



Processo: 1066520
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Cristais
Ano de Referência: 2019
Denunciante: Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais - SINDILURB

1 – IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO

Tratam os autos de denúncia, com pedido de liminar, formulada pelo Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais - SINDILURB, em face do Processo Licitatório nº 029/2019, regido pelo edital do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 019/2019, promovido pela Prefeitura Municipal de Cristais, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de “serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos (resíduos de classe IIA e classe IIB de acordo com a ABNT – NBR – 10.004) proveniente das atividades de coleta de resíduos residenciais até um aterro sanitário próximo para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos do Município de Cristais/MG”.

2 – RELATÓRIO

Recebida a documentação de fls.01/45, o Exmo. Conselheiro-Presidente, em despacho de fl.48, determinou sua autuação como Denúncia e a sua distribuição, nos termos do *caput* do artigo 305 da Resolução n. 12/2008.

Os autos foram distribuídos ao Conselheiro Substituto Victor Meyer, fl. 49, que, em 27/03/2019, em despacho de fl. 50/51, determinou a intimação dos responsáveis para oitiva prévia acerca da denúncia, bem como sobre a insuficiência de informações no termo de referência, e que fossem encaminhados os documentos relativos às fases interna e externa do Processo Licitatório nº 029/2019.

Devidamente intimados, os responsáveis apresentaram, em 29/03/2019, a manifestação presente às fls. 59/62, 65 e 111, assim como a documentação de fls. 66/103 e 112/116.

Em 07/05/2019, no despacho de fl. 109, o Relator determinou que os autos fossem encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) para análise do instrumento convocatório e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas (MPC) para manifestação preliminar.

A CFEL procedeu ao exame de fls. 118 a 119, em 15/05/2019, concluindo que o objeto é de engenharia e entendendo ser necessário o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia para análise.

Na mesma data, no despacho de fl. 121, o Relator encaminhou os autos a esta Coordenadoria para o exame do instrumento convocatório.

Em sua análise, em 30/05/2019, esta Unidade Técnica entendeu não haver irregularidades quanto a utilização da modalidade pregão para o objeto previsto em edital, contudo que haveria quanto à previsão de contratação utilizando-se do Sistema de Registro de Preços.

Os autos foram, então, encaminhados ao MPC que, em 20/08/2019, em seu parecer de fls. 127/130v, requereu o aditamento da denúncia com as seguintes irregularidades:

1. Inobservância de soluções preferenciais definidas na Política Nacional de Resíduos Sólidos
2. Insuficiência do Termo de Referência
3. Exigência de quitação junto à entidade de classe

Ato contínuo, o Relator, em 26/08/2019, no despacho de fls. 131/135, acolheu as conclusões do órgão técnico e do Ministério Público de Contas, com ressalvas, e determinou (*ad referendum*) a manutenção da suspensão do processo licitatório 029/2019, pregão presencial 019/2019, determinou a intimação dos denunciados para a comprovação da adoção da medida e citou-os para apresentarem defesa das possíveis irregularidades apontadas.

Na sessão da 2ª Câmara do dia 29/08/2019, o colegiado referendou a decisão monocrática do Relator, às fls. 145/148.

Citados (fl. 139/141 e 149v/150v), os responsáveis não se manifestaram, conforme certificado às fls.151 e 152, sendo os autos, então, enviados ao MPC para manifestação.

Em 05/11/2019, no seu parecer, o *Parquet* de Contas opinou pela parcial procedência dos apontamentos, que daria ensejo à aplicação de multa aos responsáveis, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, assim como a emissão de determinação aos responsáveis para que não mais pratiquem as condutas irregulares, opinando ainda que este Tribunal providencie que sua unidade técnica competente monitore o cumprimento da determinação.

O Relator, ao receber os autos conclusos e após consulta ao site da Prefeitura Municipal de Cristais, constatou que o processo licitatório 029/2019, pregão presencial 019/2019, havia sido substituído pelo já homologado processo licitatório 087/2019, pregão presencial 047/2019 publicado em 03/09/2019, tendo o mesmo objeto.

Dessa forma, em 12/05/2020, no despacho anexado à peça 17 do SGAP determinou a intimação dos Srs. Djalma Francisco Carvalho, Matheus Henrique Rogana e Humberto Francisco de Carvalho, signatários do edital e, respectivamente, prefeito, pregoeiro e procurador do município de Cristais para que encaminhassem cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do processo licitatório 087/2019, pregão presencial 047/2019, bem como de eventual contrato decorrente desse certame.

Em cumprimento ao despacho, peça 17, foram juntadas, em 07/07/2020 as documentações anexadas às peças 23 a 25 do SGAP.

