



PROCESSO N.º: 951.682
PROCESSOS APENSOS: 951.952, 969.151, 969.663
NATUREZA: DENÚNCIA
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS
DENUNCIANTE: CONSTRUTORA CONTORNO LTDA (951.682), ENGESP CONSTRUÇÕES (951.952), VIASOLO ENGENHARIA (969.151). BIOSTEC CONSTRUÇÕES E SOLUÇÕES AMBIENTAIS (969.663)

1. RELATORIO

PROCESSO 951.682

Tratam os presentes autos de denúncia referente ao processo 951.682, com pedido liminar, realizada pela Construtora Contorno Ltda. em face do Pregão Eletrônico n.º 46/2015, Processo Licitatório n.º 62/2015, da Prefeitura Municipal de Divinópolis, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada na área de coleta manual, containerizada, transporte de resíduos domiciliares, comerciais e de varrição na zona urbana e rural, coleta, transporte e tratamento de resíduos sépticos de serviços de saúde, com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos e demais serviços afins e correlatos”

Os autos foram distribuídos à Secretaria Geral da Presidência ao qual foi autuado como denuncia e distribuído ao Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, conforme fls 120 à 122.

Na petição inicial a denunciante requer a suspensão do certame, devido as irregularidades por ela apontada:

- Incompatibilidade dos serviços contratados com a modalidade de licitação utilizada (pregão eletrônico);
- Inexistência de projeto básico;
- Exigência de vínculo trabalhista do detentor dos atestados de capacidade técnica com a empresa licitante (item 11.1.11 b.1, fls. 54 e 89/90);
- Proibição de um profissional figurar como responsável técnico em mais de uma empresa (item 11.1.11-b.1, fl. 55); 2



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



- Baixo percentual estabelecido para comprovação de experiência em tratamento de resíduos sépticos (item 11.1.11-b.2, fl. 55);
- Limitação do número de atestados a serem exigidos (item 11.1.11-b.2, fl. 55);
- Exigência do fornecimento de dois veículos para atender à fiscalização do Município, sem remuneração na planilha de custos (item 2.2.7, fl. 81);
- Permissão de participação de microempresas e empresas de pequeno porte, apesar do elevado valor;
- Proibição de participação de empresas em processo de fusão, cisão ou incorporação e reunidas em consórcio (item 8.2, fl. 50);
- Exiguidade do prazo exigido para apresentação da documentação de habilitação (item 11.3, fl. 56).

Para fins de instrução do juízo acerca do pedido de suspensão liminar do certame, o Conselheiro relator intimou o Prefeito Vladimir de Faria Azevedo, o Secretário de Administração, Orçamento e Informação, Antônio Carlos de Oliveira Castelo, e a Pregoeira Karina Maria Kunz, do Município de Divinópolis, para apresentarem oitiva previa acerca da denúncia em até dois dias, podendo ser juntados os documentos relativos a fase interna e externa do procedimento, fls 123.

Após as intimações, foram acostados ao processo os documentos de fls. 133/141, nos quais consta a informação de que o processo licitatório objeto da presente denúncia foi suspenso, para retificação editalícia, quanto à obrigatoriedade de vínculo empregatício do representante técnico com a licitante; ao baixo percentual estabelecido para comprovação de experiência em tratamento de resíduos sépticos; e à exigência de fornecimento de dois veículos para atender à fiscalização do Município não previsto na planilha de custos.

Diante do exposto, foi indeferido o pedido liminar contido na denúncia, uma vez demonstrada a suspensão do certame pela Prefeitura, conforme fls 143 à 145. O Relator ressaltou que poderia ser determinada a suspensão do referido procedimento licitatório, na fase em que se encontrava, caso se demonstrasse a necessidade, após exame mais aprofundado. Cientificou os responsáveis de que o edital retificado deveria ser enviado a esta Corte de Contas em até 3 (três) dias após a publicação de seu extrato, sob pena de



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



multa diária. Informou ainda que eventual continuidade, anulação ou revogação do certame deveria ser imediatamente comunicada a este Tribunal.

Após a intimação, foram juntados ao processo a petição e os documentos de fls. 154/201, nos quais os denunciados apresentaram novo instrumento convocatório, retificado, fl. 197, nos aspectos referentes aos itens 11.1.11.b.1 (comprovação de vínculo do responsável pelos atestados com a licitante também via contrato, e não apenas por carteira de trabalho), 11.1.11.b.2 (comprovação de que executou serviços de tratamento sépticos com no mínimo 18.000 Kg/mês), 11.1.17.1 (alteração da data da visita técnica pelos licitantes para até dia 08/6/15) e supressão dos itens 2.2.7 e 2.3.7 do Anexo III (exigência de que a empresa vencedora do certame forneça veículos para atender à fiscalização dos Municípios), sendo reagendado o recebimento das propostas para o dia 09/6/15.

