



# Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia



**PROCESSO N.º** 1.024.361  
**APENSO N.º:** 986.668  
**NATUREZA:** EDITAL DE LICITAÇÃO  
**ÓRGÃO:** PREFEITURA MUNICIPAL DE CARMO DO RIO CLARO  
**REF:** PROCESSO LICITATÓRIO N.º 116/2017 – PREGÃO PRESENCIAL N.º 091/2017

## I – IDENTIFICAÇÃO

Trata-se do Edital de Licitação apresentado pelo Sr. Adriano dos Reis Silva, Diretor do Departamento de Licitação da Prefeitura de Carmo do Rio Claro, referente ao Processo Licitatório n.º 116/2017 – Pregão Presencial n.º 091/2017, promovido pela Prefeitura Municipal de Carmo do Rio Claro, objetivando a “contratação de empresa especializada em serviços de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos de serviços de saúde – RSSS, conforme anexo I, termo de referência do anexo VI e demais anexos”.

## II – RELATÓRIO

O Edital em apreço foi encaminhado a esta Corte de Contas por meio da documentação protocolizada sob o n.º 2650610/2017, fls. 01 a 239, em cumprimento à decisão exarada na Denúncia n.º 986.668, pelo Relator Mauri Torres, tendo esta sido arquivada por perda de objeto em virtude da revogação do Pregão Presencial n.º 043/2016, então realizado pela municipalidade.

Em 20/09/2017, o Relator determinou o apensamento da denúncia n.º 986668 aos autos deste Edital de Licitação, o qual figurará como processo piloto e aquela como apenso.

Em seguida, os autos foram encaminhados a esta Unidade Técnica para a realização do exame do edital do Pregão Presencial n.º 091/2017 em face das irregularidades identificadas nos estudos técnicos elaborados na denúncia n.º 986.668, com a urgência que o caso requer.



## **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

*Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia*



É o relatório.

### **III – FUNDAMENTAÇÃO**

Em cumprimento ao despacho, esta Unidade Técnica realizará exame do Processo Licitatório nº 116/2017 – Pregão Presencial nº 091/2017, dentro de sua competência.

#### **III.1 – IRREGULARIDADE IDENTIFICADA NO NOVO EDITAL**

##### **III.1.1 – USO DA MODALIDADE PREGÃO**

A lei 10.520/02 que regulamenta a modalidade Pregão, expõe em seu art. 1º a definição de bens e serviços comuns como sendo “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Desta forma, pode-se entender que serviços comuns são os serviços de fácil caracterização, que não comportam variações de execução relevantes, são prestados por uma gama muito grande de empresas, aqueles rotineiros, usuais, sem maiores complexidades e cuja especificação é facilmente reconhecida pelo mercado.

Sendo assim, o objeto do Edital em questão consiste na contratação de empresa especializada em serviços de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos de serviços de saúde – RSSS, dos grupos “A”, “B” e “E”. Estes grupos são compostos principalmente por resíduos com presença de agentes biológicos, substâncias químicas tóxicas e materiais perfurocortantes.

Tendo em vista o objeto da licitação, fica evidente que esses resíduos apresentam risco a saúde pública e ao meio ambiente, sendo necessário um maior controle e qualidade dos serviços a serem prestados. Para isto, é notório que o manejo desse material envolve grande complexidade, uma vez que necessita de vestimentas adequadas, veículos adaptados e o tratamento específico devido ao grande risco de contaminação.

Vale ressaltar que o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA aprovou em 03 de dezembro de 2012 a decisão PL 2467/2012 definindo que



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia



serviços de engenharia que exijam a habilitação legal para sua elaboração ou execução, com a obrigatoriedade de participação de engenheiro e emissão da devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART não podem ser classificados como comuns e, portanto, não podem ser licitados por Pregão.

Desta forma, a complexidade do serviço é comprovada no item 9.7.2. previsto no Edital do Processo Licitatório nº 116/2017 – Pregão Presencial nº 091/2017, no qual exige a comprovação da licitante possuir profissional competente (Engenheiro Sanitarista) detentor de ART por execução de serviço semelhante.

