



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



PROCESSO Nº: 951.682 (APENSOS 951.952, 969.151 E 969.663)

NATUREZA : DENÚNCIA

DENUNCIANTES : CONSTRUTORA CONTORNO LTDA.

ÓRGÃO/ENTIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

ANO DE REFERÊNCIA: 2015

1.0. INTRODUÇÃO

Trata-se de Denúncia apresentada pela Construtora Contorno Ltda., às fls. 1 a 43, por possíveis irregularidades no 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 e 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 responsáveis apresentaram documentos e indicaram a suspensão do processo licitatório para as correções necessárias.

Logo após, a Denunciante se manifestou pela permanência das irregularidades apontadas, mesmo após a retificação do edital, às fls. 222 a 224.

Foram apensados aos autos as denúncias formuladas pelas seguintes empresas: Engesp Construções Ltda. (Processo n.º 951.952), à fl. 249; Viasolo Engenharia Ambiental S.A. (Processo n.º 969.151), à fl. 379; e Biostec Construções e Soluções Ambientais Ltda. (Processo n.º 969.663), à fl. 404.

A Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CFOSE elaborou o relatório técnico, fls. 825 a 834v.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas - MPC aditou a Denúncia, fls. 845 a 849v.

Em seguida, o Conselheiro Relator determinou a intimação dos responsáveis para que apresentassem as justificativas e documentos que entendessem pertinentes, em especial quanto ao relatório técnico de fls. 825 a 834 e parecer do MPC, fls. 845 a 849.

Após a juntada da documentação de fls. 859 a 946 os autos retornaram a esta Coordenadoria para análise.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



Passa-se, então, à análise dos esclarecimentos e documentos apresentados pela Defesa acerca dos apontamentos feitos pela CFOSE e os aditamentos promovidos pelo MPC.

2.0 ANÁLISE

2.1 - IRREGULARIDADES RELACIONADAS AO TERMO DE REFERÊNCIA

Da análise técnica

Segundo o relatório técnico da CFOSE, às fls. 825 a 834, em vários momentos o Termo de Referência estabelece que a licitante deverá apresentar o plano de coleta de resíduos domiciliares e resíduos sépticos. No entanto, segundo esse mesmo relatório, 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 relatório técnico apontou também a ausência de composição dos custos unitários nos anexos do edital, contrariando os arts. 7º, §2.º, II e 40, §2º, II da Lei 8.666/1993, aplicados subsidiariamente nesse caso por força do art. 9º da lei 10.520/2002, e que a ausência deste documento inviabiliza a avaliação quanto à compatibilidade dos preços ofertados.

De acordo com o relatório técnico, a unidade equipe/dia não deve ser adotada, pois contraria a Súmula 258 do TCU e o art. 7º, §4º da Lei 8.666/1993 e gera imprecisão no orçamento elaborado pela prefeitura, uma vez que a unidade utilizada não traduz índices de produtividade.

Por fim, foi apontado sobrepreço na licitação, com base em cálculo feito pela CFOSE e Orientação 04/2012 do IBRAOP:

“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”.

Defesa:



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



Sobre as deficiências no termo de referência, os Defendentes alegam, à fl. 872, que no edital estavam presentes as condições e aspectos necessários à formulação da proposta e, embora alguns pontos não tenham sido especificados textualmente ou por meio de mapas, quaisquer dúvidas poderiam ter sido dirimidas junto ao responsável técnico, por telefone ou visita técnica.

Destacam que é bastante salutar que a licitante conheça as condições locais para a prestação dos serviços, bem como a importância da visita técnica, pois a contratada não poderá alegar a existência de impedimentos para a perfeita execução do objeto, amparada no desconhecimento das instalações onde realizará os serviços.

Informam que a composição de preços integrou a fase preparatória do pregão, em atendimento ao art. 3º, III da Lei do Pregão.

