

ANEXO II

Acórdão processo 1013095 - TCE-MG

DENÚNCIA N. 1013095

Denunciante: AIG Transporte e Serviço de Limpeza - ME
Denunciado: Consórcio Regional de Saneamento Básico – CONSANE
Partes: Antônio Carlos Doorgal de Andrada, Ivan Massimo Pereira Leite
Procuradores: Felipe Bernardo Furtado Soares, OAB/MG 150.814; Lucas Chaves Winter, OAB/MG 150.427; Lucas Emanuel Furtado Soares, OAB/MG 178.721; Lucas Loureiro Ticle, OAB/MG 152.141
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

EMENTA

DENÚNCIA. ÓRGÃO MUNICIPAL. PROCESSO LICITATÓRIO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS. NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO DA LICITAÇÃO. PROJETO BÁSICO INSUFICIENTE. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA OS ÍNDICES DE REAJUSTE DE PREÇOS. IMPROCEDÊNCIA DOS FATOS DENUNCIADOS. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

1. Uma vez demonstrado pela Administração que o parcelamento configuraria a opção mais onerosa para o Município, estando devidamente justificado e motivado, é lícita a exceção à regra prevista no §§1º e 2º do artigo 23 da Lei Federal nº 8666/93.
2. O projeto básico deve ser suficiente, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço licitado.
3. Os índices de reajuste de preços a serem adotados nas contratações públicas devem estar devidamente justificados e fundamentados no processo administrativo.

Primeira Câmara
14ª Sessão Ordinária – 30/04/2019

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Denúncia apresentada pela Empresa AIG Transporte e Serviço de Limpeza – ME em face de supostas irregularidades no edital referente ao Processo nº 02/2017 – Concorrência Pública nº 02/2017, deflagrado pelo Consórcio Regional de Saneamento Básico – CONSANE, tendo por objeto “a contratação de empresa especializada devidamente regularizada, para a prestação de transbordo, transporte e destinação final dos resíduos sólidos urbanos dos municípios de Ijaci, Ingaí, Itumirim, Lavras, Luminárias e Ribeirão Vermelho, sob regime de empreitada, com fornecimento de materiais, de equipamentos de apoio e mão de obra, e preços unitários por medição”.

Em sede de medida prévia de instrução do processo, e considerando que a abertura das propostas já teria ocorrido em 25 de maio de 2017, com fulcro no disposto nos artigos 166, §2º e 306, II, da Resolução nº 12/2008, determinei a intimação do Secretário Executivo do CONSANE, Sr. Ivan Massimo Pereira Leite, subscritor do edital, para que no prazo de 48

(quarenta e oito) horas, apresentasse os esclarecimentos prévios e documentos que entendesse pertinentes acerca das questões abordadas na Denúncia, encaminhando cópia integral do procedimento licitatório (fases interna e externa), assim como cópia de contrato, caso tivesse sido celebrado.

Recomendei, outrossim, que, na eventualidade de ainda não ter sido firmado pacto contratual, que o CONSANE se abstivesse de promover a celebração de contrato que contemplasse o objeto do indigitado certame.

Em cumprimento à determinação desta relatoria, foi encaminhada a documentação juntada às fls. 80/853 e 855/856.

Em 06/09/2017, o Consone protocolizou ofício neste Tribunal requerendo que fosse reconsiderada a recomendação para que o contrato não fosse assinado, considerando a necessidade urgente da contratação, fls. 864/867.

Ato contínuo, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, que procedeu ao exame dos autos, às fls. 869/878v.

Em 21/09/2017, foi recebido novo ofício do Consane, ratificando o pedido de reconsideração concernente à recomendação para não celebração do contrato, fls. 882/893.

Em seguida, os autos foram enviados à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CFOSE, que elaborou seu relatório às fls. 904/908.

Considerando o relatório técnico da CFOSE, que apontou a ausência de dados suficientes para fazer a análise do critério de reajustamento de preços do contrato constante do edital, determinei a intimação do Secretário Executivo do CONSANE, Sr. Ivan Massimo Pereira Leite, subscritor do edital, para que, no prazo de 05 (cinco) dias, fornecesse a documentação elencada pela unidade técnica, cujo relatório foi encaminhado ao órgão.

Cumprindo a determinação, foi encaminhada a documentação juntada às fls. 912/915.

Em resposta, o órgão informou, às fls. 912/915, que todos os documentos e informações relativos ao edital já teriam sido juntados aos autos em manifestação anterior, fazendo algumas considerações acerca da composição dos custos e sobre o parecer técnico, requerendo, ao final, dilação do prazo para apresentação de outros elementos que possibilitassem a defesa e melhor avaliação da controvérsia por este Tribunal.

Diante dos requerimentos do Consone com relação à revisão da recomendação de não contratar, visto que o fato vinha acarretando enormes prejuízos aos municípios que fazem parte do consórcio, por meio do despacho de fls. 917/918, determinei a intimação do órgão registrando que o objetivo da recomendação é advertir o responsável do risco que assume no caso de este Tribunal julgar irregular o processo licitatório, aplicando-lhe as sanções autorizadas em lei. Com esse comando, deixa-se, à escolha do gestor, adiar ou não a assinatura do contrato até que as questões postas na denúncia estejam minimamente esclarecidas. Portanto, não havia sido prolatado nenhum comando imperativo no sentido de se paralisar o certame. Ressaltei, ainda, que nada obsta a que o jurisdicionado, após constatar, em seu próprio juízo, vícios procedimentais, proceda à anulação do certame e, em seguida, deflagre novo procedimento devidamente retificado.

Ato contínuo, os autos retornaram à CFOSE para complementação de sua análise, tendo em vista a manifestação de fls. 912/915 no sentido de que os documentos requisitados já instruíam os autos.

Na oportunidade, informei à CFOSE acerca do recebimento de petição subscrita pelo Sr. Felipe Bernardo Furtado Soares, procurador constituído pela CONSANE, requerendo

agendamento de reunião com o técnico responsável pelo parecer de fls. 904/907, Sr. João Batista de Araújo, no intuito de realizar e obter esclarecimentos técnicos, petição essa submetida à consideração da Superintendência de Controle Externo.

A Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, CFOSE, em seu relatório de fls. 920/924, entendeu ser razoável a dilação do prazo concedido para juntada dos documentos e justificativas técnicas pertinentes.

Em 25/01/2018, o Consane protocolizou neste Tribunal documentação juntada às fls. 928/930.

Ato contínuo, em 22/02/2018, a denunciada protocolizou requerimento de vista dos autos, considerando ter sido agendada reunião com órgão técnico, conforme solicitado.

Em 06/03/2018, foi protocolizada neste Tribunal documentação encaminhada pelo Sr. Eduardo de Paula Machado, Promotor de Justiça da 3ª Promotoria de Justiça da Comarca de Lavras, fls. 946/949, informando sobre a tramitação do Inquérito Civil Público nº 0382.16.000090-9, visando à fiscalização das condições do “lixão” do Município de Luminárias e solicitando informações acerca da tramitação dos presentes autos.

Em 07/03/2018, o Consane protocolizou documentação de fls. 950/1078, prestando as informações e documentos complementares à instrução dos autos.

Em 27/03/2018, a CFOSE procedeu ao exame da nova documentação e argumentos apresentados e concluiu pela não persistência das irregularidades apontadas anteriormente no edital, fls. 1080/1083.

Esta relatoria, por meio do despacho de fl. 1084, em 09/04/2018, determinou fosse o Consane intimado acerca do teor do relatório técnico de fls. 1080/1083, esclarecendo que seria dada continuidade à tramitação dos presentes autos com sua remessa ao Ministério Público junto a este Tribunal, observada a urgência do caso.

O Consane, às fls. 1090/1092, requereu que fosse reconsiderada a recomendação emitida por esta Corte para que o contrato em questão não fosse celebrado.

Esta relatoria esclareceu, às fls. 1088/1088v, diante da análise técnica realizada, na qual concluiu que não remanesciam as irregularidades outrora apontadas, que o Consórcio e respectivos gestores tinham autonomia para celebrar o contrato pretendido.

Ato contínuo, o *Parquet* de Contas emitiu parecer conclusivo, às fls. 1099/1106, pela improcedência da denúncia, em 08/02/2019.

