



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

INQUÉRITO CIVIL Nº. MPPR-0030.19.001622-7 (DBCS)

DATA DA INSTAURAÇÃO: 17/12/2019

RESPONSÁVEL PELA INSTAURAÇÃO: SERGIO RICARDO CEZARO MACHADO

PRESIDENTE ATUAL: SERGIO RICARDO CEZARO MACHADO

MUNICÍPIO: CASCAVEL

REPRESENTANTE: FERNANDO BOTTEGA HALLBERG

REPRESENTADOS: CONTEMAR AMBIENTAL COMÉRCIO DE CONTAINERS LTDA, MUNICÍPIO DE CASCAVEL

ÁREA DE ATUAÇÃO: PATRIMÔNIO PÚBLICO

PALAVRA-CHAVE: LICITAÇÃO

DESCRIÇÃO DO FATO: Apurar supostas irregularidades ocorridas no Pregão Presencial nº 329/2018 e Ata de Registro de Preços nº 793/2018, resultando no direcionamento do procedimento licitatório para a empresa vencedora CONTEMAR AMBIENTAL COMÉRCIO DE CONTAINERS

1. Trata-se de Inquérito Civil instaurado em 17 de dezembro de 2019 com o objetivo de apurar supostos atos de improbidade administrativa e irregularidades ocorridas no Pregão Presencial nº 329/2018 e Ata de Registro de Preços nº 793/2018 em Cascavel/PR, voltado à contratação de empresa especializada para aquisição e instalação de lixeiras com sistema de contentores soterrados, resultando em eventual direcionamento e superfaturamento do



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

procedimento licitatório para empresa vencedora Contemar Ambiental Comércio de *Containers*.

Inicialmente, oficiaram-se: a) a Junta Comercial do Paraná para fornecer certidão de inteiro teor das empresas COMALI -Clev Limp Comércio de Materiais de Limpeza Ltda. e Mercado do Condomínio; b) as empresas investigadas para informarem se já teriam fornecido “contentores soterrados de carga traseira” e c) ao Município de Cascavel para encaminhar cópia do contrato originado pelo Pregão Presencial nº 329/2018.

Em resposta, o Município de Cascavel encaminhou manifestações da divisão de licitações, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e do Escritório de Compras Públicas de Cascavel (fls. 36/50 e mídia digital de fls. 41).

As empresas COMALI - Clev Limp Comércio de Materiais de Limpeza Ltda. e Mercado do Condomínio informaram, às fls. 51/52, que, até aquele momento, não tinham realizado o fornecimento de contentores soterrados de carga e já encaminharam propostas em procedimentos licitatórios realizados para aquisição deste objeto; sem, contudo, efetivamente participar dos certames, por motivos diversos.

Por sua vez, a Junta Comercial do Paraná forneceu os documentos solicitados às fls. 53/85.

Diante disso, determinou-se a notificação do denunciante para comparecer a esta Promotoria de Justiça a fim de prestar esclarecimentos a respeito dos fatos noticiados (fls. 87/88), tendo suas declarações sido registradas no termo de fls. 90 e na mídia digital de fls. 92.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

Após, o noticiante complementou a denúncia através da manifestação de fls. 93/99 e documentos de fls. 100/127.

Assim, oficiou-se novamente o Município de Cascavel para que informasse os integrantes da comissão de licitação responsável pelo pregão presencial nº 329/2018 e, ainda, os responsáveis pela pesquisa de preços de mercado. Da mesma forma, expediu-se ofício à empresa Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda. para que manifestasse no sentido de esclarecer a diferença dos valores propostos nos procedimentos licitatórios de mesmo objeto nos municípios de Cascavel e Guarapuava, dentre outras questões apontadas no feito pelo denunciante (fls. 129/135).

O Município de Cascavel encaminhou resposta às fls. 141/146 com as informações solicitadas, enquanto a empresa Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda. apresentou esclarecimentos às fls. 149/230.

Em seguida, o representante complementou o ofício nº 725/2019, apresentando novas informações a respeito dos fatos investigados (fls. 231/286-v). Além disso, comunicou o protocolo de representação relativa ao objeto do presente procedimento perante o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (fls. 288/306).

Às fls. 307/352, o ente municipal informou a instauração do processo administrativo nº 18751/2020 para apuração dos fatos noticiados a esta Promotoria de Justiça.

Nessa linha, este órgão de execução determinou que o Município de Cascavel manifestasse sobre as alegações do denunciante de fls. 231/306,



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

especialmente sobre a suposta ausência de deliberação do Conselho Municipal de Meio Ambiente para aquisição das lixeiras soterradas, a utilização da verba sem o suposto atendimento aos requisitos formais e a existência de produto similar no mercado, em custo muito inferior, que poderia substituir os contentores soterrados de carga (fls. 362).

Ademais, determinou-se a expedição de ofício ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, acerca da constatação de eventuais irregularidades na análise do procedimento licitatório realizado pelo Município de Cascavel, objeto do processo administrativo nº 79496/20, bem como a notificação do servidor Elmo Rowe Junior para oitiva (fls. 353/362).

O ente municipal atendeu ao solicitado às fls. 367/375 e mídia digital de fls. 376, enquanto o Tribunal de Contas liberou acesso ao processo nº 79496/20 às fls. 381/388 e mídia digital de fls. 389.