Os Defendentes alegam que a unidade “equipe dia” é uma medida arrazoada, de ampla utilização pelas empresas que atuam na área licitada, de fácil compreensão e sua composição está definida no item 2.2.2 do Anexo II – Termo de Referência – Lote 1. Tal unidade é utilizada somente para a zona rural e exclusivamente para áreas de difícil acesso.

Quanto ao suposto sobrepreço da licitação, os Defendentes entendem que calcular o valor do serviço levando em consideração somente a quantidade de toneladas produzidas em outro município não levaria a um valor correto, considerando que a extensão territorial percorrida e a topografia local também podem influenciar sobremaneira o custo operacional. A título de exemplo são citados os preços praticados em outros municípios.

Análise da Defesa:

• Termo de Referência

O Decreto nº 5.450/2005 que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, de acordo com o disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 10.520/2002, assim dispõe:

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

(...)



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



§ 2º O Termo de Referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Desse modo, o Termo de Referência tem função similar à do projeto básico, devendo conter todos os elementos capazes de definir o objeto, de forma clara, concisa e objetiva, bem assim com nível de precisão adequado para caracterizar o bem ou o serviço.

Portanto, o Termo de Referência é fundamental na fase interna da licitação e provoca efeitos para toda a contratação. Assim, as deficiências e omissões no Termo de Referência podem levar ao insucesso do certame e também da contratação. É com base nas informações técnicas apresentadas no Termo de Referência que as empresas formulam suas propostas e a Administração tem parâmetros para avaliá-las.

No Pregão Eletrônico nº 46/2015, o Termo de Referência forneceu dados relacionados ao planejamento da coleta existente no Município, contudo, delegou aos licitantes a elaboração de um novo planejamento.

Ocorre que os custos dos serviços de limpeza urbana estão sempre atrelados ao planejamento utilizado, o qual envolve a implantação de uma coleta diurna, alternada ou periódica nas áreas de menor produção de resíduos sólidos; de coleta noturna e diária nas zonas de maior geração de resíduos; bem como a otimização da frota em pelo menos dois turnos, dentre outros elementos. Assim, o planejamento dos serviços não pode ser delegado às licitantes.

Conforme apontado no relatório técnico, o Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 46/2015 está deficiente, uma vez que não contém todas as informações necessárias à determinação dos custos dos serviços, tais como a definição da frequência, do período de execução dos serviços, do número de turnos e da frota de veículos, especificando quantidades, características especiais, entre outras.

Pelo exposto, as alegações da Defesa não alteram a conclusão do órgão técnico quanto às deficiências do termo de referência.

- **Composição dos custos unitários**



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



O relatório técnico apontou também a ausência de composição dos custos unitários nos anexos do edital, o que inviabiliza a avaliação quanto à compatibilidade dos preços ofertados.

De fato, nas licitações para contratação de serviços de limpeza urbana, é fundamental a elaboração da composição de custos unitários, com base nas especificidades e no planejamento dos serviços, nos termos dos arts. 7º, §2º, II e 40, §2º, II da Lei 8.666/1993, aplicados subsidiariamente nesse caso por força do art. 9º da Lei 10.520/2002.

Esta Unidade Técnica constatou que as planilhas de composição de custos unitários foram elaboradas pela Administração, assim como o comparativo de preços praticados em algumas cidades, como Criciúma, Uberaba e Juatuba. Tais documentos integraram a fase preparatória do edital e não os anexos.

Constatou também que integram os anexos do edital: a Planilha indicativa do objeto da licitação, com os preços unitários à fl. 70 (Anexo I), o Modelo de proposta comercial às fls. 108 a 109 (Anexo V) e o Modelo de composição da taxa de BDI à fl. 107 (Anexo IV), dentre outros.

O TCU assim se posicionou no Acórdão 394/2009 TCU Plenário:

(...) na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo administrativo relativo ao certame. Neste caso, fica a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo.

