pelo Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE), indiquem que os gastos médios municipais com resíduos sólidos variam entre **4% e 15% do orçamento público, não é possível aplicar esses parâmetros ao caso específico de Natal e da Urbana, dadas as limitações metodológicas, estatísticas e conceituais do estudo.** (Lixo municipal: manual de gerenciamento integrado/Coordenação Geral André Vilhena. – 4. ed. – São Paulo (SP): CEMPRE, 2018). Partindo do parâmetro “escala demográfica e econômica” é possível perceber que Municípios como São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília possuem populações significativamente maiores e arrecadações tributárias muito superiores, características que impactam diretamente os custos e a eficiência dos serviços. Essas diferenças geram economias de escala em capitais maiores, permitindo que os serviços sejam realizados com maior eficiência proporcional, enquanto Natal, com um porte médio, enfrenta condições distintas de gestão e alocação de recursos.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Em 2023, o Poder Executivo, conforme item 21 das Contas de Gestão da Companhia, repassou R\$181.086.194,36 (cento e oitenta e um milhões, oitenta e seis mil, cento e noventa e quatro reais e trinta e seis centavos) para a estatal, recurso que corresponde à maior parte do financiamento de suas operações. Desse total, **um único contrato de limpeza urbana**, com custo médio anual de R\$126.843.328,44 (cento e vinte e seis milhões, oitocentos e quarenta e três mil, trezentos e vinte e oito reais e quarenta e quatro centavos), **absorve 70,05% dos recursos recebidos pelo poder executivo.**

Esse fato evidencia a excessiva concentração de recursos em uma só contratação, que mostra-se ineficiente na medida em que acumula contratações voltadas ao reforço

As demandas enfrentadas pelas grandes cidades têm elevada complexidade e desafios urbanos específicos, como favelas verticalizadas, alta densidade populacional e sistemas viários mais extensos, que naturalmente elevam os custos de coleta e transporte de resíduos. **Natal, por outro lado**, possui uma menor densidade demográfica e uma infraestrutura urbana que, embora necessite de melhorias, **não apresenta os mesmos desafios de complexidade**, o que sugere que os custos de seus serviços públicos devem ser proporcionais à sua realidade local.

Cita-se as particularidades de Brasília, que constitui um caso à parte, pois acumula funções municipais e estaduais, o que resulta em um orçamento desproporcional e demandas distintas em comparação a outros municípios. Tal característica dificulta a sua inclusão em análises que busquem representar cidades com uma estrutura administrativa exclusivamente municipal, como Natal.

Aponta-se, como *outlier* estatístico, o exemplo de Salvador, com um percentual de 12,5% de seu orçamento destinado à limpeza urbana, destoando dos demais municípios analisados, que oscilam entre 4,7% e 7,8%. Por critérios estatísticos, o estudo do CEMPRE (2018) deveria ter excluído Salvador da média ajustada, pois sua inclusão distorce a análise, inflacionando a percepção do que seria razoável para municípios de porte médio. **Por sua vez, quando se seleciona municípios com características demográficas e econômicas semelhantes às de Natal, como João Pessoa (3,57%), Mossoró (3,63%) e Teresina (4,8%), os dados mostram que Natal está acima da média de gasto percentual desses municípios.** Esse contraste evidencia que os 6,24% destinados à URBANA não apenas ultrapassam os padrões observados em municípios comparáveis, mas também refletem uma concentração desproporcional de recursos, já que 70,05% dos repasses do poder executivo à estatal em 2023 foram consumidos por um único contrato. Esses dados reforçam que, embora os estudos nacionais forneçam uma visão panorâmica, eles não capturam as nuances e particularidades de Natal. O contexto local demanda uma análise ajustada e soluções adaptadas às suas características, focando em maior diversificação de estratégias e eficiência orçamentária para garantir a sustentabilidade das políticas públicas de limpeza urbana.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

da gestão administrativa da entidade e com cobertura de áreas que recebem recursos desproporcionais a diversificação de estratégias voltada a melhoria da coleta de resíduos sólidos¹¹. A continuidade desse modelo desbalanceado reforça a necessidade de uma revisão criteriosa do eventual contrato e da política de alocação de recursos da URBANA. **A manutenção de práticas que concentram recursos em contratos específicos compromete a credibilidade da gestão pública e inviabiliza soluções integradas para a melhoria da gestão de resíduos sólidos e da sustentabilidade financeira.**

Essa **concentração de recursos em um único contrato** reforça uma gestão **financeiramente desproporcional**, ignorando a necessidade de diversificação e o atendimento de outras áreas estratégicas, como saneamento básico e recuperação ambiental. **Boas práticas de gestão pública exigem um planejamento equilibrado e o uso racional dos recursos disponíveis**, algo que se encontra ausente no atual modelo adotado pela URBANA. A priorização de um contrato que compromete a maior parte do orçamento destinado à Urbana aprofunda a fragilidade financeira estrutural da estatal, comprometendo sua capacidade de atender ao interesse público de maneira sustentável.

¹¹ Sob a ótica da gestão financeira pública, tal concentração de recursos reflete uma priorização orçamentária desbalanceada, que compromete a sustentabilidade fiscal da entidade. A alocação excessiva em um único contrato limita a flexibilidade financeira da estatal, restringindo a capacidade de responder a outras demandas essenciais e inibindo a adoção de estratégias mais diversificadas e eficientes para a gestão de resíduos sólidos. Além disso, essa abordagem contraria as boas práticas de planejamento financeiro, que exigem uma análise rigorosa de custo-benefício e uma distribuição equitativa dos recursos em conformidade com as necessidades públicas.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

O **DRE de 2023** reforça essa perspectiva ao apontar que a maior parte das despesas operacionais da URBANA foi direcionada à coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos, totalizando **R\$151.263.245,68 (cento e cinquenta e um milhões, duzentos e sessenta e três mil, duzentos e quarenta e cinco reais e sessenta e oito centavos)**. Enquanto isso, áreas de controle ambiental, educação e recuperação de áreas degradadas foram relegadas a planos secundários com valores ínfimos ou inexistentes. Essa abordagem configura um **desvio das prioridades institucionais** e expõe uma gestão que, ao perpetuar o modelo de **dependência de contratos terceirizados**, limita sua capacidade de reverter o cenário de crise financeira.

É relevante destacar, ademais, que a **Urbana já dispõe de um quadro de pessoal composto por 705 (setecentos e cinco) servidores**, cujo custo mensal estimado alcança **R\$6.087.054,59** (seis milhões, oitenta e sete mil, cinquenta e quatro reais e cinquenta e nove centavos), conforme dados registrados na Folha de Pagamento de outubro de 2024, disponíveis no SIAI-DP. Esse montante, quando **anualizado**, ultrapassa **R\$73.000.000,00** (setenta e três milhões), representando uma parcela significativa dos recursos disponíveis à estatal.

Dentre esses servidores, **315 (trezentos e quinze) atuam como Garis, 20 (vinte) como Motoristas e 22 (vinte e dois) como Fiscais de Limpeza**, cujas funções estão diretamente relacionadas à execução de atividades de limpeza urbana. O custo mensal dessas categorias totaliza



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

R\$2.223.811,59 (dois milhões, duzentos e vinte e três mil, oitocentos e onze reais e cinquenta e nove centavos), como detalhado na Tabela a seguir:

Tabela 01 - Quadro de pessoal da URBANA relativo à área de limpeza urbana - folha de outubro de 2024 no Painel-DP

Cargo	Quantitativo	Vantagens
GARI-A	278	R\$1.283.006,08
GARI-B	37	R\$313.505,80
FISCAL DE LIMPEZA-F	22	R\$295.573,91
MOTORISTA	20	R\$331.725,80
Total:	357	R\$2.223.811,59

Essa estrutura de pessoal já consolidada, com funções diretamente vinculadas à atividade-fim da estatal, demonstra que há recursos humanos suficientes para a execução dos serviços ordinários e permanentes de limpeza urbana. Apesar disso, a Urbana prevê, na licitação em análise, a contratação de **411 (quatrocentos e onze) colaboradores adicionais** para execução de tarefas semelhantes, evidenciando **sobreposição funcional e desproporcionalidade na utilização de recursos públicos**.

A duplicação de custos em um cenário de já expressiva alocação de pessoal revela não apenas **ineficiência administrativa**, mas também **desalinhamento com os princípios da economicidade e eficiência**, fundamentais à gestão pública. Esse dado reforça a necessidade de reavaliação da licitação proposta, considerando que sua execução comprometerá ainda mais os já limitados recursos orçamentários da estatal.

Além disso, o **DRE de 2023** destaca um aumento alarmante na despesa com **honorários advocatícios**, que cresceram de



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

R\$26.007,71 (vinte e seis mil, sete reais e setenta e um centavos) **em 2022**, para **R\$3.018.475,32** (três milhões, dezoito mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e trinta e dois centavos) **em 2023**, configurando um aumento de **11.509%**. Tal elevação suscita dúvidas quanto à compatibilidade dessa despesa com o orçamento e o interesse público, indicando possíveis falhas de planejamento financeiro e governança administrativa.

Frente ao exposto, o estado de **insustentabilidade financeira crônica** da Urbana é inegável. O volumoso custo de pessoal, somado ao histórico de contratações onerosas e desproporcionais, reforça o risco financeiro de uma licitação estimada em **R\$634.216.642,20** (seiscentos e trinta e quatro milhões, duzentos e dezesseis mil, seiscentos e quarenta e dois reais e vinte centavos), quase **R\$150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões) a mais que o edital anterior**, que já apresentava diversos **vícios e irregularidades**. A projeção de aumento de despesas sem uma análise criteriosa de impacto econômico compromete ainda mais a sustentabilidade orçamentária da estatal.

Diante desse contexto, **torna-se imperativo que a URBANA reavalie os custos e a viabilidade da licitação proposta**, especialmente à luz das inconsistências já identificadas no edital. Essa revisão não apenas busca atender aos princípios da **eficiência e economicidade**, mas também preservar o interesse público, assegurando a racionalidade no uso dos recursos e mitigando o risco de colapso financeiro.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

II.3 – IRREGULARIDADES NO EDITAL REPUBLICADO DA CONCORRÊNCIA N.º 01/2021-URBANA

As substanciais irregularidades constatadas na primeira versão da Concorrência n.º 01/2021 ensejaram a sua anulação em sede de decisão cautelar por esta Corte de Contas. Essa decisão, contudo, foi posteriormente suspensa, não em razão de uma apreciação definitiva de mérito conforme defendido acima, mas devido a recursos sucessivos, inclusive intempestivos, que atacaram as medidas cautelares adotadas e lograram alterar o curso normal do processo, levando, no momento, a uma atípica fase monitoramento, após um suposto trânsito em julgado.

Embora reformulado, o edital subsequente manteve vícios semelhantes aos anteriormente apontados e incorporou novas inadequações. Além disso, esse atípico momento de monitoramento gerou fatos administrativos, cujas implicações e regularidade carecem de análise mais detalhada.

Os documentos recentemente apresentados pela URBANA e pela FIPE, constantes nos apensados 4582/2023 e 4004/2024, em princípio confirmam que, mesmo após as modificações solicitadas, a Concorrência n.º 01/2021 permanece eivada de inconsistências e irregularidades substanciais. Muitos dos itens apontados como irregulares na representação inicial, devido ao seu potencial de causar dano ao erário, permanecem inalterados no edital reformulado. Essa constatação reforça a necessidade de conformação do



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

certame, que se manteve com base em equívocos, de entendimento e manejo integral do conteúdo processual, conforme este *Parquet* de Contas vem sustentando desde o início da instrução processual. A permanência desses vícios demonstra não apenas **a insuficiência das medidas adotadas pela estatal**, mas também a **urgência de uma análise rigorosa e célere para resguardar o interesse público** e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos.

Por meio do Ofício n.º 692/2024-URBANA/GDP (documento apensado 04004/2024), a Urbana encaminhou os documentos relativos ao processo licitatório do edital republicado, o que fez, porém, em irregularidade de forma, haja vista que os referidos documentos não se encontram entre os eventos deste caderno processual, conforme determina o art. 171, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte de Contas¹².

A manutenção dos documentos instrutórios da Concorrência n.º 01/2021 em uma plataforma eletrônica de domínio exclusivo da URBANA (<https://drive.google.com/drive/folders/10aJckCj1sS8PUZkTqPJheheYabrZp9ej?usp=sharing>) **representa uma grave afronta aos princípios estruturantes do processo, comprometendo a condução equitativa da instrução e a confiança na atuação jurisdicional**. Tal prática evidencia a quebra de uma ordem procedimental que deveria assegurar, por meio da

¹² Art. 171. Somente estarão sujeitos à atuação os documentos que, segundo ato normativo próprio, determinem a formação de processo. Parágrafo único. Todos os documentos e expedientes correspondentes a um processo já autuado serão nele juntados ou desentranhados, mediante certificação nos autos e registro no sistema informatizado.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

centralização e custódia judicial, a neutralidade, a integridade e a publicidade dos atos processuais.

A dispersão documental em ambiente externo fragiliza o princípio da imparcialidade, consagrado no art. 5º, incisos XXXVII e LIII, da Constituição Federal, ao conferir à URBANA um controle unilateral sobre a cadeia probatória, colocando em risco a percepção de isonomia entre as partes. Como enfatiza Fredie Didier¹³, a imparcialidade não se limita à neutralidade subjetiva do julgador, mas abrange a arquitetura procedimental que assegura iguais condições de atuação às partes no processo. A manutenção de documentos sob domínio exclusivo de uma parte cria um **cenário de assimetria processual que subverte o devido processo legal**.

Paralelamente, o **poder de direção do processo**, previsto no **art. 139 do Código de Processo Civil (CPC)**, é diretamente violado. Esse dispositivo confere ao juízo o papel de gestor do processo, incumbido de conduzir os atos instrutórios de forma a garantir celeridade, eficiência e segurança jurídica. Marinoni e Arenhart¹⁴ destacam que a direção processual exige que o controle dos elementos instrutórios permaneça sob a supervisão direta do julgador, preservando a integridade e a confiabilidade do material probatório. A entrega dessa função essencial a uma das partes, ainda que sob o pretexto de facilitar o acesso

¹³ DIDIER JR., Fredie. CUNHA, Leonardo José Cameiro da. **Curso de Direito Processual Civil**. 13. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

¹⁴ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil: Teoria Geral do Processo Civil**. 2. ed. v. 01. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2015.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

tecnológico, constitui uma distorção que compromete a estrutura do processo.

Outro aspecto relevante é a necessidade de concentração dos **atos processuais**, devendo os procedimentos administrativos estarem centralizados e os elementos de prova e os atos de instrução ordenados pela lógica. Os atos de instrução também devem seguir uma cronologia, garantindo a coerência, a transparência e a rastreabilidade das informações. A dispersão dos documentos em um ambiente externo não atende a essa finalidade, sendo a prática de colacionar aos autos folhas esparsas ou desordenadas conduta capaz de comprometer a integridade do processo administrativo, dificultando a identificação de atos e decisões que influenciam a execução licitatória.

A ordem dos documentos dentro de procedimento administrativo é essencial para assegurar que cada ato administrativo esteja fundamentado em decisões anteriores, permitindo o encadeamento racional das ações e a validação dos procedimentos adotados. Sem essa ordenação, cria-se um ambiente propício a erros e omissões.

O princípio da **instrumentalidade das formas**, além disso, previsto no **art. 188 do CPC**, deve ser compreendido à luz de sua finalidade, que é garantir a funcionalidade e a eficácia do processo. Câmara observa que **a instrumentalidade não pode justificar práticas que desvirtuem princípios estruturantes como a publicidade e o contraditório**¹⁵. No caso em questão, a ausência de autuação

¹⁵ CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2013.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

formal dos documentos não pode ser mitigada pela alegação de facilidade tecnológica, pois compromete a essência do devido processo.

Por fim, o **dever de custódia das provas**, derivado do **art. 370 do CPC**, reforça que cabe ao juízo zelar pela guarda, preservação e integridade das provas necessárias à instrução. Esse dever é também respaldado pelo **art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal**, que assegura o direito de acesso às informações públicas, elemento essencial à publicidade administrativa. **A prática de manter documentos sob domínio exclusivo da Urbana não apenas compromete a integridade do material probatório, mas também viola a transparência, um pilar indispensável à fiscalização de atos administrativos.**

A gravidade desse cenário é exacerbada pela falta de ordem cronológica e organização dos documentos no repositório eletrônico particular utilizado pela URBANA, comprometendo a própria lógica fiscalizatória que orienta o controle externo. Como advertem Marinoni, Arenhart e Mitidiero, o controle jurisdicional é inseparável de uma estrutura processual que assegure a integridade e acessibilidade das provas¹⁶.

Diante disso, este **Órgão Ministerial requer** a imediata regularização dos autos, com a **autuação integral da documentação instrutória no sistema processual eletrônico** e sob a guarda do juízo. Tal medida não apenas assegura a

¹⁶ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil: Teoria Geral do Processo Civil**. 2. ed. v. 01. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2015.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

integridade e a acessibilidade dos elementos probatórios, mas também restaura a paridade de armas e a confiança no processo, valores indispensáveis à lisura da instrução e à defesa do interesse público.

No mesmo sentido é o **art. 18 da Lei 13.303/2016**, que orienta para que o processo licitatório seja acompanhado de toda a documentação comprobatória das condições técnicas, econômicas e jurídicas que fundamentem a licitação, devidamente formalizada no âmbito administrativo. O art. 17 da mesma Lei determina a **organização dos atos de maneira sequencial**, garantindo a rastreabilidade e a confiabilidade de todas as etapas que compõem o procedimento.

A manutenção dos documentos fora dos autos eletrônicos oficiais sem a devida numeração sequencial e autuação oficial também viola os princípios fundamentais da licitação, **como os da publicidade e transparência**, previstos no **art. 5º, incisos I e II, da Lei 13.303/2016**, além de dificultar o exercício do controle externo por parte deste Tribunal de Contas, cuja função é assegurar a legalidade e a economicidade dos atos administrativos, conforme dispõe a **Lei Complementar Estadual 464/2012 (art. 1º)**.

A fragmentação documental, além de comprometer a **coerência instrutória**, também desrespeita o **princípio da eficiência**, consagrado no **art. 37, caput, da Constituição Federal**, ao transferir ao órgão fiscalizador o ônus de recompor a lógica procedimental, que é responsabilidade exclusiva do gestor público. Como destaca Marinoni, a



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

integridade formal dos autos é um elemento essencial para garantir não apenas o devido processo administrativo, mas também a confiabilidade das decisões que dele decorrem.

Diante disso, este Ministério Público de Contas **requer que a estatal encaminhe a cópia integral e formalmente autuada** do processo administrativo referente à nova contratação (sequencialmente numerada conforme a ordem cronológica dos atos processuais), como exigem as diretrizes legais aplicáveis aos processos administrativos de contratações públicas. Observa-se que a atual disponibilização dos documentos, dispersos em repositório eletrônico externo e sem numeração ou ordenação cronológica, compromete a integridade e a transparência da instrução processual, o que é completamente irregular e violador da confiabilidade da atuação do controle externo.

Este Ministério Público de Contas, ademais, ciente de seu papel institucional na promoção da legalidade, moralidade e eficiência administrativa, apresenta proposta voltada ao aprimoramento dos procedimentos licitatórios, com o objetivo de fortalecer a isonomia, a transparência e a credibilidade nos certames públicos promovidos pela URBANA e pela Administração Pública em geral. A sugestão consiste em **estabelecer vedação à participação de empresas contratadas em caráter emergencial em processos licitatórios subsequentes relacionados ao mesmo objeto**. Ainda que tal medida não seja expressamente prevista pelo ordenamento jurídico vigente, sua adoção encontra sólido fundamento nos princípios constitucionais da moralidade,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

eficiência e impessoalidade, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como na jurisprudência do Tribunal de Contas da União e nas melhores práticas de governança pública.

A contratação emergencial, por sua natureza, confere à empresa contratada um conhecimento técnico e administrativo aprofundado sobre o objeto contratual e os procedimentos administrativos relacionados. Essa vantagem informacional, embora legítima no contexto do contrato emergencial, pode gerar desequilíbrios concorrenciais quando da realização de certames subsequentes, comprometendo a percepção de isonomia e a competitividade entre os licitantes.

Trata-se de um fenômeno amplamente reconhecido na doutrina administrativa como assimetria informacional, o qual exige a adoção de medidas corretivas que protejam a integridade do processo licitatório, buscando evitar principalmente o chamado "perigo de captura" do edital, fenômeno em que o processo licitatório favorece, ainda que de forma não intencional, a manutenção de um prestador já consolidado. Ao eliminar potenciais vantagens informacionais decorrentes da proximidade operacional anterior, essa proposta reforça o princípio da isonomia competitiva, garantindo condições igualitárias a todos os participantes.

A Lei 13.303/2016, em seu art. 58, inciso III, confere à Administração Pública a prerrogativa de adotar restrições administrativas necessárias à salvaguarda do interesse público, desde que fundamentadas nos princípios da



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

proporcionalidade e razoabilidade. Essa norma permite a inclusão de cláusulas nos editais licitatórios que vedem a participação de empresas contratadas emergencialmente, desde que relacionadas ao mesmo objeto do contrato. Tal prerrogativa é amplamente respaldada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que admite a imposição de restrições justificadas pela necessidade de preservar a moralidade, a impessoalidade e a eficiência administrativas.

A proposta também encontra suporte em padrões internacionais de governança pública, como o Código de Ética da INTOSAI (ISSAI 30), que preconiza a segregação de funções e a mitigação de conflitos de interesse como elementos essenciais à boa administração. É evidente que a publicidade inerente aos contratos emergenciais não é suficiente para eliminar o desequilíbrio informacional e os riscos de distorções concorrenciais, exigindo, portanto, a implementação de mecanismos adicionais de gestão preventiva.

A vedação proposta deve ser estruturada de forma técnica, com critérios objetivos e temporalmente delimitados, evitando interpretações de restrição arbitrária à competitividade. Recomenda-se que a cláusula estipule prazos claros para a inelegibilidade das empresas contratadas emergencialmente, associada à fundamentação técnico-jurídica que justifique a necessidade da medida. A Administração Pública, assim, não apenas assegura a integridade dos certames, mas também reforça a confiança da



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

sociedade na imparcialidade e na eficiência do regime jurídico-administrativo.

A adoção dessa medida pelo Ministério Público de Contas não configura mera inovação, mas sim uma resposta técnica aos desafios enfrentados na prática administrativa que se mostraram desafiadoras nestes autos. Sua implementação contribuirá para consolidar a equidade e a transparência nos certames licitatórios, preservando o interesse público e resguardando os valores fundamentais que orientam a Administração Pública em sua relação com os administrados.

Ainda na mesma esteira, requer este Ministério Público de Contas a imposição de obrigações de fazer, no âmbito de contratos e aditivos para prestação de serviços de consultoria, destinadas a garantir a lisura, a transparência e a isonomia no processo licitatório em curso, protegendo o interesse público e assegurando que eventuais contratações de empresas consultoras respeitem critérios rigorosos de imparcialidade e economicidade. Em qualquer celebração de contrato ou aditivo contratual apartado para prestação de serviços de consultoria, devem ser previstas cláusulas específicas que assegurem a integridade do processo licitatório e a proteção do interesse público. Para tanto, devem ser observadas as seguintes exigências:

1. Declaração de Ausência de Conflito de Interesses

1.1. A empresa contratada para consultoria deverá apresentar, antes da formalização do contrato, uma



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

declaração específica de ausência de conflito de interesses.

1.2. Essa declaração deve assegurar que a consultora não possui vínculos societários, contratuais, empregatícios ou de qualquer outra natureza com os concorrentes do certame.

1.3. Caso existam vínculos prévios, como contratações anteriores com concorrentes, estes deverão ser imediatamente informados à URBANA.

2. Decisão sobre Continuidade ou Resolução do Contrato

2.1. A URBANA deverá decidir, de forma fundamentada, sobre a continuidade ou resolução do contrato, levando em conta o impacto dos vínculos declarados na imparcialidade do processo licitatório.

2.2. A existência de conflito de interesses será considerada condição resolutiva do contrato, implicando sua imediata rescisão.

3. Cláusulas Contratuais de Controle e Transparência

3.1. Deve ser prevista cláusula de obrigação de comunicação contínua de qualquer vínculo potencialmente conflituoso que venha a surgir durante a execução do contrato.

3.2. A URBANA deverá registrar e manter todas as declarações de ausência de conflito de interesses em seus arquivos, assegurando a transparência e a rastreabilidade dos atos administrativos.

4. Limitação de Honorários e Compatibilidade com o Mercado



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

4.1. Os honorários das empresas contratadas para consultoria deverão ser dimensionados conforme valores de mercado, com base em tabelas referenciais reconhecidas.

4.2. Os honorários deverão ser limitados a até 2% do valor estimado do contrato licitado, sendo recomendável que não ultrapassem o percentual de 0,03% do valor licitado, garantindo proporcionalidade entre os custos contratados e o objeto licitado.

4.3. A prática de valores acima do teto estabelecido deverá ser justificada de forma detalhada e estará sujeita à análise rigorosa para evitar encargos desproporcionais ao serviço prestado.

5. Afastamento em caso de Identificação de Conflito de Interesse

5.1. As consultoras deverão afastar-se imediatamente do processo licitatório caso identifiquem, em qualquer etapa, a existência de concorrentes que possuam vínculos ativos com elas ou que mantenham processos administrativos ou judiciais em curso capazes de configurar conflito de interesse.

5.2. Esse afastamento deverá ser comunicado formalmente à URBANA, que decidirá, de maneira fundamentada, sobre a continuidade do certame ou a necessidade de ajustes nos contratos celebrados.

6. Justificação e Controle pela URBANA

6.1. A URBANA deverá registrar e manter todas as declarações apresentadas pelas consultoras,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

assegurando a rastreabilidade e a transparência no processo.

