



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia



PROCESSO: 1031253
NATUREZA: Denúncia
DENUNCIANTE: Nilson Lopes de Melo Filho
JURISDICIONADO: Município de Guidoal

1 – Relatório

Tratam os autos de Denúncia protocolada neste Tribunal de Contas em 28/11/2017, por Nilson Lopes de Melo Filho, em face do edital referente ao Processo Licitatório nº 1668/2017, Pregão Presencial nº 071/2017, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Guidoal/MG, objetivando a “contratação de empresa especializada para a execução dos serviços públicos que deverá atuar no ramo da coleta de lixo, de tratamento e destinação final de resíduos estimado em até 150 toneladas por mês em aterro sanitário devidamente licenciado originários de atividades domésticas em residências urbanas e públicas, com características domiciliares contemplando a coleta municipal, transbordo e transporte dos resíduos provenientes da cidade de Guidoal/MG.

Em 07/02/2018 a Conselheira Adriene Andrade determinou à fl. 65, que os autos fossem encaminhados a Coordenadoria de Análise de Editais de Licitação – CFEL, que se manifestou às fls. 68 a 89, e concluiu pela necessidade da remessa dos autos a 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia – 1ª CFOSE para manifestação sobre os seguintes apontamentos:

- a) indefinição das parcelas de maior relevância;
- b) não parcelamento do objeto.

Esta Unidade Técnica se manifestou em 23/09/2019, fls. 94/95, concluindo pela necessidade de diligência para que a Administração Municipal de Guidoal apresentasse as fases interna e externa do Processo Licitatório 1668/2017 – Pregão Presencial nº 071/2017, bem como os pagamentos realizados (notas de empenhos, medições, notas fiscais).

Em 25/09/2019, o Conselheiro Relator Durval Ângelo determinou à fl. 96 que a atual Prefeita do Município de Guidoval, Sra. Soraia Vieira de Queiroz, adotasse as providências necessárias à instrução dos autos, apresentando a documentação elencada na conclusão desta Unidade Técnica. Determinou ainda que em seguida os autos retornassem a esta Unidade Técnica e em seguida ao Ministério Público de Contas.

Em atendimento à determinação do tribunal foram anexados aos autos os documentos de fls. 99/366, encaminhada pela Sra. Soraia Vieira de Queiroz, conforme Termo de Juntada à fl. 367, em seguida os autos foram encaminhados ao Relator que determinou o encaminhamento às unidades técnicas para manifestação.

Na sequência os autos foram encaminhados à 1ª CFM que elaborou o relatório de fls. 401 a 404 e em seguida vieram à esta Unidade Técnica.

É o relatório.

3 – MANIFESTAÇÃO -

3.1) Indefinição das parcelas de maior relevância

a) Alegação do Denunciante – fls. 01/06

Alegou o denunciante:

(...) 9. A previsão genérica das parcelas de maior relevância e valor significativo acarreta ofensa ao princípio do julgamento objetivo, já que permite à Administração Pública, a seu critério, definir quais atestados enquadram-se nos requisitos técnicos e quais não se enquadram, facilitando o direcionamento do certame. (...)

b) Análise

Esta Unidade verificou que constou do edital no edital de licitação, às fls. 213/214, as seguintes exigências em relação a qualificação técnica:

*[...] XIV. Atestado de responsabilidade técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, emitido em nome da empresa e dos seus responsáveis técnicos, acompanhados de CAT (certidão de acervo técnico) emitidos pelo CREA **que comprovem experiência na efetiva execução de todos os serviços prestados em conjunto sendo estes: Coleta; Transbordo; Transporte; Tratamento e destinação final de resíduos.** (g.n)*

Deverá constar também o processamento de, no mínimo 55.000 kg (cinquenta e cinco mil quilos) de resíduos sólidos urbanos (lixo

domiciliar) no mês, os quais serão equivalentes aos serviços prestados neste edital.