Do mesmo modo, entende-se que a composição de custos dos serviços não precisava estar anexada ao edital. Contudo, pela natureza dos serviços contratados, deveria ter sido exigida a sua apresentação, juntamente com a proposta de preços, para fins de avaliação da exequibilidade das propostas.

No caso, o edital estabeleceu no item 11.1 que, para fins de habilitação no certame, as licitantes deveriam satisfazer os requisitos relativos à: “11.1.16 – Apresentar composição analítica do BDI juntamente com a proposta, não superior ao demonstrado no Anexo IV”.

Pela natureza dos serviços contratados, a apresentação, apenas, do valor da proposta da empresa acompanhada da composição analítica do BDI não é suficiente para demonstrar que se trata da contratação mais vantajosa para a Administração. Assim sendo, entende-se que o edital deveria estabelecer que a proposta precisaria estar acompanhada de todos os documentos necessários à aferição da sua exequibilidade, no caso, as planilhas de composição de custos dos serviços contratados, encargos sociais e BDI.

Cabe ressaltar que, embora o edital tenha exigido apenas a apresentação da composição do BDI, a proposta final da empresa Arbor Serviços e Manutenção, está acompanhada da composição de custos, detalhamento dos encargos e do BDI, fls. 929 a 983.

Em face do exposto, considera-se sanada a irregularidade apontada quanto à ausência de composição dos custos unitários nos anexos do edital.

Conclui-se pela irregularidade no que se refere à ausência de critério para aceitação das propostas, com base na análise composição de custos dos serviços, detalhamento dos encargos sociais e BDI.

- **Unidade equipe/dia**

Quanto à utilização da unidade equipe/dia referente aos serviços de coleta manual de resíduos domiciliares-nos locais de difícil acesso na zona rural e urbana, os Defendentes alegam, em síntese, que é uma medida de fácil compreensão e sua composição está definida no termo de referência.

Entende-se que, em serviços dessa natureza, a utilização da unidade equipe/dia, por si só, não pode ser considerada irregular, desde que os cálculos efetuados para compor o preço dos serviços seja compatível com as especificidades locais, média de resíduos coletados, gastos com equipamentos (como combustível, manutenção, por exemplo), mão obra etc. Todavia, é fundamental que a Administração indique os mecanismos que serão utilizados para controlar os serviços executados pela equipe diariamente para fins de pagamento.

Deve-se evitar a previsão de pagamentos por equipe ou relacionados à mera permanência de mão de obra ou disponibilização de equipamentos, sem que estejam atrelados a produtos entregues ou resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos, de forma objetiva.

No caso, o Termo de Referenciado edital do Pregão Eletrônico nº 46/2015 informa apenas que os resíduos devem ser pesados em balança indicada pela SEMOP,



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



sinalizando que haverá algum controle para fins de pagamento, mas que não está definido objetivamente.

De acordo com o Termo de Referência (item 2.2.2), a guarnição para a coleta de resíduos nos locais de difícil acesso na zona urbana e rural será composta por um caminhão carroceria de madeira, com capacidade mínima de 6 m³, de no máximo 5 anos de fabricação; um motorista e dois coletores por caminhão. As composições de custos dos serviços foram anexadas pela Defesa, fls. 906 a 911.

Entende-se que a guarnição indicada é compatível com as especificidades locais onde serão prestados os serviços, uma vez que na coleta de resíduos domiciliares em áreas rurais e em locais de difícil acesso geralmente não são utilizados veículos coletores compactadores. Isso porque, devido ao preço elevado dos compactadores, a relação custo-benefício não se mostra favorável em áreas de baixa densidade populacional e que não apresentam condições favoráveis de tráfego.

Pelo exposto, mantém-se a irregularidade apontada quanto à utilização da unidade equipe/dia, tendo em vista a deficiência do Termo de Referência quanto ao controle da execução dos serviços.

• Sobrepreço

Quanto ao apontamento referente ao sobrepreço na licitação, os Defendentes entendem que calcular o valor do serviço levando em consideração somente a quantidade de toneladas produzidas em outro município não levaria a um valor correto, considerando as especificidades locais que podem influenciar o custo operacional.