Ainda sobre este assunto, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul já se manifestou conforme Acórdão nº 70057839318, considerando que o serviço de transbordo e transporte com destinação final de resíduos urbanos “não se enquadra nas exigências da Lei nº 10.520/2002, uma vez que o serviço a ser prestado é complexo, inclusive quanto à destinação dos resíduos, sendo indevida a modalidade em que se deu (pregão presencial) (...)”.

Portanto, entende esta Unidade Técnica que a modalidade Pregão não pode ser adotada no Processo Licitatório nº 116/2017 – Pregão Presencial nº 091/2017, tendo em vista a complexidade do objeto da licitação, devendo ser substituída por outras modalidades previstas na Lei 8.666/93.

### **III.2 – IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS NOS ESTUDOS TÉCNICOS ELABORADOS NA DENÚNCIA Nº 986.668**

#### **III.2.1 – INSUFICIÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA**

Em uma análise pretérita, temos no art. 6º, IX da Lei 8.666/93 a seguinte redação:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:  
(...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia*



- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Desta forma, o Projeto Básico/Termo de Referência deve caracterizar o objeto a ser licitado de forma clara, permitindo as licitantes a elaboração de propostas de preço adequadas a realidade da situação.

Ao compulsar os autos, foi possível identificar o Termo de Referência nas fls. 40 a 61 do Pregão Presencial nº 091/2017, o qual apresenta a quantidade de resíduos de saúde gerados pelo Município, os pontos para a coleta, o tratamento a ser feito, assim como as condições para a destinação final.

No entanto, pode-se considerar que algumas informações não foram prestadas, tais como o tipo de veículo a ser utilizado para a coleta (furgão, caminhão, entre outros), a quantidade de coletores, a estimativa de quilometragem a ser percorrida utilizada para o cálculo, o BDI proposto pela Prefeitura, assim como os encargos sociais pertinentes.

A falta da apresentação de todas essas informações técnicas no Termo de Referência relacionadas as definições quanto aos elementos necessários para a execução dos serviços, compromete a elaboração e conferência dos custos pela municipalidade e, conseqüentemente, a sua execução, uma vez que deixa a cargo de cada licitante decidir e proceder de acordo com a logística e estrutura própria de cada um, sem o conhecimento das reais necessidades do Município.

Diante da análise, entende esta Unidade Técnica que o Termo de Referência acostado aos autos não apresentou clareza e completude nas informações, cujo conteúdo



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia*



não permitirá a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, uma vez que as propostas podem sofrer variações nas especificações.

Portanto, pode-se considerar que não foram feitas as devidas correções quanto a insuficiência do Termo de Referência, entendendo esta Unidade Técnica que tal documentação não está em consonância com o disposto no art. 6º, XI da Lei 8.666/93, constituindo uma irregularidade.

### **III.2.2 – AUSÊNCIA DO ORÇAMENTO BÁSICO**

Quanto ao Orçamento Básico, a Lei nº 8.666/93, dispõe em seu art. 7, § 2º, inciso II que:

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 sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Acerca deste assunto, fica evidente que o orçamento dos preços a ser elaborado pelos licitantes será baseado nas composições dos custos unitários de cada serviço que compõe a planilha de preços, permitindo a avaliação dos preços dos serviços. Consequentemente, há a necessidade de a Prefeitura elaborar a composição dos seus custos unitários com objetivo de balizar a análise das propostas das licitantes. Dessa forma, há de se definir durante a fase interna da licitação uma taxa de BDI e encargos sociais, assim como uma estimativa de preços e as convenções coletivas pertinentes.

No entanto, neste processo não foi possível identificar a fase interna da licitação contendo a composição dos custos unitários da planilha orçamentária da Prefeitura de Carmo do Rio Claro o que, consequentemente, impede que seja analisada por esta Unidade Técnica a justificativa dos preços adotados pela municipalidade.