Por todo exposto, o pedido de suspensão liminar do Processo Licitatório n.º 62/2015 foi indeferido pelo Conselheiro Substituto Hamilton Coelho. Posteriormente os autos deveriam ser remetidos ao órgão técnico para análise e em seguida ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para manifestação preliminar, conforme fls 205 à 218.

Em 27 de maio de 2015 a Construtora Contorno Ltda. apresentou nova representação alegando que apesar de terem sido feitas retificações ao Processo Licitatório n.º 62/2015, ainda permaneceu outras graves irregularidades e ilegalidades contidas na primeira versão do Edital. Sendo assim pediu nova suspensão liminar do certame, pelo menos até que fossem o competente edital de licitação analisado por órgão técnico deste Egrégio Tribunal de Contas, bem como pelo representante do Ministério Público de Contas.

Em 1º de Junho de 2015 a secretaria de 1º Câmara enviou o ofício comunicando aos responsáveis que o Conselheiro Relator indeferiu o pedido liminar de suspensão do certame, por não vislumbrar disposições restritivas a competitividade e prejudiciais ao interesse da Administração e dos particulares, conforme fls 230 à 235.

Em seguida os autos foram encaminhados a 2º Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, em cumprimento ao despacho de fls 205 à 218.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



Ante a constatação de que o processo em epigrafe trata-se de assunto de competência da Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, a 2º CFM encaminhou os autos à esta unidade técnica para apreciação e manifestação, conforme fls 240, sem qualquer manifestação, em especial aos que a ela competia.

Em 12 de Junho de 2015 o processo nº 951.952 foi apensado a este, por se tratar de denúncia sobre o mesmo objeto.

PROCESSO APENSO 951.952

O processo 951.952 retrata sobre a denúncia com pedido liminar, formulada pela Engesp Construções Ltda. em face do Pregão Eletrônico n.º 46/2015, Processo Licitatório n.º 62/2015, da Prefeitura Municipal de Divinópolis.

Argumenta a denunciante que, no edital, reproduzido às fls. 31/53, constam as seguintes irregularidades: 1) incompatibilidade dos serviços contratados com a modalidade de licitação utilizada (pregão eletrônico); 2) falhas no projeto básico; 3) falta de clareza quanto à possibilidade de uma licitante ser declarada vencedora dos dois lotes de julgamento previstos no edital; 4) exigência de apresentação de procuração para o credenciamento de representantes das licitantes destinados à formulação de preços (item 10.2, fl. 34); 5) vedação de que os atestados de capacidade técnica fossem emitidos por empresas do mesmo grupo econômico da licitante (item 11.1.11-b.2, fl. 38); 6) baixo percentual de PIS e COFINS utilizados para formação do BDI (anexo IV do edital); e 7) vedação de subcontratação (item 21.1, fl. 47).

Em seguida, o Conselheiro Relator determinou intimação do Prefeito Vladimir de Faria Azevedo, do Secretário de Administração, Orçamento e Informação Sr. Antônio Carlos de Oliveira Castelo, e da pregoeira Sra. Karina Maria Kunz, para a oitiva prévia acerca da denúncia, no prazo de até 2 (dois) dias, conforme fl 59.

Após as intimações, foram acostados ao processo principal (951.682) os documentos de fls. 250/272, nos quais consta a informação de que o processo licitatório objeto da presente denúncia foi suspenso para retificação editalícia quanto aos percentuais de PIS e COFINS utilizados para formação do BDI.

No dia 18 de junho de 2015, uma vez demonstrada a suspensão do certame pela Prefeitura no dia 08/06/2015, foi considerado prejudicado o pedido liminar formulado



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



pela denunciante, até que fosse elaborado o novo instrumento convocatório pela Prefeitura de Divinópolis. Ressaltando que poderia ser determinada a suspensão do procedimento licitatório em epígrafe, na fase em que se encontrasse, caso demonstrado a necessidade com o exame mais aprofundado.

O Conselheiro Relator cientificou os responsáveis de que o edital retificado deveria ser enviado a esta Corte de Contas em até 3 (três) dias após a publicação de seu extrato, sob pena de multa diária. Informou ainda que eventual continuidade, anulação ou revogação do certame deveria ser imediatamente comunicada a este Tribunal, conforme fls 274 à 276.