XV. Comprovar aptidão operacional em estações de transbordo de rsu através de no mínimo 02 (duas) licenças ambientais de estações de transbordo em nome da empresa licitante.

Observou também, que à fl. 263 (fl. 31 e 32 do edital de licitação) foi juntado aos autos cópia do edital de licitação, com algumas alterações em relação a qualificação técnica. Entretanto a exigência de comprovação de experiência na efetiva execução de todos os serviços a serem prestados foi mantida. Ressaltou que a cópia deste edital estava ilegível em alguns trechos que tratam da qualificação técnica, o que pode prejudicar a análise desta Coordenadoria.

Observou que o edital pode prever a necessidade de apresentação de atestados para a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto, conforme consta no artigo 30 da Lei nº 8.666/93:

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

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências 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 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. (g.n.)*

*§2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, **serão definidas no instrumento convocatório**. (G.n.)*

Por fim, concluiu que o Edital em análise não definiu os itens de maior relevância técnica e econômica, uma vez que a exigência editalícia abrange todos os serviços e não define o percentual de cada item da planilha que deverá ter sua aptidão técnica comprovada.

A Análise observou ainda que não teria sido identificada nos autos a Ata do novo julgamento das propostas, sendo identificado às fls. 358/366, cópia do contrato 001/2018 assinado em 05/01/2018, com a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda.

Em que pese as observações constantes do relatório, verifica-se às fls. 350 a 352, a ata da sessão de lances do pregão 071/2017. Verifica-se que apenas a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. apresentou proposta, no valor de R\$43.631,07 mensal, para o prazo de 48 meses, totalizando R\$2.107.200,00.

Após a sessão de lances o valor mensal proposto pela empresa foi de R\$42.900,00, sendo classificada em 1º lugar.

c) Conclusão

Verifica-se que as exigências do item XIV e XV do edital – Qualificação Técnica, fl. 213, contrariam os artigos 3º e 30 da Lei 8.666/93 e o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, podendo ter afastado do certame licitantes em potenciais.

3.2) Não parcelamento do objeto

a) Alegação do Denunciante – fls. 01/06

Alegou o denunciante:

*(...) É irregular a junção em lote único de bens e serviços se a Administração Pública não apresenta razoável motivação para tanto.
(...)*

b) Análise

O relatório técnico definiu o objeto da licitação conforme se segue:

“ Contratação de empresa especializada para a execução dos serviços públicos que deverá atuar no ramo de limpeza urbana, de tratamento e destinação final de resíduos estimado em até 150 toneladas por mês em aterro sanitário devidamente licenciado originários de atividades domésticas em residências urbanas e públicas, com características domiciliares contemplando a coleta municipal, transbordo e transporte dos resíduos provenientes da cidade de GUIDOVAL/MG, de acordo com a Lei Federal nº 11.445/2007.”

Em conformidade com o art. 23, § 1º da Lei Federal 8666/93 o parcelamento é a regra a ser obedecida pela Administração Pública, ao proceder uma licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços tecnicamente e economicamente divisíveis.

Art. 23. ...

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

O não parcelamento da licitação em lotes ou licitações, na forma que prevê o art. 23, § 1º da Lei Federal 8666/93, deverá ter sua motivação e razoabilidade demonstrada técnico e economicamente, na fase interna da licitação.

No caso em tela, verifica-se que o objeto pode sim ser divisível, uma vez que utiliza técnicas, equipamentos, veículos e mão de obra diferentes.

O parcelamento é importante porque possibilita a participação de empresas de menor porte nas licitações, amplia a competitividade e contribui para a obtenção de menor preço para a Administração Pública, podendo contratar uma proposta mais vantajosa.

Por outro lado, deve-se reconhecer também que, em alguns casos, o não parcelamento pode ser a opção com maior viabilidade (aumento da economia de escala, objetos indivisíveis), restando, contudo, que a Administração demonstre a presença de elementos que justifiquem a opção adotada.