A empresa Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda., por meio de sua advogada constituída, apresentou novas manifestações, requerendo a juntada a) do parecer da Coordenadoria de Gestão Municipal do TCE-PR no processo nº 488807/19, no qual opinou pela improcedência da representação apresentada em desfavor dos Municípios de Cascavel e Guarapuava (fls. 391/398); b) da manifestação do Ministério Público de Contas no mesmo processo (fls. 400/405) e c) do Acórdão nº 3489/2020 que julgou pela ausência de irregularidades nas licitações dos Municípios de Guarapuava e Cascavel (fls. 409/416).

Regularizado o prazo do procedimento, determinou-se novamente a notificação do servidor Elmo Rowe Junior para oitiva *online*, via aplicativo *Skype* (fls. 418).



7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

Realizada a oitiva (fls. 423/424 e mídia digital de fls. 425), os autos vieram conclusos.

É o breve relatório. Passo a análise.

2. Compulsando detidamente os autos, verifica-se que o objeto do presente procedimento consiste no suposto direcionamento e superfaturamento do objeto licitado no Pregão Presencial nº 329/2018 para a aquisição e instalação de sistema de contentores soterrados a serem fornecidos pela empresa vencedora do certame, Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda., cuja proposta de preços foi registrada na ata nº 793/2018.

A denúncia e suas complementações apontaram diversos indícios de irregularidades no procedimento licitatório em questão (fls. 03/26, 100/127 e 231/286-v):

a) os orçamentos que instruíram a instauração do procedimento licitatório no Município de Cascavel não teriam sido realizadas de forma eficaz para garantir a estimativa de despesa da contratação, tampouco a avaliação da aquisição mais vantajosa e de sua economicidade, uma vez que foram apresentadas pelas empresas Mercado do Condomínio e Comali Clev Limp Comércio de Materiais de Limpeza Ltda, as quais concorreram entre si no certame e informaram, por meio de declarações quase idênticas, que não produziam este tipo de equipamento (contentores soterrados), de modo que não teriam apresentado preços concretos;

b) a empresa Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda., única participante que fornecia o produto nas especificações exigidas, foi vencedora do



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

certame e o valor de sua proposta para o item constou na ata de registro de preços homologada no Município de Cascavel;

c) A pesquisa de mercado e a especificação do objeto da licitação (pregão presencial nº 329/2019) teriam direcionado a contratação da empresa Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda., sugerindo a existência de acerto anterior entre o Poder Público e a referida empresa e a realização de “licitação fictícia”;

d) a justificativa da administração municipal ao optar pela aquisição de contentores soterrados não teria se concretizado após a instalação dos referidos equipamentos;

e) no procedimento licitatório de mesmo objeto realizado em Guarapuava/PR (tomada de preços nº 18/2017), a empresa Mercado do Condomínio, ao encaminhar sua proposta para participar de procedimento licitatório no Município de Guarapuava, teria enviado cópia para integrante da empresa Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda., sua concorrente, o que sugere a possibilidade de ajuste de preços também entre as licitantes, o que poderia configurar a formação de cartel;

f) a decisão de aquisição de contentores soterrados não passou pela deliberação do Conselho Municipal de Meio Ambiente;

g) a instalação de caixa de concreto, que, segundo o edital do pregão, seria de responsabilidade da fornecedora dos contedores soterrados, ao que tudo indica, foi realizada pelo próprio Município de Cascavel;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

h) a falta de planejamento para a instalação dos contentores soterrados adquiridos, especialmente no calçadão da Avenida Brasil, teria gerado desperdício de dinheiro público;

i) mesmo ciente de que somente a empresa Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda. poderia fornecer os contentores soterrados nas especificações discutidas no projeto de containerização da coleta, o Prefeito Municipal optou pela realização de procedimento licitatório em vez de dispensa de licitação, supostamente para não levantar suspeitas das irregularidades apontadas;

j) o custo da proposta de preços da empresa Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda. é muito superior a produtos similares no mercado, considerando que os contentores soterrados adquiridos pelo Município de Cascavel, de mil litros, é de R\$ 85.000,00 por cada conjunto de duas lixeiras, enquanto o contentor do sistema da empresa Sotkon, é de R\$ 35.000,00, cada contêiner de três mil litros.

O Município, desde sua primeira resposta, justificou que (fls. 36/50, 141/146, 307/352 e 367/375):

a) o projeto de containerização da coleta de resíduos está proposto no Plano Municipal de Coleta Seletiva de Cascavel desde abril de 2015, sendo que, após avaliadas as alternativas e tecnologias disponíveis, sem nenhum custo adicional ao Município, optou-se pela implantação de sistema composto basicamente por: boca, plataforma, estrutura de elevação e pré-fabricados de concreto (fls. 43);