No relatório de engenharia foi informado que devido à ausência da composição dos custos unitários, não foi possível averiguar quais os valores utilizados para o cálculo do preço da coleta manual, containerizada e transporte de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e de varrição em R\$117,85/tonelada. No entanto, com base em um estudo desenvolvido para verificação do preço praticado por cidades que possuem o volume de resíduos aproximados, obteve-se o preço unitário de R\$80,13/tonelada. Considerando uma margem de erro admissível de 10%, concluiu-se que o preço poderia variar de R\$72,12 até R\$88,14 estando, portanto, fora do valor admissível.

Esta Unidade Técnica entende que o quantitativo de resíduos é o principal parâmetro para o dimensionamento dos serviços de coleta, contudo para análise dos custos é

necessário verificar as peculiaridades locais, o planejamento adotado, bem como os salários e benefícios pagos na região em função das convenções coletivas vigentes, etc.

Como não foram indicados no relatório técnico, os municípios utilizados como parâmetro para a análise realizada, o planejamento adotado, a data base dos preços utilizados, dentre outros elementos fundamentais para a análise, retifica-se a irregularidade apontada.

2.2 - IRREGULARIDADES RELACIONADAS ÀS EXIGÊNCIAS DO EDITAL

2.2.1 Vedação de empresas reunidas em consórcio

Da análise técnica:

Segundo o relatório técnico, o edital é restritivo porque estabelece que não poderão participar os interessados que se encontrem reunidos em consórcio, sem, entretanto, apresentar justificativas cabíveis para tal determinação.

Defesa:

A Defesa informa que a justificativa técnica para a exigência se encontra na fase preparatória do certame, na qual se registrou que a admissão de consórcio no presente certame atenta contra o princípio da competitividade, considerando que o objeto foi fracionado em lotes, pois permitiria, com o aval da Administração Pública, a união de concorrentes que poderiam muito bem disputar entre si, violando, por via transversa, o princípio da competitividade.

Análise da Defesa:

Há casos em que as circunstâncias do mercado e/ou a complexidade do objeto tornam difícil a competição. São hipóteses em que umas poucas empresas estariam aptas a preencher as condições especiais exigidas para a licitação e, portanto, a associação delas poderia favorecer a competitividade. Por outro lado, em várias situações, a permissão da participação de consórcios pode trazer prejuízo à competitividade do certame.

O TCU tem se manifestado no sentido de que a participação de consórcios é obrigatória nas licitações em que a vultuosidade, a heterogeneidade e a inviabilidade de parcelamento material do objeto licitado tornem o universo de possíveis licitantes demasiadamente restrito. (Acórdão TCU – Plenário 108/2006, com nova redação conferida pelo Acórdão 766/2006- Plenário).



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



Entende-se que o parcelamento amplia a competitividade na medida em que empresas de menor porte ou de campo de atuação mais restrito não poderiam responsabilizar-se pela execução de todos os serviços, como ocorre, por exemplo, com as empresas que realizam coleta e tratamento dos serviços de saúde e não atuam na coleta dos resíduos sólidos urbanos.

Conforme Enunciado do Acórdão 22/2003 TCU Plenário, “a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital”. Não é, contudo, o que ocorre na hipótese sob comento. O objeto licitado não envolve questão de alta complexidade técnica nem apresenta grande vulto financeiro. Trata-se de um contrato de prestação de serviços de coleta de resíduos.

Pelo exposto, considera-se sanada a irregularidade apontada.

2.2.2 - Exigência de quitação no CREA

Da análise técnica:

O relatório técnico conclui que o artigo 30 da Lei Federal 8666/93 disciplina as exigências cabíveis quanto a qualificação técnica dos licitantes, mas não prevê, para fins de habilitação dos licitantes, a comprovação de quitação do CREA.