Após análise dos autos não foi identificada nenhuma documentação referente a estudo técnico e (ou) financeiro que justificasse o não parcelamento do objeto.

c) Conclusão

Não foi identificado nos autos nenhuma documentação com estudo técnico e econômico, que justificasse a opção da Administração de não parcelamento do objeto, contrariando assim o art. 23, § 1º da Lei Federal 8666/93.

4- Outras Irregularidades e considerações

Guidoval é um município da Zona da Mata de Minas Gerais que possui uma população de 7078 habitantes, sendo que a população atendida pela coleta de resíduos sólidos é de 5267 habitantes.

O termo de referência elaborado para a contratação informa uma produção mensal de Resíduos Sólidos Urbanos de 150 toneladas, ou seja, uma média de 5 toneladas por dia.

Todavia em consulta ao SINIS – Sistema Nacional de Informações sobre Resíduos Sólidos, informados pelo próprio município, verificou-se que a média diária de produção é de 1,091 toneladas o que projeta uma produção mensal de 32,745 toneladas por mês.

O SINIS é o maior e mais importante sistema de informações do setor de saneamento brasileiro. O Sistema possui uma base de dados que contém informações e indicadores sobre a prestação de serviços de Água e Esgotos, de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos e Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas.

Foi criado em 1996 e é uma unidade vinculada à Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Com abrangência nacional, reúne informações de caráter institucional, administrativo, operacional, gerencial, econômico-financeiro, contábil e de qualidade da prestação de serviços de saneamento básico em áreas urbanas das quatro componentes do saneamento básico.

Anualmente, o SINIS coleta dados dos municípios e dos prestadores de serviços de saneamento e os estrutura e disponibiliza à sociedade por meio dos Diagnósticos (Água e Esgotos, Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos e Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas) e da aplicação web SNIS Série Histórica. A partir do ano de 2019, o SINIS passa a divulgar o Painel de Informações sobre Saneamento que traz um panorama do setor e permite que as principais informações e indicadores sejam acessados de forma interativa.

Conforme se verifica no SINIS, 80% da população do município de Guidoval atendida com coleta de resíduos sólidos tem coleta com frequência diária, 15% tem coleta com frequência de duas ou três vezes por semana e 5% tem coleta com frequência de uma vez por semana.

Considerando esta informação pode-se concluir que a coleta diária encontra-se na média de 873kg.

Os veículos e caçambas compactadoras existentes para coleta de resíduos sólidos urbanos possuem as seguintes características:

Tabela 1 – características das caçambas compactadoras

Caçamba	
Capacidade em volume (m³) CCV	Capacidade em massa (t) CCM
6	3,24
8	4,32
10	5,4
12	6,48
15	8,1
17	9,18
20	10,8
25	13,5

As informações e os dados trazidos permitem verificar que o veículo, para o a coleta e transporte dos RSU produzidos pelo município de Guidoal, deve ter uma capacidade mínima de 6m³, não havendo necessidade da periodicidade diária.

Ao analisarmos as condições de participação no certame verifica-se (fl. 31):

Qualificação técnica

XIII – Comprovar, através de Licença Ambiental válida e em nome da empresa licitante que garanta ao Município de Guidoal, o recebimento do ICMS Ecológico, (licença de operação LO), não sendo aceito autorizações provisórias ou termos de ajuste de conduta de que dispõe de local onde será destinado material proveniente RSU de Guidoal.

XVI- Comprovar através de DUT/CRV, em nome da empresa licitante, disponibilidade de pelo menos 2 (dois) caminhões, do tipo coletor/compactador com capacidade volumétrica igual ou superior a 12m³/lixo compactado, coletor/compactador de resíduos modelo com no máximo 5 anos de uso, instalado sobre o chassi do caminhão. (o segundo para substituição em caso de eventualidades)

XVII- Comprovar através DUT/CRV em nome da empresa licitante, disponibilidade de pelo menos 2 (dois) caminhões, apropriados do tipo

ROLL ON-OFF destinado ao serviço de transbordo, com no máximo 5 anos de uso (o segundo para substituição em caso de eventualidades).