6.2. A análise dos registros e das declarações deverá ser rigorosa, com decisões fundamentadas sobre a continuidade ou resolução dos contratos em casos de identificação de potenciais conflitos de interesse.

6.3. A URBANA deverá garantir que os valores praticados nos contratos de consultoria sejam compatíveis com as melhores práticas do mercado, prevenindo danos ao erário e assegurando a economicidade.

Essa medida visa proteger o interesse público, garantir a transparência e a eficiência no certame, e prevenir a ocorrência de danos ao erário, reforçando a confiança no processo licitatório; fundamenta-se nos princípios constitucionais da moralidade, eficiência e impessoalidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, no art. 1º, inciso X, da Lei Complementar 464/2012, nos arts. 96, §1º, e 172 do Regimento Interno do TCE-RN, bem como nos arts. 300, 497 e 536 do Código de Processo Civil e no art. 12 da Lei 7.347/1985, aplicados subsidiariamente.

Aponta-se, além disso, que em consulta aos Anexos 13 (Demonstrativo de Contratos Administrativos e de Aditamentos) e 14 (Empenhos, Liquidações e Pagamentos), cadastrados pela estatal no SIAI Consultas, no período de 2021 e 2024, este Órgão Ministerial identificou, respectivamente, **a omissão reiterada de preenchimento e a**



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

ausência de justificativas das despesas realizadas. Tal situação configura, em princípio, omissão que impossibilita a fiscalização e o controle externo levado a efeito por esta Corte de Contas, compromete a transparência das despesas públicas.

Diante da constatada irregularidade de ausência de preenchimento do Anexo 13 do SIAI e dos empenhos, liquidações e pagamentos cadastrados no Anexo 14 do SIAI, do exercício de 2021 a 2023, requer-se a abertura de processo de apuração de responsabilidade para aplicação da multa prevista no art. 107, inciso II, "c", da Lei Complementar 464/2012 aos gestores responsáveis.

Em relação ao exercício de 2024 ainda em curso, requer este *Parquet* de Contas, diante da necessidade de acompanhamento da matéria destes autos, sobretudo no que toca às contratações emergenciais realizadas pela Urbana, que a Companhia **demonstre o correto preenchimento do Anexo 13 do SIAI e das justificativas dos empenhos, liquidações e pagamentos cadastrados no Anexo 14 do SIAI**, sob pena de aplicação de multa, nos termos do art. 107, inciso II, "f", da Lei Complementar 464/2012.

Passa-se, assim, ao mérito dos referidos apontamentos.

II.3.1 – IRREGULARIDADES NA FASE INTERNA DA LICITAÇÃO

II.3.1.1 – IRREGULARIDADES NA PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS DO EDITAL REPUBLICADO DA LICITAÇÃO N.º 01/2021



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

A **elevação do valor global da licitação em quase R\$150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões)** decorreu de um aumento significativo nos valores mensais atribuídos aos serviços licitados e da manutenção de itens considerados **dispensáveis e sem comprovação de economicidade**. Essa prática evidencia a necessidade de maior rigor na formação dos preços e na análise técnica, sobretudo à luz dos **princípios da economicidade e da eficiência**, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, e na Lei 13.303/2016.

A análise da **planilha de composição de preços republicada**, constante do endereço eletrônico indicado no Ofício n.º 692/2024 (apensado 4004/2024), revelou que a URBANA encaminhou arquivos no formato **".pdf"**, com exceção de "proposta comercial" e "minuta do edital", **inviabilizando uma fiscalização mais precisa e auditável** dos cálculos apresentados.

A utilização de arquivos fechados, em vez de **planilhas eletrônicas abertas**, quando há nítida necessidade de acompanhamento pela equipe de auditoria em razão do controle concomitante exercido, compromete os processos de análise técnica, dificultando a **rastreabilidade dos valores e impedindo a verificação aprofundada da proporcionalidade e razoabilidade dos custos**, além de inviabilizar uma avaliação transparente da metodologia de cálculo adotada, com a análise detalhada dos itens que compõem os preços apresentados.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Essa prática contraria os princípios e critérios estabelecidos pela **INTOSAI GOV 9400**¹⁷, que orienta as auditorias governamentais a promoverem a **transparência, acessibilidade e rastreabilidade** das informações, garantindo que os dados analisados sejam **completos, verificáveis e estruturados** para permitir uma análise adequada.

Além disso, a ausência de planilhas abertas, em princípio, pode **sugerir a intenção de ocultar a metodologia de cálculo utilizada**, levantando sérios indícios de tentativa de mascarar custos indevidos ou superestimados. Sem acesso a uma estrutura detalhada e auditável, torna-se impossível verificar se os critérios de composição refletem **adequadamente as necessidades contratuais ou os padrões de mercado**, comprometendo ainda mais a **transparência e a legitimidade do certame**.

A escolha por arquivos não auditáveis **ferre o princípio da legalidade e o da motivação**, ao contrariarem a obrigação de assegurar instrumentos que permitam o pleno exercício da fiscalização. Adicionalmente, a composição de custos sem suporte técnico adequado representa um **desvio de finalidade**, desconsiderando os objetivos da contratação pública e a eficiência no uso dos recursos.

Acrescente-se ainda que a **Inspetoria de Controle Externo (ICE)**, por meio da Informação n.º 03/2024-TCE

¹⁷ Disponível em: <https://www.eca.europa.eu/sites/evaluation-public-policies-programmes/en/Documents/INTOSAI%20GOV%209400%20-%20Guide%20lines%20on%20the%20Evaluation%20of%20public%20policies%20-%20Benjamin%20Negre.pdf> Acesso em: 26 dez. 2024.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

(evento 226), apontou que **ajustes na composição dos custos poderiam resultar em uma economia potencial de R\$45.369.582,60** (quarenta e cinco milhões, trezentos e sessenta e nove mil, quinhentos e oitenta e dois reais e sessenta centavos). Essa economia seria obtida por meio da **eliminação de itens superestimados** e da **correção de critérios inadequados de custos unitários**, cujos valores não refletem as reais necessidades da contratação nem os parâmetros de mercado.

No contexto de uma estatal com **recorrentes déficits financeiros**, como demonstrado nos DREs recentes, a ausência de critérios claros e auditáveis nos documentos licitatórios reforça a necessidade urgente de medidas corretivas. É imperativo que a Urbana substitua os arquivos atuais por **planilhas abertas e auditáveis**, alinhadas às boas práticas de auditoria e às normas internacionais da **INTOSAI**, assegurando a integridade, a transparência e a legitimidade do certame, bem como a conformidade com as obrigações legais e constitucionais aplicáveis.

Quanto ao conteúdo, verifica-se que o impacto financeiro da elevação nos custos se torna ainda mais relevante ao ser analisado no contexto de uma estatal que enfrenta recorrentes déficits financeiros. Conforme demonstrado em exercícios anteriores, a alocação de recursos tem ocorrido de forma **desproporcional**, sem priorizar a **racionalidade no planejamento orçamentário**. Essa situação reforça a necessidade de **medidas corretivas imediatas**, incluindo a substituição dos documentos atuais



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

por **planilhas abertas** que possibilitem maior controle e transparência sobre os custos apresentados, alinhando o processo licitatório às normas nacionais e internacionais aplicáveis.

A alteração da unidade de medida de "equipe/mês" para "tonelada/mês" no novo edital da Concorrência n.º 01/2021 visava, em tese, alinhar o pagamento à produtividade efetiva, promovendo maior eficiência e economicidade no manejo de resíduos sólidos urbanos. Essa mudança é respaldada por princípios de gestão pública, como os da economicidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal e na Lei 13.303/2016. Estudos indicam que modelos baseados em volume coletado, como o adotado, têm potencial para incentivar práticas mais eficientes, reduzindo desperdícios operacionais e direcionando os recursos públicos de maneira proporcional aos resultados efetivamente entregues.

No entanto, a análise do novo edital e de sua planilha de composição de custos revelou um aumento global de R\$149.024.388,60 (cento e quarenta e nove milhões, vinte e quatro mil, trezentos e oitenta e oito reais e sessenta centavos) em relação à versão anterior, com alguns itens apresentando valores superiores ao dobro. Esse aumento significativo contraria a expectativa de redução de custos associada à unidade "tonelada/mês", sugerindo falhas na aplicação do modelo ou inclusão de itens sem comprovação de economicidade, como se verá adiante, com base em amostra simples. Essa elevação, que tornou o certame mais



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

dispendioso, reforça a necessidade de um exame rigoroso das metodologias empregadas na precificação e na definição dos critérios contratuais, sobretudo diante do aumento de mais do dobro em alguns dos itens inseridos.

É necessário pontuar que o argumento de que as reduções de equipes e equipamentos perdem relevância em função da alteração da unidade de medição de "equipe/mês" para "tonelada/mês" carece de fundamentação robusta. Embora a mudança de métrica represente, em tese, um avanço na vinculação do pagamento à produtividade, os potenciais benefícios dessa alteração foram significativamente comprometidos pela agregação de custos adicionais e pela ausência de uma análise técnica rigorosa dos valores aplicados.

A adoção do modelo "tonelada/mês" possui méritos teóricos, especialmente ao promover maior alinhamento entre a remuneração e os resultados efetivamente entregues. Essa vinculação, em consonância com os princípios da economicidade e da eficiência previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, pode, em condições ideais, incentivar práticas operacionais mais racionais e evitar o desperdício de recursos públicos. No entanto, sua eficácia depende de uma precificação criteriosa, que assegure que os valores praticados reflitam adequadamente as necessidades do serviço e estejam em conformidade com os parâmetros de mercado.

A análise dos dados apresentados evidencia que, na prática, a ausência de critérios técnicos rigorosos na



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

composição dos custos resultou em um aumento expressivo de R\$149.024.388,60 (cento e quarenta e nove milhões, vinte e quatro mil, trezentos e oitenta e oito reais e sessenta centavos) no valor global da licitação, contradizendo a expectativa de redução de custos associada ao novo modelo. Adicionalmente, a inclusão de itens sem comprovação de economicidade reforça a necessidade de ajustes profundos nos critérios de precificação e na transparência das informações apresentadas.

No modelo "tonelada/mês", a lógica central é que o pagamento esteja condicionado ao **volume de resíduos efetivamente coletados e transportados**, desvinculando-se da manutenção de equipes fixas, como no modelo anterior "equipe/mês". Em tese, essa mudança deveria promover uma **redução de equipes ociosas e equipamentos subutilizados**. No entanto, tal ajuste não foi claramente observado no presente certame.

A gestão administrativa, no contexto do modelo "tonelada/mês", deve ser simplificada, reduzindo o número de funcionários alocados à supervisão e apoio de equipes. A métrica de produtividade torna-se um indicador objetivo de eficiência, possibilitando um gerenciamento mais racional e econômico. Custos relacionados à manutenção de veículos e consumo de combustíveis devem estar proporcionalmente associados ao volume coletado. Em um cenário ideal, menor volume de resíduos implica redução proporcional dessas despesas variáveis, mas **não há evidências de tais ajustes na licitação analisada**.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Além disso, custos fixos, como água e energia elétrica, devem ser ajustados proporcionalmente às demandas operacionais. Contudo, no caso em análise, **esses custos foram mantidos em patamares elevados**, contrariando a lógica de eficiência esperada no modelo "tonelada/mês".

É crucial que licitações nesse modelo prevejam faixas de produtividade como mecanismo de incentivo à redução de custos. Por exemplo, equipes que superam metas poderiam ser bonificadas, enquanto ineficiências seriam punidas. **A ausência de tais medidas no certame evidencia falhas na implementação da nova metodologia de precificação**, contribuindo para custos inflados e desperdícios no uso de recursos.

Em síntese, o modelo "tonelada/mês", embora teoricamente mais eficiente, foi implementado sem os ajustes necessários. Isso resultou em **custos elevados** e uma estrutura operacional que não reflete as reais demandas do serviço. Esses elementos reforçam a necessidade de **auditoria detalhada** e ajustes nos critérios de precificação, para que os benefícios esperados possam ser alcançados.

Esse cenário revela que a alteração da unidade de medição, isoladamente, não é suficiente para alcançar os benefícios esperados em termos de eficiência e racionalidade econômica. Ao contrário, a implementação do modelo, sem o devido suporte técnico e sem uma revisão detalhada da metodologia de cálculo, resultou em uma ampliação desproporcional dos custos. Assim, o potencial



**Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas**

ganho de eficiência foi neutralizado por falhas estruturais no planejamento e na execução do certame, o que reforça a necessidade urgente de medidas corretivas para alinhar o processo licitatório aos princípios constitucionais e às melhores práticas de governança pública. **O que impõe o retorno dos autos à ICE para reavaliação dos custos unitários e globais, metodologia de cálculo e quantitativos de serviços demandados.**

Este *Parquet* de Contas verificou que a empresa a ser contratada deverá alocar, no mínimo, 411 (quatrocentos e onze) colaboradores, dos quais 368 (trezentos e sessenta e oito) desempenham as funções de garis e motoristas. Esses dados constam na Tabela extraída da composição de custos unitários apresentada pela própria URBANA, que detalha os quantitativos e as funções específicas vinculadas à execução dos serviços contratados.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

SERVIÇOS	UNIDADE	QUANT.	MDO
1. Administração Local	Equipe/mês	1,00	43
2. Coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos - remoção mecanizada	Toneladas/mês	8.500,00	30
3. Coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos - remoção manual	Toneladas/mês	3.500,00	66
4. Coleta e transporte de resíduos vegetais e de poda com trituração	Toneladas/mês	560,00	32
5. Coleta de resíduos Domiciliares e Comerciais com uso de veículos compactadores, tratores e mini basculantes	Toneladas/mês	22.000,00	215
6. Coleta e transporte de resíduos sólidos com uso de veículos do tipo poliguindaste	Toneladas/mês	283,00	4
7. Fornecimento de caminhão para coleta de pneus	Equipe/mês	1,00	3
8. Fornecimento de caminhão para coleta seletiva	Equipe/mês	4,00	12
9. Fornecimento de caminhão pipa	Equipe/mês	2,00	4
10. Fornecimento de trator equipado com roçadeira	Equipe/mês	2,00	2
TOTAL			411

CÁLCULO DOS CUSTOS COM ÁGUA - (REF: 80ml/dia x colaborador) Totais:

- **Total de Colaboradores:** 411 colaboradores
- **Consumo de Água/dia/colab:** 80 litros/dia



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

- **Consumo de Água/dia:** 32.887 litros/dia
- **Consumo de Água/mês:** 2.630.939 litros/mês
- **Consumo de Água (m3/mês):** 2.631 m³/mês
- **Custo m3 de água:** R\$4,73
- **Custo Mensal com Água:** R\$12.444,00 (doze mil quatrocentos e quarenta e quatro reais)

Os dados apresentados na tabela evidenciam a ausência de ajustes proporcionais no **dimensionamento das equipes**, mesmo após a alteração para o modelo "**tonelada/mês**". Embora a nova métrica busque alinhar os pagamentos ao volume efetivamente movimentado, a manutenção de **411** (quatrocentos e um) **colaboradores**, com **368** (trezentos e sessenta e oito) alocados diretamente às funções operacionais de coleta e transporte, demonstra que o planejamento contratual não acompanhou as demandas reais e os potenciais ganhos de eficiência prometidos.

Independentemente da unidade de medição adotada (equipe/mês ou tonelada/mês), os **custos fixos** relacionados à manutenção de **equipes e equipamentos** permanecem, ainda que indiretamente vinculados às toneladas movimentadas mensalmente. Despesas como **salários, encargos sociais e trabalhistas**, consumo de água e energia elétrica, treinamentos, uniformes, benefícios e suporte técnico são elementos estruturais da operação que, por sua natureza, **não se alteram automaticamente** com a adoção de uma métrica diferente.

No entanto, a aplicação do modelo "**tonelada/mês**" exige como premissa fundamental a **reavaliação criteriosa do**



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

dimensionamento das equipes, proporcional às demandas operacionais reais. Por exemplo, no item "**coleta manual de resíduos sólidos urbanos**", a manutenção de **66 (sessenta e seis) colaboradores** demonstra ausência de revisão crítica, mantendo despesas **inflacionadas** sem considerar as vantagens teóricas da métrica adotada. Essa falha perpetua **ineficiências** e compromete gravemente a **economicidade do certame**.

A precificação nesse modelo depende da **separação entre custos fixos e variáveis**, com a alocação proporcional aos volumes efetivamente contratados. A **manutenção de equipes** e recursos em proporções inadequadas resulta em **custos desnecessários**, como evidenciado no aumento expressivo de **despesas administrativas e operacionais**, contrariando os princípios da **economicidade e eficiência**.

Adicionalmente, a ausência de ajustes nos **custos variáveis**, como **manutenção de veículos** e **consumo de água e energia elétrica**, neutraliza os **potenciais ganhos** do modelo. A lógica "**tonelada/mês**" deve incentivar **eficiência**, mas, sem redimensionamento, mantém os **custos inflacionados**, como demonstrado na tabela anterior.

O modelo "**tonelada/mês**" somente alcançará seu potencial se implementado com **análise técnica rigorosa** e alinhamento das demandas reais. A ausência de **ajustes dimensionais** compromete os benefícios esperados, reforçando a necessidade urgente de **medidas corretivas** que alinhem a **precificação** às **melhores práticas de auditoria e**



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

governança, assegurando conformidade com os **princípios constitucionais** e normas de **gestão pública**.

A **revisão das equipes e equipamentos** é essencial para assegurar que os recursos alocados estejam proporcionalmente ajustados às reais necessidades operacionais, **evitando a manutenção de despesas desnecessárias**. A **redução de pessoal e equipamentos** reflete diretamente na economicidade do contrato, sendo **crucial para evitar sobrecargas financeiras** na licitação.

Apesar da **alteração na métrica de medição dos serviços**, a licitação reformulada revelou-se mais onerosa aos cofres públicos, como demonstrado na **Tabela 01**, que compara os quantitativos e valores da versão anterior do edital com a republicada.

Tabela 1 – Comparativos de itens edital antes e depois da republicação

ITEM	VALOR ANTES	VALOR DEPOIS	AUMENTO	% DE AUMENTO
Administração local	R\$391.052,55	R\$597.650,90	R\$206.598,35	52,83%
urbanos - remoção mecanizada	R\$934.713,80	R\$1.488.520,00	R\$553.806,20	59,25%
Coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos - remoção manual	R\$891.651,28	R\$1.282.190,00	R\$390.538,72	43,80%
Coleta e transporte de resíduos vegetais e de poda com trituração	R\$533.175,48	R\$803.617,86	R\$270.442,38	50,72%



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

ITEM	VALOR ANTES	VALOR DEPOIS	AUMENTO	% DE AUMENTO
Coleta de resíduos Domiciliares e Comerciais com uso de veículos compactadores, tratores e mini-basculantes	R\$4.957.920,00	R\$5.643.766,56	R\$685.846,56	13,83%
Coleta e transporte de resíduos sólidos com usos de veículos do tipo poliguindaste	R\$86.005,70	R\$176.221,27	R\$90.215,57	104,89%
Fornecimento de caminhão para coleta de pneus	R\$35.209,89	R\$63.951,88	R\$28.741,99	81,63%
Fornecimento de caminhão para coleta seletiva	R\$141.516,40	R\$299.240,56	R\$157.724,16	111,45%
Fornecimento de caminhão pipa	R\$73.810,86	R\$147.034,60	R\$73.223,74	99,20%
Fornecimento de trator equipado com roçadeira	R\$41.481,60	R\$68.086,74	R\$26.605,14	64,14%
TOTAL (por mês)	R\$8.086.537,56	R\$10.570.277,37	R\$2.483.739,81	30,71%
VALOR GLOBAL (60 meses)	R\$485.192.253,60	R\$634.216.642,20	R\$149.024.388,60	30,71%



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

O impacto financeiro observado **não se limita ao aumento nominal dos custos**, mas reflete **falhas estruturais no planejamento e na precificação** dos serviços. A tabela demonstra que itens como **"coleta seletiva" (111,45%)**, **"poliguindaste" (104,89%)** e **"caminhão pipa" (99,20%)** apresentaram **aumentos expressivos**, sugerindo **inconsistências na metodologia de cálculo** e ausência de parâmetros técnicos que justifiquem tais variações.

Esses percentuais destacam a **necessidade de uma análise detalhada** para identificar os fatores que levaram à **perpetuação de custos inflacionados**, especialmente em itens que, teoricamente, deveriam estar sujeitos a ganhos de eficiência com a mudança para o modelo **"tonelada/mês"**. Por exemplo, a **coleta seletiva**, que deve apresentar **custos ajustados à demanda real** e ao volume movimentado, foi impactada por um **aumento injustificado**, contrariando os **princípios de economicidade e eficiência**, previstos no **art. 37, caput, da Constituição Federal**.

Independentemente do aumento percentual, a **ausência de critérios técnicos detalhados** para a precificação global reforça o **risco de distorções no processo licitatório**. A alocação de recursos em patamares inflacionados **compromete a sustentabilidade financeira da estatal** e dificulta a **transparência e o controle das despesas públicas**. O aumento global de **R\$149.024.388,60** (cento e quarenta e nove milhões, vinte e quatro mil, trezentos e oitenta e oito reais e sessenta centavos), equivalente ao percentual de **30,71%** no valor da licitação exemplifica como a **falta de**



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

revisão metodológica impacta negativamente a **economicidade do certame**.

Esses dados evidenciam a **necessidade de medidas corretivas imediatas**, incluindo:

- **Retorno dos autos à unidade técnica:** para verificar a **compatibilidade dos valores contratados** com os padrões de mercado, assegurando que não haja **itens superestimados** ou desnecessários.
- **Revisão criteriosa dos quantitativos:** para ajustar o **dimensionamento das equipes** e equipamentos às demandas reais.
- **Transparência nas planilhas de custos:** adotando **formatos abertos e auditáveis** que permitam uma análise detalhada dos critérios de composição de preços, conforme recomendado pela **INTOSAI GOV 9400**.

Além disso, itens como "**Administração local**" (52,83% de aumento) e "**remoção mecanizada**" (59,25% de aumento) indicam que a falta de uma **revisão criteriosa dos custos fixos e variáveis** perpetuou uma **estrutura desproporcional de despesas**. A manutenção de equipes em proporções inflacionadas, mesmo com a adoção do modelo "**tonelada/mês**", contraria a lógica de **eficiência operacional**, que deveria ser um dos principais benefícios dessa métrica.

É imprescindível, portanto, que após a auditoria completa nos custos, que se apontem medidas para alinhar o processo licitatório às **melhores práticas de auditoria e governança pública**. Isso garantirá a conformidade com os **princípios constitucionais e normativos aplicáveis**,



**Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas**

protegendo o **interesse público** e assegurando a **legitimidade do certame**.

IRREGULARIDADES NO ITEM “ADMINISTRAÇÃO LOCAL”

Ao detalhar as informações apresentadas, constata-se que o item **"Administração Local"** sofreu um aumento superior a **R\$200.000,00** (duzentos mil reais mensais) em apenas dois anos, resultando em uma elevação percentual de **52,83%** na composição de custos unitários. Essa variação ocorreu **sem alteração substancial nas características do serviço**, entre a versão anterior do edital/projeto básico/termo de referência e a versão republicada. A única inclusão observada foi a função de **"Assistente Técnico (CCO)"**, cuja presença, por si só, **não justifica o expressivo incremento financeiro**.

A análise sugere um **intento de estruturar uma empresa dentro da estatal**, prática que **não encontra respaldo legal** e que viola os princípios fundamentais da Administração Pública, como os da **eficiência, economicidade e finalidade**, previstos no **art. 37, caput, da Constituição Federal**. Apesar de práticas semelhantes serem comuns em algumas contratações, a replicação de estruturas internas no âmbito de estatais **compromete a economicidade e onera desnecessariamente os contratos**, desviando recursos que devem ser direcionados à execução direta dos serviços contratados.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Esse contexto configura, em tese, um **desvio de finalidade**, comprometendo a racionalidade dos gastos públicos e contrariando o interesse público. A composição de custos do item "**Administração Local**", **sem justificativa técnica detalhada**, revela potencial incompatibilidade com as necessidades operacionais reais da eventual contratação.

Este **Ministério Público de Contas** verificou os custos unitários de cada trabalhador alocado no item "**Administração Local**" e constatou **um aumento exponencial nos custos das funções, sem evidências que expliquem ou fundamentem tal elevação**. Não foram apontados no projeto básico fatores como evolução de custos trabalhistas, ajustes salariais previstos em convenções coletivas, políticas internas da contratada ou os efeitos da inflação, conforme os índices econômicos vigentes no período analisado.

Ao detalhar as informações apresentadas, constata-se que o item "**Administração Local**" sofreu um aumento superior a **R\$200.000,00 (duzentos mil mensais)** em apenas dois anos, representando uma elevação de **52,83%** nos custos unitários. Essa variação ocorreu **sem alteração substancial nas características do serviço**, entre a versão anterior do edital/projeto básico/termo de referência e a versão republicada. A única inclusão foi a função de "**Assistente Técnico (CCO)**", com um custo unitário significativo de **R\$18.087,48** (dezoito mil, oitenta e sete reais e quarenta e oito centavos), mas que, por si só, não justifica o expressivo incremento financeiro observado.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Essa situação revela um **reforço desproporcional na estrutura administrativa da URBANA**, que, em conformidade com sua finalidade institucional, deve limitar-se à supervisão e gestão dos serviços contratados, assegurando que a execução ocorra de forma eficiente e alinhada ao interesse público. A replicação de uma estrutura empresarial interna, caracterizada por altos custos e ausência de proporcionalidade com as demandas operacionais reais, configura uma prática incompatível com os princípios fundamentais da Administração Pública, especialmente os da **economicidade, eficiência e finalidade**, previstos no **art. 37, caput, da Constituição Federal**. Esses princípios impõem à gestão pública a obrigação de direcionar os recursos públicos exclusivamente à entrega direta e eficiente dos serviços à sociedade, evitando gastos supérfluos ou indevidamente inflacionados.