Destarte, a Prefeitura Municipal de Divinópolis não se manifestou após a intimação dos ofícios enviados de fls 277 à 280. Sendo assim, em 31 de agosto de 2015, conforme fls 288, o Relator Hamilton Coelho determinou nova intimação aos responsáveis, para que nos prazo de 15 dias apresentassem quais medidas foram adotadas em relação ao Processo Licitatório n.º 62/2015, Pregão Eletrônico n.º 46/2015, suspenso no dia 08/6/15, esclarecendo sua situação atualizada, considerando a natureza essencial dos serviços licitados, bem como a abertura da Dispensa de Licitação n.º 18/2015 e do Pregão Eletrônico n.º 96/15, nos dias 25/5/15 e 04/8/15, respectivamente, sob pena de multa.

Em cumprimento ao despacho de fls 288, O Prefeito Municipal, a Pregoeira e o Secretario Municipal de Administração, esclareceram conforme fls 295, que o processo licitatório n.º 62/2015- Pregão Eletrônico n.º 46/2015, continuava suspenso. No tocante a Dispensa de Licitação n.º 18/2015 e do Pregão Eletrônico n.º 96/15, informaram que os mesmos foram somente cadastrados no sistema operacional, não sendo implementando e conseqüentemente não ingressaram universos jurídico administrativo, sendo certo que não ocorreu a publicação da ratificação e edital respectivo.

Em face dos esclarecimentos prestados na petição de fls 295, foram intimados novamente o Prefeito Vladimir de Faria Azevedo, o Secretário de Administração, Orçamento e Informação, Antônio Carlos de Oliveira Castelo e a Pregoeira Karina Maria Kunz, para, no prazo de 10 (dez) dias, informar o número do processo licitatório, ou de dispensa, ou indicar a forma e o instrumento contratual, juntando a respectiva documentação, que vem dando suporte à execução dos serviços de limpeza pública no



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



município de Divinópolis desde a suspensão do Processo Licitatório n.º 62/2015, Pregão Eletrônico n.º 46/2015, ocorrida no dia 08/6/15, conforme fls 297 e 298.

Cessada a suspensão do certame em questão, e cumprida determinação contida no despacho de fls. 274/276 (envio do instrumento convocatório, modificado, em até três dias após a publicação de seu extrato), o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho passou a apreciar os apontamentos trazidos pela denunciante Engesp Construções Ltda. (processo n.º 951.952), alegando em juízo preliminar não existir disposições restritivas à competitividade e prejudiciais aos interesses da Administração e dos particulares capazes de ensejar a suspensão do certame. Em seguida, determinou novamente a intimação à denunciante e aos denunciados do teor deste despacho e, logo após prosseguir o processo na forma dos despachos de fls. 205/218 e 297/298.

Em seguida, a pregoeira Karina Maria Kunz apresentou e Edital retificado referente ao pregão Eletrônico 46/2015, conforme determinação do conselheiro Substituto Hamilton datada em 18 de junho de 2015.

Em cumprimento ao despacho de fls. 297/298, os responsáveis manifestaram que os serviços de limpeza pública do Município de Divinópolis estavam sendo executados com amparo no termo de aditamento n.º 002/2015 ao contrato n.º 025/2010 do processo licitatório n.º 068/2009.

Atendida a determinação contida no despacho fls 297/298, os autos deveriam ser encaminhados à unidade técnica para exame, inclusive dos documentos juntados às fls. 368/371, e, em seguida, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para manifestação preliminar.

Em 19 de novembro de 2015 o processo n.º 969.151 foi apensado ao processo principal 951.682, por se tratar de denúncia sobre o mesmo objeto.

PROCESSO APENSO 969.151

Trata o Processo n.º 969.151 de denúncia, com pedido liminar, formulada pela Viasolo Engenharia Ambiental S.A. em face do Pregão Eletrônico n.º 46/2015, Processo Licitatório n.º 62/2015, da Prefeitura Municipal de Divinópolis.

Argumenta a denunciante que os índices previstos no item 11.1.8.3 do edital retificado, fls. 64/65 do Processo n.º 969.151, de liquidez corrente (ILC), de liquidez



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



geral (ILG), e de endividamento total (IE), são excessivos, e, por essa razão, comprometem a competitividade da licitação, trazendo exemplos de instrumentos convocatórios de outros municípios. Aduz também a denunciante que era a prestadora de serviços e que, apesar de possuir alto índice de satisfação na prestação dos serviços, sua efetiva participação no certame estaria prejudicada em razão dos índices financeiros exigidos.

Conforme fls 380 à 382 o Conselheiro Relator Hamilton Coelho indeferiu o pedido liminar formulado pela empresa Viasolo Engenharia Ambiental S.A. na Denúncia n.º 969.151, indicando que a exigência constante do edital busca a satisfação do interesse público, sob o prisma da qualidade da prestação almejada, e não implica, em princípio, restrição à competitividade, assegurada a participação de todos os possíveis fornecedores que atendam às especificações fixadas pelo órgão. Em seguida os autos deveriam ser encaminhados à Unidade Técnica para análise e posteriormente, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para manifestação preliminar.