Após, vieram os autos conclusos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A presente denúncia apontou as seguintes ilegalidades na Concorrência Pública n.º 02/2017, vejamos:

- 1. Cumulatividade de exigências, em desconformidade, previstas no subitem 6.6.3 do edital;**
- 2. Atestado de capacidade Técnica;**
- 3. Ausência de elementos básicos para planejamento;**
- 4. Reajustamento dos preços.**

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, em análise inicial das irregularidades apontadas na denúncia, às fls. 869/879, entendeu como improcedente a

seguinte irregularidade, cujas razões adoto como fundamento deste voto, fazendo uso, *in casu*, da intitulada motivação *per relationem*:

4.1 – Cumulatividade de exigências.

Alega o Denunciante, fl. 04, que a Administração “disfaça” a cumulatividade de exigências, não permitida por lei, previstas no subitem 6.6.3 do edital, fl. 18, que, “caso a licitante não atenda a exigência prevista no subitem 6.6.2 para apenas os índices ‘Índice Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral’”, pode substituir tal exigência pela comprovação de patrimônio líquido de, no mínimo, 10% do valor estimado do serviço, porém, ainda permanecendo a exigência de comprovação do “ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO”.

ANÁLISE:

Verifica-se que os índices contábeis previstos no art. 31, § 1º, da Lei n. 8666/93 visam demonstrar a capacidade financeira da licitante em face dos compromissos que esta terá que assumir, caso lhe seja adjudicado o objeto da licitação. Entretanto, conforme §§2º e 4º do art. 31 da Lei n. 8666/93, a demonstração da capacidade financeira da empresa não se limita aos índices de liquidez corrente e geral e de solvência, de sorte que outros indicadores podem ser utilizados, como por exemplo: capital mínimo, patrimônio líquido mínimo e índice de rotatividade (que mede a capacidade de rotação do patrimônio líquido), além da garantia da proposta (previstas no §1º do art. 56 da Lei n. 8.666/93).

Conforme consta no Informativo de Licitações e Contratos do TCU - n. 189, sessões de 18 e 19 de março de 2014, verifica-se que não há óbices ao uso de GEG (ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO), desde que tal exigência seja pertinente à garantia do cumprimento das obrigações resultantes da licitação e que o limite definido no edital seja o usual adotado no mercado, e que este índice seja devidamente justificado nos autos na fase interna da licitação. A conferir:

2. É razoável e legal, como requisito de habilitação econômico-financeira para contratação de serviços de mão de obra terceirizada, a exigência de índice de endividamento total menor ou igual a 0,6, desde que devidamente justificada no processo.

Representação oferecida por sociedade empresária apontara possíveis irregularidades em pregão eletrônico lançado pela Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Distrito Federal (Samf/DF) para contratação de serviços terceirizados nas categorias de copa, garçom, ascensorista, entre outras. A representante demonstrara inconformismo com a exigência contida no instrumento convocatório de que a habilitação de licitante dependeria da apresentação de endividamento total menor ou igual a 0,6, índice que configuraria restrição injustificada à participação de interessados no certame. O relator assinalou que o endividamento total é utilizado para mensurar “a capacidade que tem determinada empresa de honrar seus compromissos financeiros. Quanto maior o índice, mais dependência há de financiamentos de terceiros relativamente ao capital próprio. Portanto, um índice menor significa menos comprometimento patrimonial e melhor solidez financeira”. Destacou que a exigência do endividamento total “como condição de habilitação nas licitações públicas ganhou importância em face da crescente responsabilização subsidiária da Administração pelos pagamentos de verbas e encargos salariais de funcionários de empresas contratadas que se tornaram insolventes, conforme comumente decidido pela Justiça Trabalhista”. Afirmou a preocupação do Tribunal com o tema, resultando na edição do Acórdão 1214/2013 – Plenário, pelo qual houve “a recomendação geral para que os editais sejam mais exigentes quanto à qualificação das licitantes, mas com equilíbrio, a fim de não perder o foco na obtenção do bom preço”. A unidade técnica reconheceu que o índice

estabelecido pela Samf/DF estaria, em tese, dentro dos parâmetros recomendados pela deliberação do Tribunal e que o número de participantes do certame sinalizava que a exigência não havia sido restritiva. Contudo, por entender que o limite adotado não fora devidamente justificado e que existia oferta de preço menor do que a da vencedora da licitação, propôs a suspensão cautelar da contratação. O relator, divergindo desse entendimento, considerou *“que o teto permitido para o índice de Endividamento Total foi exaustivamente justificado no termo de referência do Pregão Eletrônico”* e que o edital do órgão licitante reproduziu exigência análoga em certames divulgados pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Senado Federal. O fato de a licitação do STJ tratar da contratação de serviços de limpeza e conservação, segundo o condutor do processo, não invalidaria o empréstimo do mesmo índice para o caso em tela, uma vez que, em ambas as situações, *“o custo expressivo da atividade empresarial está no pagamento de salários”*. O relator concluiu, então, também com base na experiência da própria licitação examinada, que o valor máximo de 0,6 para endividamento total é usual no mercado e que atende ao disposto no art. 31, § 5º, da Lei 8.666/93. Por fim, tratando da existência de proposta com preço menor do que a arrematada, afirmou que *“não se pode falar que há vantagem em proposta desconforme”*, pois se *“fosse assim, caberia à contratante abdicar-se de todos os critérios de classificação e habilitação para fechar com a licitante que, efetivamente, ofereceu o menor preço no Pregão Eletrônico”*. Desse modo, seguindo a linha de entendimento do relator, o Plenário decidiu conhecer da Representação e, no mérito, considerá-la improcedente, negando, por consequência, o pedido de suspensão cautelar da licitação. *Acórdão 628/2014-Plenário, TC 001.400/2014-2, relator Ministro José Múcio Monteiro, 19.3.2014. (g.n.)*

Conforme art. 31, §5º, da Lei n. 8.666/96, os índices contábeis adotados nas licitações devem estar devidamente justificados no processo administrativo da licitação.

Art. 31 – [...].

[...].

§ 5o A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.(g.n.)

Verifica-se, fl. 18, que a Administração apresentou justificativa para a escolha dos índices contábeis previstos no edital:

d. JUSTIFICATIVA ÍNDICES CONTÁBEIS – os índices financeiros indicados neste edital são usuais de mercado e não caracterizam restrição à participação, de acordo com a jurisprudência de Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Representação n. 775.293. Rel. Conselheira Adriene Andrade. Sessão do dia 17/03/2009; Recurso Ordinário 808.260. Rel. Conselheira Adriene Andrade. Sessão do dia 01/06/2011 Tribunal Pleno)

Esta Unidade Técnica vem se manifestando no sentido de considerar usual a adoção de índices contábeis com valores limitados a 1,00 (um), conforme previsto no subitem 6.6.3 do edital, fl. 18, o que, inclusive, já foi objeto de análise por esta Corte de Contas no julgamento da Representação nº 716.843, no qual entendeu ser razoável o índice contábil de 1,0, a conferir:

Representação. Definição de valores dos índices contábeis. *“(...) a Administração Municipal (...) revisou os valores dos índices contábeis exigidos para comprovação da qualificação econômicofinanceira (...). O edital anterior havia exigido os seguintes*

valores: *índice de Liquidez Geral (LG) igual ou maior que 3,0; índice de Endividamento Geral (EG) igual ou menor que 0,30; índice de Liquidez Corrente (LC) igual ou maior que 3,0.* Procedida a revisão, dispõe a minuta do edital revisado que os índices contábeis serão exigidos como se segue: *índice de Liquidez Geral (LG) igual ou maior que 1,0; índice de Solvência Geral (SG) igual ou maior que 1,0; índice de Liquidez Corrente (LC) igual ou maior que 1,0.* E, ainda, substituiu o índice de Endividamento Geral (EG) pelo índice de Solvência Geral (SG), a ser apurado de acordo com a fórmula constante da Instrução Normativa MARE-GM n.º 5, de 21/07/1995, que estabelece normas e procedimentos a serem adotados pelos órgãos da Administração Federal, visando à otimização da sistemática de compras, como se segue: (g.n.)

$$SG = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}$$

Isso posto, determino a revogação da liminar que suspendeu o procedimento licitatório”. (Representação n.º 716843. Rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrada. Sessão do dia 10/10/2006)

Registre-se, ainda, que a Instrução Normativa n.º 2, de 11/10/2010, da Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em seus artigos 43 e 44, faz referência aos índices contábeis (LG, SG e LC) com valores de 1,00 (um), sendo que se for igual ou menor que 1,00 (um), aplica-se, a critério da autoridade competente, o disposto nos §§2º e 3º do art. 31 da Lei n.º 8.666/93, como exigência para habilitação, bem como o disposto no §1º do art. 56 da Lei de Licitações, para fins de contratação, a conferir:

Art. 43. Os atos convocatórios devem conter cláusulas que assegurem o cumprimento das disposições contidas nesta norma, bem como as descritas nos incisos seguintes, de modo a explicitar que:

(...)