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

b) na pesquisa de mercado, a Secretaria obteve apenas um orçamento para a execução dos serviços devido à especificidade do produto e a compatibilidade com o atual sistema de coleta de lixo de resíduos sólidos do município, não havendo necessidade de alterações e/ou aditivos no atual contrato de limpeza pública (fls. 43);

c) com o intuito de suplementar o processo licitatório, tendo em vista a inexistência de três orçamentos, realizou-se uma nova pesquisa por fornecedores, por meio da qual foram indicadas as empresas Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda. e a empresa Aber Move, com sede em Portugal (fls. 43);

d) o plano de coleta soterrada na área central do Município, que faz parte do plano de governo da atual administração, prevê a implantação de um sistema de coleta de carga traseira por içamento, o qual exigiria, além dos valores de aquisição e instalação de contêineres, a aquisição de veículos de coleta (no mínimo, dois) e os custos de operação e manutenção dos equipamentos de coleta, investimento aproximado de oitocentos mil a um milhão de reais, o que inviabilizava a implantação do sistema (fls. 371);

e) a tecnologia disponibilizada pela Sotkon, por se tratar de sistema que utiliza munck para içamento da carga, ainda seria necessário um aditivo contratual com a empresa de limpeza pública de aproximadamente R\$ 260.000,00, apenas para a adaptação dos caminhões de coleta (fls. 372), a capacitação técnica dos operadores conforme a norma NR11, de modo que a implantação desse sistema também ficaria comprometida em termos de limite orçamentário e em áreas próximas a redes de energia e arborização urbana devido ao espaço necessário para executar a operação (fls. 371);



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

f) a empresa Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda. apresentou seu sistema de coleta soterrada de resíduos a Secretaria Municipal de Meio Ambiente em 2017, quando foi avaliada e discutida a possibilidade de sua implantação pela Secretaria juntamente a empresa responsável pela limpeza pública (fls. 372);

g) somente após estudos técnicos, o Município optou por substituir o sistema de coleta já implantado no calçadão pelo sistema soterrado/mecanizado, levando em consideração principalmente a frota de veículos coletores disponíveis para a coleta, que dispensavam adequações significativas para o sistema escolhido, minimizando custos de implantação e aquisição de outros equipamentos (fls. 372/373);

h) após a implantação dos equipamentos de coleta soterrada, o Município promoveu ampla divulgação sobre as alterações no sistema de coleta de resíduos da área do calçadão, incluindo também a coleta seletiva diária, no respectivo roteiro, sem custos adicionais ao Município (fls. 373);

i) quanto à utilização dos recursos provenientes do Fundo Municipal do Meio Ambiente, quando da aprovação do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, algumas ações possuem caráter genérico para a aplicação de projetos e ações que já foram deliberadas anteriormente pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, o que facilita a tramitação dos procedimentos de compra, de forma que a implantação do sistema já havia sido objeto de deliberação pelo conselho quando da apresentação dos projetos de PPA e da LDO (fls. 374).

A empresa Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda., por sua vez, apresentou os seguintes esclarecimentos (fls. 149/230, 391/398 e 409/416):



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

a) a diferença entre os valores licitados nos Municípios de Guarapuava e Cascavel ocorreu em virtude dos seguintes aumentos: **a.1)** preço global do equipamento, **a.2)** custo com de transporte, tendo em vista a greve dos caminhoneiros em maio de 2018, **a.3)** custos referentes à importação, considerando a variação cambial do período, **a.4)** política interna da empresa, que gerou reajuste anual de 5%, **a.5)** custo com instalação e **a.6)** custo com fornecedores dos materiais necessários para a instalação, como caixa de concreto, caixa metálica e elevador, bem como das modalidades de licitação adotadas e pelo volume licitado por cada Município (fls. 150/154);

b) a diferença de valores constante da pesquisa de mercado e da proposta (quatro conjuntos de contêineres de polietileno com capacidade de 1000L cada, pelo valor de R\$ 85.000,00 a unidade (fls.13 do procedimento licitatório) e 02 conjuntos pelo mesmo valor (fls. 144 do Pregão Presencial nº 329/2018)) não é real, uma vez que cada conjunto é composto por duas bocas e dois contentores, sendo que a proposta encaminhada pela empresa se ateu à quantidade descrita no termo de referência, que especifica dois conjuntos de contêineres, enquanto a pesquisa de mercado revelou a quantidade de equipamentos composta por dois conjuntos, isto é, quatro contentores, com o valor unitário de cada conjunto (fls. 157).

Com efeito, os questionamentos do representante quanto aos valores investidos para aquisição das lixeiras subterrâneas e a real eficiência destas para a sociedade refletem matéria concernente à discricionariedade da administração pública, a qual, de acordo com a necessidade e conveniência, poderá tomar decisões com a finalidade de executar o plano de ações formatado nas leis orçamentárias.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

Nesse contexto, restou a esta especializada apurar apenas se houve direcionamento da licitação ou superfaturamento do objeto licitado, ao que a análise da Corte de Contas corrobora para sua elucidação.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na fundamentação do Acórdão nº 3489/2020, concluiu pela inexistência de suporte fático e documental às alegações tecidas na representação que alega direcionamento da licitação para a contratação da empresa Contemar Ambiental Comércio de Containers e superfaturamento no valor que constou da Ata de Registro de Preços nº 793/2018 e que foi pago pela aquisição de contentores soterrados pelo Município de Cascavel.

Quanto ao suposto direcionamento de licitação em benefício da empresa Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda, verificou-se que a referida empresa detém atestado de exclusividade para a comercialização de seus produtos, o que levou ao afastamento das empresas que até aquele momento os comercializavam, a saber a COMALI – CLEV Limp Comércio de Materiais de Limpeza Ltda. e Mercado do Condomínio.