Defesa:

Alega a Defesa que, embora o órgão técnico deste Tribunal entenda como restritiva a exigência de quitação no CREA, não houve questionamento das licitantes nesse sentido. Informa que não houve, por parte da Administração, intenção de restringir a competitividade ao incluir tal exigência. Simplesmente primou-se pela segurança da contratação, ao se exigir que a licitante esteja apta tecnicamente a executar o serviço.

Análise da Defesa:

No edital há a previsão, para fins de qualificação técnica (item 11.1.9), de apresentação da certidão de registro e quitação do CREA, em nome da licitante, vigente na data definida para a abertura da licitação.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



Esta Unidade Técnica entende que é ilegal a exigência de quitação de anuidades do CREA, para fins de habilitação, pois o art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993 exige apenas o registro na entidade (Acórdão 772/2009 – Plenário TCU).

As alegações dos Defendentes não alteram a conclusão do relatório técnico.

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

Da análise técnica:

O órgão técnico entendeu 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.

Defesa:

Os Defendentes alegam, em síntese, que novamente a intenção foi de primar pela segurança da contratação. Informam que seguiram o entendimento estampado nos acórdãos 1107/2016 Plenário e 1985/2010 Plenário do TCU, limitando a 50% do número total de habitantes.

Análise da Defesa:

O item 11.1.9, item “b” do edital exige a apresentação de atestados técnicos para a comprovação de experiência das licitantes.

O subitem “b.2”, que trata da exigência de atestado (s) em nome da empresa, assim estabelece, para o Lote 1: coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliar e comercial, com no mínimo de 2.450,00 toneladas/mês.

Também ficou estabelecido no edital que a comprovação da experiência, para o Lote 1, deverá ser com serviços prestados em cidades com população acima de 120.000 habitantes, visto que Divinópolis possui população em torno de 240.000 habitantes.

O quantitativo de resíduos domiciliares está relacionado às características do município, como tamanho da população, desenvolvimento socioeconômico, níveis de

urbanização, dentre outras, e é considerado o principal parâmetro para o dimensionamento dos serviços de coleta.

Verifica-se na planilha integrante do Anexo I do edital, a previsão de 4.090,00 toneladas/mês para os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliar e comercial. Os quantitativos exigidos para fins de atestado (2.450,00 toneladas/mês) representam cerca de 60% dos quantitativos previstos mensalmente para a execução do contrato.

O TCU já consolidou entendimento, a exemplo do Acórdão TCU 3663/2016 – Primeira Câmara, no sentido de que é irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a **50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar**, exceto nos casos em que a especificidade do objeto recomende e não haja comprometimento à competitividade do certame, circunstância que deve ser devidamente justificada no processo licitatório.

Além de a exigência ultrapassar 50% do quantitativo mensal dos serviços a serem executados, a Administração solicitou ainda que tal comprovação, deveria ser com serviços prestados em cidades com população acima de 120.000 habitantes.

Entende-se que tal exigência pode afastar licitantes que conseguiriam comprovar a execução de até 50% dos quantitativos, mas que tenham executado serviços em cidades de menor porte, cuja geração per capita seja superior à de Divinópolis (aproximadamente 0,57 kg/hab/dia.)

A título de ilustração, cabe destacar os parâmetros estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹:

População (habitantes)	Índice (kg/hab/dia)
Até 200.000	0,45 a 0,70
Acima de 200.000	0,80 a 1,2

Um município de 100.000 habitantes, por exemplo, cuja geração per capita tende ao limite superior da tabela (0,70 kg/hab/dia) pode gerar mensalmente 2.100,00 toneladas/mês de resíduos, ou seja, aproximadamente 50% dos quantitativos licitados.

¹ Pesquisa Nacional de Saneamento – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ano

Enfim, as exigências devem se limitar à comprovação de *expertise* na execução de obras e serviços similares ou equivalentes, não tendo sido apresentadas justificativas técnicas para a exigência de prestação de serviços em cidades acima de 120.000 habitantes.