V – a comprovação da situação financeira da empresa será constatada mediante obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), resultantes da aplicação das fórmulas:

$$LG = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante}};$$

$$SG = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante}};$$

$$LC = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}; \text{ e}$$

Parágrafo único. O fornecedor registrado no SICAF terá os índices, referidos no inciso V deste artigo calculados, automaticamente, pelo Sistema.

Art. 44. O instrumento convocatório deverá prever, também, que as empresas que apresentarem resultado igual ou menor que 1 (um), em qualquer dos índices referidos no inciso V do art. 43 desta norma, quando da habilitação, deverão comprovar, considerados os riscos para a Administração, e, a critério da autoridade competente, o capital mínimo ou o patrimônio líquido mínimo, na forma dos §§ 2º e 3º, do art. 31 da Lei nº 8.666, de 1993, como exigência para sua habilitação, podendo, ainda, ser solicitada prestação de garantia na forma do § 1º do art. 56 do referido diploma legal, para fins de contratação. (g.n.)

Logo, a aplicação do referido art. 44 da Instrução Normativa nº 2, de 11/10/2010¹, está no âmbito da discricionariedade administrativa. Ou seja, fica a critério da autoridade competente admitir que as empresas licitantes, que apresentarem resultado igual ou menor que 1 (um), em qualquer dos índices referidos no inciso V do art. 43 desta norma, quando da habilitação, comprovem a sua saúde financeira por meio do capital mínimo ou o patrimônio líquido mínimo, na forma dos §§ 2º e 3º do art. 31 da Lei nº 8.666 de 1993, como exigência para sua habilitação, podendo, ainda, ser solicitada prestação de garantia na forma do § 1º do art. 56 do referido diploma legal, para fins de contratação.

Verifica-se que o item 6.6 do edital, que trata da “prova de qualificação econômico-financeira”, em seu subitem 6.6.2, n. 2, fl. 18, assim estabelece:

2. A boa situação financeira da proponente será comprovada, ademais, pelos seguintes índices mínimos exigidos conforme justificativa constante do processo licitatório:

ÍNDICE DE LIQUIDEZ CORRENTE: $ILC = AC / PC$ 1,0

ÍNDICE DE LIQUIDEZ GERAL: $ILG = (AC + RLP) / (PC + ELP)$ 1,0

ÍNDICE DE SOLVÊNCIA GERAL (SG) IGUAL OU SUPERIOR A 1,0 = $SG = AT / (PC + PELP)$

ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO: $GEG = (PC + ELP) / AT$ 0,7

O subitem 6.6.3 do edital prevê:

6.6.3 - Comprovação, na data de abertura da licitação, de PATRIMÔNIO LÍQUIDO, apurado no balanço do último exercício e validado por profissional habilitado, de, no mínimo, equivalente a 10% (dez por cento) do valor estimado do serviço, de acordo com o art. 31, §3º, da Lei n. 8666/93 (exigida somente no caso de a licitante apresentar resultado inferior a 1 (um) dos índices Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência geral) (g.n.)

O art. 31 da Lei n.º 8.666/93 assim estabelece em seus §§1º e 2º:

Art. 31 – [...].

[...].

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade. (g.n.)

¹ A Instrução Normativa serve de orientação para o administrador estadual, distrital e municipal.

§2º A administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no §1º do art. 56 desta lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado. (g.n.)

As garantias previstas no § 1º do art. 56 mencionado no sobredito dispositivo legal são (i) caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, (ii) seguro-garantia e (iii) fiança bancária.

A Súmula 275 do Tribunal de Contas da União assim estabelece:

SÚMULA Nº 275/2012 - Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços. (g.n.)

Embora a Súmula n.º 275 do TCU não vincule esta Corte de Contas, não se pode desprezar a excelência desse referencial, especialmente se considerada a convergência da jurisprudência do órgão de controle externo federal com as do TCEMG e do Superior Tribunal de Justiça – STJ.

Nesse sentido o STJ já decidiu:

[...].

O artigo 31, §2º da Lei de Licitações determina que a Administração eleja um dos três requisitos, na fase de habilitação, em termos de exigência de comprovação da qualificação econômico-financeira da empresa licitante, para depois estabelecer que tal requisito também será suficiente a título de garantia ao contrato a ser posteriormente celebrado.² (g.n.)

Na mesma linha esta Casa de Contas:

[...] ante o disposto no §2º do art. 31 da Lei de Licitações, observa-se que a Administração poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no §1º do art. 56, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes. Assim, a Administração poderá estabelecer a exigência de comprovação limitada a um dos elementos previstos no parágrafo, visto que esses são alternativos e não cumulativos.³ (g.n.)

Ante o exposto, em face da vedação contida no artigo 31, § 2º, da Lei nº. 8.666/93, não se pode exigir, simultaneamente, a comprovação de capital mínimo, patrimônio líquido e garantia de proposta.

No caso em tela o edital não exige, simultaneamente, a comprovação de capital mínimo, patrimônio líquido e garantia de proposta. O subitem 6.6.2, n. 2, fl. 18, estabelece que a boa situação financeira da proponente será comprovada pelos índices mínimos de ILG, ILC e SG e GEG (ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO) da empresa, dando a opção (caso a licitante apresente resultado inferior a 1(um) para

² REsp nº 822.337/MS, 1ª T., rel. Min. Francisco Falcão, j. em 16.05.2006, DJ de 01.06.2006, p.168.

³ Representação n. 742.151. Rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrada. Sessão do dia 11/12/2007

os índices ILG, ILC e SG) de comprovar o patrimônio líquido de, no mínimo, 10% do valor estimado do serviço, tendo neste caso que demonstrar também o GEG (ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO), conforme fórmula descrita no item 6.6.2, n. 2, do edital, fl. 18.

Considerando que não restou comprovada a “suposta cumulatividade irregular de exigências de qualificação econômico-financeiras” vedada pelo art. 31, §2º, da Lei n. 8666/93, conforme alegado pelo denunciante, fl. 04, e que restaram justificados os índices contábeis adotados, esta Unidade Técnica entende improcedente a denúncia quanto a este item.

Em relação aos demais apontamentos, entendeu que procedem as irregularidades apontadas e concluiu pela remessa dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de engenharia – CFOSE, nos seguintes termos:

Atestado de capacidade Técnica.

A denunciante alega, fl. 05:

Mais uma vez a Administração comete um erro grave ao exigir da licitante a comprovar a Capacidade Técnico-Profissional. O objeto solicitado é diferente do objeto do edital, vejamos:

No item 6.7.3 do edital é exigido:

“6.7.3. (...)

Fornecimento, operação e manutenção de estação de transbordo de resíduo sólido urbano incluindo serviço de transporte do transbordo até o local de destinação final licenciado;

Destinação Final de RSU em aterro sanitário licenciado Classe II – A;”

De acordo com o próprio edital, em subitem 1.1 item I Anexo I – Projeto Básico, o objeto é diferente do supracitado.

1.1 Constitui objeto do presente Edital a contratação de empresa especializada, devidamente regularizada, para a prestação de transbordo, transporte e destinação final dos resíduos sólidos urbanos de Ijaci, Ingaí, Itumirim, Lavras, Luminárias e Ribeirão Vermelho pertencentes ao Consórcio Regional de Saneamento Básico – CONSANE, com fornecimento de materiais, de equipamentos de apoio e mão de obra, conforme projetos, planilhas e memorial descritivo”.

Podemos observar que no item acima não contem a palavra “Fornecimento”. “Fornecer” é totalmente diferente de “Operar”.