6.2.17- atestado de visita técnica assinado pelo servidor responsável.

Sobre as quatro exigências é importante observar:

1- Exigência de Licença de Operação

A exigência, em si, representaria restrição ao caráter competitivo do certame. Entende-se que a obrigação de possuir licença de operação é cabível somente à futura contratada. Tal exigência está prevista no art. 20, § 1º, da IN/SLTI n.º 2/2008, cujo teor é o seguinte:

Art. 20. [...] § 1º Exigências de comprovação de propriedade, apresentação de laudos e licenças de qualquer espécie só serão devidas pelo vencedor da licitação; dos proponentes poder-se-á requisitar tão somente declaração de disponibilidade ou de que a empresa reúne condições de apresentá-los no momento oportuno.

Assim, entende-se que a exigência pode afastar licitantes do certame, prejudicando a competitividade.

2- Disponibilidade de 2 caminhões compactadores com capacidade mínima de 12 m³ -

Como se pode verificar da tabela 1, a exigência de caçamba de capacidade mínima de 12m³ (6,48 toneladas) não é razoável, uma vez que o município produz em média 873 kg diários, podendo ser atendido com caçambas de volumes de 6m³ (3,24 toneladas), 8m³ (4,32 toneladas) ou 10m³ (5,4 toneladas).

Portanto, entende-se que a exigência é excessiva, podendo afastar potenciais licitante e prejudicando a competitividade.

3- Exigência de disponibilidade de pelo menos 2 caminhões do tipo ROLL ON-OFF

Observa-se que o caminhão do tipo ROLL ON-OFF é um caminhão que reboca duas caçambas cada uma com média de 42 m³ (22,6 toneladas) de resíduos sólidos. Portanto, 84 m³(45,2 toneladas). Tendo em vista que o município produz cerca de 873kg diários entende-se como excessiva a exigência.

Assim, entende-se que a exigência é excessiva, podendo afastar potenciais licitantes e prejudicando a competitividade.

4- Exigência de visita técnica

Entende-se abusiva a obrigatoriedade de participar de visita técnica. Entende esta unidade técnica, em conformidade com o art. 30 da Lei Federal 8666/93, que caberia apenas uma declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições de prestação dos serviços.

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

...

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;

Neste caso, bastaria que a Administração exigisse do licitante a comprovação de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais, para o cumprimento das obrigações geradas pela licitação.

Quando restar caracterizada a imprescindibilidade da visita técnica, tem-se que observar alguns cuidados, de modo a não restringir indevidamente o caráter competitivo do certame, tal como evitar a exigência de que as licitantes realizem visita técnica obrigatória, em um único dia ou horário, o que pode tornar prejudicial a obtenção de proposta mais vantajosa para a administração, uma vez que possibilita que as empresas tomem conhecimento de quantos e quais são os participantes do certame.

Verifica-se que na região existem os seguintes aterros sanitários:

- Salvaterra – Vital Engenharia – Em Juiz de Fora a cerca de 150 Km de Guidoal;
- União recicláveis – em Recreio- MG a cerca de 99Km de Guidoal;

O contrato foi firmado com a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. em 07/01/2018, única empresa a participar do certame. Observa-se que a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. mantém um grande número de municípios como clientes na região, a exemplo de:

- São Sebastião da Vargem Alegre;
- Patrocínio do Muriaé;
- Miraf;
- Rodeiro;
- Itamarati de Minas;
- São João Nepomuceno;
- Leopoldina e Rochedo de Minas.



Em trabalhos realizados na região, onde foi identificado o contrato com a empresa União Recicláveis Rio Novo Ltda. esta equipe pode observar que é característica da empresa não pesar a quantidade de resíduos sólidos produzidas nos municípios. Os resíduos são coletados, transportados até uma estação de transbordo onde são descarregados em uma caçamba de 40m³, e depois utilizando-se de caminhões Roll ON-OFF, são transportados até o Centro de Tratamento de Resíduos – CTR que fica localizado na BR-116, no município de Recreio.