Na mesma data, no despacho presente à peça 28, o Relator, tendo em vista o possível descumprimento de decisão desta Corte de Contas, e especialmente a documentação apresentada pela administração municipal encaminhou os autos a esta Unidade Técnica para exame técnico.

Assim, passa-se ao exame dos autos em face ao despacho anexado à peça 28.

3 – DO PROCESSO LICITATÓRIO 087/2019, PREGÃO PRESENCIAL 047/2019

O instrumento convocatório do processo licitatório 087/2019, pregão presencial 047/2019 possui o exato objeto do, anteriormente suspenso por determinação deste Tribunal, processo licitatório 029/2019, pregão presencial 019/2019. Tratando-se, pois, de substituição do

procedimento ora suspenso pelo novo, fazendo algumas modificações. Além disso, incorre em irregularidade já tratada em análises anteriores e corrige outras, de forma que serão detalhadas na sequência.

3.1 – Da irregularidade na utilização do Sistema de Registro de Preços para o objeto licitado

Em exame anterior, fl. 124v, esta Coordenadoria manifestou-se no sentido de não ser possível a utilização do SRP para serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos, haja vista estes serem de natureza continuada cujos quantitativos são perfeitamente identificados e quantificados, com entregas diárias e em atendimento a um único órgão, a Prefeitura Municipal.

Procedendo-se à análise do novo edital, fl. 17 da peça 25, não figura mais o termo registro de preços anteriormente presente, passando a constar da seguinte forma:

A Prefeitura Municipal de Cristais, por meio de seu Pregoeiro Oficial, o Sr. Matheus Henrique Rogana, designado pela Portaria nº 008/2019, **COMUNICA** que realizará licitação na modalidade **PREGÃO PRESENCIAL**, cujo critério de aceitabilidade será **Menor Preço Unitário** [...].

Dessa forma, entende esta Unidade Técnica ter sido saneada a irregularidade nessa parte.

3.2 – Da exigência de quitação junto à entidade de classe

Havia sido apontado anteriormente pelo Ministério Público de Contas, fl. 130, que o item 6.1, “l)” e “m)” do instrumento convocatório estabeleciam a obrigatoriedade de que as sociedades empresárias licitantes, na fase de habilitação, apresentem certificado de registro e quitação junto ao CREA/MG. Tal apontamento foi posteriormente acolhido pelo Relator, fl. 133v.

Examinando o edital do novo processo licitatório, nota-se que houve a exclusão dos itens ora entendidos irregulares, portanto, não mais sendo exigida a quitação junto ao CREA/MG na fase de habilitação do certame.

Assim, entende esta Unidade Técnica ter sido saneada a irregularidade também quanto a esse apontamento.

3.3 – Da insuficiência do Termo de Referência

O Termo de Referência é documento fundamental para a realização de pregões públicos. Sendo o equivalente do Projeto Básico presente às licitações nos moldes da Lei Federal n. 8.666/1993. Nesse sentido, extrai-se se da referida legislação a obrigatoriedade do projeto básico para os serviços de engenharia, em seu art. 7º, I, II, III, §§1º e 2º:

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:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

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

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório; (grifo nosso)

A Orientação Técnica OT-IBR 001/2006 do Instituto Brasileiro de Obras Públicas (IBRAOP), por sua vez, define o Projeto Básico como “o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento”

Para serviços de limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos urbanos esta Unidade Técnica, corroborada pelos trabalhos de outros Tribunais de Contas, a exemplo do TCE-RS e TCM-GO, nos seus trabalhos Orientação Técnica Serviços de Coleta de Resíduos Sólidos Domiciliares - Projeto, Contratação e Fiscalização e Manual de Orientações para Análise de Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos, respectivamente, considera elementos técnicos mínimos de um projeto básico/termo de referência relacionado aos serviços:

- A quantidade mensal de resíduos a ser coletada com informação da porcentagem de coleta diurna e noturna (geração *per capita* de resíduos em t/mês);