Nesse ponto, segundo o parecer da Coordenadoria de Gestão Municipal (fls. 393/398), à época de abertura da primeira licitação (tomada de preços nº 18/2017 do Município de Guarapuava), as empresas Comali e Mercado do Condomínio comercializavam os contentores soterrados produzidos pela Contemar, mas contra quem, no ambiente competitivo próprio aos certames públicos, não tinham condições de concorrer, tanto que não participaram ativamente de nenhum dos dois processos de contratação impugnados na representação, tendo atuado apenas na fase de pesquisas de preço.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

Além disso, o parecer ressaltou que para a configuração do crime tipificado no artigo 90 da Lei nº 8.666/93, não bastava o conluio ofensivo à competitividade do certame, do qual sequer há indícios que permitam sua constatação, mas também o dolo específico dirigido a obtenção de vantagem decorrente da adjudicação fabricada do objeto licitado, não sendo possível conjecturar quais benefícios essas empresas teriam auferido irregularmente com o conluio que se lhes imputou (fls. 397).

Em relação ao desvio de finalidade nas verbas utilizadas pelo Município de Cascavel, tendo em vista a utilização de verbas oriundas do Fundo Municipal do Meio Ambiente, ponderou-se que a inexistência de regulamentação específica não macula a utilização da receita em questão para a finalidade pretendida pelo município.

Nesse ponto, o parecer da Coordenadoria de Gestão Municipal resalta que a utilização dos recursos depositados no Fundo Municipal do Meio Ambiente não foi regulamentada, podendo ser destinada livremente no âmbito das políticas voltadas ao meio ambiente, de forma que a aquisição de contentores soterrados, voltadas à promoção do asseio em logradouros públicos revela a execução de política em prestígio à manutenção do meio ambiente, sobretudo considerando que o projeto de containerização da coleta estava previsto desde o plano plurianual pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e plano de governo da atual administração (fls. 398).

Por fim, o Sr. Elmo Rowe Junior prestou as seguintes declarações na oitiva constante da mídia digital de fls. 425:



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

“No início do primeiro mandato do prefeito Paranhos, quando o Secretário ainda era o Juarez Luiz Berté, o representante dessa empresa Contemar fez uma visita a Secretaria e o Secretário nessa época aí tinha pedido que eu o atendesse para conhecer o que era o produto que eles estavam apresentando. Então lá em meados de 2017 eu tive conhecimento do que era o produto que a Contemar vendia, que era os contentores soterrados. Paralelo a isso, o que existia no plano de governo do prefeito? Ele já tinha no plano de governo dele, deve estar até nos autos, porque eu devo ter enviado uma cópia, a intenção de fazer um sistema de coleta soterrada no calçadão do Município. A partir daquele momento, a gente começou a estudar a viabilidade da implantação desse sistema de coleta soterrada, levando em consideração até o plano de governo que era do primeiro mandato do prefeito Paranhos. Na sequência desse estudo, a gente fez algumas reuniões até com o pessoal da empresa que fazia e ainda faz o sistema de limpeza pública aqui do município, para ver se eles teriam viabilidade de se implantar esse sistema que foi apresentado pela Contemar sem a necessidade de algum aditivo contratual ou aquisição de outros equipamentos que acabassem onerando o processo. A partir desse momento, a empresa falou que conseguiria fazer essa coleta, então o município, a partir disso, começou a fazer o estudo de viabilidade na parte física. Então acho que no processo eu também coloquei que algumas vezes a gente, com o pessoal da Secretaria de Obras e com o instituto de planejamento do Município, lá na área do calçadão, porque ele já tinha feito uma intervenção, que era na parte do PDI, para ver se nos locais que tinham sido colocados aqueles contêineres metálicos, de carga traseira, tinha a possibilidade de se implantar esses novos contentores soterrados. Aí isso foi progredindo e progredindo até que lá em meados de fevereiro, março, foi em 22 de fevereiro de 2018, a primeira proposta para a aquisição desses equipamentos. Então a Sônia recebeu esse e-mail e lá em março de 2018 ela me repassou a proposta da empresa, então a gente começou a decidir como ia fazer esse procedimento licitatório. A diferença que teve entre a proposta que nos foi apresentada em março e a proposta anexada ao edital, que está no processo do edital, foi uma sugestão que até eu que coloquei, que a empresa deveria fornecer quatro contêineres daqueles de plástico, que fariam parte do conjunto, não só dois, como seria o conjunto original, para que qualquer procedimento de limpeza ou manutenção, a gente tivesse material sobressalente. Então na proposta original da empresa ficaria cada conjunto com dois contêineres de plástico instalados e dois