Em todos os municípios são feitos contratos com preço fixo. Este valor é pago mensalmente à empresa, independentemente do quantitativo real de resíduos coletados.

Assim, se considerarmos que o município coleta de fato o quantitativo indicado no termo de referência teremos um preço por tonelada coletada de R\$286,00. Por outro lado, se considerarmos a quantidade de resíduos sólidos informada pelo município no SINIS, ou seja, 1,092 t/dia que dá 32,76 t/mês, obteremos o valor de R\$1.309,52 por tonelada.

Em ambas situações, há indícios de que a coleta de resíduos sólidos urbanos no município de Guidoal está onerando indevidamente os cofres públicos, ou seja, há indícios de sobrepreço. O pagamento com sobrepreço poderá trazer um dano ao município. Entretanto, a mensuração só será possível mediante o procedimento de auditoria no município.

Assim, levando-se em conta as irregularidades anteriores adicionando-se a elas as presentes, entende-se como restritivo e dirigido o Edital de Licitação, além de onerar irregularmente os cofres municipais.

4 – CONCLUSÃO

Isto posto, entende esta Unidade Técnica que persistem as irregularidades anteriormente apontadas pela equipe técnica deste Tribunal abaixo relacionadas:

4.1) Indefinição das parcelas de maior relevância

4.2) Não parcelamento do objeto

A estas somam-se as seguintes irregularidades, consideradas restritivas e que podem ter dado causa a direcionamento do objeto da licitação:

4.3) Exigência de Licença de Operação de estação de transbordo na fase de habilitação;

4.4) Exigência de disponibilidade de 2 caminhões compactadores com capacidade mínima de 12 m³ para a coleta, quando a quantidade coletada pelo município é inferior à capacidade mínima de caçambas;

4.5) Exigência de disponibilidade de 2 caminhões Roll ON-OFF, para o transporte do material desde a estação de transbordo até o Centro de Tratamento de Resíduos – CTR em Rodeiros;

4.6) Exigência da visita técnica;

4.7) Indícios de sobrepreço.

Assim, considerando as irregularidades apontadas e que o município pode estar pagando por quantidade superior aquela realmente coletada e destinada a estação de transbordo propõe-se que seja realizada, com a maior urgência, auditoria no município com o objetivo de apurar o quantitativo correto coletado e, se for o caso, levantar o dano causado pela presente contratação.

1ª CFOSE, 04 de março de 2020.

Luiz Henrique Starling Lopes
Analista de Controle Externo - TC 1792-0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia



PROCESSO: 1031253
NATUREZA: Denúncia
DENUNCIANTE: Nilson Lopes de Melo Filho
JURISDICIONADO: Município de Guidoal

Tratam os autos de Denúncia protocolada neste Tribunal de Contas em 28/11/2017, por Nilson Lopes de Melo Filho, em face do edital referente ao Processo Licitatório nº 1668/2017, Pregão Presencial nº 071/2017, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Guidoal/MG, objetivando a **“contratação de empresa especializada para a execução dos serviços públicos que deverá atuar no ramo da coleta de lixo, de tratamento e destinação final de resíduos estimado em até 150 toneladas por mês em aterro sanitário devidamente licenciado originários de atividades domésticas em residências urbanas e públicas, com características domiciliares contemplando a coleta municipal, transbordo e transporte dos resíduos provenientes da cidade de Guidoal/MG.**

Manifesto de acordo relatório técnico e encaminhando os autos ao Ministério Público de Contas, em atendimento ao despacho de fl. 375/375v.

1ª CFOSE/DFME, 04 de março de 2020.

Valéria Conceição Chiaretti Ferro
Coordenadora da 1ª CFOSE - TC 2518-3