A tentativa de estruturar uma empresa dentro da estatal não encontra respaldo no ordenamento jurídico e configura **desvio de finalidade administrativa**, ao desviar a Urbana de seu papel central de fiscalização e supervisão. Conforme ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro, a finalidade é um princípio que veda a utilização de meios administrativos que não guardem relação direta e imediata com os objetivos previamente definidos para a entidade pública. Neste caso, a replicação de estruturas empresariais não só agrava os custos dos contratos como compromete a eficiência almejada.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Apesar de a prática de inflar estruturas internas ser comum em algumas contratações (o que, por si só, mostra como o erro foi normalizado, embora isso não deixe de ser um erro), ela se revela incompatível com a **natureza das estatais**, que devem atuar como instrumentos da Administração Pública para a consecução de finalidades específicas, primando pela eficiência, pela economicidade e pela racionalidade no uso dos recursos públicos. A criação de estruturas administrativas desnecessárias dentro de uma estatal que já possui um único contrato principal configura uma violação direta ao princípio da **economicidade**, conforme bem delineado pela doutrina administrativista e reconhecido pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão n.º 724/2014 - Plenário), que condena a replicação de custos administrativos desnecessários em contratações públicas.

Conforme dispõe a **INTOSAI GOV 9100**¹⁸, ademais, a gestão pública deve assegurar que suas estruturas administrativas sejam proporcionais às necessidades reais dos contratos sob supervisão, prevenindo ineficiências e redundâncias que comprometam a alocação racional de recursos públicos. A ausência de alinhamento entre a estrutura interna da URBANA e sua função específica no contrato principal evidencia falhas graves na conformidade com as melhores práticas de governança pública e de gestão fiscal responsável.

¹⁸

Disponível

em:

https://www.trt20.jus.br/images/documentos/sci/Normativos/Normas_INTOSAI/INTOSAI GOV 9100 - Diretrizes Controle Interno Setor Publico.pdf Acesso em 26 dez 2024.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

A manutenção dessa estrutura desproporcional, portanto, é incompatível com os fundamentos da Administração Pública e com os valores constitucionais que regem o uso dos recursos públicos. Essa abordagem demanda revisão imediata e medidas corretivas que assegurem a adequação da estrutura administrativa da URBANA às suas finalidades institucionais, promovendo maior eficiência, economicidade e observância aos princípios da legalidade e da racionalidade administrativa.

Este Ministério Público de Contas verificou os custos unitários de cada trabalhador e constatou o aumento exponencial do custo das funções que, salvo prova em contrário, é infundado. A Urbana deixou de pontuar, no projeto básico, a eventual evolução de custos trabalhistas, ajustes salariais estabelecidos por convenções coletivas ou políticas internas da contratada, e os efeitos da inflação sobre os salários, conforme os índices econômicos vigentes no período.

Essa disparidade resta identificada na Tabela 02 a seguir:

Tabela 2 – Detalhamento mão de obra – custos no edital antes e depois da republicação

	Mão de obra	Valor unitário (2021)	Valor unitário (2024)	Aumento percentual
1.	Gerente de Filial	R\$1.6742,22	R\$25.235,39	50,73%
2.	Supervisor de Operações	R\$4.155,33	R\$7.928,71	90,81%
3.	Auxiliar de Operações	R\$3.789,05	R\$5.011,60	32,27%
4.	Encarregado de Operações	R\$4.155,33	R\$7.674,07	84,68%



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

	Mão de obra	Valor unitário (2021)	Valor unitário (2024)	Aumento percentual
5.	Fiscal de serviço	R\$6.060,47	R\$7.836,82	29,31%
6.	Auxiliar de Operações/ Menor Aprendiz	R\$2.999,43	R\$4.118,01	37,29%
7.	Supervisor de Manutenção	R\$4.155,33	R\$7.928,71	90,81%
8.	Encarregado de Manutenção	R\$4.155,33	R\$7.674,07	84,68%
9.	Controlador de Custos de Manutenção	R\$4.155,33	R\$13.789,38	231,85%
10.	Auxiliar de Manutenção/Menor Aprendiz	R\$2.999,43	R\$4.118,01	37,29%
11.	Assistente Administrativo Financeiro	R\$3.388,67	R\$5.662,67	67,11%
12.	Assistente de Departamento Pessoal	R\$3.388,67	R\$5.662,67	67,11%
13.	Auxiliar de Departamento Pessoal	R\$3.388,67	R\$5.662,67	67,11%
14.	Analista de Gestão de Pessoas (Psicóloga)	R\$6.399,53	R\$6.217,75	-2,84%
15.	Encarregado de Almo xarifado	R\$4.155,33	R\$6.872,95	65,40%
16.	Auxiliar de Almo xarifado	R\$3.388,67	R\$5.696,83	68,11%
17.	Estagiário Ad ministrativo	R\$2.999,43	R\$4.118,01	37,29%
18.	Auxiliar Administrativo/Menor Aprendiz	R\$3.399,82	R\$4.659,01	37,04%
19.	Auxiliar de Serviços Gerais	R\$3.481,67	R\$4.668,09	34,08%
20.	Médico do Trabalho	R\$16.450,21	R\$20.123,23	22,33%
21.	Técnico de Segurança do Trabalho	R\$4.155,33	R\$10.254,79	146,79%
22.	Técnico de Informática - GEO -	R\$4.155,33	R\$7.338,10	76,59%



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

	Mão de obra	Valor unitário (2021)	Valor unitário (2024)	Aumento percentual
	CCO			
23.	Assistente Técnico - CCO	-	R\$18.087,48	

De acordo com a tabela acima, constata-se que os custos unitários associados a diversas funções experimentaram **aumentos expressivos entre 2021 e 2024**, destacando-se os cargos de "**Controlador de Custos de Manutenção**" e "**Técnico de Segurança do Trabalho**", com elevações de **231,85% e 146,79%**, respectivamente. Esses aumentos percentuais, significativamente superiores à média de mercado e aos índices inflacionários acumulados no período, evidenciam a **ausência de critérios claros** para justificar as variações nos custos unitários.

Adicionalmente, a introdução do cargo de "**Assistente Técnico - CCO**", com custo unitário de R\$18.087,48 (dezoito mil e oitenta e sete reais e quarenta e oito centavos), carece de explicação técnica ou operacional sobre sua necessidade e impacto nos custos globais. Essa inclusão, além de elevar desproporcionalmente os custos administrativos, parece indicar a adoção de práticas que replicam estruturas internas excessivamente onerosas, contrariando os princípios da **economicidade e eficiência** que regem a Administração Pública.

É imperativo que a Urbana justifique detalhadamente as razões para essas variações significativas e comprove a proporcionalidade desses custos em relação às necessidades



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

operacionais do contrato. A falta de explicações objetivas compromete a transparência do processo licitatório e levanta questionamentos sobre a adequação da metodologia empregada na formação dos custos unitários.

A comparação dos valores também destaca uma inconsistência estrutural: cargos como "Supervisor de Manutenção" e "Encarregado de Manutenção" tiveram aumentos de **90,81%** e **84,68%**, respectivamente, sem que tenha sido apresentada qualquer justificativa que evidencie evolução nas responsabilidades ou na complexidade das funções desempenhadas. Essa ausência de análise criteriosa compromete a legitimidade dos custos apresentados e reforça a necessidade de uma revisão detalhada.

Além disso, este *Parquet* de Contas identificou, ao examinar os documentos republicados da Licitação n.º 01/2021, que a Urbana utilizou como referência o **Sistema Nacional de Preços e Índices para a Construção Civil (SINAPI)**, atribuindo o Código 40931 ao cargo de **Controlador de Custos de Manutenção**. No entanto, o valor utilizado no projeto básico foi de **R\$6.537,30** (seis mil, quinhentos e trinta e sete reais e trinta centavos), enquanto o valor de referência do SINAPI para novembro de 2024 era de **R\$5.400,91** (cinco mil quatrocentos reais e noventa e um centavos), configurando um acréscimo injustificado de **21,04%**. Tal prática contraria os princípios da economicidade e eficiência, evidenciando inconsistência entre a referência técnica adotada e os valores efetivamente praticados.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Outro ponto relevante é a composição dos custos unitários no item "Administração Local", na qual foram incluídos dois menores aprendizes como "Auxiliar de Operações", dois menores aprendizes como "Auxiliar de Manutenção", dois menores aprendizes como "Auxiliar Administrativo" e um estagiário, totalizando um dispêndio mensal de R\$29.908,07 (vinte e nove mil, novecentos e oito reais e sete centavos). O projeto básico, entretanto, não apresentou justificativa técnica para a manutenção desse quantitativo de menores aprendizes e a inclusão do estagiário no referido item. A ausência de fundamentação que demonstre a necessidade operacional dessas funções reforça a percepção de inadequação na estruturação dos custos.

Os aumentos excessivos, especialmente em funções administrativas e de suporte, **sugerem falhas na precificação** e reforçam a **necessidade de medidas corretivas**. Uma **análise técnica** se faz indispensável para assegurar que os valores contratados estejam alinhados com os **padrões de mercado e as reais demandas operacionais**, garantindo o cumprimento dos princípios constitucionais da **economicidade, eficiência e transparência**.

O item "Administração Local" representa uma estrutura de gestão montada pelo contratado para garantir a execução dos serviços previstos no contrato, não se caracterizando como uma entidade administrativa ou empresa integrante da administração pública direta ou indireta. Nesse contexto, a obrigatoriedade de contratação de estagiários e menores



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

aprendizes, que é imposta pelo artigo 429 da CLT e pela Lei 11.788/2008, não se aplica diretamente à Administração Local do contrato.

Isso ocorre porque a "Administração Local" não possui personalidade jurídica própria, operando exclusivamente como parte do cumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo prestador de serviços. A composição deste item deve atender apenas aos critérios necessários para a execução eficiente do contrato, com funções devidamente justificadas em termos técnicos e proporcionais ao objeto licitado.

A inclusão de **estagiários e menores aprendizes** no contrato de "Administração Local" **não foi devidamente justificada** pela Urbana, o que agrava a percepção de inadequação dessa medida, especialmente em um contrato diretamente relacionado à gestão de **resíduos sólidos urbanos**. Embora as atividades desempenhadas por esses jovens possam, em princípio e em tese, estar restritas a **ambientes administrativos**, essa premissa **não foi claramente especificada** no termo de referência, deixando margem para interpretações que podem gerar demandas correlacionadas à **atividade fim do contrato**. Essa indefinição contraria as disposições protetivas do **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**, sobretudo no que tange à exposição de jovens a **atividades que os coloquem em risco físico** ou à proximidade com **ambientes insalubres**.

Para além desses argumentos, há indícios sólidos de que a Urbana pretende convocar inadequadamente menores para



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

ambientes insalubres. Essa preocupação é reforçada pela inclusão de adicional de insalubridade para a **função de menor aprendiz Auxiliar Administrativo**, o que pressupõe, necessariamente, a exposição constante e ininterrupta desse jovem a agentes insalubres durante sua jornada de trabalho – condição essencial para a concessão desse benefício. Tal prática, além de **potencialmente violar as disposições protetivas do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**, não encontra amparo na **Norma Regulamentadora n.º 15 (NR-15)**, particularmente em seu **Anexo 14**, que regula as condições técnicas para concessão do adicional de insalubridade.

No contexto do contrato em questão, a atribuição de insalubridade para a função de menor aprendiz é incompatível com a natureza transitória e formativa dessa função, que visa capacitar jovens em ambiente seguro e educativo, conforme preconizado pelos **princípios do programa de aprendizagem profissional** e as disposições do **art. 67 do ECA**. A ausência de comprovação técnica sobre a necessidade do adicional de insalubridade evidencia uma **grave falha no planejamento e no dimensionamento dos custos**, resultando em impacto direto na economicidade do contrato e contrariando o **princípio da eficiência previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal**.

A inclusão indevida do adicional para funções, ademais, que, em si mesmas e devido a sua natureza jurídica, são **incompatíveis com tal previsão**, reforça a percepção de **falta de análise técnica detalhada** na



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

composição de custos. Essa prática demonstra um descompasso entre a finalidade da aprendizagem e os valores atribuídos a essas funções, resultando na **oneração injustificada do contrato e no desvio da finalidade administrativa**, o que reforça a necessidade de medidas corretivas.

A ausência de **detalhamento técnico** sobre as funções e a justificativa para a inclusão dessas categorias **compromete a legitimidade** da medida e levanta preocupações quanto à **conformidade com os princípios da eficiência e economicidade**. Ademais, **não há demonstração** de que as funções atribuídas aos menores aprendizes e estagiários atendam aos objetivos **pedagógicos e formativos** previstos nos programas de aprendizagem, nem de que essas atividades sejam compatíveis com as exigências de **proteção integral** estabelecidas no **art. 67 do ECA** e no **art. 403 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**, que vedam o trabalho de menores em **condições que comprometam sua saúde, segurança e desenvolvimento**.

O vínculo contratual com uma atividade de alta complexidade e risco, como a **coleta e o gerenciamento de resíduos sólidos urbanos**, contraria o espírito protetivo da legislação, porque não é possível garantir, dada a omissão, que as funções dos jovens estejam restritas a **tarefas administrativas**. A proximidade com **ambientes reconhecidamente insalubres ou perigosos**, ainda que indireta, **amplia os riscos jurídicos e sociais** associados a essas contratações e impõe um ônus desnecessário à Administração Pública.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Além disso, a URBANA **não apresentou no projeto básico ou no termo de referência** estudos ou elementos técnicos que demonstrem a **necessidade ou compatibilidade** da inclusão de aprendizes e estagiários com o escopo do contrato. **Não foram explicados** como essas contratações podem contribuir para o cumprimento das **metas contratuais** ou para a formação pedagógica exigida pelos programas de aprendizagem e estágio. Essa lacuna reforça a percepção de que a inclusão desses cargos foi realizada de forma **genérica e sem embasamento técnico**, comprometendo os princípios da **economicidade, eficiência e finalidade administrativa**.

A vinculação de aprendizes e estagiários a um contrato dessa natureza também demanda atenção aos **aspectos pedagógicos e formativos** que fundamentam tais contratações. No entanto, a falta de uma **descrição clara** sobre as atividades que os jovens desempenhariam, ou de como essas funções se inserem em um contexto de **aprendizado prático**, evidencia que a URBANA **não demonstrou a compatibilidade** de suas ações com os objetivos legais dos programas de aprendizagem.

Por fim, a ausência de **justificativas adequadas** e a vinculação contratual a uma atividade potencialmente **insalubre ou inadequada para jovens** reforçam a necessidade de **exclusão dessas funções do contrato analisado**. Recomenda-se que a URBANA **revise sua abordagem**, restringindo a inclusão de aprendizes e estagiários a programas de formação **desvinculados de contratos operacionais dessa natureza**. Essa medida assegura a



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

proteção dos jovens, evita **riscos legais** e alinha-se aos princípios constitucionais da **eficiência, economicidade e finalidade administrativa**.

A URBANA incluiu, ainda, na planilha de composição de custos unitários um percentual genérico de **82,45% a título de encargos sociais e trabalhistas para estagiários**, totalizando um acréscimo de **R\$1.164,19** (hum mil, cento e sessenta e quatro reais e dezenove centavos) por estagiário na despesa mensal. Em um contrato com duração de **60 (sessenta) meses**, esse valor representa um custo adicional de **R\$69.851,40** (sessenta e nove mil oitocentos e cinquenta e um reais e quarenta centavos). Essa composição de custos, contudo, desconsidera a **Lei 11.788/2008 (Lei do Estágio)**, que regula a relação de estágio como **educativa e formativa, e não trabalhista**. Assim, **não são aplicáveis encargos sociais e trabalhistas** típicos de contratos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), como **FGTS, INSS Patronal, férias remuneradas, 13º salário, aviso prévio, multas rescisórias e seguro-desemprego**.

Conforme o **art. 3º da Lei 11.788/2008**, o estágio não cria vínculo empregatício. Os únicos encargos permitidos são a **bolsa-auxílio**, obrigatória em estágios não obrigatórios, o **auxílio-transporte**, quando previsto no termo de compromisso, e o **seguro contra acidentes pessoais**, conforme o **art. 9º, inciso IV**, da mesma legislação. A **inclusão de encargos sociais indevidos** onera desnecessariamente o contrato (o que, além disso, traz fortes indícios de um claro descompasso no dimensionamento



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

dos custos) e compromete os **princípios de eficiência e economicidade** previstos no **art. 37, caput, da Constituição Federal**. Essa prática resulta em uma **composição de custos que não reflete as reais despesas previstas** para programas de estágio, infringindo os ditames legais aplicáveis.

A Urbana também **não apresentou justificativa técnica detalhada** para a inclusão de estagiários no contrato de "Administração Local", tampouco demonstrou a **necessidade operacional ou formativa** dessa mão de obra. Embora as atividades possam, em tese, estar restritas a ambientes administrativos, a **falta de especificação no termo de referência** compromete a clareza e a legitimidade dessa medida. Acrescente-se que, por estar vinculada a um contrato relacionado à **gestão de resíduos sólidos urbanos**, há um contexto de potencial risco, dada a **proximidade com ambientes insalubres**. Tal cenário viola o **art. 67 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)** e o **art. 403 da CLT**, que vedam a exposição de jovens a condições de trabalho **insalubres ou perigosas**.

Essa inclusão indevida, além de gerar **custos inflacionados sem fundamento técnico**, compromete a **eficiência do gasto público** e levanta questionamentos sobre a **transparência e legitimidade** do processo licitatório. A composição dos custos unitários deve limitar-se às **verbas permitidas pela legislação** e estar alinhada aos objetivos pedagógicos dos programas de estágio, o que **não foi demonstrado** no caso em análise. Por essas razões, recomenda-se que a Urbana **revise a composição de custos**



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

para excluir encargos indevidos, apresente **justificativas técnicas detalhadas** para a inclusão de estagiários e assegure a compatibilidade das funções atribuídas aos jovens com os objetivos **educacionais e normativos** dos programas de aprendizagem.

A adoção dessas medidas é imprescindível para garantir a **conformidade do contrato com a legislação aplicável**, a **proteção dos recursos públicos** e a **proteção integral dos estagiários**, alinhando-se aos princípios constitucionais da **eficiência, economicidade e finalidade administrativa**.

Ainda sobre o percentual genérico dos encargos sociais e trabalhistas atribuído a todas as categorias, verifica-se que foi adotada a razão de **82,45%** sem que tenha havido o detalhamento da composição desses encargos. Em se tratando de empresa não desonerada, que realiza contrapartida de verbas como **FGTS, Seguro de Acidente do Trabalho, INSS patronal, 13º salário, férias e terço constitucional de férias**, o percentual de encargos sociais e trabalhistas segue, em média, o intervalo de **60% a 70%**, conforme dados do **SINAPI 2024** aplicáveis ao Rio Grande do Norte.

Essa discrepância entre o percentual adotado e os índices de mercado indica a previsão de **custos indiretos desnecessários**, com impacto significativo na composição do valor final da licitação sob análise. A ausência de um detalhamento técnico que justifique essa diferença permite a presunção relativa, salvo prova em contrário, de que há indícios de **superfaturamento** ou sobrepreço na composição desses encargos.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Para fins de auditoria e controle, é essencial que a composição de encargos sociais seja apresentada de forma transparente e fundamentada, detalhando os percentuais atribuídos a cada verba trabalhista e previdenciária. A aplicação genérica de percentuais desproporcionais compromete os princípios constitucionais da **eficiência, economicidade e transparência**, violando o dever da Administração Pública de zelar pelo uso racional dos recursos públicos, conforme previsto no **art. 37, caput**, da Constituição Federal.

O detalhamento do percentual fixado (**82,45%**) não especifica os critérios metodológicos que embasaram sua definição, configurando uma prática temerária em uma licitação de grande vulto. Essa lacuna compromete a transparência e sugere que os custos estipulados são incompatíveis com as necessidades reais e os parâmetros praticados no mercado.

Adicionalmente, foi adotado o grau médio de adicional de insalubridade, calculado em 20% do salário mínimo, o que resultou em um valor mensal de R\$282,40 (duzentos e oitenta e dois reais e quarenta centavos) por função. Esse montante, ao longo do contrato, totaliza R\$16.944,00 (dezesesseis mil, novecentos e quarenta e quatro reais) por trabalhador. No entanto, a inclusão desse adicional não foi devidamente justificada no projeto básico ou termo de referência, especialmente no que se refere à exposição constante e ininterrupta dos trabalhadores a agentes insalubres, como exige a Norma Regulamentadora n.º 15 (NR-



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

15)¹⁹. Essa omissão aponta para uma possível inadequação na composição de custos, configurando mais um indício de potencial dano ao erário.

A ausência de detalhamento técnico ou comprovação de que os trabalhadores desempenhem funções em ambientes que justifiquem a percepção de adicional de insalubridade reforça a necessidade de uma análise técnica independente. Tal revisão é indispensável para assegurar que os custos estejam alinhados às condições reais de trabalho e para evitar onerações desnecessárias ao contrato, protegendo os recursos públicos e garantindo a conformidade com as normas legais e constitucionais aplicáveis.

A inclusão de uma rubrica para o fornecimento de café da manhã a todas as categorias profissionais, no valor individual de **R\$166,66** (cento e sessenta e seis reais e sessenta e seis centavos) e impacto mensal de **R\$7.333,04** (sete mil trezentos e trinta e três reais e quatro centavos), resulta em um custo total de **R\$439.982,40** (quatrocentos e trinta e nove mil novecentos e oitenta e dois reais e quarenta centavos) ao longo de 60 meses. Esse montante expressivo, previsto para os 44 colaboradores do item "Administração Local", evidencia uma despesa incompatível com os princípios da **economicidade, eficiência e finalidade** que regem a Administração Pública, conforme disposto no art. 37, caput, da **Constituição Federal**. A

¹⁹ BRASIL. **Ministério do Trabalho e Emprego**. NR-15: Atividades e Operações Insalubres. Portaria n.º 3.214, de 8 de junho de 1978. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/normas-regulamentadoras-nrs/nr-15>. Acesso em: 20 dez. 2024.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

rubrica, além de não ser essencial ao cumprimento do objeto contratual, sugere **duplicidade de custos**, uma vez que a alimentação dos trabalhadores já é contemplada por meio de **auxílios-alimentação previstos na remuneração ou em convenções coletivas de trabalho**, conforme o art. 458 da **CLT** e a Lei nº 6.321/1976, que regulamenta o Programa de Alimentação do Trabalhador (**PAT**).

O fornecimento de café da manhã pode ser justificado em situações específicas, como para os trabalhadores de campo - garis e motoristas - que enfrentam **dificuldades logísticas** no desempenho de atividades externas e cuja jornada pode exigir **esforço físico adicional** em condições adversas. Contudo, a extensão desse benefício ao pessoal de escritório, cuja rotina não está vinculada a essas mesmas exigências operacionais, é desproporcional e carece de razoabilidade. Em um cenário de restrição orçamentária e insustentabilidade financeira da estatal, tal inclusão deve estar **fundamentada por estudo técnico** que demonstre claramente sua necessidade operacional e sua vinculação direta aos objetivos do contrato.

A **gestão fiscal responsável** exige que os recursos públicos sejam alocados com equilíbrio e eficiência, como previsto no art. 1º, §1º, da **Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)**. A previsão de uma despesa de quase **meio milhão de reais**, sem justificativa técnica que demonstre sua necessidade ou relação direta com as metas contratuais, a princípio, configura um claro **desvio de finalidade administrativa** e um **potencial dano ao erário**.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

A **classificação e execução das despesas públicas** devem observar especificação e necessidade, como determina o art. 15 da **Lei 4.320/1964**. Nesse contexto, a ausência de critérios objetivos que demonstrem a **essencialidade ou adequação dessa despesa** às demandas do contrato compromete a conformidade com as normas de gestão financeira e orçamentária, evidenciando a **falta de proporcionalidade** na alocação dos recursos.

As condições de trabalho estabelecidas pela **Norma Regulamentadora n.º 24 (NR-24)** asseguram infraestrutura adequada para alimentação, mas **não obrigam o fornecimento adicional de refeições como café da manhã**, especialmente em contratos administrativos que já contemplam auxílios específicos. A manutenção dessa rubrica, **sem vínculo claro às necessidades operacionais**, desvirtua o objetivo da contratação e resulta em alocação de recursos desnecessária.

A inclusão do café da manhã como despesa contratual autônoma, **sem fundamentação técnica ou legal**, demonstra **falhas graves no planejamento** e na estruturação dos custos do contrato. Recomenda-se a **exclusão dessa rubrica** da planilha de composição de custos unitários, salvo a demonstração clara de sua necessidade, **restrita às categorias diretamente impactadas por condições operacionais adversas**, como garis e motoristas. Essas medidas são essenciais para garantir a **racionalidade na alocação de recursos públicos** e a **conformidade com as normas legais aplicáveis**.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Foi possível identificar também a concessão de **protetor solar** a todos os funcionários da Administração Local, resultando em um valor mensal de R\$1.125,96 (mil cento e vinte e cinco reais e noventa e seis centavos). Contudo, a estatal não demonstrou os critérios utilizados para justificar tal despesa, especialmente a ausência de uma relação nominal dos colaboradores expostos a atividades ao ar livre ou sob incidência direta de raios solares, condições que legitimam a necessidade do fornecimento desse insumo.

Embora a concessão de equipamentos de proteção individual ou itens relacionados à saúde ocupacional seja amparada por normas como a **NR-6** (Equipamentos de Proteção Individual) e a **NR-21** (Trabalho a Céu Aberto), em que se enquadra garis e motoristas de caçamba, por exemplo, sua aplicação exige a comprovação de exposição direta a riscos ambientais. No caso em questão, o **fornecimento indiscriminado de protetor solar a todos os funcionários**, incluindo pessoal administrativo que desempenha atividades internas, **carece de fundamentação técnica ou contextual**, o que compromete a razoabilidade e a eficiência da despesa.