A exigência de quantidade mínima para comprovação de capacidade técnico-operacional, só será legítima se realmente for necessária à execução do objeto, e dentro de limites razoáveis, restringindo o mínimo possível o caráter competitivo da licitação.

Portanto, as alegações da Defesa não alteram a conclusão do órgão técnico.

2.3 - IRREGULARIDADES ADITADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2.3.1 - Aditamento MPC nº 1 – Da violação à Lei nº 11.445/2007 – Da ausência de plano de gestão integrada de resíduos sólidos – Da ausência de inserção do município em planos microrregionais de resíduos sólidos ou em soluções consorciadas intermunicipais (fls. 845v a 847v)

Ministério Público de Contas:

Segundo o MPC, à fl. 847:

“(…)não consta dos autos que o Município elaborou seu plano de gestão integrada de resíduos sólidos, ou que tenha se inserido de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos. Tampouco há nos autos a motivação para não adoção pelo ente de soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos”.

Foi destacado também, à fl. 857, que:

“(…)a adoção dessas medidas se revela de extrema importância, já que figura como condição para que os municípios tenham acesso a recursos da União ou a incentivos e financiamentos oriundos de entidades federais de crédito ou fomento destinados à gestão de resíduos sólidos”.

Por fim, à fl. 847v, o MPC concluiu:

“Em razão disso, os responsáveis, ao não implementarem as soluções preferenciais para gestão dos resíduos sólidos no Município, acabam por violar diversos princípios constitucionais, dentre os quais se destacam o da eficiência e o da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Defesa:



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



Os Defendentes informam, à fl. 860, que o município de Divinópolis possui o Plano Municipal de Saneamento Básico (Decreto Municipal nº 9843/11) e que por meio do Decreto Municipal nº 11.320/14 foi incorporado o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), conforme documentos em anexo, à fl. 880.

Quanto à inserção em soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, a Defesa informa, à fl. 861, em síntese, que a Lei Municipal nº 7.838/14 autorizou a participação do município de Divinópolis no Consórcio Regional de Saneamento Básico Boa Vista – CORESAB BOA VISTA.

Registra a Defesa que durante a gestão do Denunciado, Vladimir de Faria Azevedo, o executivo municipal teve ativa participação nas reuniões promovidas pelo consórcio (vide atas anexas, às fls. 884 a 901. Acrescenta que, todavia, o consórcio não logrou êxito em curto prazo, e o contrato em vigência para a prestação de serviços de coleta de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e de saúde estava na iminência do término.

Assim, segundo o Defendente, “houve a necessidade de realização de novo procedimento licitatório, (...) haja vista que a solução de continuidade na prestação de tais serviços implicaria funestas consequências sanitárias e ambientais”.

Análise da Defesa:

Os documentos apresentados pela Defesa, à fl. 880, demonstram a elaboração do PMGIRS.

Quanto à formação de consórcio, as atas das assembleias apresentados pela Defesa, às fls. 884 a 901, demonstram a realização de reuniões ao longo de 2014 com diversos representantes municipais para tratar de assuntos referentes ao CORESAB BOA VISTA.

Cabe esclarecer que tramita neste Tribunal o relatório da Auditoria Operacional de Resíduos Sólidos (Processo nº 1007893), na qual foi identificada a existência de poucos consórcios com atuação efetiva na gestão dos resíduos sólidos urbanos (RSU) em Minas Gerais.

Nas entrevistas realizadas com alguns gestores municipais, a equipe de auditoria identificou dificuldades na manutenção dos consórcios de RSU (dificuldades no custeio do consórcio e na manutenção de mão de obra especializada, assim como demora na adesão da maioria dos municípios e inadimplência na contribuição dos valores estipulados).



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



No caso, a Defesa informa que o consórcio não logrou êxito, à fl. 862, sem informar maiores detalhes.

Considera-se sanada a irregularidade apontada quanto à ausência do PGIRS.