Além disso, na exigência do item 6.7.4 de Capacidade Técnico-Operacional, não contém o serviço de “Fornecimento”.

“Operação de transbordo, transporte e destinação final em aterro licenciado Classe II-A de resíduos domiciliares, comerciais e de varrição, com no mínimo 1.141 (um mil cento e quarenta e um) toneladas por mês;”

Desta forma, diante do exposto acima, solicitamos que seja corrigido o item acima.

ANÁLISE:

A descrição do objeto prevista no Projeto Básico – Anexo I do Edital, subitem 1.1, fl. 34, assim estabelece:

1.1 Constitui objeto do presente Edital a contratação de empresa especializada, devidamente regularizada, para a prestação de transbordo, transporte e destinação final dos resíduos sólidos urbanos de Ijaci, Ingaí, Itumirim, Lavras, Luminárias e Ribeirão Vermelho pertencentes ao Consórcio Regional de Saneamento Básico –

CONSANE, com fornecimento de materiais, de equipamentos de apoio e mão de obra, conforme projetos, planilhas e memorial descritivo”.

O item 6.7.3 e 6.7.4 do edital assim estabelecem:

6.7 – PROVA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

(...)

6.7.3. A capacidade técnico-profissional será aferida mediante a comprovação da licitante possuir em seu corpo técnico, na data de abertura das propostas, pelo menos, 01 (um) Engenheiro devidamente habilitado, detentor de atestado(s) de responsabilidade técnica, registrado(s) no CREA da região onde os serviços executados ou de registro(s) de responsabilidade técnica, devidamente registrado(s), não é necessário obter o visto na carteira uma vez que o registro tem validade em todo território nacional), acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico – CAT, expedida(s) por aquele Conselho, que comprove(m) ter profissional executado serviços relativos à execução do serviço com características técnicas similares às do objeto da presente licitação de forma global:

Fornecimento, operação e manutenção de estação de transbordo de resíduo sólido urbano incluindo serviço de transporte do transbordo até o local de destinação final licenciado; (g.n.)

Destinação Final de RSU em aterro sanitário licenciado Classe II – A;”

6.7.4 Comprovação de capacitação técnico-operacional: a licitante deverá apresentar atestado(s) comprobatórios de sua capacidade técnico-operacional, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) a execução de quantidades não menos que as indicadas abaixo para os seguintes serviços: Limitadas as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação.

Operação de transbordo, transporte e destinação final em aterro licenciado Classe II-A de resíduos domiciliares, comerciais e de varrição, com no mínimo 1.141 (mil cento e quarenta e um) toneladas por mês;

Verifica-se que, de fato, a palavra “fornecimento” foi usada indevidamente na descrição dos serviços de maior relevância a serem comprovados (subitem 6.7.3 do edital), como forma de comprovação da qualificação técnica do profissional – Engenheiro que responderá como Responsável Técnico (RT) pelos serviços a serem prestados.

Comprovação de “fornecimento de estação de transbordo” diz respeito à operacionalização do serviço, próprio da empresa que executará o serviço pretendido, e não do profissional.

Além disso, como bem salientado pelo Denunciante, “fornecimento de estação de transbordo” não consta do objeto da licitação, portanto, não pode, neste caso, ser exigida como forma de comprovação da qualificação técnica do profissional.

Conforme art 30, §1º, I, da Lei n. 8666/93, somente poderá ser exigida como forma de comprovação da capacitação técnica profissional, serviços semelhantes à parcela de maior relevância e valor significativo do objeto.

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.)

Como o “fornecimento de estação de transbordo” não caracteriza serviço, e nem consta do objeto da licitação, esta Unidade técnica entende irregular a exigência prevista no subitem 6.7.3 do edital, fl. 19.

4.3 – Reajustamento dos preços.

Alega o Denunciante, fls. 08/10:

[...] a Administração não justifica o porquê dos percentuais utilizados para cada índice a ser calculado. Os índices deveriam ser no mínimo calculados proporcionalmente em função da composição de custos elaborada pela prefeitura, porém, como a composição se quer foi apresentada, não é possível saber se o percentual determinado está sendo coerente com os custos reais para a prestação dos serviços ora licitados. Aceitar os índices determinados pela prefeitura sem justificativa pode levar a contratada ao erro ocasionar um desequilíbrio do contrato desnecessário.

No art. 40, inciso XI da Lei n. 8666/93 deixa claro quanto ao objetivo do reajuste de preços, vejamos:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (redação dada pela Lei n. 8.883 de 8.6.94)”

Como falar de variação efetiva, sendo que a Administração não deixa claro a justificativa do uso de tais percentuais?

A fórmula do índice deve ser claramente demonstrada de forma que possamos avaliar se os preços serão reajustados traduzindo a realidade financeira. Para fazer à avaliação desta fórmula e demais avaliações já aqui expostas, a composição de custos também deve ser disponibilizada. Do contrário, somente a administração e atual empresa tem condições de fazer tal avaliação.

Junto com a composição de preços, a administração deveria disponibilizar o BDI, os investimentos necessários e a(s) convenção(ões) coletivas que devem ser utilizadas.

É extremamente a determinação das convenções coletivas visto que os serviços poderá ser executado em qualquer um dos 6 municípios, ou até mesmo nos 6 municípios.

ANÁLISE:

Inicialmente, cumpre aqui registrar que a questão ventilada diz respeito à cláusula de reajuste dos preços que visa evitar que o contrato venha a ter, na fase de

execução, sua equação econômica rompida, ruptura essa decorrente de elevação dos custos da produção. A cláusula em questão se insere na etapa de planejamento, quando se analisa a cláusula que melhor reflita a realidade do contrato, e aplica-se após um ano (periodicidade - anualidade), tem, portanto, caráter prospectivo. Já a revisão de preços se insere na etapa de execução do objeto contratual e busca restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ou seja, opera no presente, mas a partir de uma visão retrospectiva. De outra sorte, a correção monetária, também denominada atualização financeira, refere-se ao custo do dinheiro, a fim de evitar a “perda de substância da moeda” até a data do “efetivo pagamento”, seja este efetuado dentro ou fora do prazo contratual⁴.

Justificado pelo período de alta inflação em que foi concebida, a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, foi extremamente casuística ao tratar do reajuste de preços para fazer face aos efeitos da desvalorização da moeda, conforme pode ser verificado em diversos de seus dispositivos que tratam de tal tema:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (Grifou-se)

[...]

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

[...]

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; (Grifou-se)

[...]

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento. (Grifou-se)

Desses dispositivos, destaca-se o artigo 40, inciso XI, ou seja, o de que o edital conterá obrigatoriamente “critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais,

⁴ Fonte: <http://celc.com.br/pdf/comentarios/c2001/c35.pdf>. Acesso em 22/09/2013.

desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela”.

Esta Casa se manifestou acerca do emprego dessa regra legal na ocasião em que foi instada a responder consulta na qual se indagou sobre o critério de reajuste que poderia ser utilizado nos contratos administrativos, ou seja, índice de variação de preços ou outro mecanismo de recomposição compactuado e, a toda evidência, previsto desde então no edital.

Nesse particular aspecto, transcreve-se adiante trecho da aludida consulta:

[...]

Passo, doravante, ao segundo questionamento, referente ao critério de Reajuste a ser utilizado nos contratos administrativos.

Reportando à literalidade do art. 40, XI da Lei de Licitações, tem-se que o critério de Reajuste dos contratos administrativos pode ser um “índice específico” ou um “índice setorial”.

Em decisão registrada no acórdão 361/2006, o Tribunal de Contas da União determinou “(...) que os reajustes de preços nos contratos que vierem a ser celebrados sejam efetuados com base na efetiva variação de custos na execução desses contratos, mediante comprovação do contratado, admitindo-se a adoção de índice setorial de reajuste, consoante prescreve o art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/93 (...)” (grifo nosso).

Analisando-se a trajetória histórica da Ciência Econômica, tem-se que os índices de preços foram criados com o intuito de padronizar a medição da inflação, de modo que a variação dos preços fosse aferida periodicamente e tendo como parâmetro o valor de alguns determinados produtos.