Na planilha intitulada "Insumos Diversos", verifica-se a inclusão de itens como **calça, boné, camisa e protetor solar**, mas a composição de custos e o rateio mensal desses elementos não foram adequadamente justificados. As **Normas de governança pública**, como as diretrizes da **INTOSAI ISSAI 30** (Código de Ética) e os princípios da **economicidade e eficiência**, previstos no art. 37, caput, da Constituição



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Federal, exigem que as despesas públicas sejam planejadas e proporcionais às necessidades efetivas das atividades desempenhadas.

Ainda que o fornecimento de protetor solar possa ser legítimo em situações de convenção coletiva, a ausência de uma justificativa detalhada sobre sua aplicação para todos os colaboradores, indistintamente, compromete a percepção de boa-fé na gestão dos recursos públicos. Além disso, o custo mensal desse insumo, associado a itens similares na mesma planilha, levanta questionamentos sobre a adequação do dimensionamento, sendo essencial que o gestor da URBANA apresente justificativas robustas, como:

- **Descrição específica das atividades que demandam a utilização de protetor solar.**
- **Relatório técnico de exposição ao risco de radiação solar.**
- **Comprovação da exigência em norma regulamentadora ou convenção coletiva aplicável.**

Sem essas justificativas, a inclusão desse item configura, a princípio, uma prática administrativa sem embasamento adequado, acarretando potencial desperdício de recursos públicos. Recomenda-se a revisão técnica por parte do corpo competente da Inspeção de Controle Externo (ICE), a fim de apurar a necessidade e proporcionalidade dessa despesa no âmbito contratual.

A Representação Ministerial teve por objetivo a garantia da correta aplicação dos recursos públicos envolvidos na Licitação n.º 001/2021, buscando o equilíbrio



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

entre a eficiência dos serviços prestados e a economia aos cofres públicos. Essa premissa é especialmente relevante em uma licitação de proporções quase bilionárias, cuja responsabilidade exige transparência e rigor na composição dos custos unitários para garantir a economicidade e a eficiência.

Contrariando esses objetivos, a Urbana, salvo prova em contrário, optou por incluir rubricas que elevaram os custos unitários de forma desproporcional e artificial. Exemplos disso incluem: a não utilização da referência salarial para o Controlador de Custos de Manutenção, com a adição injustificada de R\$1.136,39 (hum mil cento e trinta e seis reais e trinta e nove centavos); a inclusão de menores aprendizes e estagiários sem justificativa técnica, onerando a licitação em R\$29.908,07 (vinte e nove mil, novecentos e oito reais e sete centavos); o aumento desproporcional da estrutura administrativa, gerando custos adicionais de R\$206.598,35 (duzentos e seis mil, quinhentos e noventa e oito reais e trinta e cinco centavos) mensais; e a ausência de redimensionamento das equipes, que manteve as despesas em patamares inflacionados no modelo "tonelada/mês". Além disso, a aplicação de um percentual elevado, genérico e indiscriminado de encargos sociais e trabalhistas (82,45%) ainda não detalhado, agrava o cenário de sobrecarga financeira do contrato.

Essas medidas representam irregularidades significativas que comprometem a economicidade da licitação. Considerando os exemplos citados, o impacto



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

financeiro mensal das despesas questionáveis supera muito além de **R\$246.000,00** (duzentos e quarenta e seis mil reais), somando no mínimo de **R\$14.700.000,00** (quatorze milhões e setecentos mil reais) **em um contrato de 60 (sessenta) meses**, ainda sem contabilizar outras possíveis distorções identificadas. Em vez de republicar o edital para reduzir despesas desnecessárias e otimizar recursos, a postura adotada pela Urbana gerou um efeito inverso, comprometendo a racionalização de despesas nessa licitação e violando os princípios constitucionais da economicidade e eficiência.

A análise dos fatos indica a existência de uma **composição de custos com distorções artificiais e não fundamentadas**, a princípio, prática que pode mascarar **sobrepreço em contratações públicas**. Isso ocorre quando itens específicos do orçamento são **inflacionados para compensar reduções em outros** que chamam mais a atenção, gerando a aparência de **economicidade no valor global**. Na prática, tal estratégia permite que, após a contratação, a empresa realize alterações nos serviços ou mão de obra, seja por **mudanças intencionais ou por deficiências no projeto básico**, direcionando as execuções para os itens mais inflacionados.

Nesse caso específico, os indícios de **distorções artificiais** são observados na **distribuição irregular de custos**, na **manutenção de estruturas desproporcionais** à necessidade do contrato e na **ausência de alinhamento entre a composição orçamentária e as demandas operacionais reais**.



**Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas**

Esse contexto reforça a necessidade de **urgente aprofundamento da auditoria** por parte das **Diretorias deste Tribunal de Contas** e **reavaliação criteriosa** da composição dos custos unitários, de modo a assegurar a **conformidade com os princípios da economicidade e eficiência**.

IRREGULARIDADES NO ITEM “USO DE VEÍCULO POLIGUINDASTE”

Acerca do item “coleta e transporte de resíduos sólidos com o uso de veículo do tipo poliguindaste”, verifica-se que esse item teve **aumento de 104,89%** entre o edital anterior e o republicado. Ocorre que, ao comparar as versões dos projetos básicos, constata-se que a capacidade mínima das caixas estacionárias permaneceu de 5m³, assim como o período de execução das equipes de coleta permaneceu de segunda a sábado, com início às 7h, sendo a equipe composta por um motorista e um agente de limpeza para cada veículo coletor poliguindaste. Não se verificou alteração substancial de acréscimo no serviço entre um edital e outro, tendo sido possível verificar, na verdade, a redução no serviço a ser executado, já que no edital anterior havia previsão do serviço de “reforma e pintura das caixas estacionárias a ser realizadas pela Contratada a cada três meses ou quando determinado pela URBANA”, o que não consta no edital novo.

Ao analisar as planilhas de custos quanto a esse item, constata-se que a quantidade de resíduos anteriormente prevista era de duas equipes por mês a um custo de



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

R\$33.335,54 (trinta e três mil trezentos e trinta e cinco reais e cinquenta e quatro centavos), com um BDI de 29%, nada tendo sido informado sobre a capacidade de resíduos arrecadados.

No novo edital, foi alterada a unidade de medida do item de "equipe/mês" para "tonelada/mês", passando a estimativa de recolhimento para 283 toneladas/mês a um custo de R\$481,14 (quatrocentos e oitenta e um reais e quatorze centavos) por unidade, e **BDI de 29,42%** (esse acréscimo pode parecer pequeno, mas, em contratos de grande vulto, como o presente, variações percentuais mínimas podem representar aumentos financeiros substanciais). Sobre isso, veja-se:

- No edital anterior, o custo mensal era:
2 equipes/mês x R\$33.335,54 = R\$66.671,08
- No edital novo, o custo mensal passou a ser:
283 toneladas/mês x R\$485,14 = R\$136.145,62
- A diferença é de:
R\$136.145,62 - R\$66.671,08 = R\$69.474,54
- O aumento percentual é:
R\$69.474,54 / R\$66.671,08 x 100 ≈ 104,89%

A exclusão do serviço de reforma e pintura das caixas, além disso, deveria ter acarretado uma redução dos custos totais, o que não ocorreu. Em vez disso, os custos foram majorados de maneira significativa, sem evidência de acréscimo proporcional na prestação de serviços. A nova metodologia de cálculo também sequer apresenta estimativas



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

detalhadas que expliquem como se alcançou ao número de 283 toneladas/mês, tampouco há referências comparativas de mercado ou histórico operacional que possam sustentar os valores adotados.

Além disso, o número de equipes manteve-se inalterado, conforme análise do projeto básico, o que agrava a falta de razoabilidade no aumento do custo global. O modelo "tonelada/mês", que deveria, teoricamente, fomentar a eficiência e a redução de custos, não gerou os benefícios esperados, já que a composição e os custos inflacionados permanecem desproporcionais às demandas operacionais. A ausência de redimensionamento das equipes compromete os objetivos de economicidade e eficiência da Administração Pública.

Essa discrepância sugere a existência de inconsistências na composição dos custos, evidenciando a necessidade de uma revisão criteriosa do processo licitatório. A adoção de parâmetros de mercado reconhecidos e de uma análise mais aprofundada é essencial para assegurar a razoabilidade dos valores contratados e a observância dos princípios constitucionais da economicidade e eficiência. O aumento de 104,89%, sem justificativa técnica suficiente, não se mostra razoável e exige maior fundamentação para garantir a integridade do certame e o correto uso dos recursos públicos.

A **Inspetoria de Controle Externo (ICE)** já apontou, na **Informação n.º 03/2024-ICE (evento 226)**, que o dimensionamento de equipes e equipamentos deve ser



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

assertivo, sob pena de onerar desnecessariamente os cofres públicos, violando o dever de gestão fiscal responsável previsto na **Lei Complementar 101/2000**.

Assim, é imprescindível que a ICE realize uma análise criteriosa para verificar a equivalência entre as unidades de medida, o impacto da supressão de serviços e o dimensionamento dos custos de mão de obra.

A manutenção do mesmo número de equipes, associada à ausência de justificativas para o aumento de mais do dobro do valor do serviço, demonstra uma afronta à **Lei Federal 4.320/1964**, que exige o equilíbrio entre a receita e a despesa pública, bem como a observância de critérios de economicidade e eficiência. A revisão detalhada das planilhas de custos deve ser priorizada para resguardar o erário e evitar irregularidades que comprometam o interesse público.

Necessário se faz, assim, que a Inspeção de Controle Externo analise a correlação entre esses itens, de forma a esclarecer se houve equivalência entre as unidades, supressão de serviço e dimensionamento de valores de mão-de-obra, em princípio questionáveis; pelo teor do projeto básico o número de equipes se manteve (sem justificativa evidente), o que tornaria injustificável o aumento em mais do dobro do valor do mesmo serviço.

IRREGULARIDADES NO ITEM “FORNECIMENTO DE CAMINHÃO PARA COLETA SELETIVA”



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

No item "fornecimento de caminhão para coleta seletiva", verifica-se uma elevação expressiva dos custos na republicação do edital, apesar de não haver alteração substancial na composição do serviço.

O edital anterior previa **quatro equipes**, cada uma composta por **um caminhão carroceria gaiola, um motorista e dois garis**, ao custo individual de **R\$27.425,66** (vinte e sete mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e sessenta e seis centavos), com **BDI de 29%**. No edital republicado, embora a composição e quantidade das equipes tenham permanecido inalteradas, o custo por equipe foi elevado para **R\$57.804,16** (cinquenta e sete mil, oitocentos e quatro reais e dezesseis centavos), com **BDI reduzido para 24,42%**, mais do que o dobro do valor total por equipe.

O detalhamento dos custos na nova planilha revela aumentos desproporcionais:

1. Custo mensal do equipamento: elevado de R\$12.131,54 (doze mil, cento e trinta e um reais e cinquenta e quatro centavos) para R\$36.932,81 (trinta e seis mil, novecentos e trinta e dois reais e oitenta e um centavos), aumento de 204%;

2. Custo de aquisição do caminhão: elevado de **R\$226.301,00** (duzentos e vinte e seis mil, trezentos e um reais) para **R\$502.594,00** (quinhentos e dois mil, quinhentos e noventa e quatro reais), um incremento de **122%**.

3. Valor residual do caminhão: aumentado de **R\$45.276,20** (quarenta e cinco mil, duzentos e setenta e seis reais e vinte centavos) para **R\$201.037,60** (duzentos e



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

um mil, trinta e sete reais e sessenta centavos), equivalente a um aumento de **344%**, mesmo com redução da **vida útil** do equipamento de **cinco para quatro anos**.

4. **Amortização mensal:** elevada de **R\$3.016,58** (três mil e dezesseis reais e cinquenta e oito centavos) para **R\$6.290,49** (seis mil, duzentos e noventa reais e quarenta e nove centavos), resultando em um aumento de **108%**.

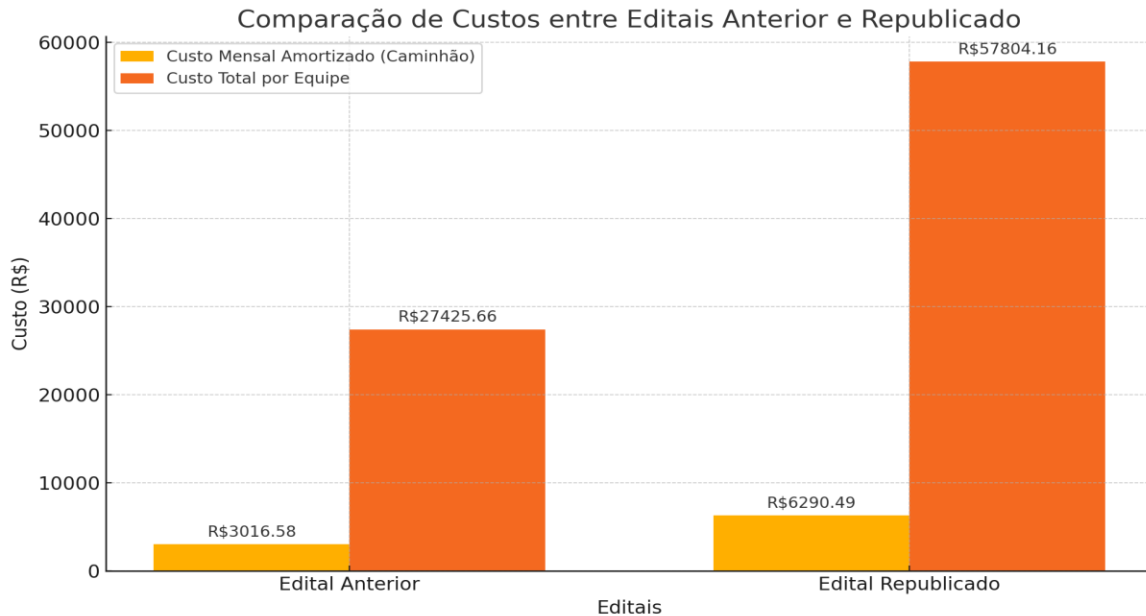
5. **Custo mensal por equipe (mão-de-obra):** subiu de **R\$15.107,30** (quinze mil, cento e sete reais e trinta centavos) para **R\$20.684,53** (vinte mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e cinquenta e três centavos), um acréscimo de **36%**.

6. **Custo direto:** de R\$27.425,66 (vinte e sete mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e sessenta e seis centavos) para R\$57.804,16 (cinquenta e sete mil, oitocentos e quatro reais e dezesseis centavos), o que representa um aumento 110,76%.

Aspecto	Edital Anterior	Edital Republicado	Diferença
Custo do Caminhão	R\$226.301,00	R\$502.594,00	+R\$276.293,00 (+122%)
Valor Residual	R\$45.276,20	R\$201.037,60	+R\$155.761,40 (+344%)
Vida Útil (meses)	60	48	-12 meses (-20%)
Custo Mensal Amortizado	R\$3.016,58	R\$6.290,49	+R\$3.273,91 (+108%)
Custo Direto	R\$27.425,66	R\$57.804,16	+R\$30.378,50 (+111%)
BDI	29%	24,42%	+4,58 pontos percentuais



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas



O custo do caminhão sofreu um aumento significativo, com o preço inicial mais que o dobro (+122%) sem qualquer justificativa técnica documentada. Além disso, o valor residual do veículo apresentou uma elevação de 344%, o que, em teoria, deveria resultar na redução do custo mensal amortizado. No entanto, esse efeito foi neutralizado pelo aumento expressivo do valor inicial do caminhão. Outro ponto crítico foi a redução da vida útil do equipamento, que passou de cinco anos (60 meses) para quatro anos (48 meses), o que contribuiu para uma elevação substancial na amortização mensal. Como consequência dessas alterações, o custo mensal amortizado do caminhão aumentou em 108%, e o custo total por equipe registrou um acréscimo de 111%, mesmo com uma redução no BDI. Essas variações, sem a devida explicação técnica, impactam diretamente na economicidade e na razoabilidade dos custos contratados.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

O aumento de custo no item "fornecimento de caminhão para coleta seletiva" pode ser atribuído a três fatores principais:

1. O aumento desproporcional do custo unitário do caminhão, que mais que dobrou sem justificativas técnicas adequadas.
2. A elevação do valor residual, que contraditoriamente deveria reduzir os custos amortizados, mas foi neutralizada pelo aumento inicial do valor do caminhão.
3. A redução da vida útil de cinco para quatro anos, que elevou os custos alocados mensalmente.

Esses ajustes resultaram em um custo final por equipe que mais que dobrou, sem alterações substanciais no escopo do serviço ou nas condições operacionais. Tal discrepância reforça a necessidade de uma análise criteriosa para verificar se os valores refletem a realidade do mercado e os princípios da economicidade e eficiência.

Esses aumentos, não acompanhados de justificativas técnicas consistentes, violam os princípios da **economicidade e eficiência**, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, e levantam sérios questionamentos sobre a razoabilidade dos valores praticados. Além disso, a ausência de alterações significativas nas condições operacionais ou no escopo do serviço reforça a necessidade de uma **análise criteriosa do processo licitatório**, de modo a garantir que os custos reflitam a realidade de mercado e a otimização dos recursos públicos.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Mão de Obra Vinculada à Execução Contratual (Valor por empregado)	Valor (R\$)
A Módulo 1 - Composição da Remuneração	R\$2.563,93
B Módulo 2 - Benefícios Mensais e Diários	R\$971,66
C Módulo 3 - Insumos Diversos (uniformes, materiais, equipamentos e outros)	R\$142,14
D Módulo 4 - Encargos Sociais e Trabalhistas	R\$2.113,96
Subtotal	R\$5.791,69
Reserva Técnica (5%)	R\$289,58
Total	R\$6.081,27

O custo da **mão de obra** apresentou elevações em todas as categorias, mas foi constatado que algumas delas **não tiveram a remuneração base compatível** com as regras salariais estabelecidas. De acordo com a **Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) 2024/2024**, celebrada entre o Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação e Limpeza Urbana Pública do Estado do Rio Grande do Norte - SEAC/RN e o Sindicato dos Trabalhadores em Asseio, Conservação, Higienização e Limpeza Urbana do Estado do Rio Grande do Norte - SINDLIMP, os pisos salariais garantidos para trabalhadores em serviços gerais básicos (Grupo I - Serviços Básicos) são de R\$1.470,16 (hum mil, quatrocentos e setenta reais e dezesseis centavos), ao passo que para os trabalhadores do Grupo II - Grupo Especial e Periculosidade/Insalubridade, o valor é de R\$1.495,64 (hum



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e sessenta e quatro centavos).

A planilha de custos apresentada pela Urbana, no entanto, indica que o salário normativo aplicado à categoria de "Gari" é de R\$1.530,25 (hum mil quinhentos e trinta reais e vinte e cinco centavos), representando uma elevação de R\$60,09 (sessenta reais e nove centavos) em relação ao Grupo I e de R\$34,61 (trinta e quatro reais e sessenta e um centavos) em relação ao Grupo II. Apesar de o valor ser superior ao estipulado na CCT, essa diferença não foi acompanhada de justificativa técnica que demonstrasse a necessidade ou a adequação da elevação aplicada.

A **ausência de explicações detalhadas** reforça a percepção de **inconsistências na formação dos custos com mão de obra**, especialmente considerando que as remunerações devem estar **integralmente vinculadas aos parâmetros estabelecidos pela CCT vigente**. Esse cenário, mais uma vez, demanda uma **análise criteriosa** para identificar possíveis sobrepreços e garantir o **alinhamento dos valores contratados com os princípios da economicidade e da eficiência administrativa**.

Uma análise mais detalhada do panorama geral, avaliado por amostragem, revela inconsistências significativas, como a ausência de compatibilidade entre a remuneração base de algumas categorias e as regras salariais estabelecidas, seja por legislação ou convenções coletivas aplicáveis. Essa discrepância compromete a aderência dos custos apresentados às normativas trabalhistas e evidencia a



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

necessidade de maior rigor técnico na composição da planilha de custos.

Embora os valores incluídos no custo da mão de obra tenham sido elevados de forma generalizada, essa elevação pode estar mascarando aumentos localizados em itens específicos, que, se analisados individualmente, revelariam inconsistências ainda mais graves. Essa estratégia de diluir aumentos desproporcionais em uma planilha ampla é reforçada pelo fato de as planilhas apresentadas não serem auditáveis, dificultando uma análise precisa e impedindo a rastreabilidade das informações. A ausência de planilhas eletrônicas abertas limita a transparência e inviabiliza a verificação da proporcionalidade, razoabilidade e fundamentação técnica dos custos, criando um ambiente propício para ocultar ajustes localizados que, de outra forma, seriam facilmente detectados.

Exemplo disso é o percentual de encargos sociais e trabalhistas, fixado em 82,45%, consideravelmente superior à média nacional de 60% a 70% para empresas não desoneradas, conforme dados do SINAPI 2024. Essa elevação desproporcional carece de explicações técnicas adequadas e impacta negativamente o custo total, gerando, a princípio, indícios claros de sobrepreço.

Adicionalmente, benefícios como adicional de insalubridade foram atribuídos a categorias que não apresentam exposição contínua a condições insalubres, como o menor aprendiz Auxiliar Administrativo, destoando do previsto pelas Normas Regulamentadoras aplicáveis. Ainda,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

rubricas como fornecimento de café da manhã e protetor solar foram incluídas para categorias administrativas e outras que não enfrentam condições adversas de trabalho, gerando despesas desnecessárias e desproporcionais.

Essas inconsistências reforçam a necessidade de uma auditoria técnica detalhada para recalcular os custos de mão de obra, ajustar as remunerações às regras salariais aplicáveis e adequar os encargos e benefícios às reais condições operacionais. A combinação de aumentos localizados mascarados por elevações generalizadas e a falta de planilhas auditáveis compromete gravemente os princípios da economicidade, eficiência e transparência, tornando imprescindível uma revisão criteriosa para corrigir eventuais sobrepreços e garantir a conformidade com o interesse público.

Diante do indício apresentado, verifica-se uma consistência de aumentos não justificados, mesmo considerando que a nova metodologia de precificação deve buscar maior alinhamento com os custos efetivos e a eficiência operacional. Além disso, a ausência de fundamentação técnica para justificar as discrepâncias identificadas sugere possível inadequação na definição dos valores. **Nesse sentido, torna-se imprescindível que a Inspeção de Controle Externo (ICE) avalie a composição de custos do item apresentado, verificando a proporcionalidade entre os valores contratados e os serviços efetivamente demandados**, bem como demonstrando eventual sobrepreço no valor total relativo a esse item. Essa análise deve



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

considerar não apenas a conformidade com os padrões de mercado, mas também o impacto financeiro cumulativo no contrato, de modo a assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais da economicidade e eficiência.

IRREGULARIDADES NO ITEM “FORNECIMENTO DE CAMINHÃO PIPA”

A análise do item “**fornecimento de caminhão pipa**” na Licitação n.º 001/2021 evidencia uma elevação expressiva de custos que compromete a racionalidade e a economicidade do contrato. Apesar de não haver alterações na descrição do serviço no edital republicado, o valor do item passou de **R\$73.810,86** (setenta e três mil, oitocentos e dez reais e oitenta e seis centavos) no edital anterior para **R\$147.034,60** (cento e quarenta e sete mil, trinta e quatro reais e sessenta centavos), representando um aumento de **99,20%**, sem justificativa técnica ou operacional que demonstre sua pertinência.

A mesma constituição do edital anterior, qual seja, duas equipes por mês, compostas por um caminhão pipa com capacidade de 14m³, um motorista e um gari. Ocorre que no edital anterior, cada equipe tinha o custo mensal de R\$28.608,86 (vinte e oito mil, seiscentos e oito reais e oitenta e seis centavos), com BDI de 29%, enquanto que no edital novo o custo quase dobrou, passando a R\$56.805,21 (cinquenta e seis mil, oitocentos e cinco reais e vinte e um centavos), com BDI de 29,42%.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Ao analisar a planilha de custos, verifica-se que a grande causa da variação do valor se deu ao aumento do custo de mão de obra de Gari - turno diurno, que aumentou de R\$4.943,94 (quatro mil, novecentos e quarenta e três reais e noventa e quatro centavos) para R\$7.301,63 (sete mil, trezentos e um reais e sessenta e três centavos) e o valor de aquisição do veículo de R\$340.106,00 (trezentos e quarenta mil, cento e seis reais) para R\$641.471,00 (seiscentos e quarenta e um mil, quatrocentos e setenta e um reais), o que culminou aumento do valor global de 99,20%,

O detalhamento dos custos na nova planilha revela aumentos desproporcionais:

1. **Custo de aquisição caminhão-pipa:** elevado de **R\$340.106,00** (trezentos e quarenta mil, cento e seis reais) para **R\$641.471,00** (seiscentos e quarenta e um mil, quatrocentos e setenta e um reais), um incremento de 88,6%.
2. **Valor residual do caminhão:** aumentado de **R\$68.021,20** (sessenta e oito mil, vinte e um reais e vinte centavos) para **R\$256.588,40** (duzentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e oitenta e oito reais e quarenta centavos), equivalente a um aumento de 177,20%, mesmo com redução da **vida útil** do equipamento de **cinco para quatro anos**.
3. **Custo total por equipe:** subiu de R\$28.608,86 (vinte e oito mil, seiscentos e oito reais e oitenta e seis centavos) para R\$56.805,21 (cinquenta e seis mil,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

oitocentos e cinco reais e vinte e um centavos), um acréscimo de **98,55%**.