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

contêineres de reserva para se futuramente precisasse fazer algum processo de manutenção, a gente pudesse ir com o caminhão, tirar da plataforma, erguer a plataforma, tirar o contêiner e colocava dois contêineres limpos e ia embora. Isso foi acontecendo até que, em 22 de junho, que também está nos autos, a gente conseguiu encaminhar a nossa requisição de compra, então o nosso orçamento já tinha sido o primário, feito em fevereiro, daí esse com os quatro contêineres em meados de junho e a gente fez a nossa requisição de compra no dia 2 de junho. Esse processo, Dr., ficou parado lá no gabinete, se o sr for olhar a cronologia dos autos, porque como a gente só tinha uma proposta, alguns técnicos lá do gabinete do prefeito que ficou procurando alguma alternativa, de pesquisar outros equipamentos similares ou outras empresas que pudessem fornecer, o que não aconteceu. Aí em meados lá de agosto, o Secretário que assumiu a pasta, o Rômulo Quintino, pediu que a gente pegasse esse processo de volta, fizesse uma reunião com o departamento jurídico do município, para ver como a gente poderia dar continuidade ao processo, porque tinha a intenção, até por causa do plano de governo, de se instalar esse sistema de coleta soterrada dentro do município. Depois dessa reunião, (...) por orientação do departamento jurídico, o que eu acabei fazendo, na verdade? Fiz uma pesquisa no google, sobre os dispositivos que tinha de carga traseira, até esta anexa no processo e utilizei uma pesquisa de mercado, um modelo que a gente adotou, em parceria com o departamento jurídico, que o equipamento que a gente estava procurando, até pela viabilidade que se tinha para a instalação naquele momento, porque o único equipamento que a gente teria encontrado e a única empresa que a gente teria encontrado é a Contemar. Então para dar início ao procedimento licitatório, se utilizou o orçamento que foi atualizado em junho, nossas duas pesquisas de mercado e essa pesquisa que eu fiz na internet. Aí o processo licitatório seguiu (...) Mas, na verdade, não existiu direcionamento, porque o equipamento que se adaptava para o momento, de melhor custo-benefício, seria esse equipamento da Contemar. Como na época também eles não tinham ainda um documento que dissesse que eles eram exclusivos desse tipo de coisa, o Município prosseguiu com o processo licitatório, até porque se houvesse alguma outra empresa ou algum outro empreendedor que achasse que poderia fazer um produto similar, pudesse participar da concorrência. E a questão do equipamento, se o senhor reparar bem no plano de governo do prefeito, o senhor vai ver que o equipamento que está proposto lá era o equipamento que o Fernando [representante] colocou no



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

processo como sendo mais barato. O que acontecia? Se a gente adotasse a técnica que estava sendo proposta inicialmente, o município teria duas alternativas: ou a aquisição dos veículos de dois equipamentos, porque só com um a gente não conseguiria trabalhar, com mais os contentores, daí o custo passaria de milhão, porque a gente teria que comprar dois veículos com o suporte de poliguindaste para fazer os ajustamentos dos contêineres, caso que não aconteceria se a gente adquirisse o equipamento da Contemar, porque era uma adaptação, uma tomada hidráulica do caminhão, simples, que deveria custar em torno de 800 reais, e a instalação do equipamento do *lifter*, que a gente chama, que seria para fazer o tombamento do contêiner plástico para os veículos. Até pela quantidade de pontos que a gente teria no calçadão ficaria inviável, tecnicamente não, mas financeiramente sim, se colocasse dois equipamentos da forma como tava proposto inicialmente, em relação aos equipamentos que a gente adquiriu com a Contemar. Segunda etapa, se a gente tivesse feito um aditivo contratual junto a empresa, o que aconteceria? 31 de dezembro agora finda o contrato de empresa pública, o município para o próximo edital teria que prever no orçamento básico a aquisição de dois novos caminhões. Então a gente acabaria pagando duplamente para duas empresas ou para uma empresa só a aquisição e a operação desses novos equipamentos, que são operações totalmente diferentes uma da outra. (...) No calçadão, a gente tinha 8 ou 9 daqueles contêineres metálicos, que são usais na coleta convencional em condomínio. Primeiramente, a gente tinha a intenção de substituir todos esses contêineres metálicos por equipamentos soterrados, para melhorar a questão visual. Se reparar aí no fim do ano, o tamanho do problema que a gente continua tendo com o transbordamento desse contêiner metálico. Então a intenção primária era substituir esses 8 e ficar com mais, a requisição 1470, a gente tinha uma previsão de instalação de 12 módulos daquele, mas gradativo, até por experiência, para ver como se comportaria e o uso perante a população. (...) Então seria uma instalação gradativa até para ver se a população se adaptava, mas veio toda aquela crítica, na verdade, eu vou falar na minha opinião, se desfez de uma coisa que seria interessante. A administração, o prefeito até teria a intenção de colocar em alguns territórios, mas acabou que esse registro de preços findou lá no final de 2019 e o município só adquiriu esses quatro conjuntos. (...) Nós temos alguns pontos descobertos do equipamento. Se pegar a planta que a gente pensou no início, que era substituir o contêiner metálico, a gente praticamente substituiu a metade. Esses