Explicam os técnicos do Banco Central do Brasil:

“Há uma série de parâmetros implícitos nas medidas de inflação:

- A região/cidade e a faixa de renda da população coberta;
- A pesquisa de orçamentos familiares (POF) para identificar a cesta de consumo da população da região e da faixa de renda selecionada;
- A metodologia empregada no cálculo, de forma a combinar em uma única medida estatística a variação do preço do conjunto de bens e dos serviços pesquisados;
- A definição da periodicidade e das fontes para a coleta de preços (tipo e tamanho de pontos comerciais, coleta de informações de preços de serviços e aluguéis, entre outras)”⁵.

Comparados entre si, os índices de preço variam, portanto, de acordo com a sua composição, com a periodicidade da coleta de seus dados, e até mesmo com a região do país em que é realizada a pesquisa de preços, sendo de uso amplamente difundido os índices elaborados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), pela Fundação Instituto de Pesquisa Econômica (FIPE) e pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE).

5 Documento Índices de Preços. Série “Perguntas mais freqüentes”. Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/FAQ02-%C3%8Dndices%20de%20Pre%C3%A7os.pdf> Acesso em: 17/09/2008.

Tendo em vista a variedade da cesta de produtos utilizada na metodologia de cálculo do índice, este é classificado como índice geral, ou seja, tenta refletir de maneira ampla a variação inflacionária experimentada no cenário econômico, ou como índice setorial, o qual demonstra a trajetória dos preços em um determinado setor, como a construção civil, o mercado de carros, o varejo de alimentos, etc.

Conforme visto alhures, o art. 40, XI da Lei 8.666/93 autoriza o uso de índices setoriais ou “específicos” no Reajuste dos contratos administrativos.

No que concerne aos índices setoriais, conforme já afirmado, tem-se que seus percentuais buscam refletir a variação de preços em uma determinada área da estrutura econômico-produtiva do país. Assim, quando o Poder Público o aplica a uma avença, busca a manutenção do seu equilíbrio financeiro a partir da análise dos efeitos da inflação em um certo setor da economia, no qual se situa o objeto do contrato administrativo a ser reajustado.

Quanto aos chamados índices “específicos”, tenho que tal expressão, ampliativa, implica a possibilidade de também serem adotados os chamados índices gerais de preços no Reajuste dos contratos administrativos.

Assim, há um certo espaço de discricionariedade ao administrador, para que este adote um índice geral ou setorial de variação de preços, obviamente, formalizando sua escolha mediante uma exposição dos motivos determinantes da decisão.

Nesse sentido, em observância aos princípios da moralidade e da eficiência, consagrados constitucionalmente, é certo que essa opção não é arbitrária.

Conforme entendimento pacificado na doutrina e na jurisprudência pátria, a escolha deve se dar entre os índices de preço produzidos por instituições consagradas de estatística e pesquisa, como ocorre em relação ao IPC (elaborado pela Fundação Instituto de Pesquisa Econômica) e ao IGP-M (elaborado pela Fundação Getúlio Vargas), citados pelo Consultante na petição inicial.

Ademais, ante a pluralidade de índices gerais e setoriais, deve ser privilegiado aquele que represente o menor percentual, criando a menor onerosidade ao Poder Público, conforme determina o princípio da economicidade.

Dessa forma, podem ser usados como parâmetros para o Reajuste dos contratos administrativos índices de preços setoriais ou gerais, produzidos por instituições consagradas de estatística e pesquisa, mediante exposição de motivos, sendo privilegiada a adoção do menor percentual.

Aprofundando o exame do segundo questionamento desta Consulta, insta observar que o Reajuste pela aplicação de um índice setorial ou específico nunca poderá conduzir a valores que impliquem o aumento dos benefícios do particular para além da relação inicialmente estabelecida na equação econômico-financeira da avença.

Dessa forma, apesar de ser admitida pela Lei 8.666/93 a adoção de índice setorial ou específico na realização do Reajuste de um contrato administrativo, a aplicação de um desses índices não elide o dever da Administração Pública de verificar se está sendo observado o princípio da justiça contratual, se o caráter comutativo do acordo de vontades está sendo preservado.

O uso dos índices de preços visa à manutenção do equilíbrio financeiro do contrato, à definição da devida remuneração ao particular, sem perdas inflacionárias, e não ao aumento puro e simples do valor a ser pago pelo Poder Público, mediante um “reajuste automático”.

A esse respeito, destaca o jurista Marçal Justen Filho:

“Como se sabe, se o índice de reajuste for inadequado para assegurar a manutenção da equação econômico-financeira original, caberá a qualquer das partes promover a revisão de preços.

Logo, nunca se poderia adotar interpretação no sentido de que a aplicação do índice de reajuste impediria a verificação dos custos efetivos incorridos pelo particular. Afinal, aplicar índices setoriais para os contratos de execução continuada conduz ao risco de remuneração ao particular acima ou abaixo do valor necessário para a manutenção do equilíbrio contratual. (...)

Por tudo isso, as características dos contratos de serviços continuados conduz à insuficiência da mera e automática aplicação de índice de reajuste previsto contratualmente. A repactuação é um instrumento apto a garantir a manutenção da relação originalmente avençada entre as partes relativamente aos encargos e vantagens assumidos.

Para concluir, isso significa que a determinação da obrigatoriedade da previsão de índices contratuais de reajustamento não conduz à eliminação do dever de a Administração examinar, em cada oportunidade em que se verificar a renovação do contrato, os custos efetivamente existentes. (...)

E tal se imporá como dever constitucional da Administração Pública nos casos em que a renovação do contrato ampliar as vantagens ou reduzir os encargos do particular”⁶. (grifos nossos)

[...]

III – VOTO

Pelas razões elencadas, respondo a esta Consulta, em suma, nos seguintes termos:

[...]

2. Podem ser usados como parâmetros para o Reajuste dos contratos administrativos índices de preços setoriais ou gerais, produzidos por instituições consagradas de estatística e pesquisa, mediante exposição de motivos, sendo privilegiada a adoção do menor percentual.⁷ (Grifou-se)

Esta Casa, com base na doutrina de Carlos Ari Sunfeld, Diogenes Gasparini e Marçal Justen Filho, apregoa que existem 04 (quatro) instrumentos destinados ao equilíbrio da equação em pauta.⁸ Para o estudo em curso interessa um deles, que é o “reajuste ou reajustamento”.

(...)

O reajuste ou reajustamento é utilizado para compensar os efeitos da inflação. Adota-se, usualmente, o índice inflacionário do setor da economia em que se enquadra o objeto do contrato administrativo. A sua aplicação exige o decurso de um ano contado da data de apresentação da proposta que serviu de base para a

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Repactuação e reajuste nos contratos de serviços contínuos da Administração Indireta. Disponível em: <http://www.justenfilho.com.br/artigos/81.pdf> Acesso em: 18/09/2008.

⁷ Consulta n.º 761137 de relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Antônio Carlos Andrada respondida na sessão de 24/09/2008.

⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. Licitação e contrato administrativo de acordo com as leis 8.666/93 e 8.883/94. São Paulo: Malheiros, 1994. GASPARINI, Diogenes. Reajuste, revisão e repactuação. Informativo de Licitações e Contratos - ILC, n.123, p. 416-425, maio 2004. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentário à lei de licitações e contratos administrativos. 12 ed. São Paulo: Dialética, 2008.

contratação ou do anterior reajustamento, nos termos dos arts. 2º e 3º da Lei nº 10.192/2001.

Verifica-se que a Cláusula XXIII do Anexo IX – Minuta de Contrato Administrativo, fl. 62, que trata do reajustamento de preços, informa que os preços serão reajustados após o prazo de 12 (doze) meses, o que está de acordo com o ordenamento jurídico citado alhures, e conforme a fórmula paramétrica descrita no subitem 23.1, que assim estabelece:

23.1 – Os preços unitários contratuais para os serviços programados não serão reajustados, tendo em conta a obrigação de sua conclusão dentro do prazo de 12 (doze) meses, conforme art. 57 da Lei n. 8666/93, de 21 de junho de 1993. Se extravasado este prazo, as atividades por serem executadas terão seus preços reajustados de acordo com a seguinte fórmula, aplicável na conformidade das condições a seguir estipuladas:

$$PB = PB \times [0,6 \times (SC/SCI) + 0,4 \times IGPM/IGPMI]$$

Onde:

PR- Preço reajustado

PB- Preço base unitário da proposta.

SC- Salário do coletor de lixo da CONTRATADA, do mês do reajuste.