Aspecto	Edital Anterior	Edital Republicado	Diferença
Custo do Caminhão	R\$340.106,00	R\$641.471,00	+R\$301.365,00 (88,6%)
Valor Residual	R\$68.021,20	R\$256.588,4	+R\$188.567,20 (177,20%)
Vida Útil (anos)	5 anos	4 anos	-12 meses (-20%)
Custo Direto	R\$28.608,86	R\$56.805,21	+R\$28.196,35 (98,5%)
BDI	29%	24,42%	+4,58 pontos percentuais

Acerca desse item, este Ministério Público de Contas já apontou que, nos termos da Lei Municipal 4.748/1996, que regulamenta o serviço de Limpeza Urbana do Município de Natal, a manutenção de higiene e limpeza das feiras públicas é por expressa previsão legal compartilhada entre o Poder Público e o feirante, que tem nessa atividade sua fonte de renda, não sendo lícito a oneração exclusiva do Poder Público por esta atividade, sob pena de enriquecimento ilícito por parte do particular que auferir renda com a citada atividade e deixa de despender qualquer esforço para cumprir sua obrigação legal de cuidado.

O parágrafo único do art. 45 da mesma Lei Municipal 4.748/1996 condiciona a execução do serviço prestado pela Companhia de Serviços Públicos de limpeza da feira à cobrança de preço público dos respectivos feirantes, o que também não foi demonstrado pela interessada nos autos.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Em consonância com a alteração legislativa promovida pela Lei Federal 14.026/2020, que incluiu a alínea "e" ao inciso III do art. 3º-C da Lei Federal 11.445/2007, a Lei Municipal 4.748/1996 já previa que o serviço de limpeza de feiras faz parte das atribuições da URBANA, nos termos regulamentados neste diploma legal.

Nenhuma das normas citadas, porém, estipula especificamente o caminhão pipa como requisito indispensável da limpeza dos logradouros onde as feiras públicas são realizadas, razão pela qual tem-se manifesto que a inserção desse item em licitações públicas implica desnecessária oneração do Poder Público, em evidente prejuízo ao erário. Recorda-se que somente o "fornecimento de caminhão pipa" pela medição de "equipe/mês", conforme planilha de composição de custos constante no Projeto básico (fl. 66, evento 18), foi orçado em R\$73.810,86 (setenta e três mil, oitocentos e dez reais e oitenta e seis centavos), o que, em 60 (sessenta meses), resultaria em oneração do Poder Público na monta de R\$4.428.639,60 (quatro milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, seiscentos e trinta e nove reais e sessenta centavos).

Destaca-se que suscitar a inserção do caminhão pipa como sendo prática comum de outros municípios brasileiros não é argumento capaz de conferir legalidade ao item e tampouco demonstrar sua possível economicidade, antes servindo para confirmar que a irregularidade de inserção desse item em licitações públicas ocorre em outros



**Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas**

municípios do País, fora, porém, do escopo de atuação desta Corte de Contas.

A URBANA deixou, portanto, de provar a legalidade, à luz da legislação municipal vigente, da inclusão do item "caminhão pipa" no Edital n.º 01/2021, uma vez que a legislação menciona como sendo de sua competência a limpeza das feiras para a qual prescinde-se de caminhão pipa, cuja previsão específica não se encontra em qualquer dispositivo legal ou regulamentar.

A manutenção deste item no edital, portanto, revela-se incompatível com a economicidade, mormente diante da elevação do valor em 99,98%, deixando de ter havido economia de R\$147.034,60 (cento e quarenta e sete mil, trinta e quatro reais e sessenta centavos).

Diante dos indícios apresentados, verifica-se uma sequência de aumentos não justificados, mesmo considerando que a nova metodologia de precificação deve buscar maior alinhamento com os custos efetivos e a eficiência operacional. Identifica-se também a ausência de fundamentação técnica para justificar as discrepâncias identificadas, o que induz a uma possível inadequação na definição dos valores.

Nesse sentido, torna-se imperioso que a Inspeção de Controle Externo (ICE) avalie a composição de custos do item apresentado, verificando a proporcionalidade entre os valores contratados e os serviços efetivamente demandados, bem como demonstrando eventual sobrepreço no valor total relativo a esse item. Essa análise deve considerar não



**Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas**

apenas a conformidade com os padrões de mercado, mas também o impacto financeiro cumulativo no contrato, de modo a assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais da economicidade e eficiência.

IRREGULARIDADES NO ITEM “COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS DE VEGETAIS E PODA COM TRITURAÇÃO”

Em relação ao item **“coleta e transporte de resíduos vegetais e de poda com trituração”**, constata-se que o valor orçado no edital anterior, de R\$533.175,48 (quinhentos e trinta e três mil, cento e setenta e cinco reais e quarenta e oito centavos), foi elevado para R\$803.617,86 (oitocentos e três mil, seiscentos e dezessete reais e oitenta e seis centavos) no edital republicado, o que representa um aumento significativo de 50,72%. Essa elevação percentual requer análise técnica detalhada, especialmente considerando a natureza operacional do serviço, a ausência de justificativas robustas para tamanha variação nos custos e a modificação da unidade de pesagem, antes “equipe/mês”, para “tonelada/mês”.

O detalhamento da nova planilha de composição de custos revela aumentos desproporcionais:

1. Houve **modificação do modelo de veículo a ser utilizado** no serviço, de “caçamba basculante com 6m³” para “carroceria de madeira com 7m³”, ambos trabalhando 190 horas. O **custo mensal** do primeiro veículo era de R\$16.426,34 (dezesesseis mil, quatrocentos e vinte e seis reais e trinta e quatro centavos), embora se trate enquanto



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

o custo mensal do no modelo passou para R\$54.845,00 (cinquenta e quatro mil, oitocentos e quarenta e cinco reais), o que representa **aumento mensal de 233%**;

2. O **valor de aquisição do veículo foi elevado** de: R\$226.381,00 (duzentos e vinte e seis mil, trezentos e oitenta e um reais) para R\$502.594,00 (quinhentos e dois mil, quinhentos e noventa e quatro reais), um incremento de 122%;

3. **Valor residual do caminhão:** aumentado de **R\$45.276,20** (quarenta e cinco mil, duzentos e setenta e seis reais e vinte centavos) para **R\$201.037,60** (duzentos e um mil, trinta e sete reais e sessenta centavos), equivalente a um **aumento de 344%**, mesmo com redução da **vida útil** do equipamento de **cinco para quatro anos**.

4. **Custo total da mão de obra:** elevação de R\$17.836,52 (dezessete mil, oitocentos e trinta e seis reais e cinquenta e dois centavos) para R\$22.462,62 (vinte e dois mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e sessenta e dois centavos), **um acréscimo de 25%**, mesmo tendo sido mantida a mesma composição de equipe (1 Motorista turno diurno e 3 Garis turno diurno);

5. Custo total das ferramentas: subiu de R\$180,00 (cento e oitenta reais) para R\$310,40 (trezentos e dez reais e quarenta centavos), **um aumento de 72%**, tendo sido mantido o mesmo equipamento de GPS e acrescentada lona plástica;

6. Custo direto mensal: de R\$34.442,86 (trinta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e oitenta



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

e seis centavos) para R\$77.618,02 (setenta e sete mil, seiscentos e dezoito reais e dois centavos), o que representa aumento de 125%.

Aspecto	Edital Anterior	Edital Republicado	Diferença
Costo mensal do equipamento	R\$16.426,34 (Caçamba basculante com 6m ³)	R\$54.845,00 (Carroceria de Madeira com 7m ³)	+R\$38.418,66 (233%)
Costo de aquisição do Caminhão	R\$226.381,00 (Caçamba basculante com 6m ³)	R\$502.594,00 (Carroceria de Madeira com 7m ³)	+R\$276.213,00 (122%)
Valor Residual do caminhão	R\$45.276,20	R\$201.037,60	+R\$155.761,4 (344%)
Vida Útil (anos)	5 anos	4 anos	-12 meses (-20%)
Costo Total mão-de-obra	R\$17.836,52	R\$22.462,62	+R\$4.626,10 (25%)
Costo total de ferramentas	R\$180,00	R\$310,40	+R\$130,40 (72%)
Costo direto	R\$34.442,86	R\$77.618,02	R\$43.175,16 (125%)
BDI	29%	24,42%	+4,58 pontos percentuais

Conforme apontado pela Inspeção de Controle Externo (ICE) na **Informação n.º 03/2021-SP/ICE (evento 22)**, a URBANA adotou novos parâmetros de cálculo que apresentam certa aproximação aos indicadores técnicos propostos pela própria Inspeção, com a maioria dos serviços exibindo variações dentro de uma margem aceitável de 10%. A produtividade, contudo, relacionada à coleta de poda triturada destoa expressivamente desse padrão. A densidade dos resíduos triturados, que naturalmente aumenta a



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

capacidade de carga por viagem, deveria resultar em maior eficiência operacional e menores custos unitários. A produtividade calculada no edital republicado, no entanto, apresenta uma discrepância de aproximadamente 39% em relação ao esperado.

Essa subutilização da capacidade operacional tem impacto direto na economicidade do contrato, uma vez que eleva artificialmente os custos atribuídos ao item. O aumento registrado, portanto, não encontra respaldo técnico consistente que justifique tamanha disparidade e pode configurar potencial sobrepreço.

Diante da evidente discrepância entre o índice de produtividade apresentado para o serviço de "coleta e transporte de resíduos vegetais e de poda com trituração" e os valores factíveis e compatíveis com a capacidade volumétrica da caçamba ou carroceria e a densidade da poda triturada, resta comprometida a confiabilidade da precificação adotada. Essa inconsistência não foi objeto de esclarecimento técnico pela URBANA, que deixou de justificar a metodologia empregada para definir tais parâmetros.

A ICE, em sua análise, destacou ainda que os registros fornecidos na ocasião da republicação do edital indicam pesos de coleta totais (ano base 2019) inferiores em 17% para resíduos domiciliares, 8% para resíduos de poda e 6% para entulhos, em relação aos valores previamente apresentados. Essa redução nos dados históricos contrasta inexplicavelmente com os aumentos registrados para o ano de



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

2020, quando as quantidades de resíduos de poda e entulhos coletados apresentaram crescimento de 10% e 30%, respectivamente. Essa inconsistência fragiliza sobremaneira a confiabilidade dos novos dados fornecidos pela URBANA, que deveria ter apresentado estudos e metodologias capazes de sustentar os números adotados.

A disparidade nos dados de produtividade e na projeção de coleta levanta questionamentos quanto à adequação técnica da composição de custos e da metodologia de precificação utilizada no edital republicado. A ausência de explicações plausíveis sobre a divergência nos registros e o aumento nos quantitativos projetados indicam possíveis falhas na fundamentação do projeto básico, o que pode comprometer a economicidade e a eficiência do certame.

Recomenda-se que a URBANA esclareça, de forma detalhada, a origem e a consistência dos dados utilizados, apresentando estudos que comprovem a correção das projeções de produtividade e coleta. Além disso, é imprescindível que a ICE realize uma análise técnica aprofundada sobre os novos registros fornecidos, verificando a compatibilidade desses dados com as condições reais de operação e identificando eventuais inconformidades que possam impactar negativamente o custo total da licitação. Tal análise é essencial para assegurar a observância dos princípios constitucionais da transparência, eficiência e economicidade, previstos no **art. 37, caput, da Constituição Federal**.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

A análise comparativa realizada pela ICE entre os novos registros apresentados para os anos de 2019 e 2021 revelou um acréscimo de 12% nos resíduos de poda coletados e um **expressivo aumento de 53% nos entulhos recolhidos**. Esses valores destoam de qualquer parâmetro de razoabilidade, especialmente quando não há justificativas técnicas ou operacionais que expliquem tamanha variação. Essa situação reforça a percepção de que a republicação do edital pode estar ocultando uma estratégia para lançar um certame significativamente mais oneroso do que o inicialmente previsto.

É importante destacar que, durante a tramitação do edital original em 2020, os dados históricos agora apresentados pela URBANA não foram incluídos nos documentos iniciais. Esses registros, referentes ao exercício de 2019, somente foram encaminhados em sede de pedido de reconsideração interposto em 2021, sem que houvesse explicação plausível para a omissão inicial. Essa conduta fragiliza a transparência do processo licitatório e indica deficiências no projeto básico, que deve conter informações históricas detalhadas e tecnicamente embasadas para respaldar a composição dos custos.

A ausência de esclarecimentos por parte da URBANA, mesmo após as manifestações e apontamentos feitos pela ICE, revela falhas na gestão da informação e na justificativa técnica dos valores apresentados. Essa lacuna compromete a confiabilidade dos dados utilizados na precificação dos serviços e aumenta a probabilidade de que o edital



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

republicado contenha custos artificialmente inflados, em desacordo com os princípios constitucionais da economicidade e da eficiência.

Recomenda-se, portanto, que a Companhia justifique as discrepâncias apresentadas nos registros históricos e demonstre, com base em critérios técnicos objetivos, a razão dos aumentos nos quantitativos de resíduos de poda e entulhos coletados. Adicionalmente, faz-se necessária a realização de uma análise técnica mais aprofundada pela ICE, de modo a avaliar a consistência dos dados e a adequação das projeções adotadas no edital republicado. Essas medidas são imprescindíveis para assegurar a conformidade do certame com os princípios constitucionais e a proteção do erário público.

IRREGULARIDADES NO ITEM “TRATOR EQUIPADO COM ROÇADEIRA”

Aponta-se ainda que o item **“trator equipado com roçadeira”**, reiteradamente apontado como desnecessário, em razão da ausência de qualquer dado ou estudo capaz de legitimar o equipamento na contratação, não apenas consta dentre os itens previstos no edital, como teve seu valor elevado em 64,14%, saindo de R\$41.481,60 (quarenta e um mil, quatrocentos e oitenta e um reais e sessenta centavos) para R\$68.086,74 (sessenta e oito mil, oitenta e seis reais e setenta e quatro centavos).

A permanência desse item, considerado como desnecessário - uma vez que é utilizado em áreas não



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

urbanizadas, de livre acesso, como campos abertos e/ou margens de estradas, o que não é apropriado para a cidade de Natal, que é desprovida de área rural ou estradas vicinais, bem como pelo fato de não ter sido justificada a sua permanência por plano de uso - evidencia que o novo edital caminha na contramão da economicidade, tendo a Urbana deixado de economizar R\$68.086,74 (sessenta e oito mil, oitenta e seis reais e setenta e quatro centavos) com esse item.

O detalhamento dos custos na nova planilha revela aumentos desproporcionais:

1. **Custo de aquisição do caminhão roçadeira hidráulica** (mesma marca): elevado de **R\$233.327,08** (duzentos e trinta e três mil, trezentos e vinte e sete reais e oito centavos) para **R\$375.233,62** (trezentos e setenta e cinco mil duzentos e trinta e três reais e sessenta e dois centavos), um incremento de R\$141.906,54 (cento e quarenta e um mil, novecentos e seis reais e cinquenta e quatro centavos), equivalente a 60,8%.
2. **Valor residual do caminhão:** aumentado de **R\$46.665,42** (quarenta e seis mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e quarenta e dois centavos) para **R\$150.093,45** (cento e cinquenta mil, noventa e três reais e quarenta e cinco centavos), equivalente a um aumento de 221%, mesmo com redução da **vida útil** do equipamento de **cinco para quatro anos**;
3. **Custo total por equipe:** subiu de **R\$16.078,14** (dezesseis mil, setenta e oito reais e quatorze



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

centavos) para **R\$26.303,41** (vinte e seis mil, trezentos e três reais e quarenta e um centavos), um acréscimo de 63,6%.

Aspecto	Edital Anterior	Edital Republicado	Diferença
Custo do Caminhão	R\$233.327,08	R\$375.233,62	+R\$141.906,54 (+60%)
Valor Residual	R\$46.665,42	R\$150.093,45	+R\$103.428,03 (+221%)
Vida Útil (anos)	5	4	-12 meses (-20%)
Custo Total por Equipe	R\$16.078,14	R\$26.303,41	+R\$10.225,27 (+63,6%)
BDI	29,42%	29%	-0,42 pontos percentuais

Como se observa, a elevação do valor do item em questão está relacionada ao aumento desproporcional do valor residual do Trator equipado com roçadeira Hidráulica, aumentado de **R\$46.665,42** (quarenta e seis mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e quarenta e dois centavos) para **R\$150.093,45** (cento e cinquenta mil, noventa e três reais e quarenta e cinco centavos), o que equivale a 221%, mesmo com redução da **vida útil** do equipamento de **cinco para quatro anos**. Esse valor residual, que contraditoriamente deveria reduzir os custos amortizados, foi neutralizado pelo aumento inicial do valor do caminhão. Além disso, a redução da vida útil de cinco para quatro anos elevou os custos alocados mensalmente.

Diante dessa situação, se faz presente a necessidade de uma auditoria técnica detalhada para recalcular os



**Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas**

custos de mão de obra, ajustar as remunerações às regras salariais aplicáveis e adequar os encargos e benefícios às reais condições operacionais. A combinação de aumentos localizados mascarados por elevações generalizadas e a falta de planilhas auditáveis compromete gravemente os princípios da economicidade, eficiência e transparência, tornando imprescindível uma revisão criteriosa para corrigir eventuais sobrepreços e garantir a conformidade com o interesse público.

A Inspeção de Controle Externo (ICE), portanto, deve avaliar a composição de custos do item apresentado, verificando a proporcionalidade entre os valores contratados e os serviços efetivamente demandados, bem como demonstrando eventual sobrepreço no valor total relativo a esse item. Essa análise deve considerar não apenas a conformidade com os padrões de mercado, mas também o impacto financeiro cumulativo no contrato, de modo a assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais da economicidade e eficiência.

VIDA ÚTIL SUBESTIMADA DOS VEÍCULOS

A análise técnica realizada pela ICE, conforme apontado no evento 136, revelou **inadequações significativas na definição da vida útil dos veículos e do valor residual** em comparação aos parâmetros estabelecidos pelo Sistema de Custos de Obras (SICRO). No novo edital, a planilha de composição de custos indicou discrepâncias notáveis, como a adoção de um coeficiente de consumo de combustível (FC)



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

fixado em 0,18 para todos os equipamentos, exceto tratores e minibasculantes, enquanto o relatório referencial do SICRO prevê coeficientes que variam entre 0,10 e 0,14 para caminhões e retroescavadeiras. Essa diferença sugere um superdimensionamento nos custos operacionais projetados.

Veja-se um exemplo prático ilustrativo: Se um caminhão opera 200 horas mensais e o custo do combustível é de seis reais por litro, a superestimativa de consumo pode gerar um acréscimo mensal de até R\$960,00 (novecentos e sessenta reais) por veículo, considerando o coeficiente de 0,18 em vez do parâmetro superior do SICRO (0,10). Multiplicado pela frota total prevista no contrato, esse valor se torna expressivo, reforçando a necessidade de uma revisão técnica do parâmetro adotado.

A vida útil dos caminhões utilizados, além disso, na coleta mecanizada foi definida no novo edital como sendo de quatro anos, com uma taxa de depreciação anual de 25%. Esse parâmetro é inferior à estimativa adotada no edital anterior, que previa seis anos, e está em desacordo com as diretrizes do SICRO, que indicam uma vida útil média de sete anos. Tal decisão não apenas reduz a vida útil prevista dos veículos, como também resulta em uma amortização mais acelerada dos custos, onerando desnecessariamente o contrato. É importante salientar que a previsão de quatro anos sequer atende à duração contratual estipulada de cinco anos, o que evidencia uma incoerência metodológica grave. A comparação financeira bem ilustra esse cenário:



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

- Vida útil de 4 anos (adotada): R\$150.000,00 / 4 anos = R\$37.500,00 (trinta e sete mil e quinhentos reais) por ano.
- Vida útil de 7 anos (SICRO): R\$150.000,00 / 7 anos = R\$21.428,57 (vinte e um mil, quatrocentos e vinte e oito reais e cinquenta e sete centavos) por ano.

Essa diferença anual de R\$16.071,43 (dezesseis mil setenta e um reais e quarenta e três centavos) por veículo, em contratos com grande número de equipamentos, representa um custo adicional relevante.

Em sua defesa, a URBANA argumentou ter utilizado os parâmetros estabelecidos na Instrução Normativa RFB n.º 1700/2017, afirmando que as recomendações do SICRO são meramente referenciais e não vinculativas. Embora esse argumento possa ser procedente do ponto de vista normativo, não o é em termos de economicidade e eficiência financeira, é imperativo destacar que as referências do SICRO são amplamente aceitas como padrão técnico no setor de obras públicas, justamente por garantirem uma estimativa mais robusta e consistente de custos operacionais. A escolha de outro parâmetro exige justificativa técnica robusta, o que não foi claramente demonstrado nos documentos apresentados. A ausência de justificativas técnicas sólidas para a escolha de parâmetros divergentes reforça a percepção de inconsistência na metodologia empregada.

De acordo com os princípios fundamentais para o controle externo em auditorias estabelecidos pela **ISSAI**



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

100²⁰ - Princípios Fundamentais da Auditoria do Setor Público, emitidos pela INTOSAI, as entidades públicas têm a obrigação de adotar padrões reconhecidos e amplamente aceitos para o planejamento e a execução de contratos públicos, assegurando a transparência, a comparabilidade e a economicidade. Essa diretriz reforça que as operações do setor público devem agregar valor, melhorar a gestão e garantir o uso responsável dos recursos públicos.

Além disso, a **ISSAI 300²¹ - Princípios Fundamentais de Auditoria de Desempenho** destaca que auditorias de desempenho devem avaliar se os recursos estão sendo utilizados com economia, eficiência e eficácia, considerando parâmetros técnicos confiáveis e alinhados às melhores práticas internacionais. No contexto das licitações públicas, a escolha de referências consolidadas, como as indicadas pelo SICRO, é essencial para garantir a integridade e a racionalidade econômica do processo.

A adoção de parâmetros que divergem significativamente de referências consolidadas, como as previstas no SICRO, sem fundamentação técnica suficiente, contraria a orientação das **ISSAIs**, comprometendo a confiabilidade e a integridade do processo licitatório. Em consonância com a

²⁰ Disponível em https://www.trt20.jus.br/images/documentos/sci/Normativos/Normas_INTOSAI/ISSAI_100_-_Principios_Fundamentais_Auditoria_Setor_Publico.pdf Acesso em 26 dez 2024.

²¹ Disponível em https://www.trt20.jus.br/images/documentos/sci/Normativos/Normas_INTOSAI/ISSAI_300_-_Principios_Fundamentais_Auditoria_Operacional.pdf Acesso em 26 dez 2024



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

ISSAI 400²² - Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade, a auditoria deve verificar se as atividades e transações estão em conformidade com leis, regulamentos e padrões relevantes, sendo indispensável que as escolhas técnicas sejam justificadas e respaldadas por dados e evidências consistentes.

Ao adotar parâmetros de vida útil e consumo de combustível, portanto, que divergem das referências do SICRO, sem explicação técnica robusta, compromete-se não apenas a economicidade do contrato, mas também a transparência e a *accountability* esperadas na Administração Pública, conforme orientado pelos padrões internacionais da INTOSAI.

A adoção de parâmetros incompatíveis com as práticas de mercado e os sistemas de referência reconhecidos prejudica a confiabilidade do planejamento financeiro e gera potenciais sobrepreços ao erário. A definição de uma vida útil de quatro anos, além de ser inferior à do edital anterior e às recomendações do SICRO, parece carecer de embasamento técnico suficiente para sustentar sua aplicação, agravando a percepção de que a nova metodologia pode ter sido projetada para inflar artificialmente os custos do contrato.

Nesse contexto, é essencial que a URBANA apresente justificativas técnicas claras e detalhadas para a adoção desses parâmetros divergentes, demonstrando como essa

²² Disponível em
[https://www.trt20.jus.br/images/documentos/sci/Normativos/Normas_INTOSAI/ISSAI_400 -
Principios Fundamentais Auditoria Conformidade.pdf](https://www.trt20.jus.br/images/documentos/sci/Normativos/Normas_INTOSAI/ISSAI_400_-_Principios_Fundamentais_Auditoria_Conformidade.pdf) Acesso em 26 dez 2024



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

escolha contribui para a economicidade e a eficiência do contrato. Além disso, recomenda-se que a Inspeção de Controle Externo realize uma análise comparativa entre as referências do SICRO e os parâmetros adotados pela URBANA, de modo a identificar possíveis inconsistências e propor ajustes que garantam maior alinhamento às melhores práticas de gestão pública e ao interesse público.

A definição da vida útil dos veículos e equipamentos é um fator determinante para o cálculo do custo de depreciação, sendo este diretamente proporcional ao percentual de depreciação aplicado em razão da idade dos veículos. Esse percentual é calculado com base em coeficientes, que consideram a soma dos anos e o valor residual dos bens. Dessa forma, quanto menor a vida útil estipulada, maior será o custo de depreciação anual, o que, por consequência, impacta diretamente no aumento do valor final do serviço.

Nos presentes autos, as modificações realizadas no novo edital reduziram a vida útil dos veículos para quatro anos, resultando em uma elevação significativa no custo total do item. Tal medida não encontra justificativa técnica robusta e culmina em um aumento injustificado do valor global do serviço, comprometendo a economicidade e a eficiência do contrato, princípios estes consagrados no art. 37, caput, da Constituição Federal.

A redução da vida útil de sete anos (SICRO) para quatro anos (edital novo) resulta em um custo anual



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

artificialmente mais elevado. Ilustra-se, por intermédio do seguinte exemplo:

- Vida útil de 7 anos (SICRO): Depreciação anual = 14,3% (1/7).
- Vida útil de 4 anos (Novo Edital): Depreciação anual = 25% (1/4).
- **Diferença:** A depreciação anual no novo edital é 75% maior, elevando os custos contratuais a curto prazo.

Exemplo:

- Valor do caminhão: R\$500.000,00 (quinhentos mil reais).
 - Depreciação em 7 anos (SICRO): R\$71.429/ano.
 - Depreciação em 4 anos (edital novo): R\$125.000/ano.
 - **Custo adicional anual:** R\$53.571 por veículo.