Em 15 de dezembro de 2015 a empresa Viasolo Engenharia apresentou nova representação, entretanto nesta data a requerente ainda não havia sido intimada da decisão das fls 380/382, sendo assim em 15 de janeiro de 2016 o Conselheiro Relator considerou prejudicado o requerimento formulado pela petionária Viasolo Engenharia, uma vez que o pedido preliminar por ela apresentado na Denúncia nº969.151 já foi apreciado em 03/12/2015. Logo em seguida, determinou que os autos deveriam ser encaminhados para análise dos órgãos técnicos e do Ministério Público de Contas para manifestação preliminar.

Às fls 394/398 a Prefeitura Municipal de Divinópolis apresentou o comunicando informando às empresas interessadas no Processo Licitatório nº 062/2015 – Pregão Eletrônico 046/2015, que foi remarcado a sessão de abertura do referido certame com recebimento da proposta até o dia 05/01/2016 às 08:30 horas e, o início da disputa para o dia 05/01/2016 às 09:00. Em seguida apresentou as devidas respostas à impugnação do Edital interposto pelas empresas Viasolo Engenharia S/A e Biostec construções e Soluções Ambientais.

Em cumprimento ao despacho de fl 390, os autos deveriam ser encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



Em 11 de março de 2016 o processo nº 969.663 foi apensado ao processo principal 951.682, por se tratar de denúncia sobre o mesmo objeto.

PROCESSO APENSO 969.663

Trata o Processo n.º 969.663 de denúncia, com pedido liminar, formulada pela Biostec Construções e Soluções Ambientais Ltda. em face do Pregão Eletrônico n.º 46/2015, Processo Licitatório n.º 62/2015, da Prefeitura Municipal de Divinópolis.

Argumenta a denunciante que a habilitação da licitante Arbor Serviços e Manutenção Ltda. está eivada de irregularidades. Alega que houve afronta ao princípio da isonomia por parte da prefeitura, ao permitir que a citada empresa reformulasse os dados relativos à composição do Benefício e Despesas Indiretas – BDI, o que teria gerado repercussões na sua proposta comercial, e enviasse novos documentos sobre sua capacidade técnica. Aduz, ainda, que os atestados emitidos pela Prefeitura Municipal de Pouso Alegre, na forma prevista no item 11.1.9 do edital, não atestam que a licitante esteja habilitada a executar os serviços licitados.

O Conselheiro Relator determinou o prazo de dois dias para a entrega da oitiva previa acerca da denúncia, conforme fls 405. Após a intimação, a Pregoeira Oficial Karina Maria Kunz e a Pregoeira Substituta Renata Juliana de Oliveira Santos justificaram suas condutas e decisões. Em síntese, informaram que foi necessária a realização de diligências no intuito de se esclarecer aspectos relativos à qualificação técnica da empresa Arbor Serviços e Manutenção Ltda., materializada nos atestados emitidos pela Prefeitura de Pouso Alegre, e à composição dos custos do BDI, uma vez que a planilha anexada não seguia o modelo sugerido no edital. Ressaltaram as semelhanças entre os serviços prestados pela licitante no Município de Pouso Alegre e os elencados no objeto do Pregão em análise, o que atestaria a capacidade técnica da empresa, bem como o cumprimento dos termos editalíssimos quanto à planilha de custos do BDI.

Diante do exposto, o Conselheiro Relator determinou conforme fls 406 à 409, que não há disposições restritivas à competitividade e prejudiciais aos interesses da Administração e dos particulares capazes de ensejar a suspensão do certame, no qual indeferiu o pedido liminar solicitado pela denunciante. Logo em seguida intimou a



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



denunciante e os denunciados no teor deste despacho e determinou que os autos deveriam ser encaminhados à unidade técnica para análise e, posteriormente, ao Ministério Público junto ao Tribunal para manifestação.

Em seguida os autos foram encaminhados a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, em cumprimento ao despacho de fls 406 à 409. No entanto, a 2ª CFM por entender que a denúncia apresentada encontra-se no âmbito da competência da Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia e Perícia, encaminhou o processo a esta Unidade Técnica para manifestação e apreciação, sem, no entanto, avaliar os itens relativos a sua competência.