SCI – Salário do coletor de lixo da CONTRATADA, do mês da proposta. IGPM – Índice Geral de Preços do Mercado, publicado pela Fundação Getúlio Vargas, do mês do reajuste.

IGPMI – Índice Geral de Preços do Mercado, publicado pela Fundação Getúlio Vargas, no mês da proposta.”

A fórmula utiliza o “Índice Geral de Preços do Mercado publicado pela Fundação Getúlio Vargas”.

É contra essa fórmula que se opõe o denunciante, fundado, em síntese, na premissa de a Administração não justificar o porquê dos percentuais utilizados para cada índice a ser calculado.

Entende o denunciante que os índices deveriam ser, no mínimo, calculados proporcionalmente em função da composição de custos elaborada pela prefeitura, e como esta composição de custos não foi apresentada, não é possível saber se o percentual determinado está sendo coerente com os custos reais para a prestação dos serviços licitados.

O denunciante alega que a administração não disponibilizou a planilha de composição de custos unitários. Alega também que a composição unitária do BDI não foi disponibilizada aos licitantes.

Para que seja possível averiguar se ocorreu, ou não, variação efetiva do custo de produção no decorrer da execução de um contrato, torna-se necessário a elaboração, na fase interna da licitação, de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do serviço pretendido.

Nesse sentido, o art. 7º da Lei n. 8666/93 estabelece que as obras e serviços somente poderão ser licitadas quando houver orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. A conferir:

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:

(...)

§ 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;

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

Verifica-se que não constam nos autos o orçamento detalhado em planilhas que expresse a composição de todos os seus custos unitários, inclusive com detalhamento da composição do BDI, elaborada a fase interna da licitação, o que não permite, no caso de necessidade de reajuste do valor do contrato, verificar a variação efetiva do custo de produção no decorrer da vigência contratual, conforme determina o art. 40, XI da Lei n. 8666/93. As planilhas de formação dos preços apresentadas no Anexo II do edital, fl. 334/338, e nos Pedidos de Orçamento, fls. 141/143, não atendem às exigências previstas no art. 7º, §2º, II da Lei n. 8666/93.

Desta forma, esta Unidade técnica entende irregular a ausência nos autos do orçamento detalhado em planilhas que expresse a composição de todos os seus custos unitários, inclusive com detalhamento da composição do BDI.

Em relação à fórmula adotada, considerando a especificidade da matéria que envolve engenharia, esta Unidade Técnica entende necessário o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CFOSE, para análise da razoabilidade dos índices adotados na fórmula constante do edital.

5 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, após análise do edital de Concorrência n. 02/2017, deflagrado pelo Consórcio Regional de Saneamento Básico – CONSANE em face dos fatos denunciados e da documentação apresentada, este Órgão Técnico entende que o edital de Concorrência n. 02/2017 possui as seguintes irregularidades:

A exigência prevista no subitem 6.7.3 do edital, fl. 19, pois a palavra “fornecimento” foi usada indevidamente na descrição dos serviços de maior relevância a serem comprovados (subitem 6.7.3 do edital), como forma de comprovação da qualificação técnica do profissional.;

Não consta nos autos o orçamento detalhado em planilhas que expresse a composição de todos os seus custos unitários, inclusive com detalhamento da composição do BDI, o que não permite, no caso de necessidade de reajuste do valor do contrato, verificar a variação efetiva do custo de produção no decorrer da vigência contratual, conforme determina o art. 40, XI da Lei n. 8666/93.

Em relação às matérias objeto dos tópicos I.1 (objeto da licitação) e I.4 (ausência de elementos básicos para planejamento) da denúncia, entende-se que os autos podem ser encaminhados à Coordenação de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CFOSE para análise.

Em relação ao tópico I.5 da denúncia, que aborda a questão do reajustamento dos preços, considerando a especificidade da matéria que envolve engenharia, entende-se necessário o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CFOSE, para análise da razoabilidade dos índices adotados na fórmula constante do edital.

A CFOSE, por sua vez, em seu relatório de fls. 904/908, se manifestou pela necessidade de complementação da instrução processual, *in litteris*:

III.1. Objeto da licitação.

Alega a Denunciante, fls. 02/04:

O objeto desta licitação é “contratação de empresa especializada devidamente regularizada, para prestação de transbordo, transporte e destinação final dos resíduos sólidos urbanos dos municípios de Ijaci, Ingaí, Itumirim, Lavras, Luminárias e Ribeirão Vermelho, sob regime de empreitada, com fornecimento de materiais de equipamentos de apoio e mão de obra e preços unitários por medição, conforme material descritivo, planilhas e demais anexos do edital”, aos quais deveriam ser licitados separadamente ou em lotes numa mesma licitação.

São serviços distintos que dependem de sistemas de tratamento diferenciados e de empresas específicas para realiza-los. Na atualidade em nível de Brasil, há uma minoria de empresas que atendam 100% do objeto da licitação. No raio de 150km existem poucos aterros sanitários que atendam a prestação dos serviços de “destinação final os resíduos sólidos” assim como poucas empresas já executaram os serviços de transbordo de resíduos. Por outro lado, diversas empresas já prestaram ou ainda executaram os serviços de transporte de resíduos não requer nenhum tipo de licenciamento específico, ou seja, qualquer empresa que já executou serviços de transportes de outros tipos de cargas poderia também participar desta licitação.

[...]

ANÁLISE

De modo a ampliar a competitividade e possibilitar a economia de escala, com o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, o 1º parágrafo do art. 23 da Lei nº 8666 de 1993, estabeleceu a obrigatoriedade da Administração Pública em promover o parcelamento do objeto, 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. O parcelamento do objeto dirige-se para efetivar o princípio da isonomia, logo, não parcelar o objeto licitado exige as devidas justificativas.

Não obstante, vale destacar que a regra do parcelamento não é absoluta ou isolada, portanto, deve ser coordenada de acordo com os requisitos que a própria Lei estabelece, ou seja, deve-se parcelar o objeto quando houver viabilidade técnica e econômica para tanto, conforme disposto abaixo:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

[...]

§ 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.

[...]

Na análise da matéria do objeto da licitação, temos serviços distintos, que demandam tratamento e especialização diferenciada, não se constituindo um único objeto, sendo eles:

- a) Prestação de transbordo;
- b) Transporte dos resíduos sólidos até a destinação final;
- c) Destinação final dos resíduos sólidos urbanos.

A justificativa apresentada pelo CONSANE, para o não parcelamento do objeto licitado, foi:

[...]

“trata-se de um sistema integrado de disposição final (transbordo, transporte e destinação final). Não há como não se falar na integração destes serviços visto que a separação dos mesmos pode levar um risco ambiental, onde se um desses serviços

falha, toda a cadeia de trabalho para este é um serviço que deve ser feito de forma continuada”.

[...]

Um exame atento do tipo do objeto licitado pelo Consórcio Regional de Saneamento Básico - Consane, evidencia que os serviços de transbordo, transporte e destinação dos resíduos possuem naturezas distintas, cuja execução pode ser levada a efeito por técnicas e métodos diferenciados para cada item.

Além disso, não consta nos autos do processo quaisquer justificativas, que demonstrem a inviabilidade técnica e econômica para o não parcelamento do objeto.

Desta forma, tendo em vista as parcelas de natureza específica que compõe o objeto licitado, entende esta Unidade Técnica que a licitação deveria ser feita com o parcelamento dos serviços em objetos distintos.

A ausência de parcelamento do objeto, quando se mostra viável econômica e tecnicamente, pode levar a diminuição da competitividade do certame, por não permitir que empresas especializadas participem da licitação, com consequente aumento dos valores contratados.

III.2. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS BÁSICOS PARA PLANEJAMENTO.

A Denunciante alega, fl. 06/08:

[...]

O que ocorre neste edital que nenhuma das orientações da lei 8666/93 foram seguidas.

O “Anexo I – Projeto básico” do edital não poderia ser chamado de projeto básico por não seguir nenhuma das orientações da lei 8666/93. Neste anexo não consta se quer um “croqui” do transbordo demonstrando os quesitos mínimos que um transbordo deve ter. Da forma que esta é impossível elaborar um orçamento. Que garantia uma empresa que orce um transbordo mais simples terá para ser aceito pela Administração?