Caso o contrato envolva 10 (dez) caminhões, isso representa um custo adicional de R\$535.710,00 (quinhentos e trinta e cinco mil, setecentos e dez reais) por ano, sem justificativa técnica plausível.

Esse cenário reforça a necessidade de readequação da planilha de custos quanto a este item, assegurando que os parâmetros utilizados sejam compatíveis com referências técnicas amplamente aceitas, como as do SICRO, e com os critérios de razoabilidade e proporcionalidade.

Diante disso, este Órgão Ministerial requer que a Inspeção de Controle Externo proceda à reavaliação das modificações realizadas no novo edital, com especial



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

atenção à redução da vida útil dos veículos e ao impacto dessa alteração nos custos globais do contrato. Solicita-se, ademais, a quantificação precisa dos valores superestimados decorrentes dessa modificação, de modo a fundamentar eventuais ajustes e evitar prejuízos ao erário.

II.3.2 – IRREGULARIDADES NA FASE EXTERNA DA LICITAÇÃO

Na análise da documentação licitatória, constatou-se que, nas sessões realizadas em 22 de julho de 2024 (sessão inaugural), 01 de agosto de 2023 (segunda sessão), 27 de agosto de 2024 (terceira sessão) e 30 de agosto de 2024 (quarta sessão), apenas a empresa Marquise Serviços Ambientais S/A foi considerada habilitada, apesar de também terem se credenciado as empresas ESTRE SPI Ambiental e M Construções e Serviços LTDA. A M Construções interpôs recurso contra a decisão de inabilitação, mas seu seguimento foi negado pelo Presidente da Comissão Especial de Licitação (CEL/URBANA).

É importante destacar que a FIPE foi contratada como consultora técnica no processo licitatório, com a responsabilidade de auxiliar a CEL na análise dos documentos de habilitação e na tomada de decisões. Sua atuação foi determinante para embasar o parecer que resultou na inabilitação das empresas concorrentes, mas carece de maior transparência na explicitação dos critérios aplicados.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

De acordo com o documento intitulado "análise de metodologia e habilitação", a inabilitação da M Construções baseou-se na ausência de comprovação de qualificação técnico-profissional exigida no Item 15.11.3.1 do edital. Embora a empresa tenha apresentado atestados, estes foram considerados suficientes apenas para as Atividades "i" e "iii" (Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Urbanos - Remoção Manual de Resíduos e Coleta e Transporte de Resíduos Vegetais e de Poda). Contudo, a análise da ICE apontou que as inconformidades não foram devidamente detalhadas pela equipe julgadora, gerando dúvidas sobre a fundamentação da decisão. Essa falta de clareza comprometeu a segurança jurídica do julgamento e limitou a possibilidade de recurso pela licitante, ferindo os princípios da ampla defesa e do contraditório.

No caso analisado, a ausência de critérios claros no edital também afetou a análise da metodologia de serviços (ENVELOPE 01-B). A Marquise obteve a maior pontuação técnica (95,0 pontos), enquanto a M Construções alcançou 62,0 pontos e a Estre, 75,0 pontos. Como a nota mínima exigida era de 70,0 pontos, a M Construções foi desclassificada nessa etapa. Segundo a Comissão, a nota inferior decorreu de uma suposta "compreensão genérica da execução de serviços e rotinas operacionais", além da ausência de dados quantitativos e qualitativos completos. Por outro lado, a Marquise foi pontuada como tendo "pleno atendimento aos requisitos editalícios", especialmente no Item 15 do Edital, sem quaisquer falhas documentais.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Contudo, conforme apontado por denúncia recebida, as deficiências atribuídas à metodologia da M Construções derivaram, em grande parte, da ausência de parâmetros claros no edital que possibilitassem uma avaliação objetiva dos quesitos técnicos. O fato de a Marquise já ser a responsável pela execução do serviço de limpeza urbana na capital potiguar há anos concedeu-lhe, em princípio, evidente vantagem prática. Esse histórico operacional garantiu-lhe acesso privilegiado às informações necessárias para atender com maior precisão às exigências do edital, gerando uma assimetria entre os concorrentes. O edital, ao falhar em mitigar esse desequilíbrio, comprometeu a isonomia do certame.

A ausência de diligências instrutórias para esclarecer ou complementar eventuais lacunas na documentação da M Construções agravou ainda mais o cenário. Embora as falhas tenham sido apontadas, não houve esforço para verificar sua gravidade ou sanabilidade. A jurisprudência do TCU reforça que, em casos de dúvida, é dever do gestor realizar diligências antes de inabilitar uma licitante, desde que isso não viole a isonomia ou introduza documentos novos. A falta de tais diligências não apenas comprometeu a competitividade, mas também a transparência e a eficiência do julgamento.

A ausência de critérios claros e a falta de fundamentação detalhada da decisão resultaram em um cenário que favoreceu a continuidade de um prestador já consolidado, levantando questionamentos sobre a isenção do



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

processo. Por exemplo, ao decidir pela inabilitação da M Construções, a Comissão deveria ter explicitado com clareza os critérios utilizados, apresentando comparações objetivas entre os atestados apresentados e os requisitos do edital. Uma decisão bem fundamentada incluiria elementos como: explicitação de quais critérios técnicos não foram atendidos, evidências concretas que sustentassem a conclusão e uma análise comparativa das propostas em relação aos princípios da economicidade e isonomia.

Este cenário evidencia a necessidade de decisões estruturadas, fundamentadas em critérios claros, sustentadas por evidências concretas e alinhadas aos princípios essenciais das contratações públicas, como isonomia, economicidade e transparência. A ausência desses elementos compromete não apenas a lisura do certame, mas também a percepção pública sobre a legitimidade do processo.

Do detalhamento dos documentos apresentados, verifica-se que a nota baixa atribuída à empresa M Construções, segundo a Comissão, decorreu de uma alegada "compreensão genérica da execução de serviços e rotinas operacionais" e da ausência de dados quantitativos e qualitativos que resultaram em um diagnóstico parcial. Contudo, tal expressão configura um conceito subjetivo, indeterminado e tão flexível que permite o preenchimento arbitrário, o que viola o princípio da isonomia e compromete a objetividade do julgamento. Por outro lado, a Marquise alcançou a nota máxima de 95,0 pontos devido ao "pleno atendimento aos



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

requisitos editalícios”, especialmente os previstos no Item 15 do Edital, sem que fossem apontadas falhas em sua documentação de habilitação. Tal pontuação foi determinante para que a Marquise prosseguisse no certame, sendo a única empresa habilitada.

Entretanto, conforme denúncia recebida, as deficiências atribuídas à M Construções decorrem, em grande parte, da ausência de parâmetros claros no edital que permitissem uma avaliação técnica objetiva. Essa lacuna acabou por beneficiar a Marquise, cuja longa atuação como prestadora do serviço de limpeza urbana na capital potiguar lhe conferiu uma evidente vantagem informacional. Com acesso privilegiado a dados operacionais e à dinâmica do serviço, a empresa estava em condições de apresentar uma proposta perfeitamente alinhada às exigências editalícias, enquanto suas concorrentes enfrentaram dificuldades adicionais para atender aos mesmos critérios.

Essa proximidade operacional não apenas compromete a isonomia competitiva, mas também expõe o certame ao “perigo de captura do edital”. No caso em análise, a experiência acumulada pela Marquise na gestão dos serviços de limpeza urbana permitiu que suas práticas internas e rotinas operacionais se refletissem, de forma indireta, nos critérios exigidos no edital. Tal cenário, ainda que não intencional, favoreceu a manutenção do prestador atual, uma vez que nenhuma das concorrentes possuía os mesmos subsídios para atender às expectativas estabelecidas. Essa



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

assimetria reforça a percepção de que o certame não garantiu igualdade de condições para todas as licitantes.

A ausência de diligências instrutórias aprofundou esse desequilíbrio, eliminando a possibilidade de que lacunas documentais fossem supridas e permitindo que as características específicas da Marquise, em princípio e salvo prova em contrário, prevalescessem como referência prática para o julgamento. Assim, o processo licitatório afastou-se do seu objetivo de estimular a ampla competição e assegurar a proposta mais vantajosa ao interesse público.

Ainda no contexto da inabilitação, verificou-se que a M Construções foi excluída com base na suposta ausência de comprovação de experiência prévia e atestado profissional para execução dos serviços exigidos no edital, especificamente no que se refere à Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Urbanos - Remoção Mecanizada de Resíduos e à Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Urbanos Domiciliares e Comerciais, com uso de veículos compactadores dotados de GPS (itens 15.11.2.2 e 15.11.3.1). Apesar de a licitante ter apresentado documentação técnica e atestados na fase de habilitação, a Comissão considerou-os insuficientes sem explicitar detalhadamente as razões da inadequação. Essa falta de justificativa reforça o caráter subjetivo do julgamento e limitou o contraditório, prejudicando a ampla defesa da licitante.

A análise da habilitação da M Construções e Serviços LTDA evidencia uma aplicação insuficiente dos princípios de isonomia, ampla competitividade e motivação administrativa.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

A empresa apresentou um portfólio de atestados que abrangem serviços de limpeza urbana realizados em diferentes localidades e períodos, tais como: Ceará-Mirim, com atuação em 2017/2018; Extremoz, em dois períodos distintos (2016 e 2019/2020); Goianinha, em 2018/2019; Guararé, com serviços prestados em 2018/2019; e Guarulhos/SP, onde atuou parcialmente entre 2021 e 2023. Essa diversidade demonstra que a empresa acumulou experiência significativa, inclusive em cidades de médio e grande porte, como Guarulhos, que apresenta um volume de resíduos significativamente superior ao de Natal.

Apesar disso, a FIPE concluiu que os atestados "não conseguiram atingir o quantitativo mensal ou o período contínuo de 12 (doze) meses" exigidos no edital. Entretanto, a análise carece de transparência, uma vez que não se detalhou, nos autos, quais documentos foram considerados insuficientes e em que medida os quantitativos ou períodos declarados não atendiam ao edital. Essa ausência de especificidade compromete a fundamentação da decisão e dificulta a possibilidade de contraditório e ampla defesa pela licitante, em flagrante violação ao princípio da motivação administrativa.

Além disso, a decisão de inabilitação ignorou o porte das cidades em que a M Construções já prestou serviços, um fator relevante para aferir sua capacidade técnica. Por exemplo, a empresa atuou em Guarulhos/SP, município com mais de 1,29 milhão de habitantes e um volume anual de resíduos coletados de 326.506,76 toneladas. Em comparação,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Natal possui uma população de 751.300 habitantes e um volume anual estimado de 296.666 toneladas, conforme dados fornecidos pela própria URBANA (evento 16, fl. 113). Essa discrepância entre as exigências do edital e a experiência prática da empresa aponta para uma adoção questionável da retidão da razoabilidade na decisão de inabilitação.

Embora não se possa afirmar, a priori, que a decisão esteja equivocada, é evidente que ela careceu de uma motivação administrativa clara e plena, conforme exigem os princípios de publicidade e eficiência. Decisões que divergem de dados intuitivamente compreensíveis – como o porte das cidades e o volume de resíduos gerenciados – demandam fundamentação robusta, capaz de demonstrar as razões técnicas que justificaram a inabilitação, especialmente quando envolvem recursos públicos expressivos e afetam a competitividade do certame. A ausência de uma justificativa detalhada compromete a transparência e a legitimidade do processo, fragilizando o julgamento.

Nesse contexto, a decisão de inabilitação, sem detalhamento técnico suficiente e sem a realização de diligências complementares para esclarecimento, viola diretamente os princípios de ampla competitividade, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa. Além disso, fere o disposto no art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, que prevê que, em casos de dúvida, a autoridade julgadora tem a faculdade de promover diligências para suprir lacunas documentais, desde que isso não implique na



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

inclusão de novos documentos ou na violação do princípio da isonomia entre os licitantes.

Essa omissão contradiz o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que em reiterados julgados, como no Acórdão 918/2014-Plenário, reafirma a necessidade de diligências instrutórias para garantir decisões fundamentadas e justas. Ademais, o Acórdão 1899/2008-Plenário-TCU reforça que, "na dúvida, não é lícito ao agente público decidir em prejuízo do interesse coletivo". A ausência dessa etapa instrutória, especialmente em um certame de alta relevância econômica e social, compromete a legitimidade do julgamento, prejudicando não apenas os licitantes, mas também o objetivo final de assegurar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Sobre o assunto:

"A inabilitação de licitante em virtude da ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência, de que não resulte inserção de documento novo ou afronta à isonomia entre os participantes, caracteriza inobservância à jurisprudência do TCU" (Acórdão 918/2014-Plenário)

Nesse particular, é importante mencionar que a faculdade para realização da diligência preconizada pelo art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, assiste à autoridade julgadora em momentos de dúvidas. Ou seja, caso haja dúvida a autoridade competente pode diligenciar. Entretanto, **na dúvida não é lícito ao agente público decidir em prejuízo do interesse coletivo**, ainda mais nesse caso que inabilitou a proposta mais vantajosa para a Administração. (Acórdão 1899/2008 Plenário-TCU)



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Assiste razão à Inspeção de Controle Externo ao afirmar que o julgamento da licitação ocorreu com elevado grau de subjetividade, afrontando os preceitos de julgamento justo, tratamento isonômico, transparência e objetividade. A decisão resultou na habilitação exclusiva da Marquise Serviços Ambientais S/A, que prosseguiu sozinha para a fase de julgamento, com uma proposta no valor de R\$602.052.306,60 (seiscentos e dois milhões, cinquenta e dois mil, trezentos e seis reais e sessenta centavos). A proposta foi julgada como "mais vantajosa para a administração", mas, na realidade, era a única proposta restante, conforme decisão publicada no Diário Oficial do Município em 04 de setembro de 2024.

Embora o critério de julgamento expresso no edital fosse o "menor preço global", a exclusão das demais propostas inviabilizou qualquer comparação efetiva de valores, o que impede a conclusão de que a contratação representou a solução mais econômica para a Administração. A ausência de concorrência plena, somada à falta de justificativas robustas para as inabilitações, compromete os princípios de ampla competitividade e economicidade, fundamentais para a eficiência dos processos licitatórios.

Além disso, a situação contraria diretamente a determinação prévia desta Corte de Contas, que já havia estipulado à URBANA a necessidade de realizar retificações no edital e no projeto básico, a fim de garantir máxima transparência e proporcionar aos licitantes maior domínio sobre as informações necessárias para a formulação das



**Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas**

propostas. O não cumprimento dessas orientações reforça a conclusão de que o edital do certame exige readequações urgentes, tanto no aspecto técnico quanto no regulatório, para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa e compatível com o interesse público.

III – PEDIDOS

III.1 - Da normalização do curso processual

Este Ministério Público de Contas, diante de todos os apontamentos realizados na presente manifestação, **chama o feito à ordem**, requerendo que seja **declarada a nulidade** das decisões interlocutórias que trataram indevidamente como definitivas matérias ainda pendentes de instrução adequada, em observância ao **art. 34, inciso III, da Lei Orgânica do TCE-RN**, e ao princípio do contraditório e ampla defesa, previstos no **art. 37 da Constituição Federal**.

Pede-se, ainda, que seja declarada a nulidade da **certidão de trânsito em julgado** (evento 219) e que seja determinada a retomada da instrução do feito, de forma a ser retomada o curso regular do processo e a realização de diligências essenciais à elucidação dos fatos, nos termos do art. 184, inciso I, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

III.2 - Do pedido Cautelar de urgência



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Em virtude das irregularidades apontadas no edital republicado da concorrência em análise, as quais possuem o potencial de causar dano grave e de difícil reparação ao erário caso seja firmada a contratação nos moldes atuais, **pugna-se, com fundamento no art. 1º, inciso X, da Lei Complementar 464/2012, pela concessão de medida cautelar de urgência para suspender o trâmite da Concorrência n.º 01/2021.**

Requer-se que o processo seja submetido a auditoria minuciosa pela Inspeção de Controle Externo desta Corte de Contas, com análise detalhada de diversos itens do edital que resultaram em crescimento exponencial de custos, bem como de outros aspectos que comprometam a conformidade técnico-financeira da contratação. Após a conclusão da auditoria, os autos deverão retornar a este Ministério Público de Contas para manifestação sobre os achados e, em seguida, serem remetidos à URBANA, a fim de que a entidade revise a instrução do processo administrativo, promovendo as adequações necessárias com base nos elementos auditados.

Tal fluxo visa assegurar a correção das falhas identificadas, o respeito ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório, bem como a preservação dos princípios constitucionais da eficiência, economicidade e moralidade, resguardando o interesse público e a credibilidade do certame licitatório. As medidas corretivas a serem adotadas deverão ser consolidadas em decisão exauriente por esta Corte de Contas ao término da instrução.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

III.3 - Da correção de assimetrias competitivas

Este Ministério Público de Contas requer a concessão de **medida cautelar**, com imposição de obrigação de fazer, no sentido de restabelecer a ampla competição, o devido processo legal, a isonomia, a transparência e a confiabilidade na presente concorrência pública, protegendo o interesse público, evitando assimetrias competitivas capazes de gerar vantagem informacional, prevenindo danos ao erário e garantindo a eficácia das decisões. A medida encontra fundamento no **art. 1º, inciso X, da Lei Complementar 464/2012**, no **art. 96, §1º, e art. 172 do Regimento Interno do TCE-RN**, que preveem a adoção de medidas cautelares para resguardar o interesse público e prevenir lesões ao erário, bem como nos **art. 300, art. 497 e art. 536 do Código de Processo Civil**, que disciplinam a concessão de tutelas provisórias e imposição de obrigações de fazer, e no **art. 12 da Lei 7.347/1985**, aplicável subsidiariamente em casos de relevância social. Também se fundamenta nos **princípios constitucionais da moralidade, eficiência e impessoalidade, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal**, e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, reforçando a necessidade de prevenir desequilíbrios competitivos e promover uma governança pública transparente e eficiente.

A adoção dessa medida se faz necessária para evitar desequilíbrios entre os licitantes, eliminar a possibilidade de captura do edital e assegurar que o



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

certame ocorra de maneira justa, transparente e competitiva. Adicionalmente, visa prevenir assimetrias competitivas que poderiam conferir vantagem informacional indevida a empresas que já operam em caráter emergencial, dificultando a isonomia entre participantes. Tais disposições são essenciais para preservar o interesse público, promover a eficiência administrativa e garantir que a contratação resultante atenda ao princípio da economicidade, fundamental para a gestão de recursos públicos.

Requer-se que sejam estabelecidas cláusulas no edital e no contrato, com as seguintes disposições específicas:

1. Vedação à participação de empresas contratadas em caráter emergencial para atendimento do objeto licitado na Concorrência n.º 01/2021.

2. Inclusão de cláusula contratual que restrinja a possibilidade de contratação emergencial futura de empresas prestadoras do contrato emergencial atual que dá suporte à Urbana até a conclusão da presente concorrência pública.

Essas medidas são indispensáveis para resguardar a lisura do certame e assegurar que a concorrência atenda aos mais elevados padrões de governança pública, em conformidade com os princípios constitucionais aplicáveis e a legislação vigente.

II.4 - Da Contratação de Empresas Consultoras e Medidas de Salvaguarda à Integridade do Processo Licitatório

Este Ministério Público de Contas requer a concessão de medida cautelar, com imposição de obrigações de fazer,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

destinada a garantir a lisura, a transparência e a isonomia no processo licitatório em curso, protegendo o interesse público e assegurando que eventuais contratações de empresas consultoras respeitem critérios rigorosos de imparcialidade e economicidade. A medida fundamenta-se nos princípios constitucionais da moralidade, eficiência e impessoalidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, no art. 1º, inciso X, da Lei Complementar 464/2012, nos arts. 96, §1º, e 172 do Regimento Interno do TCE-RN, bem como nos arts. 300, 497 e 536 do Código de Processo Civil e no art. 12 da Lei 7.347/1985, aplicados subsidiariamente.

A medida cautelar requer que seja celebrado contrato apartado para prestação de serviços de consultoria, prevendo cláusulas específicas que assegurem a integridade do processo licitatório e a proteção do interesse público. Para tanto, devem ser observadas as seguintes exigências:

4. Declaração de Ausência de Conflito de Interesses

1.1. A empresa contratada para consultoria deverá apresentar, antes da formalização do contrato, uma declaração específica de ausência de conflito de interesses.

1.2. Essa declaração deve assegurar que a consultora não possui vínculos societários, contratuais, empregatícios ou de qualquer outra natureza com os concorrentes do certame.

1.3. Caso existam vínculos prévios, como contratações



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

anteriores com concorrentes, estes deverão ser imediatamente informados à URBANA.

5. Decisão sobre Continuidade ou Resolução do Contrato

2.1. A URBANA deverá decidir, de forma fundamentada, sobre a continuidade ou resolução do contrato, levando em conta o impacto dos vínculos declarados na imparcialidade do processo licitatório.

2.2. A existência de conflito de interesses será considerada condição resolutiva do contrato, implicando sua imediata rescisão.

6. Cláusulas Contratuais de Controle e Transparência

3.1. Deve ser prevista cláusula de obrigação de comunicação contínua de qualquer vínculo potencialmente conflituoso que venha a surgir durante a execução do contrato.

3.2. A URBANA deverá registrar e manter todas as declarações de ausência de conflito de interesses em seus arquivos, assegurando a transparência e a rastreabilidade dos atos administrativos.

7. Limitação de Honorários e Compatibilidade com o Mercado

4.1. Os honorários das empresas contratadas para consultoria deverão ser dimensionados conforme valores de mercado, com base em tabelas referenciais reconhecidas.

4.2. Os honorários deverão ser limitados a até 2% do valor estimado do contrato licitado, sendo recomendável que não ultrapassem o percentual de 0,03%



**Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas**

do valor licitado, garantindo proporcionalidade entre os custos contratados e o objeto licitado.

4.3. A prática de valores acima do teto estabelecido deverá ser justificada de forma detalhada e estará sujeita à análise rigorosa para evitar encargos desproporcionais ao serviço prestado.

8. Afastamento em caso de Identificação de Conflito de Interesse

5.1. As consultoras deverão afastar-se imediatamente do processo licitatório caso identifiquem, em qualquer etapa, a existência de concorrentes que possuam vínculos ativos com elas ou que mantenham processos administrativos ou judiciais em curso capazes de configurar conflito de interesse.

5.2. Esse afastamento deverá ser comunicado formalmente à URBANA, que decidirá, de maneira fundamentada, sobre a continuidade do certame ou a necessidade de ajustes nos contratos celebrados.

9. Justificação e Controle pela URBANA

6.1. A URBANA deverá registrar e manter todas as declarações apresentadas pelas consultoras, assegurando a rastreabilidade e a transparência no processo.

6.2. A análise dos registros e das declarações deverá ser rigorosa, com decisões fundamentadas sobre a continuidade ou resolução dos contratos em casos de identificação de potenciais conflitos de interesse.

6.3. A URBANA deverá garantir que os valores



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

praticados nos contratos de consultoria sejam compatíveis com as melhores práticas do mercado, prevenindo danos ao erário e assegurando a economicidade.

Essa medida visa proteger o interesse público, garantir a transparência e a eficiência no certame, e prevenir a ocorrência de danos ao erário, reforçando a confiança no processo licitatório.

II.5 – Das obrigações direcionadas à Urbana

Este Órgão Ministerial, considerando todas as omissões e inconsistências apontadas nesta Manifestação Ministerial, requer que a Companhia de Serviços Urbanos de Natal:

- 1) Encaminhe a cópia integral do processo administrativo do presente certame (republicação) íntegro e completo, devidamente numerado e autuado, organizado cronologicamente por eventos aferíveis, para que passem a constar dos eventos deste caderno processual, em conformidade com o art. 171, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte de Contas, e com os princípios da publicidade e transparência previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, no art. 28, §3º, da Lei 13.303/2016, e no art. 8º, §3º, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que determina a organização e a disponibilização de informações em meios de fácil acesso, vedando a desorganização em sistemas como drives particulares.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

- 2) Encaminhe a esta Corte de Contas planilhas abertas e auditáveis dos documentos relativos à Concorrência n.º 01/2021 associadas a pdfs respectivos com metodologias de cálculos, que permitam uma análise detalhada dos critérios de composição de preços, alinhadas às boas práticas de auditoria e às normas internacionais da INTOSAI, a fim de facilitar o controle concomitante exercido por este órgão de controle externo acerca da contratação em escopo;
- 3) Demonstre o correto preenchimento do Anexo 13 do SIAI e das justificativas dos empenhos, liquidações e pagamentos cadastrados no Anexo 14 do SIAI, do exercício de 2024, sob pena de aplicação de multa, nos termos do art. 107, inciso II, "c", da Lei Complementar 464/2012;
- 4) Em virtude da situação de insustentabilidade financeira da entidade, conforme apontado no tópico II.2 desta peça:
- 4.1) Revise as despesas correntes, a ampliação de recursos destinados à sustentabilidade e ao planejamento estratégico de resíduos, e o fortalecimento de investimentos em tecnologia para aumentar a eficiência operacional e reduzir custos no longo prazo;
- 4.2) Reavalie os custos e a viabilidade da licitação proposta, buscando atender aos princípios da eficiência e economicidade e preservar o interesse público.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

- 5) justifique técnica e detalhadamente as razões para as variações significativas dos custos e os quantitativos dos itens que compõem a contratação, assim como os parâmetros adotadas para a composição dos custos, conforme apontado em cada subtópico do item II.3.1 desta manifestação ministerial;
- 6) Revise o dimensionamento das equipes, proporcional às demandas operacionais reais, considerando a aplicação do critério de medição adotado "tonelada/mês";
- 7) Justifique detalhadamente as razões para essas variações significativas dos custos dos funcionários do item "Administração Local" e comprove a proporcionalidade desses custos em relação às necessidades operacionais do contrato, conforme apontado no item II.3.1 desta manifestação ministerial.