Permanece a irregularidade quanto a ausência do município de Divinópolis em soluções consorciadas intermunicipais.

2.3.2 - Aditamento MPC nº 02 - Da impossibilidade de utilização da modalidade licitatória escolhida (fls. 847v a 849v)

Ministério Público de Contas:

O MPC observou que em decisão cautelar o Conselheiro Relator aduziu, em síntese, que os serviços licitados estavam adequadamente definidos e detalhados, tornando possível a opção pela modalidade pregão. Acrescentou que, contudo, o serviço de coleta de lixo apresenta particularidade que impede que a determinação da modalidade a ser utilizada depreende-se apenas dessa observação, visto que se trata de serviço público que por sua natureza deve ser concedido por meio de modalidade licitatória específica definida em lei.

Ainda, segundo o MPC:

“(…) procedimentos licitatórios que tenham como objeto a contratação de particular para exercer serviços de coleta de lixo devem sempre se materializar através de concessão. Porquanto, a complexidade do serviço impede que seja realizado por pessoa física, devendo ser sempre concedido à pessoa jurídica ou consórcio.

Assim, como habitualmente apontou Rafael de Carvalho, a modalidade a ser utilizada não poderia ser outra que concorrência. Tendo em vista que, a Lei n. 8.987/95, no art. 2º, inciso II, determina que a concessão de serviço público, uma vez delegada pelo poder concedente deve ser precedida de licitação na modalidade de concorrência”.

Portanto, concluiu o MPC: “revela-se irregular a contratação do objeto do certame em comento por meio do emprego da modalidade pregão”.

Defesa:

Os Defendentes registram inicialmente, à fl. 860, que somente foi dado prosseguimento ao processo licitatório pelo Município de Divinópolis após o despacho favorável do Relator, à fl. 210, principalmente quanto à possibilidade da utilização da modalidade pregão.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



A fim de justificar a razoabilidade da utilização do Pregão para a contratação de serviços de limpeza urbana, a Defesa destaca diversos entendimentos do TCU, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, bem como deste Tribunal, às fls. 867 a 871.

Análise da Defesa:

Esta Unidade Técnica já se manifestou em outras ocasiões sobre a característica deste serviço de engenharia, sendo verificado em cada caso a especialização ou não do objeto pretendido pela Administração Pública.

Os serviços a serem executados pela contratada estão descritos no item 2 do Termo de Referência– DESCRIÇÃO E ESPECIFICAÇÕES DOS SERVIÇOS, às fls. 93 a 100, tratando-se de atividades sem complexidade técnica, por se tratarem de serviços rotineiros de coleta de resíduos, não implicando o conhecimento especializado para sua execução.

Por consequência, entende-se ser cabível a sua licitação usando a modalidade de Pregão Eletrônico, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, por se enquadrarem, conforme verificado no item 2 do termo de referência, em serviços de engenharia de natureza comum.

Em pesquisa realizada, esta Unidade Técnica verificou que tal entendimento está alinhado ao posicionamento das áreas técnicas de outros tribunais de contas com relação ao tema, a exemplo do Acórdão AC Nº 05046/2015 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

Em consulta à jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo verifica-se também a existência de entendimentos nesse sentido, conforme transcrição abaixo:

7010.989.16-8 e 7022.989.16-4. SESSÃO DE 06/04/2016. RELATORA CONSELHEIRA CRISTIANA DE CASTRO MORAES:

Acerca dos questionamentos quanto à inadequação da modalidade licitatória eleita, não identifiquei razões que impeçam a adoção do Pregão para os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos, varrição e operação e manutenção da unidade de triagem, porquanto podem ser considerados comuns para os fins do artigo 1º, da Lei nº. 10.520/02. Nesse sentido são inúmeros os precedentes desta Corte, mencionados pelo Ministério Público de Contas na oportunidade de examinar a matéria, a exemplo dos processos nº. 3971.989.15-7, nº. 6277.989.15-8 e nº. 3073.989.14-7.