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

módulos têm na verdade 800 litros, quase um métrico cúbico, a mais de capacidade volumétrica em relação àqueles contêineres metálicos que a gente tem. Eles estão sendo utilizados, o pessoal da coleta faz o içamento deles e a descarga dentro do caminhão, mas a gente tem ainda uma parcela desses contêineres metálicos, que acabam sendo utilizados pela população. Então, nos locais em que tem apenas os contêineres soterrados, a população acaba usando mais, onde tem os contêineres aéreos, acaba se usando mais lá, até porque a pessoa não vai lá no contêiner soterrado abrir uma gaveta para colocar o material dentro dela, sendo que ela tem um dispositivo aéreo ali no local. O uso está acontecendo, o equipamento funciona, está em operação há mais ou menos dois anos. Não tem problema de manutenção. Então a Contemar até o fim do ano se propôs a vir fazer uma manutenção corretiva em todos eles, que é um procedimento que eles estão adotando, sem custo para o município. Então possivelmente início de fevereiro, até o fim do mês eles devem vir fazer essa manutenção. E os equipamentos estão sendo utilizados. Logicamente que a gente tem esse perímetro descoberto ainda. Por causa de toda essa crítica, o prefeito acabou desistindo de fazer a aquisição de novos equipamentos. (...) O que acabou acontecendo no nosso município foi uma desconstrução do projeto e do equipamento. O equipamento é funcional. Você acaba protegendo o lixo da chuva, de catadores, de animais. A operação dele é bem tranquila, que é o próprio coletor que faz a operação do caminhão compactador. Então para a realidade que a gente tinha de coleta, o equipamento é muito funcional. Tecnicamente o principal diferencial [entre os dois sistemas de contentores soterrados – do plano de governo e do fornecido pela Contemar] é o caminhão da coleta, esse equipamento que aqui era proposto pelo Fernando é o equipamento poliguindaste, equipamento do tipo munck, a gente não teria disponível para o momento nenhum equipamento daquele lá, ou ele teria que ser adaptado num veículo da coleta que nós teríamos disponível até hoje, ou o município teria que adquirir o equipamento inteiro, e o caminhão compactador já com o poliguindaste, com o munck. O custo para adquirir era muito elevado e o custo para fazer o aditivo contratual para se fazer essa operação, até pelo prazo de execução que a gente teria ainda de contrato, era muito elevado. Coisa que não aconteceria se a gente fizesse a aquisição dos contentores da Contemar, com essa pequena adaptação que não teve nenhum custo para o município, no veículo da coleta, que é uma tomada hidráulica, um cabo hidráulico ligado no sistema hidráulico do caminhão. Então operacionalmente o que aconteceria? A coleta desse sistema



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

proposto teria que ter esse sistema de poliguindaste para fazer o içamento do contêiner, de dentro do dispositivo soterrado, a tampa desse dispositivo, se não me engano, também teria que ser aberta manualmente, então teria que descer o coletor, abrir a tampa, viria o cara com se fosse um munck para fazer a descarga como no equipamento convencional, faria o içamento desse contendor de dentro desse dispositivo soterrado para depois fazer a descarga no veículo, coisa que tecnicamente não acontece no dispositivo que a gente colocou, é uma hidráulica, ele levanta a plataforma, o coletor opera como se ele estivesse operando com o contêiner metálico, a única diferença é que daí a empresa teve que colocar na traseira do veículo dela o equipamento que chama lifter que é para fazer o tombamento desse dispositivo desse contêiner de plástico. (...) Tudo que foi feito, foi feito levando um estudo técnico, a gente teve muita conversa com várias secretarias até com o próprio departamento jurídico para ver como prosseguiria. Ninguém fez nada sozinho, a gente teve um procedimento de transição de secretários durante esse processo, se o senhor pegar a gente começou com o Juarez Berté, depois teve o doutor Letírio, na sequência tivemos o Rômulo Quintino e quem assinou a nota de empenho e pagou o equipamento foi o Secretário Wagner. Então na grande maioria das pessoas que estiveram envolvidas, eu me envolvi um pouco num primeiro momento, até para auxiliar o pessoal em como adaptar o termo de referência a nossa realidade, se esse equipamento poderia ser implantado aqui. Então foram todos os funcionários da secretaria que conduziram desde o início do estudo até a implantação do dos dispositivos. (...)" (mídia digital de fls. 425).

Assim, compulsando detidamente a documentação referente ao procedimento licitatório em tela, **NÃO** foi possível identificar, pela análise dos aspectos formais do certame, qualquer irregularidade hábil a contaminá-lo, tampouco se vislumbra a prática de qualquer infração penal ou ato ímprobo por parte dos agentes públicos envolvidos ou da licitante vencedora.

Nessa direção, destaca-se, de forma individualizada, a análise feita, vejamos.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

Com efeito, denota-se que o projeto de containerização da coleta foi elaborado e executado em conjunto pela Secretaria do Meio Ambiente, pela Secretaria de Planejamento e pelo próprio Chefe do Poder Executivo, que previa a implantação do sistema de contentores soterrados em seu plano de governo.

Em que pese o próprio servidor incumbido da pesquisa de mercado e de acompanhar a implantação do projeto, Elmo Rowe Junior, tenha informado que a empresa Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda. era a única a fornecer contentores soterrados nas especificações informadas no termo de referência do Pregão Presencial nº 329/2018, tal restrição do objeto envolveu um estudo de viabilidade técnica e orçamentária da implantação dos contentores soterrados no Município de Cascavel e não o conluio para o direcionamento do procedimento licitatório.

Em seu depoimento perante esta promotoria especializada, Elmo Rowe Junior inclusive ressaltou que no plano de governo do Prefeito Municipal constava projeto de implantação da tecnologia da empresa Sotkon, mencionada pelo representante como opção menos onerosa para a administração. No entanto, durante o estudo de implantação e pesquisa de mercado, verificou-se que tal sistema teria um custo global muito maior para o Poder Público, na medida em que importaria em aditivo contratual com a empresa de limpeza pública para a aquisição de novos veículos de coleta, sendo que, ao fim de seu contrato, em dezembro de 2021, ainda seria necessário limitar o objeto do procedimento licitatório para a contratação de nova empresa de limpeza urbana, a fim de garantir a contratação de empresa que dispusesse dos equipamentos necessários para realizar a coleta conforme o sistema de içamento e poliquindaste.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

Por sua vez, a tecnologia da empresa Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda. somente exigia a adaptação dos caminhões de coleta que a empresa de limpeza urbana já tinha com uma tomada hidráulica, o que, segundo Elmo Rowe Junior, não teve nenhum custo adicional para o Município.