O Centro de Integração da fiscalização e de gestão de informações estratégicas – SURICATO – destacou indícios de irregularidades identificados no procedimento licitatório em questão, em desatendimento ao Art. 1º da Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão), por se tratar de serviço de engenharia, notadamente em virtude de seu expressivo valor. (R\$15.127.139,52), conforme fls 415 à 417. Diante disto os autos foram encaminhados ao Procurador geral do Ministério Público de Contas para que fossem tomadas as medidas legais cabíveis às informações prestadas pelo Suricato.

Por ordem da Excelentíssima Senhora Procuradora do Ministério Público de Contas, Elke Andrade Soares de Moura, foi encaminhado ao conselheiro Relator Hamilton Coelho a documentação relativa a notícia de irregularidades nº 243/216, em virtude da identidade de seu objeto com as denuncia 951.682 e 951.952.

Consoante Termo de Encaminhamento (fl. 418) o processo em epígrafe e seus apensos foram enviados à 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios para que fossem feitas as análises da denúncia ofertada nos autos principais (951.682) e nos apensados, em face do Pregão Eletrônico nº 046/2015 (Processo Licitatório nº 62/2015).

Conforme fls 419 a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios verificou que a matéria tratada nos autos, diz respeito a obras e serviços de engenharia, devendo, portanto, sua análise ser proferida pela Coordenadoria Especializada, de conformidade com o art. 41, inciso IV, da Resolução nº 02/20151, que dispõe sobre a estrutura organizacional desta Corte de Contas.



Em concordância ao relatório do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, fls 420, foram anexadas ao processo as documentações referente ao Contrato n.º 25/2010 da Concorrência 01/2009 celebrado entre o Município de Divinópolis e a Viasolo Engenharia Ambiental S.A e o recurso interposto pela Arbor Serviços e Manutenção Ltda. quando de sua inabilitação no Pregão Eletrônico n.º 046/2015 – Processo Licitatório n.º 062/2015, cumprindo registrar que ela foi posteriormente habilitada, o que ensejou a interposição de recurso pela Biostec Construções e Soluções Ambientais Ltda.

Em seguida, os autos deveriam ser encaminhados, nos termos dos despachos de fls. 406/409 e 413, à unidade técnica para análise, inclusive da documentação ora juntada, e, posteriormente, ao Órgão Ministerial para pronunciamento.

Em 28 de Abril de 2017 foi realizado a juntada da documentação conforme fls 424 à 822, referente ao relatório de fl 420 e, os autos foram encaminhados à 2ª CFM.

Ante a constatação de que o processo em epígrafe trata-se de assunto de competência da Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, a 2ª CFM encaminhou os autos a esta unidade técnica para apreciação e manifestação, conforme fl 824.

2. MANIFESTAÇÃO

Diante das denúncias apresentadas, esta unidade técnica optou por realizar a análise do último edital retificado e seus anexos com suas devidas alterações, para verificar se existe alguma irregularidade que possa causar a anulação do certame, uma vez que o contrato já está em vigor desde 31 de março de 2016 sendo declarada a vencedora do certame a Empresa Arbor Serviços e Manutenção Ltda.

2.1 DO TERMO DE REFERENCIA

2.1.1. Termo de referência insuficiente

O Termo de Referência é o documento que expressa as informações diversas levantadas em torno de um dado objeto ou serviço, e que servirá de fonte para guiar a aquisição ou a contratação dos serviços. Além disso, o Termo de Referência deverá observar a definição do objeto e esta definição deverá ser precisa, suficiente e clara e se



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



encontram proibidas as especificações excessivas, irrelevantes, desnecessárias, limitadoras da competição ou da própria realização do certame, conforme estabelece o Art. 3, inciso II, da Lei nº.10.520/2002.

Ao que se denota, em vários momentos o termo de referência em questão estabelece que a licitante deverá apresentar o plano de coleta de resíduos domiciliares e resíduos sépticos, tal como o item 2.1.2.2 do Lote II no qual “A contratada deverá apresentar um plano de coleta contendo os nomes dos estabelecimentos, o itinerário e a frequência a ser seguida consubstanciada em mapas e planilha”. Pode-se perceber que o mesmo ocorre nos itens do Lote I 2.1.4.1; 2.1.4.2; 2.1.4.5; 2.1.4.6; 2.1.4.12; 2.1.7.1 e no Lote II 2.1.2.2; 2.2.1.1, cuja descrição encontra-se a seguir.

Embora a Administração Pública tenha exigido da licitante a definição completa de como o serviço será executado, a prefeitura de Divinópolis forneceu alguns dados como a formação da equipe, número de caminhão, bairros, frequências, volume mensal de resíduos a serem recolhidos, na tentativa de caracterizar o objeto licitado. No entanto observa-se que tais dados não se mostraram suficientes para a perfeita caracterização do objeto, sendo necessário a Prefeitura fornecer no termo de referência a delimitação dos setores, definição das distâncias do centro de gravidade de cada setor até o aterro e a garagem, capacidade da caçamba utilizada para o recolhimento dos resíduos domiciliares, itinerários e frequência de coleta para cada setor, mapa de abrangência, mapa dos setores, convenções coletivas e encargos sociais.