II.6 – Da abertura de processo de apuração de responsabilidade

Diante da constatada irregularidade de ausência de preenchimento do Anexo 13 do SIAI e dos empenhos, liquidações e pagamentos cadastrados no Anexo 14 do SIAI, do exercício de 2023, requer-se a abertura de processo de apuração de responsabilidade para aplicação da multa prevista no art. 107, inciso II, "c", da Lei Complementar 464/2012 aos gestores responsáveis.

II.7 – Da Diligência à ICE e Auditoria do Edital e Contratos



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

Diante da patente necessidade de diligências complementares para elucidar os indícios de irregularidades apontados, este Ministério Público de Contas requer que os autos retornem à Inspeção de Controle Externo (ICE). Essa medida objetiva realizar auditoria detalhada e responder à quesitação apresentada no Anexo Único desta manifestação. A auditoria deve abranger pontos críticos que impactam a conformidade técnico-financeira do edital e do contrato analisado, contribuindo para assegurar a transparência e eficiência nas contratações públicas.

A quesitação detalhada concentra-se nos seguintes aspectos principais:

1. Custos e Encargos Sociais

- Análise da composição dos encargos atribuídos, verificando sua conformidade com a legislação vigente, referências normativas e impactos financeiros decorrentes de possíveis discrepâncias.

2. Ajustes Percentuais em Itens Específicos

- Identificação de aumentos em valores unitários, sua relação com índices oficiais e tabelas de mercado, além da avaliação de potenciais sobrepreços e redistribuições artificiais.

3. Aumento de Valores para Serviços Específicos

- Revisão das justificativas e impactos de aumentos em itens como coleta seletiva, transporte de resíduos e uso de maquinário, com foco na conformidade metodológica e na avaliação de produtividade.

4. Impacto Financeiro Global



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

- Estimativa de economias potenciais mediante a correção de valores e ajustes de parâmetros a referências normativas.

5. Persistência de Vícios Técnicos

- Análise de possíveis irregularidades contratuais e redistribuições de custos sem justificativa técnica.

A inspeção e auditoria detalhadas são essenciais para corrigir eventuais distorções, avaliar o impacto financeiro e ajustar os parâmetros às melhores práticas do mercado e às normas regulatórias. Esses esclarecimentos são indispensáveis para garantir a transparência, a eficiência e a lisura do processo licitatório, permitindo que o Município de Natal celebre um contrato de limpeza urbana tecnicamente adequado, sem indícios de sobrepreço, superfaturamento ou inconsistências capazes de comprometer o erário.

Por fim, a realização das auditorias e respostas à quesitação servirá como base para decisões futuras fundamentadas, promovendo a confiabilidade e integridade do processo licitatório em curso.

Natal/RN, 27 de dezembro de 2024.

LUCIANA RIBEIRO CAMPOS

Procuradora do Ministério Público de Contas

“18. Juízes e oficiais porás em todas as tuas cidades que o Senhor teu Deus te der entre as tuas tribos, para que julguem o povo com juízo de justiça. 19. Não torcerás o juízo, não farás acepção de pessoas, nem receberás peitas; porquanto a peita cega os olhos dos sábios, e perverte as palavras dos justos. 20. A justiça, somente a justiça seguirás; para que vivas, e possuas em herança a terra que te dará o Senhor teu Deus (Deuteronômio 16. 18-20).”



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

ANEXO ÚNICO

Diante dos apontamentos realizados na presente manifestação, este *Parquet* de Contas sugere que os autos retornem à Inspeção de Controle Externo para responder aos seguintes quesitos, com foco em auditorias detalhadas para avaliação de conformidade técnica, legal e financeira dos itens analisados:

1. Análise de Custos e Encargos Sociais na Administração Local;
2. Análise de Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos com Poliquindaste;
3. Análise do Fornecimento de Caminhão para Coleta Seletiva;
4. Análise da Coleta e Transporte de Resíduos Vegetais e de Poda com Trituração;
5. Análise do Fornecimento de Trator Equipado com Roçadeira;
6. Sobre a Equivalência "Tonelada/Mês" vs. "Equipe/Mês";
7. Análise de Ajustes Percentuais e Unitários;
8. Persistência de Vícios Técnicos;
9. Impacto Financeiro Global do Contrato;
10. Análise sobre a Vida Útil dos Veículos.

1. Análise de Custos e Encargos Sociais na Administração Local

1.1. Objeto

Auditar a composição dos custos e encargos sociais atribuídos à administração local, com foco na validação da memória de cálculo, conformidade normativa e comparação com referências de mercado.

1.2. Quesitação

1.2.1. Sobre a Memória de Cálculo de Preços e Quantidades

1.2.1.1. A memória de cálculo utilizada para definir as quantidades previstas na planilha de composição de custos está devidamente documentada e fundamentada em parâmetros técnicos e operacionais?



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

1.2.1.2. As quantidades estipuladas são compatíveis com o escopo contratado, o volume de trabalho real e as necessidades operacionais?

1.2.2. Sobre a Composição Detalhada dos Encargos Sociais e Trabalhistas (82,45%)

1.2.2.1. O percentual de 82,45% utilizado para encargos sociais e trabalhistas está em conformidade com a legislação aplicável (que incluiu estagiários), considerando itens obrigatórios como INSS, FGTS, benefícios e adicionais legais?

1.2.2.2. A composição do percentual foi elaborada com base em índices normativos e tabelas referenciais reconhecidas no mercado?

1.2.2.3. Existe documentação técnica que comprove a validade do percentual, incluindo a segregação detalhada de cada componente dos encargos sociais?

1.2.2.4. Quais funções sofreram aumentos incompatíveis?

1.2.2.5. Qual foi incremento do gasto público mensal e anual por categorias e totais?

1.2.3. Sobre a Conformidade com Referências Setoriais e de Mercado

1.2.3.1. Como o percentual de 82,45% se compara a encargos sociais aplicados em contratos semelhantes no setor público, considerando o período e a localidade?

1.2.3.2. Há justificativas formais para discrepâncias identificadas entre o percentual aplicado e as médias de mercado ou referências normativas?

1.2.3.3. Qual o impacto financeiro das possíveis discrepâncias no custo total do contrato?

1.2.4. Sobre o Dano ao Erário e Impacto Financeiro

1.2.4.1. Qual o montante estimado de dano ao erário, caso o percentual de 82,45% esteja incorreto ou inflacionado?

1.2.4.2. Existe potencial de economia se os encargos sociais forem recalculados com base em percentuais alinhados às práticas do mercado e aos índices normativos aplicáveis?

1.3. Metodologia Proposta

1.3.1. Revisão Documental



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

1.3.1.1. Solicitar a memória de cálculo detalhada que fundamente as quantidades estipuladas e a composição do percentual de encargos sociais.

1.3.1.2. Verificar a compatibilidade da documentação com legislações aplicáveis (ex.: CLT, INSS, FGTS) e tabelas oficiais de mercado.

1.3.2. Validação de Encargos Sociais

1.3.2.1. Desagregar o percentual de 82,45% para identificar componentes individuais (tributos, benefícios, adicionais).

1.3.2.2. Confrontar os valores atribuídos a cada componente com referências normativas e contratos similares.

1.3.3. Benchmarking e Comparação com Mercado

1.3.3.1. Comparar o percentual de encargos sociais com contratos equivalentes no setor público.

1.3.3.2. Identificar discrepâncias e analisar justificativas documentadas.

1.3.4. Simulação de Economia e Impacto Financeiro

1.3.4.1. Recalcular os encargos sociais, utilizando percentuais mais alinhados a práticas do mercado e referências normativas.

1.3.4.2. Estimar o impacto financeiro global e o potencial de economia.

1.4. Indicadores para Auditoria

1.4.1. Memória de Cálculo e Quantidades

1.4.1.1. Número de unidades calculadas *versus* volume de trabalho real.

1.4.1.2. Divergências entre as quantidades previstas e as exigências operacionais.

1.4.2. Encargos Sociais (82,45%)

1.4.2.1. Composição percentual detalhada e validade normativa.

1.4.2.2. Comparação com percentuais aplicados em contratos semelhantes.

1.4.3. Impacto Financeiro

1.4.3.1. Diferença percentual entre o valor aplicado e referências normativas.

1.4.3.2. Montante estimado de economia potencial ou dano ao erário.

1.5. Exemplo de Aplicação Prática



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

1.5.1. Encargos Sociais:

- 1.5.1.1. Percentual aplicado: 82,45%.
- 1.5.1.2. Referência média de mercado: 65%.
- 1.5.1.3. Discrepância: 17,45%.
- 1.5.1.4. Impacto financeiro: R\$1.500.000 (17,45% sobre R\$8.600.000).

1.5.2. Quantidades Estipuladas:

- 1.5.2.1. Quantidade contratada: 10 equipes/mês.
- 1.5.2.2. Volume de trabalho real: 8 equipes/mês.
- 1.5.2.3. Diferença: -20% (subutilização).
- 1.5.2.4. Impacto financeiro: R\$200.000/mês.

2. Análise de Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos com Poliquindaste

2.1. Objeto

Auditar o aumento de 104,89% no valor do item, verificando justificativas técnicas e operacionais, consistência das estimativas e presença de indícios de superfaturamento ou sobrepreço.

2.2. Quesitação Refinada

2.2.1. Sobre a Justificativa do Aumento

- 2.2.1.1. O aumento de 104,89% foi motivado por incremento no quantitativo de serviços (equipes, volume ou frequência) ou por alteração no escopo contratual?
- 2.2.1.2. Existe memória de cálculo detalhada que fundamente a necessidade de aumento, considerando a demanda operacional, projeções de crescimento ou outros fatores de impacto?
- 2.2.1.3. As justificativas apresentadas foram submetidas à aprovação de órgãos fiscalizadores ou de controle interno? Quais critérios foram analisados?

2.2.2. Sobre as Estimativas Baseadas em "Toneladas/Mês"

- 2.2.2.1. As novas estimativas de serviço, baseadas na unidade "tonelada/mês", foram elaboradas com consistência em relação aos dados históricos da Urbana, considerando produtividade média, frequências de coleta e volumes transportados?



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

2.2.2.2. Existe memória de cálculo que demonstre a equivalência metodológica entre as unidades de medida anteriores ("equipe/mês") e a nova metodologia ("tonelada/mês"), garantindo que não houve distorções ou aumentos artificiais?

2.2.2.3. Quais foram os critérios técnicos utilizados para definir a produtividade média esperada por "tonelada/mês", e como isso se alinha às práticas do mercado?

2.2.3. Sobre Preço e Indícios de Superfaturamento

2.2.3.1. O preço unitário do item, com a nova unidade de medida, está alinhado às condições de mercado e às práticas observadas em contratos similares do setor público?

2.2.3.2. O aumento de 104,89% é consistente com o escopo ampliado ou com a necessidade de readequação metodológica, ou há indícios de superfaturamento?

2.2.3.3. Existem discrepâncias significativas entre o preço ajustado e referências de mercado que justifiquem investigações adicionais sobre sobrepreço?

2.3. Metodologia Proposta

2.3.1. Revisão Documental

2.3.1.1. Solicitar a memória de cálculo detalhada que justifique o aumento de 104,89%, identificando elementos técnicos e operacionais que sustentem a decisão.

2.3.1.2. Analisar a documentação relacionada às projeções de demanda ou alterações no escopo contratual.

2.3.2. Análise de Consistência Metodológica

2.3.2.1. Verificar a equivalência entre a unidade anterior ("equipe/mês") e a nova unidade ("tonelada/mês"), avaliando possíveis distorções na conversão de produtividade ou volume de trabalho.

2.3.2.2. Confirmar que as estimativas baseadas em "equipe/mês" refletem dados históricos e padrões operacionais da Urbana.

2.3.3. Avaliação de Superfaturamento ou Sobrepreço

2.3.3.1. Comparar os preços ajustados com benchmarks do setor público e tabelas oficiais (SINAPI, SICRO).

2.3.3.2. Identificar discrepâncias que indiquem superfaturamento ou sobrepreço, analisando os fatores que influenciaram o aumento.

2.4. Indicadores para Auditoria



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

2.4.1. Aumento de Valor

2.4.1.1. Percentual de aumento (104,89%) comparado ao incremento de quantitativo ou escopo.

2.4.1.2. Proporção do aumento atribuída a cada componente do custo (pessoal, veículos, combustível, etc.).

2.4.2. Equivalência Metodológica

2.4.2.1. Consistência entre produtividade média em "tonelada/mês" e "equipe/mês".

2.4.2.2. Alinhamento das estimativas com dados históricos da contratante.

2.4.3. Superfaturamento e Sobrepreço

2.4.3.1. Diferença percentual entre o preço ajustado e benchmarks de mercado.

2.4.3.2. Montante financeiro adicional gerado pelo aumento de 104,89%.

2.5. Exemplo de Aplicação Prática

2.5.1. Justificativa do Aumento:

2.5.1.1. Percentual de aumento: 104,89%.

2.5.1.2. Escopo ampliado: +25% no volume de resíduos.

2.5.1.3. Discrepância: +79,89% não justificado.

2.5.2. Equivalência Metodológica:

2.5.2.1. Produtividade média histórica ("equipe/mês"): 20 toneladas/equipe.

2.5.2.2. Produtividade média ajustada ("tonelada/mês"): 15 toneladas/equipe.

2.5.2.3. Diferença: -25% na produtividade.

2.5.3. Superfaturamento e Sobrepreço:

2.5.3.1. Custo ajustado por equipe: R\$40.000/mês.

2.5.3.2. Benchmark de mercado: R\$30.000/mês.

2.5.3.3. Diferença: +33% acima do mercado.

3. Análise do Fornecimento de Caminhão para Coleta Seletiva

3.1. Objeto

Avaliar o aumento de 11,45% no valor do item e a conformidade da planilha de composição de custos com parâmetros técnicos e normativos específicos para o fornecimento de caminhões de coleta seletiva.

3.2. Quesitação Refinada

3.2.1. Sobre a Justificativa para o Aumento de 11,45%



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

3.2.1.1. O aumento de 11,45% foi motivado por alterações específicas no custo de aquisição ou operação do caminhão (ex.: atualização de preços, características técnicas adicionais)?

3.2.1.2. Existe memória de cálculo detalhada que justifique a necessidade do aumento em relação a mudanças no mercado ou no escopo contratual?

3.2.1.3. As justificativas para o aumento foram submetidas à análise e aprovação de órgãos fiscalizadores ou controle interno?

3.2.2. Sobre a Especificidade da Composição de Custos

3.2.2.1. A planilha de composição de custos para o caminhão de coleta seletiva reflete corretamente os parâmetros aplicáveis, como:

- Custo do veículo.
- Encargos operacionais e manutenção.

3.2.2.2. Existe documentação técnica que demonstre como o custo do caminhão foi definido (ex.: cotações de mercado, referências técnicas)?

3.2.2.3. Os valores atribuídos aos veículos e componentes operacionais (manutenção, combustível) são compatíveis com a realidade operacional e práticas de mercado?

3.2.3. Sobre Indícios de Superfaturamento ou Sobrepreço

3.2.3.1. O custo unitário do caminhão está alinhado às tabelas oficiais (ex.: SINAPI, SICRO) ou a contratos similares realizados no setor público?

3.2.3.2. O aumento de 11,45% no valor apresenta evidências de discrepância significativa ou indicações de sobrepreço?

3.3. Metodologia Proposta

3.3.1. Revisão de Documentação Técnica

3.3.1.1. Solicitar memória de cálculo específica para o aumento de 11,45%, incluindo análises de custo de aquisição, operação e manutenção do caminhão.

3.3.1.2. Verificar justificativas relacionadas a mudanças no escopo ou atualizações de mercado.

3.3.2. Comparação com Referências Setoriais

3.3.2.1. Comparar os custos atribuídos ao caminhão com tabelas oficiais (SINAPI, SICRO) e benchmarks de mercado, ajustando para as condições locais e temporais.

3.3.2.2. Avaliar a proporcionalidade do aumento de 11,45% em relação às variações de preço no setor.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

3.3.3. Simulação de Cenários

3.3.3.1. Recalcular o custo total do caminhão com base em valores de referência, estimando possíveis economias ou impacto financeiro adicional.

3.4. Indicadores para Auditoria

3.4.1. Justificativa do Aumento (11,45%)

3.4.1.1. Documentação técnica que fundamente a necessidade do aumento.

3.4.1.2. Percentual de aumento comparado a índices de mercado e parâmetros setoriais.

3.4.2. Custo Específico do Caminhão

3.4.2.1. Diferença percentual entre o custo apresentado e tabelas referenciais (SINAPI, SICRO).

3.4.2.2. Proporção de custos operacionais (manutenção, combustível, etc.) no valor total.

3.4.3. Possíveis Superfaturamentos

3.4.3.1. Identificação de discrepâncias significativas em valores ou parâmetros de composição.

3.4.3.2. Montante adicional gerado pelo aumento de 11,45%.

3.5. Exemplo de Aplicação Prática

3.5.1. Justificativa do Aumento:

3.5.1.1. Percentual de aumento: 11,45%.

3.5.1.2. Documentação técnica: atualização de valores de aquisição e manutenção.

3.5.1.3. Discrepância identificada: aumento não proporcional à inflação setorial.

3.5.2. Custo do Caminhão:

3.5.2.1. Custo ajustado: R\$350.000.

3.5.2.2. Benchmark de mercado: R\$320.000.

3.5.2.3. Diferença: +9,38% em relação à média de mercado.

3.5.3. Superfaturamento e Impacto Financeiro:

3.5.3.1. Valor total contratado para caminhões: R\$10.500.000.

3.5.3.2. Valor estimado com base no mercado: R\$9.600.000.

3.5.3.3. Potencial de economia: R\$900.000,00.

4. Análise da Coleta e Transporte de Resíduos Vegetais e de Poda com Trituração

4.1. Objeto

Auditar o aumento de 50,72% na precificação do item no novo edital, verificando sua relação com a discrepância apontada



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

no índice de produtividade (39%) e avaliando o impacto financeiro potencial de uma readequação das estimativas.

4.2. Quesitação Refinada

4.2.1. Sobre o Aumento de 50,72% na Precificação

4.2.1.1. O aumento de 50,72% no preço do item foi justificado tecnicamente como necessário para corrigir ou readequar o índice de produtividade?

4.2.1.2. Existe documentação que demonstre a conexão entre o aumento e as estimativas revisadas de produtividade, incluindo projeções detalhadas?

4.2.1.3. Quais foram os componentes do custo (ex.: pessoal, equipamentos, manutenção, combustível) que mais contribuíram para o aumento do preço?

4.2.2. Sobre a Discrepância de 39% no Índice de Produtividade

4.2.2.1. A discrepância de 39% no índice de produtividade está fundamentada em dados históricos de operação ou em mudanças no escopo técnico do serviço?

4.2.2.2. Existe memória de cálculo que valide como essa discrepância foi quantificada e incorporada nas novas estimativas de custo?

4.2.2.3. O índice revisado de produtividade está alinhado às práticas de mercado e condições operacionais reais do serviço?

4.2.3. Sobre o Impacto Financeiro

4.2.3.1. Caso a discrepância de 39% no índice de produtividade tivesse sido corrigida, qual seria o valor estimado para o item?

4.2.3.2. Qual o montante potencial de economia caso as estimativas fossem ajustadas para um índice de produtividade mais alinhado às condições reais ou referências de mercado?

4.3. Metodologia Proposta

4.3.1. Revisão de Documentação Técnica

4.3.1.1. Solicitar e revisar memória de cálculo que justifique o aumento de 50,72%, detalhando como a discrepância de 39% no índice de produtividade foi tratada.

4.3.1.2. Verificar projeções técnicas que identifiquem a necessidade do aumento, incluindo custos detalhados por categoria (pessoal, equipamentos, insumos).



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

4.3.2. Validação do Índice de Produtividade

4.3.2.1. Comparar o índice de produtividade revisado com referências de mercado e dados históricos da contratante.

4.3.2.2. Avaliar se a discrepância apontada (39%) reflete condições operacionais reais ou alterações no escopo do serviço.

4.3.3. Cálculo de Impacto Financeiro e Simulação de Cenários

4.3.3.1. Recalcular o valor do item considerando um índice de produtividade readequado às condições reais.

4.3.3.2. Estimar o montante de economia potencial caso o índice de produtividade tenha sido superestimado ou inadequadamente ajustado.

4.4. Indicadores para Auditoria

4.4.1. Justificativa do Aumento (50,72%)

4.4.1.1. Documentação técnica que relacione o aumento à readequação do índice de produtividade.

4.4.1.2. Análise dos componentes do custo que mais contribuíram para o aumento.

4.4.2. Discrepância no Índice de Produtividade (39%)

4.4.2.1. Validação da discrepância com dados históricos ou projeções operacionais.

4.4.2.2. Comparação do índice ajustado com benchmarks de mercado.

4.4.3. Impacto Financeiro Total

4.4.3.1. Diferença entre o valor ajustado e o valor potencial com índice de produtividade readequado.

4.4.3.2. Estimativa de economia gerada pela correção da discrepância.

4.5. Exemplo de Aplicação Prática

4.5.1. Justificativa do Aumento:

4.5.1.1. Percentual de aumento: 50,72%.

4.5.1.2. Contribuição de componentes:

- Pessoal: +20%.
- Equipamentos: +25%.
- Combustível: +5%.

4.5.1.3. Discrepância: aumento excedente de 30% não justificado.

4.5.2. Índice de Produtividade:

4.5.2.1. Produtividade histórica: 10 toneladas/equipe/dia.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

4.5.2.2. Produtividade ajustada: 6 toneladas/equipe/dia.

4.5.2.3. Diferença: -40% na produtividade.

4.5.3. Impacto Financeiro:

4.5.3.1. Valor ajustado do item: R\$1.200.000.

4.5.3.2. Valor estimado com produtividade readequada: R\$850.000.

4.5.3.3. Potencial de economia: R\$350.000 (29% do valor ajustado).

5. Análise do Fornecimento de Trator Equipado com Roçadeira

5.1. Objeto

Auditar o aumento de 64,14% no valor do item, verificando se há justificativa técnica ou operacional plausível que sustente a readequação de custos.

5.2. Quesitação Refinada

5.2.1. Sobre a Justificativa para o Aumento de 64,14%

5.2.1.1. Existe documentação técnica que justifique o aumento de 64,14%, considerando fatores como atualização de mercado, alterações no escopo técnico ou mudanças operacionais?

5.2.1.2. Quais componentes específicos (ex.: aquisição, manutenção, operação) contribuíram para o aumento, e como foram calculados?

5.2.1.3. O aumento foi submetido à análise e aprovação por órgãos fiscalizadores ou de controle interno, e quais foram os pareceres emitidos?

5.2.2. Sobre a Composição de Custos

5.2.2.1. A planilha de composição de custos para o trator e a roçadeira inclui todos os parâmetros relevantes, como:

- Vida útil do equipamento.
- Taxas de depreciação.
- Custos de manutenção e operação.

5.2.2.2. Existe documentação técnica que comprove a adequação dos custos à realidade do mercado e às condições operacionais do serviço?

5.2.2.3. Os valores atribuídos aos equipamentos estão alinhados com tabelas oficiais (ex.: SINAPI, SICRO) e práticas do setor público?

5.2.3. Sobre Indícios de Superfaturamento ou Sobrepreço

5.2.3.1. O custo unitário do trator equipado com roçadeira está compatível com contratos similares e referências de mercado?



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

5.2.3.2. O aumento de 64,14% apresenta indícios de discrepâncias significativas ou sobrepreço?

5.3. Metodologia Proposta

5.3.1. Revisão Documental

5.3.1.1. Solicitar a memória de cálculo detalhada que justifique o aumento de 64,14%, analisando componentes como aquisição, manutenção, combustível e operação.

5.3.1.2. Verificar se a documentação técnica está em conformidade com tabelas oficiais (ex.: SINAPI, SICRO) e benchmarks de mercado.

5.3.2. Comparação com Referências Setoriais

5.3.2.1. Confrontar os valores atribuídos ao trator e à roçadeira com contratos similares em condições locais e temporais equivalentes.

5.3.2.2. Avaliar a proporcionalidade do aumento de 64,14% em relação a variações de preços no mercado.

5.3.3. Cálculo de Impacto Financeiro

5.3.3.1. Recalcular o custo total do trator com base em valores de referência, estimando possíveis economias.

5.3.3.2. Identificar o impacto financeiro de ajustes não justificados no custo global do contrato.

5.4. Indicadores para Auditoria

5.4.1. Justificativa do Aumento (64,14%)

5.4.1.1. Documentação técnica que fundamente a necessidade do aumento.

5.4.1.2. Percentual de aumento comparado a índices de mercado e parâmetros setoriais.

5.4.2. Composição de Custos

5.4.2.1. Diferença percentual entre valores contratados e tabelas referenciais (SINAPI, SICRO).

5.4.2.2. Proporção de custos operacionais no valor total.

5.4.3. Possíveis Superfaturamentos

5.4.3.1. Identificação de discrepâncias significativas em valores ou parâmetros de composição.

5.4.3.2. Montante adicional gerado pelo aumento de 64,14%.

5.5. Exemplo de Aplicação Prática

5.5.1. Justificativa do Aumento:

5.5.1.1. Percentual de aumento: 64,14%.

5.5.1.2. Componentes que contribuíram:

- Aquisição: +30%.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

- Manutenção: +20%.
- Combustível: +14%.

5.5.2. Custo do Trator e Roçadeira:

- 5.5.2.1. Custo ajustado: R\$500.000.
5.5.2.2. Benchmark de mercado: R\$400.000.
5.5.2.3. Diferença: +25% acima da média de mercado.

5.5.3. Impacto Financeiro:

- 5.5.3.1. Valor total contratado para tratores: R\$ 5.000.000.
5.5.3.2. Valor estimado com base no mercado: R\$ 4.200.000.
5.5.3.3. Potencial de economia: R\$ 800.000 (16% do valor contratado).