- Quantidade de turnos a serem trabalhados assim como os horários de início e término de cada turno definido;
- O estabelecimento das rotas a serem percorridas pela frota, evidenciando-se o traçado do percurso de todos os veículos envolvidos, em mapas, itinerários, setores, turnos e frequência;
- A frequência semanal de coleta em cada setor;
- Número de viagens diárias por caminhões e setores.
- A definição do percurso mensal total da frota, preferencialmente em quilômetros (km), incluindo a distância do centro geométrico da cidade ao local de disposição final dos resíduos; e/ou a distância do centro geométrico da cidade ao local de transbordo, se for o caso, além da distância do local de transbordo até o local de disposição final dos resíduos;
- A definição e dimensionamento dos custos que irão integrar o grupo de despesa denominado “Administração Local”, quando houver, apresentados de forma aberta na planilha orçamentária;
- A previsão do número de equipes de trabalhadores, número de coletores por guarnição e suas composições, bem como o número de horas de trabalho necessário ao atendimento do serviço, incluindo – se preciso – a previsão do número de horas noturnas.
- Composição dos encargos sociais - detalhamento do percentual dos encargos sociais aplicado para compor o valor da mão de obra;
- A definição da frota de veículos, incluindo quantidade, capacidades, modelos, características especiais, tanto para os caminhões compactadores, bem como de veículos auxiliares (graneleiros, carrocerias, basculantes ou outros) e demais equipamentos, quando necessários;
- A proposição da metodologia de depreciação da frota, definindo-se o valor inicial, percentual residual, prazo de depreciação e sistemática da redução gradual do valor - se linear, soma dos dígitos ou outra forma;
- Definição das idades admitidas para os veículos;
- O estabelecimento da base de cálculo para a remuneração do capital investido, bem como a taxa de juros máxima a ser aplicada sobre a referida base de cálculo;
- A estimativa da durabilidade dos pneus, bem como a quantidade de recapagens dos mesmos, assim como a estimativa dos demais índices (combustível, graxa/ óleos lubrificantes, etc.) a título de manutenção da frota;
- Composição do BDI - detalhamento da taxa de BDI aplicada sobre os custos dos serviços,

estabelecendo-se os critérios e índices para cada um dos itens que o integram (custos indiretos, lucro e tributos/impostos);

- Orçamento detalhado em planilha que expresse a composição de todos os custos envolvidos no serviço, com a identificação da data base, do nome completo e nº do registro no CREA do responsável pelo orçamento, unidades de serviços de acordo com o “Critério de Medição” apresentado na “Especificação técnica” pertencente ao “Projeto Básico”;
- “Especificações técnicas” dos equipamentos a serem utilizados, bem como dos materiais e os parâmetros para o dimensionamento dos equipamentos e da mão de obra, modo de execução e principalmente os “Critérios de medição” dos serviços;
- “Memorial descritivo”, contendo a descrição detalhada do projeto em forma de texto, com todas as soluções técnicas, bem como justificativas necessárias ao entendimento do projeto, complementando as informações contidas nos desenhos, inclusive com o “Plano definitivo de trabalho” (metodologia de execução do serviço);
- Outras definições específicas a cada caso.

Nesse sentido, em nenhum dos editais foi contemplado qualquer dos elementos mínimos, sendo apresentado apenas um quantitativo em toneladas de resíduos, sem discriminar se tratar de quantitativo diário, semanal, mensal ou anual.

A ausência de tais elementos dificulta sobremaneira a correta caracterização dos serviços a serem realizados, podendo acarretar em dificuldades na obtenção dos custos corretos, possibilitando a ocorrência de sobrepreço, superfaturamento, diminuindo a competitividade, causando perda na qualidade dos serviços prestados, dificuldades na fiscalização do contrato, dentre outros fatores.

Tais dados, mais do que meras formalidades, possibilitam o licitante a fazer cálculos mais precisos de custo, assim como possibilita a participação de uma maior quantidade de empresas no certame, que por sua vez pode contribuir para uma contratação mais econômica para a Administração Pública, além de diminuir a possibilidade de aditivos contratuais por conta de erros na etapa licitatória.

A Administração, devido às suas próprias experiências pretéritas, possui plena condição de levantamento *in loco* e apropriação dos dados locais, assim como a realização dos estudos preliminares à execução do procedimento licitatório.

Ademais, o valor médio por tonelada cotado pela Administração Municipal, apresentado no primeiro certame, R\$ 210,86, assim como o valor contratado no segundo, R\$ 180,00 mostra-se excessivamente acima dos valores normalmente praticados, que se situam em torno de R\$ 80,00 a R\$ 140,00 a depender das características da localidade. Uma possível razão para isso é exatamente a falta de



informações necessárias à correta caracterização do serviço.

Uma das consequências mais deletéria disso é a possível ocorrência de um dano ao erário decorrente de um superfaturamento, que pode ficar em cerca de R\$ 40,00 a R\$ 100,00 por tonelada de resíduo coletado, o que, com base na massa total contratada, 1.700 t no segundo edital fl. 25 da peça 25, poderia gerar um prejuízo total de R\$ 68.000,00 a R\$ 170.000,00, no cumprimento do contrato, sem considerar futuros aditivos, uma vez que não se foi determinada a periodicidade para a execução da totalidade contratual prevista, seja no contrato ou no instrumento convocatório.