Como é cediço, é de responsabilidade da Administração Pública apresentar o termo de referência de forma precisa, suficiente e clara, contendo todos os métodos de execução e itens necessários para a perfeita compreensão do objeto a ser licitado, o que não se observa no Edital em questão.

2.1.2. Ausência de composição dos custos unitários

O termo de referência em questão não apresenta a planilha de composição dos custos unitários que foram adotados pela Administração Pública. Sobre este assunto, a Lei n. 10.520/02 que instrui sobre a modalidade pregão, trata apenas da obrigatoriedade de constar nos autos do procedimento licitatório “o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



licitados”. Entretanto tal determinação não se torna empecilho à aplicação do disposto na Lei Geral de Licitações, uma vez que a o art. 9º da Lei n. 10.520/02 garante expressamente a aplicação supletiva da Lei Federal 8666/93.

Sendo assim a apresentação da composição dos custos unitários no Edital de licitação está expressamente descrito no Art. 7º, §2º, da Lei Federal 8666/93, o qual determina que, as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já se manifestou pela obrigatoriedade de que a planilha de composição de preço conste como anexo do edital do pregão. Ilustrativamente seguem excertos de deliberações desta Corte de Contas nestes termos:

Compulsando os autos, constato que não consta, dentre os anexos do ato convocatório, a planilha de custos unitários, o que indica que ela, de fato, não compunha o edital, não tendo sido, portanto, objeto de publicação. Considero, assim, irregular a ausência de publicidade do orçamento estimado em planilha de preços unitários, pois contrária ao disposto no inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/93, o qual exige que o ato convocatório indique “o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso. (MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Primeira Câmara. Denúncia n. 838.897. Relator: cons. Cláudio Couto Terrão. Sessão de 19 fev. 2013)

Não obstante, o Edital de licitação em questão não prevê em seus anexos a composição dos custos unitários adotados. A ausência deste documento inviabiliza a avaliação quanto à compatibilidade dos preços ofertados. Tal omissão constitui direta violação aos artigos 7.º §2.º, inciso II e artigo 40, §2.º, inciso II, todos da lei 8666/1993, aplicáveis por força do artigo 9.º da lei federal n.º 10520/2002.



2.1.3. Planilha indicativa do objeto da licitação com o uso da unidade equipe/dia

Na planilha indicativa do objeto da licitação há no lote I item 2 – coleta manual de resíduos domiciliares nos locais de difícil acesso na zona rural e urbana – a utilização da unidade equipe/dia.

Não obstante, esta coordenadoria entende que a unidade equipe/dia não deve ser adotada, pois trata-se de imprecisão no orçamento elaborado pela prefeitura uma vez que a unidade utilizada não traduz índices de produtividade, conforme está disposto no Art. 7, § 4 da Lei Federal 8666/93 e a súmula 258 do TCU.

Súmula 258 – TCU

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicada mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.

Art. 7º da Lei Federal 8666/93:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

[...]

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.



Sendo assim o ideal seria utilizar uma medida que corresponda ao quantitativo que deverá ser dispendido para a execução do respectivo serviço, como por exemplo adotar a mesma medida do item I.

2.1.4. Análise do sobrepreço da licitação

O orçamento terá a função de servir como parâmetro para a análise da exequibilidade e da economicidade das propostas da licitante. Balizará, ainda, o critério de aceitabilidade dos preços unitários e globais ofertados no certame.

Para o particular, por sua vez, o orçamento base elaborado pela Administração servirá como referência e como um guia na elaboração da proposta de preços, constituindo-se como uma das principais peças do processo licitatório a ser analisado. Também cabe a Administração verificar se os valores previstos para a execução dos serviços são exequíveis e justos, em aderência aos preços praticados no mercado.

Não obstante, instrumento editalício em questão prevê em sua planilha orçamentário o preço unitário da coleta Manual, containerizada e transporte de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e de varrição em R\$117,85. Devido à ausência da composição dos custos unitários praticados pela Administração Pública, não foi possível averiguar quais os valores utilizados para o cálculo do preço da coleta.