Salienta-se que esta documentação deverá ser disponibilizada as licitantes, conforme dispõe a Súmula 258/2010 do TCU:



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia*



Súmula 258/2010:

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 indicados mediante uso da expressão “verba ou de unidades genéricas”.

Além disso, a ausência das composições prejudica também os trabalhos da Comissão de Licitação, no julgamento das propostas, quanto à verificação dos critérios de aceitabilidade das propostas e da compatibilidade dos preços, quanto à coerência com os custos dos insumos e com os coeficientes de produtividade para execução do objeto.

Ressalta-se que cada composição deve conter, no mínimo:

- Código da composição, nome do serviço e respectiva unidade de medida;
- Discriminação de cada insumo, unidade de medida, sua produtividade/consumo na realização do serviço, custo unitário e custo parcial;
- Custo unitário total do serviço, representado pela soma dos custos parciais de cada insumo;
- Data-base do orçamento;
- Indicação dos gastos com fretes ou transporte de materiais, quando não estiverem inclusos no custo unitário dos insumos.

Desta forma, essa Unidade Técnica entende que a Prefeitura Municipal de Carmo do Rio Claro cometeu erros ao não apresentar a composição de custos de todos os itens conforme o que está prescrito no Art. 7. § 2º, inciso II da Lei Federal 8.666/93 o que, conseqüentemente, constitui uma irregularidade.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia



### IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, entende esta Unidade Técnica que o Processo Licitatório nº 116/2017 – Pregão Presencial nº 091/2017 elaborado pela Prefeitura Municipal de Carmo do Rio Claro apresenta irregularidades quanto ao:

- **Uso da modalidade Pregão:** O objeto da presente licitação não pode ser caracterizado como um serviço comum, desta forma, o uso da modalidade Pregão não é indicado, devendo ser adotada outra modalidade prevista na Lei nº 8.666/93.
- **Insuficiência do Termo de Referência:** Pode-se considerar que algumas informações não foram prestadas, tais como o tipo de veículo a ser utilizado para a coleta (furgão, caminhão, entre outros), a quantidade de coletores, a estimativa de quilometragem a ser percorrida utilizada para o cálculo, o BDI proposto pela Prefeitura, assim como os encargos sociais pertinentes, comprometendo o caráter isonômico da licitação e constituindo uma irregularidade.
- **Ausência do Orçamento Básico:** Ao compulsar os autos, não foi identificado a composição dos custos unitários utilizadas pela municipalidade, em afronta ao que a Lei nº 8.666/93, dispõe em seu art. 7, § 2º, inciso II.

CFOSE, 30/11/2017

**Bárbara Izabelle Braga e Silva**  
Estagiária - 220125

**Isabella Murça Cardoso**  
Estagiária - 220141

**João Batista de Araujo**  
Analista de Controle Externo - TC 2868-9



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

*Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia*



**PROCESSO N.º 1.024.361**  
**APENSO N.º: 986.668**  
**NATUREZA: EDITAL DE LICITAÇÃO**  
**ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE CARMO DO RIO CLARO**  
**REF: PROCESSO LICITATÓRIO N.º 116/2017 – PREGÃO PRESENCIAL N.º 091/2017**

Trata-se do Edital de Licitação apresentado pelo Sr. Adriano dos Reis Silva, Diretor do Departamento de Licitação da Prefeitura de Carmo do Rio Claro, referente ao Processo Licitatório nº 116/2017 – Pregão Presencial nº 091/2017, promovido pela Prefeitura Municipal de Carmo do Rio Claro, objetivando a “contratação de empresa especializada em serviços de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos de serviços de saúde – RSSS, conforme anexo I, termo de referência do anexo VI e demais anexos”.

Manifesto de acordo com a análise técnica de fls. 246 a 249.

Encaminho os autos ao Exmo. Sr. Relator.

Belo Horizonte, 15 de dezembro de 2017.

Luiz Henrique Starling Lopes  
Coordenador em exercício - CFOSE – TC 1792-0