Além disso, o “projeto básico” do edital não deixa claro em qual local poderá ser instalado o transbordo e tão pouco se a contratada deverá instalar um transbordo para cada Município ou se poderá ser instalado apenas um para atender todos os municípios. Construir um transbordo para cada Município, ou seja, 6 transbordos é muito mais caro do que construir apenas um para atender os seis municípios. O Edital deveria ter determinado o modelo de transbordo informando quais os aspectos construtivos mínimos que serão aceitos, tais como tamanho da área, infraestrutura, acesso, se terá que ser cercado ou murado, se terá que ser coberto ou não, se em cada transbordo deverá ser instalado uma balança rodoviária, e outros elementos necessários.

ANÁLISE

O projeto básico é o elemento indispensável para a contratação de obras e serviços de engenharia. Em conformidade com o art. 7º da Lei 8666 de 1993, somente poderão ser licitadas obras e serviços de engenharia quando houver projeto básico disponível para a consulta e aprovado pela autoridade responsável.

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:

I - Houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

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

O exame do projeto básico do Processo Licitatório nº 02/2017, permite verificar que as especificações para o serviço de transbordo, transporte até a destinação final e a destinação final dos resíduos sólidos, não estabelecem as características necessárias e suficientes ao desempenho técnico requerido pelo objeto.

O transbordo dos resíduos sólidos consiste na adoção de estações de transbordo onde se faz o traslado dos resíduos de um veículo coletor para outro veículo com capacidade de carga maior. No entanto, a instalação de uma estação de transbordo demanda projetos técnicos que determinem o tipo e modelo da estação de transbordo, bem como todos os requisitos mínimos necessários a execução dos serviços.

A estação de transbordo deverá ser dotada de instalações previstas em projeto. Estas instalações poderão ser uma plataforma elevada, ou até mesmo um local de grandes dimensões. Além das instalações, é necessário que seja fornecido em projeto básico o modelo da estação de transbordo, determinado em função do volume de resíduos, bem como o local onde deverá ser instalado a estação de transbordo, metodologia de execução e o tipo da estação.

Além disso, o projeto básico em análise não determina a logística para o transporte dos resíduos e não determina a destinação final dos resíduos sólidos, deixando por responsabilidade da empresa contratada.

Esta Unidade Técnica vem se manifestando no sentido de que é dever da Administração Pública elaborar projeto básico completo e preciso, que demonstre através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações técnicas, quantidades de serviços e materiais, custos e tempo necessários para execução do serviço. Imperfeições em sua elaboração implicarão a necessidade de alterações e adequações durante a realização dos serviços, com consequentes mudanças de especificações, quantitativos de serviços, preços e prazos. Desta forma, entende esta Unidade Técnica pela irregularidade da Concorrência Pública nº 02/2017, pois o projeto básico da licitação em análise é insuficiente por não apresentar todas as características necessárias e suficientes ao desempenho técnico requerido pelo projeto, bem como para a contratação dos serviços licitados.

III.3. REAJUSTAMENTO DOS PREÇOS.

Alega a Denunciante, fls. 08/10:

[...]

A Administração não justifica o porquê dos percentuais utilizados para cada índice a ser calculado. Os índices deveriam ser no mínimo calculados proporcionalmente em função da composição de custos elaborada pela prefeitura, porém, como a composição se quer foi apresentada, não é possível saber se o percentual determinado está sendo coerente com os custos reais para a prestação dos serviços ora licitados. Aceitar os índices determinados pela prefeitura sem justificativa pode levar a contratada ao erro ocasionar um desequilíbrio do contrato desnecessário.

No art. 40, inciso XI da Lei n. 8666/93 deixa claro quanto ao objetivo do reajuste de preços, vejamos:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: (...)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (redação dada pela Lei n. 8.883 de 8.6.94)¶

Como falar de variação efetiva, sendo que a Administração não deixa claro a justificativa do uso de tais percentuais?

A fórmula do índice deve ser claramente demonstrada de forma que possamos avaliar se os preços serão reajustados traduzindo a realidade financeira. Para fazer à avaliação desta fórmula e demais avaliações já aqui expostas, a composição de custos também deve ser disponibilizada. Do contrário, somente a administração e atual empresa tem condições de fazer tal avaliação. Junto com a composição de

preços, a administração deveria disponibilizar o BDI, os investimentos necessários e a(s) convenção(ões) coletivas que devem ser utilizadas. É extremamente a determinação das convenções coletivas visto que os serviços poderão ser executados em qualquer um dos 6 municípios, ou até mesmo nos 6 municípios.

ANÁLISE

No tocante ao reajuste dos preços estabelecidos pela licitação em análise, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação –CFEL já se manifestou conforme as fls. 864 a 878v, nos seguintes termos:

[...]

Verifica-se que não constam nos autos o orçamento detalhado em planilhas que expresse a composição de todos os seus custos unitários, inclusive com detalhamento da composição do BDI, elaborada a fase interna da licitação, o que não permite, no caso de necessidade de reajuste do valor do contrato, verificar a variação efetiva do custo de produção no decorrer da vigência contratual, conforme determina o art. 40, XI da Lei n. 8666/93. As planilhas de formação dos preços apresentadas no Anexo II do edital, fl. 334/338, e nos Pedidos de Orçamento, fls. 141/143, não atendem às exigências previstas no art. 7º, §2º, II da Lei n. 8666/93.

Desta forma, esta Unidade técnica entende irregular a ausência nos autos do orçamento detalhado em planilhas que expresse a composição de todos os seus custos unitários, inclusive com detalhamento da composição do BDI.

Em relação à fórmula adotada, considerando a especificidade da matéria que envolve engenharia, esta Unidade Técnica entende necessário o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CFOSE, para análise da razoabilidade dos índices adotados na fórmula constante do edital.

Verifica-se que a Cláusula XXIII do Anexo IX – Minuta de Contrato Administrativo, fl. 62, que trata do reajustamento de preços, informa que os preços serão reajustados após o prazo de 12 (doze) meses, de acordo com a fórmula paramétrica descrita no subitem 23.1, que assim estabelece:

23.1 – Os preços unitários contratuais para os serviços programados não serão reajustados, tendo em conta a obrigação de sua conclusão dentro do prazo de 12 (doze) meses, conforme art. 57 da Lei n. 8666/93, de 21 de junho de 1993. Se extravasado este prazo, as atividades por serem executadas terão seus preços reajustados de acordo com a seguinte fórmula, aplicável na conformidade das condições a seguir estipuladas:

$$PB = PB \times [0,6 \times (SC/SCI) + 0,4 \times IGPM/IGPMI]]$$

Onde:

PR- Preço reajustado PB- Preço base unitário da proposta.

SC- Salário do coletor de lixo da CONTRATADA, do mês do reajuste.

SCI – Salário do coletor de lixo da CONTRATADA, do mês da proposta.

IGPM – Índice Geral de Preços do Mercado, publicado pela Fundação Getúlio Vargas, do mês do reajuste.

IGPMI – Índice Geral de Preços do Mercado, publicado pela Fundação Getúlio Vargas, no mês da proposta.”

No entanto, manuseado os autos do Processo constata-se que a documentação se afigura manifestamente incompleta e impede que esta Unidade Técnica possa avaliar a viabilidade dos índices adotados na fórmula do reajuste dos preços estabelecidos pela Administração Pública.

Desta forma, entende esta Unidade Técnica que para análise da razoabilidade dos índices adotados, é necessário que seja juntada nos autos do Processo a documentação referente a composição dos custos unitários adotados pela Administração Pública, convenções coletivas de trabalho, bem como o projeto básico completo e preciso, que demonstre através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações técnicas, quantidades de serviços e materiais, custos e tempo necessários para execução do serviço.

Conclusão, Sugestões e Recomendações

Por todo o exposto, entende esta Unidade Técnica, que está irregular a Concorrência Pública nº 02/2017:

- a) Por deixar de fazer o parcelamento do objeto da licitação.
- b) Pela ausência de elementos básicos para planejamento, pois o projeto básico da licitação em análise está insuficiente, por não apresentar todas as características necessárias ao desempenho técnico requerido pelo projeto, bem como para a contratação dos serviços licitados.
- c) Pela incompletude da documentação referente ao reajustamento dos preços, impedindo que se possa avaliar a viabilidade dos índices adotados na fórmula do reajuste dos preços estabelecidos pela Administração Pública.