Já no que toca aos serviços de operação, monitoramento e manutenção do aterro sanitário municipal, sua complexidade acaba por afastar tal modalidade mais célere. Como destacou a Secretaria-Diretoria Geral, os serviços abarcam atividades como



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



drenagem de chorume, implantação do sistema de drenagem de biogás, gerenciamento de águas pluviais, acompanhamento topográfico e monitoramento ambiental, que não se adéquam ao conceito de “serviços comuns”, cabendo, para a contratação de tais serviços, a adoção da Concorrência Pública.

Ressalta-se que a contratação em tela não envolve a operação de aterro sanitário.

Por fim, vale destacar os ganhos de eficiência que podem ser propiciados pela utilização dessa modalidade, especialmente no que diz respeito à celeridade e simplificação processuais, ao aumento da competitividade nas licitações e à redução de preços.

Quanto ao apontamento de que os procedimentos licitatórios que tenham como objeto a contratação de serviços de coleta de lixo devem sempre se materializar através de concessão, entende-se que um contrato de prestação de serviços, como é o caso, não se assemelha a uma concessão, que é um negócio amparado em um contrato de longa duração para a gestão dos serviços.

Nos termos do art. 30, V da Constituição Federal, os municípios têm competência para “organizar e prestar, diretamente ou mediante concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local(...)”.

Na prestação de serviços de forma direta os serviços são executados por servidores públicos e os veículos e os equipamentos são de propriedade do poder público. Nesses casos, muitas vezes a Administração Municipal se vale também da contratação de mão de obra temporária e/ou aluguel de veículos e equipamentos para suprir deficiências.

Quando constatado que a forma de execução direta não é a mais vantajosa para o município, seja porque o quadro de pessoal é insuficiente, ou os veículos e equipamentos próprios não estão em condições de oferecer um serviço de qualidade à população, a Administração pode terceirizar a prestação dos serviços, adotando assim a forma de execução indireta.

Nesse caso, as empresas são contratadas pelo município para a prestação dos serviços, permanecendo com a Administração a responsabilidade pelo planejamento, gerenciamento e a fiscalização da qualidade dos serviços executados.

Pelo exposto, entende-se que o apontamento não é procedente.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



3. CONCLUSÃO

Em face das razões apresentadas neste estudo, entende esta Unidade Técnica que permanecem as seguintes irregularidades apontadas no edital do Pregão Eletrônico nº 46/2015:

- Termo de Referência insuficiente;
- Ausência de critério para aceitação das propostas, com base na análise composição de custos dos serviços, detalhamento dos encargos sociais e BDI;
- Utilização da unidade equipe/dia sem a indicação dos mecanismos a serem utilizados para o controle da execução dos serviços;
- Exigência de quitação no CREA;
- Comprovação da experiência anterior com serviços prestados em cidades com população acima de 120.000 habitantes.
- Ausência do município de Divinópolis em soluções consorciadas intermunicipais.

2ª CFOSE, DME, 21 de agosto de 2019.

Valéria Cristina Gonzaga
Analista de Controle Externo
TC-2171-4



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



PROCESSO Nº: 951.682 (APENSOS 951.952, 969.151 E 969.663)
NATUREZA : DENÚNCIA
DENUNCIANTES : CONSTRUTORA CONTORNO LTDA.
ÓRGÃO/ENTIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS
ANO DE REFERÊNCIA: 2015

Trata-se de Denúncia apresentada pela Construtora Contorno Ltda., às fls. 1 a 43, por possíveis irregularidades no 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 e 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.

De acordo com a análise técnica de fls. 948 a 956.

Encaminhamos os presentes autos ao Ministério Público de Contas junto ao Tribunal.

Belo Horizonte, 22 de agosto de 2019.

Adelaide Maria Bittencourt Pinto Coelho
Coordenadora da 2ª CFOSE – TC 2047-5