6. Sobre a Equivalência "Tonelada/Mês" vs. "Equipe/Mês"

6.1. Objeto

Verificar a transição da unidade de medição de "equipe/mês" para "tonelada/mês" no contrato analisado, avaliando os impactos financeiros, operacionais e possíveis inconsistências na composição dos custos, de forma a identificar indícios de superfaturamento, redistribuição artificial de valores e ineficiência operacional.

6.2. Quesitação Refinada

6.2.1. Sobre as modificações no parâmetro utilizado no novo edital

- 6.2.1.1. Quais critérios técnicos e financeiros embasaram as modificações que diminuíram a vida útil dos veículos?
6.2.1.2. Há documentação comprobatória que indique a realização de análises de viabilidade técnica, econômica e operacional para a transição?
6.2.1.3. A mudança foi aprovada por especialistas independentes ou órgãos fiscalizadores, como FIPE ou similares? Quais critérios foram validados?

6.2.2. Sobre os Impactos Operacionais

- 6.2.2.1. Após a adoção da unidade "tonelada/mês", quais indicadores de produtividade (toneladas transportadas por equipe) foram observados, e como eles se comparam aos valores históricos em "tonelada/mês"?
6.2.2.2. Quais foram as alterações no escopo operacional após a transição? O número de equipes ou equipamentos aumentou, e houve mudanças no volume médio transportado?



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

6.2.2.3. Há evidências de ociosidade operacional ou subutilização de equipes no modelo "equipe/mês"?

6.2.3. Sobre os Custos e Valores

6.2.3.1. Quais foram as alterações nos custos unitários e globais entre as duas metodologias, e qual o percentual de aumento registrado?

6.2.3.2. Os valores unitários ajustados respeitam os parâmetros de mercado e índices oficiais, como SINAPI ou SICRO?

6.2.3.3. Existe redistribuição de custos entre itens (como caminhões, salários ou equipamentos) que tenha sido realizada para justificar artificialmente o custo global do contrato?

6.2.4. Sobre Possíveis Irregularidades

6.2.4.1. Há indícios de que a transição para "tonelada/mês" tenha resultado em ajustes artificiais para mascarar aumentos no custo global do contrato?

6.2.4.2. Quais itens apresentam discrepâncias significativas entre o custo estimado no projeto básico e o custo efetivamente contratado?

6.2.4.3. O percentual de encargos sociais e trabalhistas aplicado está em conformidade com índices de mercado e convenções coletivas aplicáveis no período?

6.2.5. Sobre o Impacto Financeiro

6.2.5.1. Qual o impacto financeiro da transição no custo por tonelada efetivamente transportada?

6.2.5.2. Há indícios de aumento desproporcional em itens como veículos ou equipamentos, sem justificativa técnica ou operacional?

6.3. Metodologia Proposta

6.3.1. Reconstrução do Cenário Alternativo

6.3.1.1. Simular os custos e resultados caso o modelo "tonelada/mês" tivesse sido mantido, para estabelecer uma linha de base comparativa.

6.3.1.2. Comparar o custo por tonelada transportada nas duas metodologias, considerando produtividade e escopo operacional.

6.3.2. Validação de Custos Unitários e Globais

6.3.2.1. Revisar os valores unitários ajustados com base em tabelas oficiais (ex.: SINAPI, SICRO) e índices econômicos aplicáveis (INPC, IPCA).



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

6.3.2.2. Avaliar redistribuições de custos entre itens e identificar aumentos desproporcionais em valores específicos.

6.3.3. Auditoria de Indicadores Operacionais

6.3.3.1. Verificar a relação entre equipes alocadas, tempo de serviço e tonelagem transportada.

6.3.3.2. Calcular a produtividade média por equipe no modelo " tonelada/mês " e compará-la à média histórica de " equipe/mês".

6.3.4. Cruzamento de Dados com Documentação Oficial

6.3.4.1. Analisar a memória de cálculo do projeto básico e os relatórios de execução, identificando inconformidades ou justificativas insuficientes para as mudanças metodológicas.

6.3.4.2. Confrontar as aprovações de órgãos externos (se existirem) com os resultados operacionais e financeiros.

6.4. Indicadores para Auditoria

6.4.1. Justificativa para a Transição

6.4.1.1. Presença de documentação técnica que justifique a troca de metodologia.

6.4.1.2. Validação por órgãos fiscalizadores ou especialistas independentes.

6.4.2. Impactos Operacionais

6.4.2.1. Indicadores de produtividade média antes e após a transição.

6.4.2.2. Identificação de ociosidade ou subutilização de equipes.

6.4.3. Custos e Irregularidades

6.4.3.1. Diferença percentual nos custos unitários e globais.

6.4.3.2. Indícios de redistribuições artificiais ou aumentos desproporcionais.

6.4.4. Impacto Financeiro Total

6.4.4.1. Diferença entre os custos globais antes e após a transição.

6.4.4.2. Montante de economia potencial com correções de distorções.

6.5. Exemplo de Aplicação Prática

6.5.1. Justificativa da Transição:



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

6.5.1.1. Motivo alegado: maior controle operacional.

6.5.1.2. Documentação técnica: ausente ou insuficiente.

6.5.2. Impacto Operacional:

6.5.2.1. Produtividade histórica ("equipe/mês"): 15 toneladas/equipe.

6.5.2.2. Produtividade ajustada ("tonelada/mês"): 10 toneladas/equipe.

6.5.2.3. Diferença: -33% na produtividade.

6.5.3. Impacto Financeiro:

6.5.3.1. Valor total ajustado: R\$20.000.000.

6.5.3.2. Valor estimado com metodologia antiga: R\$15.000.000.

6.5.3.3. Potencial de economia: R\$5.000.000 (25% do valor ajustado).

7. Análise de Ajustes Percentuais e Unitários

7.1. Objeto

Avaliar se os valores unitários ajustados respeitam os parâmetros de mercado, índices oficiais aplicáveis (como INPC ou SINAPI), e identificar aumentos desproporcionais em itens específicos, como caminhões ou salários.

7.2. Quesitação Refinada

7.2.1. Sobre Conformidade com Parâmetros de Mercado

7.2.1.1. Os valores unitários ajustados estão alinhados com tabelas oficiais, como SINAPI ou SICRO, considerando as especificações técnicas e características do contrato?

7.2.1.2. Existem justificativas documentadas para desvios ou ajustes nos valores unitários em relação aos parâmetros de mercado?

7.2.1.3. Como os valores ajustados se comportam em relação a contratos semelhantes realizados no mesmo período e região?

7.2.2. Sobre Percentuais de Ajuste Aplicados

7.2.2.1. Qual o percentual de aumento aplicado a cada item (salários, caminhões, equipamentos, etc.) durante os ajustes realizados no contrato?

7.2.2.2. Esses percentuais estão de acordo com índices oficiais, como INPC ou índices setoriais aplicáveis ao período?

7.2.2.3. Houve aplicação de percentuais padronizados (por exemplo, +20%) sem análise individualizada das necessidades ou custos reais?



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

7.2.3. Sobre Aumentos Desproporcionais

7.2.3.1. Quais itens específicos apresentam aumentos percentuais acima da média geral do contrato?

7.2.3.2. Há justificativas técnicas ou operacionais para aumentos desproporcionais em itens como caminhões, resíduos ou salários?

7.2.3.3. Quais itens sofreram maior impacto percentual em relação ao custo inicial estimado no projeto básico?

7.2.4. Sobre Impacto Financeiro

7.2.4.1. Qual o impacto financeiro global dos ajustes percentuais no valor total do contrato?

7.2.4.2. Esses ajustes percentuais resultaram em aumento proporcional de produtividade ou benefícios operacionais?

7.2.4.3. Quais os custos adicionais decorrentes de itens com aumentos desproporcionais, como caminhões ou salários?

7.3. Metodologia Proposta

7.3.1. Identificação dos Itens Impactados

7.3.1.1. Revisar a planilha de custos do contrato, identificando os itens que sofreram ajustes percentuais.

7.3.1.2. Classificar os itens por categoria (salários, equipamentos, caminhões, etc.) para facilitar a análise comparativa.

7.3.2. Cálculo de Percentuais de Ajuste

7.3.2.1. Calcular o percentual de ajuste aplicado a cada item, comparando os valores originais e ajustados.

7.3.2.2. Estratificar os percentuais de aumento, identificando desvios em relação à média global do contrato.

7.3.3. Comparação com Índices Oficiais

7.3.3.1. Confrontar os percentuais de aumento com índices oficiais, como:

- INPC: Para reajustes salariais.
- SINAPI/SICRO: Para valores de equipamentos, insumos e serviços.
- Índices setoriais específicos: Para itens como caminhões e veículos operacionais.

7.3.4. Identificação de Aumentos Desproporcionais

7.3.4.1. Realizar uma análise detalhada de itens com aumento percentual acima da média.

7.3.4.2. Verificar a existência de justificativas técnicas documentadas para aumentos desproporcionais.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

7.3.5. Análise de Impacto Financeiro

7.3.5.1. Calcular o impacto global dos ajustes no valor total do contrato.

7.3.5.2. Simular o custo total do contrato sem os ajustes percentuais, para identificar a diferença financeira.

7.3.6. Benchmarking

7.3.6.1. Comparar os custos ajustados com contratos semelhantes em escopo, período e região.

7.3.6.2. Avaliar se os valores ajustados são compatíveis com práticas de mercado.

7.4. Indicadores para Auditoria

7.4.1. Percentual de Aumento por Item

7.4.1.1. Percentual de aumento para cada item (original x ajustado).

7.4.1.2. Média e desvio padrão dos ajustes percentuais aplicados.

7.4.2. Comparação com Referências

7.4.2.1. Diferença percentual entre valores ajustados e tabelas oficiais (SINAPI/SICRO).

7.4.2.2. Comparação com índices econômicos (INPC, IPCA).

7.4.3. Impacto Financeiro Total

7.4.3.1. Diferença entre o custo ajustado e o custo recalculado com base em parâmetros oficiais.

7.4.3.2. Percentual de economia potencial sobre o valor total do contrato.

7.5. Exemplo de Aplicação Prática

7.5.1. Salários:

7.5.1.1. Valor original: R\$10.000/mês.

7.5.1.2. Valor ajustado: R\$18.200/mês.

7.5.1.3. Percentual de aumento: 82%.

7.5.1.4. Referência INPC: 12% no período.

7.5.1.5. Diferença relativa: Aumento 70% superior ao índice oficial.

7.5.2. Caminhões:

7.5.2.1. Valor original: R\$300.000.

7.5.2.2. Valor ajustado: R\$450.000.

7.5.2.3. Percentual de aumento: 50%.

7.5.2.4. Referência SINAPI: Média de R\$320.000 para modelos similares.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

7.5.2.5. Diferença relativa: Aumento 40% superior à referência.

7.5.3. Impacto Financeiro Global:

7.5.3.1. Valor total ajustado: R\$12.500.000.

7.5.3.2. Valor recalculado com tabelas oficiais: R\$11.000.000.

7.5.3.3. Economia estimada: R\$1.500.000 (12% do valor total).

8. Análise de Persistência de Vícios Técnicos

8.1. Objeto

Avaliar as inconsistências técnicas relacionadas à composição de custos de veículos e equipamentos, e à presença de sobrepreços, garantindo conformidade com normas técnicas, regulatórias e práticas de mercado.

8.2. Quesitação Refinada

8.2.2. Sobre os Custos de Veículos e Equipamentos

8.2.2.1. Os custos unitários de veículos (ex.: caminhões, maquinário) estão compatíveis com tabelas oficiais, como SICRO e SINAPI, considerando especificações técnicas e padrões de mercado?

8.2.2.2. Os valores contratados para veículos incluem o cálculo de vida útil, taxas de depreciação e valor residual, conforme manuais técnicos e normativos aplicáveis?

8.2.2.3. Existe documentação que demonstre o processo de precificação de veículos e equipamentos, incluindo cotações ou referências de mercado que sustentem os valores contratados?

8.2.2.4. Os custos operacionais e de manutenção de veículos foram segregados corretamente e estão alinhados com os padrões de mercado e tabelas oficiais?

8.2.3. Sobre Sobrepreços Evidentes

8.2.3.1. Quais itens do contrato apresentam preços acima das tabelas oficiais (SINAPI, SICRO) ou de valores médios de mercado, considerando as especificações técnicas?

8.2.3.2. Existe documentação que justifique discrepâncias superiores a 10% entre os valores contratados e os de referência?

8.2.3.3. Quais itens apresentam maior impacto financeiro no



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

custo global devido ao sobrepreço, e como esse impacto é estratificado por categoria?

8.2.3.4. Há indícios de que os sobrepreços identificados estejam relacionados à redistribuição de valores entre itens para mascarar aumentos no custo total do contrato?

8.2.4. Sobre Conformidade com Normas e Regulamentos

8.2.4.1. A composição de custos e os valores ajustados estão em conformidade com as cláusulas contratuais, regulamentos setoriais e padrões estabelecidos para contratos dessa natureza?

8.2.4.2. Quais foram os procedimentos de aprovação ou validação das alterações de valores, e essas etapas foram submetidas à fiscalização ou auditoria externa?

8.2.4.3. Existem vícios técnicos documentados nos relatórios de execução ou na justificativa das alterações contratuais que possam ter impactado a transparência e a regularidade do contrato?

8.3. Metodologia Proposta

8.3.1. Documentação Técnica e Normativa

8.3.1.1. Solicitar e revisar memória de cálculo detalhada dos ajustes salariais e dos custos de veículos e equipamentos.

8.3.1.2. Confrontar os valores ajustados com normas contratuais e tabelas referenciais (SINAPI/SICRO).

8.3.2. Análise de Benchmarking

8.3.2.1. Comparar os itens contratados com contratos semelhantes realizados no mesmo período, escopo e região.

8.3.2.2. Avaliar a compatibilidade dos custos com práticas de mercado e regulamentações aplicáveis.

8.3.3. Avaliação de Impacto Financeiro

8.3.3.1. Calcular o impacto financeiro de cada ajuste (salários, veículos, equipamentos) no custo global do contrato.

8.3.3.2. Estimar as diferenças entre os valores contratados e os valores de referência, estratificando os itens com maior sobrepreço.

8.3.4. Investigação de Redistribuições

8.3.4.1. Verificar se houve redistribuição de valores entre itens como estratégia para mascarar aumentos no custo global.

8.3.4.2. Avaliar se as alterações percentuais realizadas



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

possuem justificativas técnicas e operacionais consistentes.

8.4. Indicadores para Auditoria

8.4.2. Custos de Veículos e Equipamentos

8.4.2.1. Diferença percentual entre valores contratados e tabelas oficiais (SINAPI, SICRO).

8.4.2.2. Cálculo de vida útil, taxas de depreciação e valor residual.

8.4.3. Sobrepreços

8.4.3.1. Percentual de discrepância por item e impacto acumulado no contrato.

8.4.3.2. Identificação de itens com maior impacto financeiro.

8.4.4. Impacto Financeiro Global

8.4.4.1. Estimativa de sobrepreço em relação ao custo total contratado.

8.4.4.2. Proporção de redistribuições que geraram aumentos artificiais.

8.5. Exemplo de Aplicação Prática

8.5.2. Custos de Veículos:

8.5.2.1. Valor ajustado: R\$500.000.

8.5.2.2. Referência de mercado (SINAPI): R\$400.000.

8.5.2.3. Diferença: +25%.

8.5.3. Impacto Financeiro Global:

8.5.3.1. Valor total ajustado: R\$10.000.000.

8.5.3.2. Valor estimado com tabelas oficiais: R\$ 8.500.000.

8.5.3.3. Potencial de economia: R\$1.500.000 (15% do valor total).

9. Análise do Impacto Financeiro

9.1. Objeto

Determinar o impacto financeiro das redistribuições de custos e ajustes percentuais aplicados ao contrato, avaliando a conformidade com parâmetros oficiais, identificação de distorções financeiras e potencial de economia.

9.2. Quesitação Refinada

9.2.1. Sobre Redistribuição de Custos



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

9.2.1.1. Qual o montante financeiro total redistribuído entre itens após os ajustes realizados no contrato?

9.2.1.2. As redistribuições de custos foram realizadas com base em critérios técnicos, operacionais ou financeiros documentados e justificáveis?

9.2.1.3. Os itens que sofreram redistribuição de custos apresentaram proporcionalidade em relação ao escopo, volume e complexidade das atividades contratadas?

9.2.1.4. Existe correlação entre as redistribuições e mudanças no volume de trabalho, na produtividade ou na qualidade operacional?

9.2.1.5. A redistribuição de custos resultou em aumento do custo global sem benefícios operacionais equivalentes?

9.2.2. Sobre Ajustes Percentuais

9.2.2.1. Qual o impacto financeiro total gerado pelos ajustes percentuais no contrato?

9.2.2.2. Os percentuais de ajuste global aplicados ao contrato estão alinhados com índices oficiais (INPC, IPCA, SINAPI) e com padrões de mercado do setor?

9.2.2.3. Quais itens específicos sofreram ajustes percentuais desproporcionais em relação à média global do contrato, e quais foram as justificativas documentadas?

9.2.2.4. Existe documentação técnica que comprove a análise de viabilidade econômica dos ajustes percentuais realizados?

9.2.2.5. Qual foi o impacto dos ajustes percentuais no custo-benefício operacional do contrato?

9.2.3. Sobre Economia Potencial

9.2.3.1. Qual seria a economia estimada no valor final do contrato se os custos fossem reavaliados com base em tabelas oficiais (SINAPI, SICRO) ou parâmetros objetivos de mercado?

9.2.3.2. Quais itens específicos representam maior oportunidade de redução de custos ao serem ajustados para valores de referência ou práticas de mercado?

9.2.3.3. Qual seria o impacto global na relação custo-benefício do contrato se as economias potenciais fossem implementadas?

9.2.3.4. Existe margem técnica e contratual para renegociar os itens com sobrepreço ou distorções identificadas?

9.3. Metodologia Proposta



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

9.3.1. Diagnóstico Inicial

9.3.1.1. Revisar detalhadamente todas as memórias de cálculo que embasaram as redistribuições de custos e ajustes percentuais.

9.3.1.2. Mapear os itens impactados por redistribuições e ajustes, categorizando-os por relevância financeira e operacional.

9.3.2. Auditoria da Redistribuição de Custos

9.3.2.1. Identificar as proporções redistribuídas entre categorias (salários, equipamentos, veículos, insumos).

9.3.2.2. Analisar a coerência das redistribuições com os parâmetros contratuais e com o escopo das atividades.

9.3.2.3. Verificar se as redistribuições resultaram em benefícios operacionais ou aumentos de produtividade.

9.3.3. Validação dos Ajustes Percentuais

9.3.3.1. Comparar os percentuais aplicados com índices oficiais e práticas do mercado.

9.3.3.2. Verificar a proporcionalidade dos ajustes em relação ao impacto operacional e financeiro.

9.3.3.3. Calcular a relação entre os ajustes e os benefícios entregues pelo contrato.

9.3.4. Simulação de Cenários

9.3.4.1. Recalcular o valor total do contrato utilizando parâmetros de mercado e tabelas oficiais (ex.: SINAPI, SICRO).

9.3.4.2. Estimar a economia potencial em um cenário de correção de sobrepreços e redistribuições indevidas.

9.3.5. Avaliação de Custo-Benefício

9.3.5.1. Comparar o impacto financeiro dos ajustes e redistribuições com os benefícios operacionais gerados.

9.3.5.2. Identificar itens com baixa relação custo-benefício que justifiquem renegociação.

9.4. Indicadores para Auditoria

9.4.1. Impacto das Redistribuições de Custos

9.4.1.1. Percentual do valor total redistribuído por categoria.

9.4.1.2. Correlação entre redistribuições e mudanças operacionais (ex.: aumento de equipes ou equipamentos).

9.4.2. Impacto dos Ajustes Percentuais

9.4.2.1. Percentual de aumento global do contrato.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

9.4.2.2. Diferença entre percentuais aplicados e índices oficiais (INPC, IPCA, SINAPI).

9.4.3. Economia Potencial

9.4.3.1. Diferença entre o custo ajustado e o custo recalculado com base em parâmetros oficiais.

9.4.3.2. Percentual de economia potencial sobre o valor total do contrato.

9.4.4. Custo-Benefício Operacional

9.4.4.1. Benefícios operacionais mensuráveis (ex.: produtividade, qualidade) versus impacto financeiro.

9.5. Exemplo de Aplicação Prática

9.5.1. Redistribuição de Custos:

9.5.1.1. Salários:

- Valor inicial: R\$1.000.000.
- Valor redistribuído: R\$1.820.000 (+82%).
- Impacto financeiro: R\$820.000 adicionais.

9.5.2. Ajustes Percentuais:

9.5.2.1. Caminhões:

- Valor inicial: R\$300.000,00
- Valor ajustado: R\$450.000 (+50%).
- Diferença em relação ao SINAPI: R\$130.000 (+40%).

9.5.3. Economia Potencial:

9.5.3.1. Valor total ajustado: R\$12.500.000.

9.5.3.2. Valor recalculado com tabelas oficiais: R\$11.000.000.

9.5.3.3. Economia estimada: R\$1.500.000 (12% do valor total).

10. Análise sobre a Vida Útil dos Veículos

10.1. Objeto

Auditar os parâmetros adotados para a vida útil dos veículos no novo edital, considerando a redução em relação ao edital anterior e a incompatibilidade com a estimativa de duração do próprio contrato.

10.2. Quesitação Refinada

10.2.1. Sobre as Modificações no Parâmetro Utilizado no Novo Edital

10.2.1.1. Quais critérios técnicos e financeiros embasaram as modificações que diminuíram a vida útil dos veículos?



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

10.2.1.2. Os ajustes respeitam os parâmetros de mercado e índices oficiais, como o SICRO?

10.2.1.3. Há justificativas documentadas que explicitem a decisão de reduzir a vida útil em relação ao edital anterior?

10.2.2. Sobre o Impacto Financeiro

10.2.2.1. Qual o impacto financeiro da redução da vida útil dos veículos?

10.2.2.2. Há indícios de aumento do valor global do serviço, sem justificativa técnica ou operacional?

10.2.2.3. Qual o montante de amortização projetado em comparação com as práticas anteriores e os índices oficiais?

10.2.3. Sobre a Amortização e Cálculo de Custos

10.2.3.1. A redução da vida útil resultou em taxas de depreciação aceleradas que aumentam o custo anual do serviço?

10.2.3.2. Qual o percentual de variação entre os custos amortizados no novo parâmetro e os previstos no edital anterior?

10.2.3.3. Existe superposição de custos em virtude da incompatibilidade entre a vida útil prevista e o prazo contratual?

10.2.4. Sobre a Metodologia

10.2.4.1. Qual foi a metodologia adotada para calcular a vida útil dos veículos no novo edital?

10.2.4.2. A metodologia foi compatível com diretrizes como as do SICRO e com contratos equivalentes na administração pública?

10.2.4.3. Foram realizadas comparações com contratos similares para verificar a adequação dos parâmetros?

10.2.4.4. Quais justificativas técnicas embasaram a escolha de novos índices de depreciação e amortização?

10.2.5. Sobre os Indicadores

10.2.5.1. Quais indicadores técnicos e financeiros foram utilizados para embasar a nova estimativa de vida útil?

10.2.5.2. Esses indicadores consideraram custos operacionais (manutenção, combustível, seguro) e projeções de substituição de frota?

10.2.5.3. Como os índices adotados para amortização e reposição de custos se comparam com padrões setoriais ou oficiais, como SICRO?



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

10.2.6. Sobre Exemplos e Boas Práticas

10.2.6.1. Existem exemplos de contratos licitatórios similares que adotem parâmetros de vida útil reduzida? Quais os resultados observados?

10.2.6.2. Há documentação de impacto financeiro em contratos semelhantes devido a alterações nos parâmetros de vida útil?

10.2.6.3. Outros contratos de municípios de porte semelhante adotam critérios mais próximos ao edital anterior ou ao novo?

10.3. Metodologia Proposta

10.3.1. Revisão Documental

10.3.1.1. Solicitar as justificativas técnicas detalhadas que embasaram a redução da vida útil dos veículos.

10.3.1.2. Analisar a compatibilidade das justificativas com índices normativos, como SICRO, e contratos similares.

10.3.2. Validação Financeira e Técnica

10.3.2.1. Recalcular as taxas de amortização considerando a vida útil do edital anterior e do novo edital.

10.3.2.2. Estimar o impacto financeiro da redução da vida útil no valor global do contrato.

10.3.3. Benchmarking e Comparação

10.3.3.1. Realizar comparações com parâmetros utilizados em contratos equivalentes no setor público.

10.3.3.2. Identificar discrepâncias e avaliar justificativas documentadas para possíveis variações.

10.4. Indicadores para Auditoria

10.4.1. Vida Útil dos Veículos

10.4.1.1. Comparação entre os parâmetros do novo edital e os do edital anterior.

10.4.1.2. Divergências entre os índices adotados e referências de mercado, como SICRO.

10.4.2. Impacto Financeiro

10.4.2.1. Percentual de aumento nos custos anuais devido à redução da vida útil.

10.4.2.2. Montante estimado de custo adicional gerado pela nova amortização.

10.5. Exemplo de Aplicação Prática

10.5.1. Vida Útil dos Veículos:



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público de Contas

10.5.1.1. Vida útil no edital anterior: 6 anos.

10.5.1.2. Vida útil no novo edital: 4 anos.

10.5.1.3. Discrepância: -33,33%.

10.5.2. Impacto Financeiro:

10.5.2.1. Valor total do contrato no edital anterior:
R\$10.000.000.

10.5.2.2. Valor total no novo edital com vida útil
reduzida: R\$13.000.000.

10.5.2.3. Aumento devido à redução da vida útil:
R\$3.000.000.

10.5.3. Comparação com Benchmarks:

10.5.3.1. Vida útil adotada no SICRO para caminhões: 7
anos.

10.5.3.2. Discrepância do novo edital em relação ao SICRO:
-42,86%.