No entanto, foi desenvolvido um estudo por esta Coordenadoria a fim de verificar o preço praticado por cidades que possuem o volume de resíduos aproximados. Através deste estudo chegou-se a ao preço unitário por tonelada de R\$80,13, conforme tabela abaixo:

Preço Unitário da Coleta de RSU (t)					
Preço Unitário da Coleta de RSU (t)					set/15
Item	Descrição	Unid.	Sigla	Fórmula	Valor
1	Custo Direto Unitário da Coleta	Reais	CDU	CDU (Tabela 24)	R\$ 64,59
2	Taxa de Benefícios e Despesas Indiretas - BDI	%	BDI	BDI (Tabela 3)	24,06%



3	Valor do BDI	Reais	VBDI	$VBDI = CDU \times BDI(\%)$	R\$ 15,54
4	Preço Unitário da Coleta (T)	Reais	PUC	$PUC = CDU + VBDI$	R\$ 80,13

Segundo a Orientação Técnica 04/2012 da IBRAOP o custo unitário do projeto básico/termo de referência está sujeito a uma margem de erro admissível de 10%, ou seja, para este projeto o preço pode variar de R\$72,12 até R\$88,14.

Assim, o preço praticado pela Prefeitura está fora do valor admissível.

Portanto, comparando com o maior valor admissível, temos um sobrepreço de:

$$R\$117,85/\text{Ton} - R\$88,14/\text{Ton} = R\$29,71/\text{Ton}$$

Ou seja, um percentual de 34% maior que o valor calculado por esta Unidade Técnica.

Considerando o volume mensal de 2.200 Toneladas, este sobre preço projeta um dano de R\$65.362,00 por mês e R\$784.344,00 ao ano e ao final de 60 meses R\$3.921.720,00.

Tendo em vista os contratos atuais entende esta unidade técnica que este Tribunal de Contas de Minas Gerais poderia determinar inspeção ao Município para apurar o real dano ao erário.

2.2. DO EDITAL

2.2.1. Vedação de empresas reunidas em consorcio

No item 8.2 do edital de Licitação em questão, a Administração pública retrata que “não poderão participar os interessados que se encontrem [...] reunidos em consorcio” sem, entretanto, apresentar justificativas cabíveis para tal determinação.

Temos que abertura da licitação à participação de consórcio proporciona a ampliação da competitividade, com a conjugação de esforços das empresas consorciadas, além de possibilitar a redução de custos e facilitar o gerenciamento em relação à administração de responsabilidades. Contudo, seguindo a jurisprudência do TCU, a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre sob



justificativa fundamentada. Não obstante, a participação de consórcio é recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto.

Na presente licitação não foi apensada justificativa para não aceitação de participação de empresas em consórcio. Diante do exposto, entende-se que a proibição torna o Edital restritivo.

2.2.2. Exigência de quitação no CREA

No Pregão Eletrônico 46/2015 há a previsão em seu item 11.1.9.a para fins de qualificação técnica, “Apresentar a certidão de registro e quitação do CREA, em nome da licitante, vigente na data definida para a abertura da licitação.

No entanto, o artigo 30 da Lei Federal 8666/93 disciplina sobre as exigências cabíveis quanto a qualificação técnica dos licitantes, mas não prevê para fins de habilitação dos licitantes, a comprovação de quitação do CREA, como pode-se observar abaixo:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições



locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

Portanto, esta Coordenadoria entende que é restritiva a obrigatoriedade de quitação no Conselho Regional. Toda via, tais condições ultrapassam as exigências previstas no Art. 30 da Lei Federal 8666/93.

2.2.3. Comprovação da experiência anterior com serviços prestados em cidades com população acima de 120.000 habitantes

Para fins de qualificação técnica, o instrumento editalício e o termo de referência preconizam que deverá ser apresentado para o Lote I experiência anterior através de atestados comprovando a prática de coleta e transporte de resíduos sólidos, domiciliar e comercial com no mínimo de 2.045,00 ton/mês. Além disso deverá comprovar que os serviços foram prestados em cidades com população acima de 120.000 habitantes, visto que Divinópolis possui hoje população em torno de 240.000 habitantes.

No entanto a lei Federal 8666/93 em seu Art. 30 determina quais são as exigências cabíveis para fins de habilitação técnica, conforme abaixo:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (grifo nosso)

Neste sentido o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo se manifestou sobre o artigo 30 da Lei 8666/93, através da Súmula nº24, a respeito da apresentação de atestados para fins de comprovação de qualificação operacional.

SÚMULA Nº 24 - Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.

Portanto esta Coordenadoria entende que a exigência de comprovação de serviços prestados em cidades com população acima de 120.000 habitantes é excessiva e torna o edital restritivo pelo fato que o quantitativo populacional não está ligado diretamente ao volume de resíduos produzidos, uma vez que cidades de diferentes portes podem produzir a mesma quantidade de rejeitos. Sendo assim, algumas empresas podem não ter experiência atendendo a esta demanda populacional, mas estarem aptas para executar o serviço. Além disso, não constituem parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado.