Na verdade, os argumentos do depoimento de Elmo Rowe Junior aliado à documentação enviada pelo Município demonstra que a viabilidade orçamentária de implantação do projeto, com o menor custo possível para o ente público, foi o ponto crucial da escolha da administração pelos contentores soterrados da empresa Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda, o que contesta frontalmente a ocorrência de direcionamento e/ou superfaturamento do objeto.

Em adição a isso, embora representantes da empresa tenham apresentado o produto perante a administração municipal na fase de pesquisa de mercado, não há evidência de ajuste prévio, uma vez que, também segundo o servidor Elmo, o Município realizou procedimento licitatório para possibilitar a participação de outras empresas que comercializassem os mesmos produtos, o que somente não se concretizou em virtude de as condições propostas pela empresa Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda. inviabilizarem a concorrência de outras empresas, que comercializavam produtos fornecidos por ela e, por isso, apresentavam preço muito acima de sua proposta.

Nesse contexto, quanto ao valor dos produtos, vale dizer que além de toda a análise orçamentária demonstrada pelo município, considerando não apenas o valor dos contentores soterrados, mas de todos os equipamentos necessários para a implantação do sistema, não se vislumbra nenhum indício de superfaturamento do objeto.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

Importante salientar que a empresa esclareceu satisfatoriamente a diferença de valores constante na pesquisa de mercado e na proposta — 04 conjuntos de contêineres de polietileno com capacidade de 1000L cada, pelo valor de R\$ 85.000,00 a unidade (fls.13 do procedimento licitatório) e 02 conjuntos pelo mesmo valor (fls. 144 do Pregão Presencial nº 329/2018) —, informando que cada conjunto é composto por duas bocas coletoras e dois contentores soterrados, sendo que a proposta encaminhada pela empresa se ateuve à quantidade descrita no termo de referência, que especificou dois conjuntos de contêineres, enquanto a pesquisa de mercado continha a quantidade de equipamentos composta por dois conjuntos, isto é, quatro contentores soterrados, com o valor unitário de cada conjunto (fls. 157).

Em tempo, por oportuno, vale salientar que a justificativa do projeto de containerização da coleta no Município de Cascavel, embora questionada pelo representante FERNANDO BOTTEGA HALLBERG, apresenta-se razoável diante das políticas de meio ambiente locais, já que consiste em forma eficiente e viável de proteger os resíduos sólidos da exposição à chuva e aos cidadãos em momentos de lazer no calçadão da principal avenida do Município, assim como do acesso a animais e a catadores de lixo não cadastrados ao projeto de coleta seletiva da empresa de limpeza pública, dentre outras situações que acabam por dificultar o processo de saneamento básico e limpeza urbana.

Ou seja, a atuação do representante FERNANDO BOTTEGA HALLBERG, reconhecidamente infundada pelo TCE-PR, salvo melhor juízo, acabou por inibir uma boa iniciativa da Administração Pública Municipal no que diz respeito à sua política de proteção ao meio ambiente, já que esta deixou de adquirir e implantar outros containers cotados no procedimento licitatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

Especialmente no tocante à alegação de superfaturamento do objeto licitado, impende ressaltar que, além do estudo apresentado pelo Município para a escolha dos produtos fornecidos pela empresa Contemar Ambiental Comércio de Containers Ltda., que não se limita exclusivamente ao preço dos contentores soterrados, mas à viabilidade orçamentária da implantação do sistema, como já exposto, verifica-se que a explicação da empresa para as diferenças dos valores constantes das propostas apresentadas nos procedimentos licitatórios realizados em Guarapuava e Cascavel, em fevereiro e março de 2018 (respectivamente) são suficientes para demonstrar que o preço da proposta não exorbita ao de mercado.

O preço de mercado é variável conforme o ambiente comercial que se estabelece, decorrendo do número de ofertantes, qualidade do produto ou serviço, número de interessados na aquisição do insumo, distância de transporte, disponibilidade de matéria-prima, taxa cambial, etc.

Inclusive, todos esses fatores, dentre outros, foram mencionados pela empresa às fls. 150/154, quando demonstrou as variáveis incidentes na proposta apresentada no pregão presencial nº 329/2018, do Município de Cascavel, em detrimento do anteriormente ofertado perante a Tomada de Preços nº 18/2017, do Município de Guarapuava.

Ante às informações contidas nos autos, verifica-se, portanto, que a licitação impugnada pelo representante **não apresentou vícios formais**, não havendo falar-se em violação da impessoalidade e da isonomia dos certames.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

Outrossim, não foram colhidos quaisquer elementos que demonstram a ocorrência de direcionamento ou superfaturamento do objeto a macular materialmente o procedimento licitatório em análise.

Logo, em virtude de não restar configurada a materialidade e a autoria de infrações penais ou de atos de improbidade administrativa, entende-se que o feito não deve prosseguir pela **ausência de justa causa**.