Assim, tendo em vista que o contrato encontra-se em execução no Município de Cristais, seria oportuno o envio de todas as medições, tickets de pesagem, empenhos, pagamento, notas fiscais para todos os serviços executados até então, além do plano de execução elaborado pela empresa contratada ou Prefeitura Municipal, incluindo as planilhas orçamentárias, todas as planilhas de composição dos custos unitários, BDI, Encargos Sociais e Administração Local detalhados, roteiros de coleta com os respectivos mapas e distâncias percorridas por setor e turno, além do quantitativo de funcionários de forma que seja possível verificar se os preços e quantidades condizem com o ajuste firmado, possibilitando também a esta Unidade Técnica a realização de uma análise mais aprofundada com relação aos valores contratados e apurar a ocorrência de sobrepreço/superfaturamento.

5 – DA CONCLUSÃO

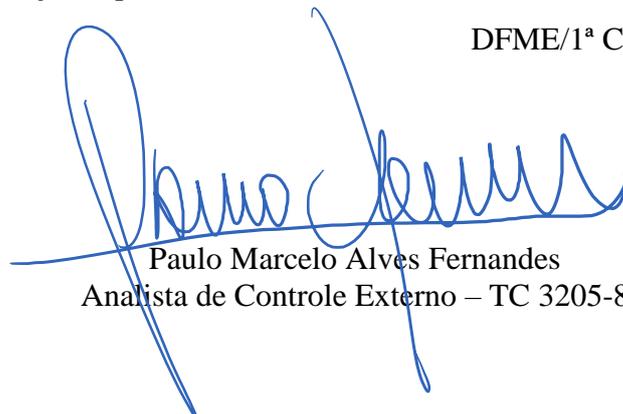
Por todo o exposto, entende esta Unidade Técnica, que houve a substituição do processo licitatório 029/2019, pregão presencial 019/2019 pelo processo licitatório 087/2019, pregão presencial 047/2019 com saneamento das irregularidades referentes à utilização do SRP para o serviço e a exigência de quitação junto à entidade de classe na fase de habilitação.

Entretanto o novo instrumento convocatório apresentou a mesma irregularidade com relação ao Termo de Referência, que não apresentou qualquer dos elementos mínimos necessários à devida caracterização do serviço a ser executado, podendo ainda gerar um dano total de R\$ 68.000,00 a R\$ 170.000,00, sem considerar futuros aditivos, uma vez que não se foi determinada a periodicidade no edital.

Dessa forma, tendo em vista que o contrato encontra-se em execução no Município de Cristais, seria oportuno o envio de todas as medições, tickets de pesagem, empenhos, pagamento, notas fiscais para todos os serviços executados até então, além do plano de execução elaborado pela empresa contratada ou Prefeitura Municipal, incluindo as planilhas orçamentárias, todas as planilhas de composição dos custos unitários, BDI, Encargos Sociais e Administração Local detalhados, roteiros de coleta com os respectivos mapas e distâncias percorridas por setor e turno, além do quantitativo de funcionários de forma que seja possível verificar se os preços e quantidades condizem com o ajuste firmado, possibilitando também a esta Unidade Técnica a realização de uma análise mais aprofundada com relação aos valores contratados e apurar a ocorrência de sobrepreço/superfaturamento.

À consideração superior.

DFME/1ª CFOSE, 28 de julho de 2020.



Paulo Marcelo Alves Fernandes
Analista de Controle Externo – TC 3205-8



Processo: 1066520
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Cristais
Ano de Referência: 2019
Denunciante: Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais - SINDILURB

IDENTIFICAÇÃO

Tratam os autos de denúncia, com pedido de liminar, formulada pelo Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais - SINDILURB, em face do Processo Licitatório nº 029/2019, regido pelo edital do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 019/2019, promovido pela Prefeitura Municipal de Cristais, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de “serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos (resíduos de classe IIA e classe IIB de acordo com a ABNT – NBR – 10.004) proveniente das atividades de coleta de resíduos residenciais até um aterro sanitário próximo para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos do Município de Cristais/MG”.

DE ACORDO

Manifesto de acordo com o presente relatório técnico, fls. 01 a 09.

ENCAMINHAMENTO

Nos termos do despacho anexo à peça 28 do SGAP, encaminho os presentes autos ao Ministério Público de Contas.

1ª CFOSE/DFME, 28 de julho de 2020,

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



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