3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, entende esta Unidade Técnica a permanência das seguintes irregularidades em face ao pregão eletrônico nº 046/2015, após a análise do último Edital retificado apresentado pela Prefeitura de Divinópolis.

DO TERMO DE REFERÊNCIA

- **Termo de referência insuficiente:** Ao que se denota, em vários momentos o termo de referência em questão estabelece que a licitante deverá apresentar o plano de coleta de resíduos domiciliares e resíduos sépticos. No entanto, é de responsabilidade da Administração Pública apresentar o termo de referência de forma precisa, suficiente e clara, contendo todos os métodos de execução e itens necessários para a perfeita compreensão do objeto a ser licitado, o que não se observa no Edital em questão.
- **Ausência de composição dos custos unitários:** O Edital de licitação em questão não prevê em seus anexos a composição dos custos unitários adotados. A ausência deste documento inviabiliza a avaliação quanto à compatibilidade dos preços ofertados. Tal omissão constitui direta violação aos artigos 7.º §2.º, inciso II e artigo 40, §2.º, inciso II, todos da lei 8666/1993, aplicáveis por força do artigo 9.º da lei federal n.º 10520/2002.
- **Planilha indicativa do objeto da licitação com o uso da unidade equipe/dia:** Esta coordenadoria entende que a unidade equipe/dia não deve ser adotada, pois trata-se de imprecisão no orçamento elaborado pela prefeitura uma vez que a unidade utilizada não traduz índices de produtividade, conforme está disposto no Art. 7, § 4, e a súmula 258 do TCU.



- **Análise do sobrepreço na licitação:** Segundo a Orientação Técnica 04/2012 da IBRAOP o custo unitário do projeto básico/termo de referência está sujeito a uma margem de erro admissível de 10%, ou seja, para este projeto o preço pode variar de R\$72,12 até R\$88,14. No entanto, o preço praticado pela Prefeitura está fora do valor admissível. Ou seja, um percentual de 34% maior que o valor calculado por esta Unidade Técnica, projetando um dano potencial de R\$3.921.720,00 ao final de 5 anos de execução do contrato.

DO EDITAL

- **Vedação de empresas reunidas em consorcio:** O edital de Licitação em questão, a Administração pública retrata que “não poderão participar os interessados que se encontrem [...] reunidos em consorcio” sem, entretanto, apresentar justificativas cabíveis para tal determinação. Diante do exposto, entende-se que a proibição torna o Edital restritivo.
- **Exigência de quitação no CREA:** O artigo 30 da Lei Federal 8666/93 disciplina sobre as exigências cabíveis quanto a qualificação técnica dos licitantes, mas não prevê para fins de habilitação dos licitantes, a comprovação de quitação do CREA.
- **Comprovação da experiência anterior com serviços prestados em cidades com população acima de 120.000 habitantes:** Esta Coordenadoria entende que a exigência de comprovação de serviços prestados em cidades com população acima de 120.000 habitantes é excessiva e torna o edital restritivo pelo fato que o quantitativo populacional não está ligado diretamente ao volume de resíduos produzidos, uma vez que cidades de diferentes portes podem produzir a mesma quantidade de rejeitos.

CFOSE, 05/06/2017

Tamires Souza Morais
Estagiária – 220121

Bárbara Izabelle Braga e Silva
Estagiária - 220125



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



Luiz Henrique Starling Lopes
Coordenador CFOSE – 1792-0

PROCESSO N.º: 951.682
PROCESSOS APENSOS: 951.952, 969.151, 969.663
NATUREZA: DENÚNCIA
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS
DENUNCIANTE: CONSTRUTORA CONTORNO LTDA (951.682), ENGESP
CONSTRUÇÕES (951.952), VIASOLO ENGENHARIA (969.151).
BIOSTEC CONSTRUÇÕES E SOLUÇÕES AMBIENTAIS (969.663)

Tratam os presentes autos de denúncia referente ao processo 951.682, com pedido liminar, realizada pela Construtora Contorno Ltda. em face do Pregão Eletrônico n.º 46/2015, Processo Licitatório n.º 62/2015, da Prefeitura Municipal de Divinópolis, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada na área de coleta manual, containerizada, transporte de resíduos domiciliares, comerciais e de varrição na zona urbana e rural, coleta, transporte e tratamento de resíduos sépticos de serviços de saúde, com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos e demais serviços afins e correlatos”

Manifesto de acordo com a análise técnica de fls. 825 a 834.

Encaminho os presentes autos ao Ministério Público de Contas.

CFOSE/DEPME, 06/06/2017.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



Luiz Henrique Starling Lopes
Coordenador da CFOSE – TC 1792-0