A instauração do inquérito civil submete-se a condições formais e substantivas (como a indicação prévia de fatos específicos e determinados e da pessoa a quem se lhes imputa a conduta (artigo 4º, I e II, da Resolução 23/07 do CNMP), associada à pertinência do objeto da investigação com a tutela de interesses transindividuais¹). Isto deve ser assim porque o Direito ostenta, para além da noção de força e sanção o importante papel de contenção ao exercício indevido e arbitrário do poder estatal. Como sustentou Alf Ross:

“o poder não é conferido às autoridades públicas para ser exercido como elas queiram, mas para ser exercido de acordo com as regras estabelecidas ou princípios gerais pressupostos” (ROSS, Alf. Direito e Justiça. São Paulo: Edipro, 2003, p. 199).

Nesse sentido, a doutrina sustenta a necessidade de que, tal como ocorre na seara processual penal, também no inquérito civil a atividade do Ministério Público deva se justificar na presença do elemento justa causa, entendida esta, como um suporte probatório mínimo em que se deve lastrear a imputação constante do procedimento. Hugo Nigro Mazzili esclarece:

“O inquérito civil deve ser instaurado e presidido com elevado senso de responsabilidade. Mas há, ainda, outros aspectos a considerar. Eventuais ilegalidades, entretanto, podem de fato ocorrer no inquérito civil, especialmente na sua instauração (por falta de justa causa, p. ex.),

¹ SILVA, Paulo Márcio. *Inquérito Civil e Ação Civil Pública – Instrumentos da Tutela Coletiva*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 102



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

e na sua instrução (com determinação irregular de condução coercitiva, requisições ilícitas, indevida quebra do sigilo legal de informações, por vezes gratuita violação à privacidade dos investigados etc.)”²

Arremata o autor aduzindo que “a instauração de um inquérito civil pressupõe seu exercício responsável, até porque, se procedida sem justa causa poderá ser trancado por meio de mandado de segurança” (*Op. cit.* p. 209).

Na mesma linha, com posição avessa à instauração de procedimentos investigativos genéricos e sem objeto determinado, Adilson Abreu Dallari escreve que:

Fazendo uma comparação, no campo do direito administrativo, pode-se dizer que o inquérito civil está para a ação civil pública, assim como a sindicância está para o processo administrativo. Não é possível instaurar-se um processo administrativo disciplinar genérico para que no seu curso se apure se eventualmente alguém cometeu alguma falta funcional. Não é dado à Administração Pública, nem ao Ministério Público, simplesmente molestar gratuita e imotivadamente qualquer cidadão por alguma suposta eventual infração da qual ele talvez tenha participado. Vale também aqui o princípio da proporcionalidade inerente ao poder de polícia, segundo o qual só é legítimo o constrangimento absolutamente necessário e na medida do necessário (Limitações à Atuação do Ministério Público. Malheiros, 2001, p. 38).

Diante de tudo isso, é incontroverso que para instauração de um inquérito civil público, o Agente Ministerial deverá zelar para que o objeto da investigação esteja absolutamente bem delimitado, de modo certo e determinado, a fim de que a investigação instaurada não se transforme em uma atividade de auditoria, o que escapa do âmbito de atribuições do Ministério Público, pois se assim não o for, estará em desconformidade com o múnus ministerial a instauração ou permanência de inquérito civil público sem especificar quais seriam as irregularidades. A propósito, o Procurador de Justiça Marino Pazzaglini Filho³:

2 MAZZILI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 208.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

(...) não é possível que o Ministério Público se preste a investigar a descoberta aleatória de fatos para, se eventualmente os detectar, passar então a apurar cada um deles. Essa atividade representa autêntica DEVASSA e não condiz com a destinação constitucional do Ministério Público de Órgão permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, (artigo 127 da Constituição Federal).

In casu, diante da ausência de comprovação da participação de agentes públicos ou terceiros envolvidos, e diante da ausência de atos de improbidade administrativa, não há presença de justa causa, e por isso, não há que falar em ato ímprobo praticado por algum servidor público ou pela administração pública se não há como verificar a existência de dano.

Diante disso, não encontrando respaldo legal ou fático para a propositura da ação civil e inexistindo outras diligências a serem realizadas nos autos, impõe o art. 9º, da Lei 7.347/85:

“Art. 9º. Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.”

3. Ante todo o exposto, inexistindo fundamento para propositura de ação civil pública por ato de improbidade administrativa previsto nos artigos 9º, 10 ou 11 da Lei nº 8.429/1992, **PROMOVO O ARQUIVAMENTO** do presente Inquérito Civil, nos termos do art. 64, I do Ato Conjunto nº 001/2019-PGJ/CGMP.

4. Ciência aos interessados.

3. FILHO, Marino Pazzaglini. Inquérito Civil, Caderno de Doutrina e Jurisprudência. Associação Paulista do Ministério Público Vol. 34, pág. 14.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CASCAVEL/PR

5. Por fim, submeto este procedimento à homologação do Conselho Superior do Ministério Público, nos termos do art. 9º, §3º, da Lei nº 7.347/85, dada à sua natureza.

Cascavel, 12 de fevereiro de 2021.

SERGIO RICARDO Assinado de forma digital por SERGIO
RICARDO CEZARO MACHADO
CEZARO MACHADO Dados: 2021.02.12 15:36:32 -03'00'

SERGIO RICARDO CEZARO MACHADO

Promotor de Justiça