Requerida a documentação elencada, a Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia - CFOSE, concluiu, às fls. 920/925:

3 – Conclusão

Após análise do acervo documental acostado ao processo, a CFOSE conclui que.

- 1. Segundo entendimento do TCU, conforme Decisão Plenária de nº 349/1999, a não observância ao parcelamento contraria o art. 23 § 1º da Lei Federal 8.666/93.
- 2. A inexistência do projeto básico completo, com orçamento detalhado e especificações pertinentes, contraria o art. 6º, IX, da lei Federal 8.666/93.
- 3. Com relação ao item 3 - reajustamento de preços, a CFOSE ratifica o parecer da Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, acostado às fls. 875/878.

Em face do exposto, a CFOSE entende ser razoável o atendimento à solicitação do CONSANE, no sentido de que seja concedido o prazo de 10 (dez) dias, vide fl. 915, para apresentação dos documentos assinalados acima e as justificativas técnicas plausíveis.

Por fim, prestados os esclarecimentos e documentos pertinentes, em uma análise conclusiva dos autos, entendeu a CFOSE, às fls. 1080/1083, que não mais persistiam as irregularidades apontadas no instrumento convocatório relativo à Concorrência Pública nº 02/2017, cujo fundamento, considerando o princípio da eficiência e da economicidade, utilizo como fundamento deste voto, fazendo uso, *in casu*, da intitulada motivação *per relationem, verbis*:

Da manifestação apresentada pelo consórcio regional de saneamento básico – consane, fls. 950 a 959

Sobre as irregularidades apontadas na Concorrência Pública nº 02/2017:

- a) Por deixar de fazer o parcelamento do objeto da licitação.
- b) Pela ausência de elementos básicos para planejamento, pois o projeto básico da licitação em análise está insuficiente, por não apresentar todas as características necessárias ao desempenho técnico requerido pelo projeto, bem como para a contratação dos serviços licitados.
- c) Pela incompletude da documentação referente ao reajustamento dos preços, impedindo que se possa avaliar a viabilidade dos índices adotados na fórmula do reajuste dos preços estabelecidos pela Administração Pública.

Alega o Defendente:

[...]

DOS BENEFÍCIOS ECONÔMICOS E OPERACIONAIS AUFERIDOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM A REALIZAÇÃO DE UMA ÚNICA LICITAÇÃO. INTERDEPENDÊNCIA DOS SERVIÇOS. DIMINUIÇÃO DO VALOR DO CONTRATO.

[...]

7 - Com relação à competitividade, conforme afirmado em manifestação anterior, o Edital possibilitava a formação de consórcios e a subcontratação, motivo pelo qual

não é possível afirmar que a não-realização de parcelamento diminuiu a competitividade. As empresas interessadas em participar do certame poderiam se unir a outras com diferentes especialidades para a formação de um consórcio, bem como poderiam participar do processo licitatório, para, em seguida, subcontratar outras empresas para prestação de serviços específicos. Desse modo, a afirmação de que o não-parcelamento da licitação diminuiu a competitividade carece de amparo fático, vez que não há nenhum indicativo concreto nesse sentido, mas tão somente conjecturas.

[...]

11 - Em manifestação anterior, o CONSANE apresentou cotação prévia de preços realizada pelo município de Lavras referente aos serviços de transporte e transbordo de resíduos sólidos urbanos, isto é, o mesmo objeto do contrato sub judice.

12 - Da leitura desses documentos, percebe-se que a licitação feita por cada município é extremamente onerosa, superando em muito o preço licitado pelo Consórcio. Pelos dados do documento juntado, o município de Lavras deverá pagar cerca de R\$580.000,00 (quinhentos e oitenta mil reais) por tais serviços, ao passo que na licitação contestada no presente feito o preço mensal gira em torno de R\$323.876,00 (trezentos e vinte e três mil e oitocentos e setenta e seis reais). O valor cotado pelo município de Lavras é quase o dobro do preço que poderia estar sendo praticado, o que demonstra a regularidade e idoneidade do procedimento licitatório levado a cabo pelo CONSANE. (grifo deles)

13 - O modelo de licitação adotado pelo CONSANE fez com que a proposta vencedora tivesse preço muito inferior ao executado individualmente pelos municípios consorciados. Portanto, ao contrário do que presumiu o parecer técnico, a licitação conjunta dos serviços de transbordo e destinação final permitiu a diminuição dos gastos para a administração pública: (grifo deles)

Município	Estimativa da tonalidade: Mês	R\$	R\$	Valor da Licitação	Valor Mensal preço da licitação	Economia (%)	Observação
Ijaci	103	R\$ 320,00	R\$ 32.960,00	R\$ 172,00	R\$ 17.716,00	48	O transbordo é municipal, porém sem licenciamento.
Itapecuru	44	-	-	R\$ 172,00	R\$ 7.568,00	Sem crime ambiental	Não dispõe em aterro licenciado, dispõe em lixão
Itapecuru	99	-	-	R\$ 172,00	R\$ 17.028,00	Sem crime ambiental	Não dispõe em aterro licenciado, dispõe em lixão
Lavras	1.893	R\$ 195,00	R\$ 367.185,00	R\$ 172,00	R\$ 323.876,00	12	Serviço Completo
Minas Gerais	89	R\$ 255,00	R\$ 22.695,00	R\$ 172,00	R\$ 15.308,00	33	O transbordo é municipal, porém sem licenciamento.
Transbordo em lixão	64	R\$ 236,00	R\$ 15.104,00	R\$ 172,00	R\$ 11.008,00	27	Dispõe no aterro de Campo Belo, porém o mesmo não possui licença de operação.

14 - Com a apresentação desses dados, fica mais do que provada a inviabilidade econômica do parcelamento no presente caso, o que foi inclusive constatado pelo Promotor de Justiça da Comarca de Lavras em despacho anexo, no qual ele conclui que: “Fora a questão ambiental, também é fato que o custo formado pela contratação em tela está indiscutivelmente menor que se o objeto fosse fracionado, haja vista o comparativo realizada entre as despesas alusivas aos serviços contratados pelo Município de Ijaci e o preço oferecido pela licitante vencedora.” (grifo deles)

[...]

DA INVIABILIDADE TÉCNICA E OPERACIONAL DO PARCELAMENTO

[...]

17 - Ainda que os serviços a serem prestados – transbordo, transporte de resíduos até a destinação final e destinação final dos resíduos – possam ser licitados em separado, todos eles inserem-se na concepção legal de saneamento básico (art. 3º, I, “c”, da Lei 11.445/07), o que demonstra que estão umbilicalmente interligados.

18 - A Lei 12.305/10 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos conceituou gerenciamento de resíduos sólidos da seguinte maneira:

“conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei:

19 - Percebe-se que a legislação federal trata os três objetos licitados pelo CONSANE de maneira absolutamente integrada, sendo impossível realizar uma política adequada de transbordo sem uma política de transporte e destinação final de resíduos sólidos. Isto é, não existe transbordo sem transporte e sem destinação final. (grifo deles)

[...]

22 - Corroborando esse entendimento, novamente o Promotor de Justiça da Comarca de Lavras:

“No caso em tela, fracionar o objeto poderia trazer consequências desastrosas do ponto de vista ambiental, caso alguma das ações do gerenciamento de resíduos deixe de funcionar adequadamente.”

[...]

24 - Frente ao exposto nesse tópico, fica mais que evidente a presença de justificativa técnica e econômica para o não-parcelamento dos objetos no presente caso, vez que a realização de uma única licitação para transbordo, transporte e destinação final dos resíduos sólidos diminuiu o preço do contrato para a administração pública, está de acordo com a visão sistêmica e integrada da Política Nacional de Resíduos Sólidos e tem maior eficiência na preservação do meio ambiente.

[...]

DA ADEQUAÇÃO DO PROJETO BÁSICO APRESENTADO ÀS PREVISÕES LEGAIS

[...]

26 - No parecer de fl. 906, o órgão técnico afirma que o projeto básico deveria conter todas as medidas e especificações técnicas dos equipamentos a serem utilizados, bem como todos os custos, materiais e quilometragem a ser percorrida. À fl. 922, o parecerista afirma que o projeto básico deveria conter: “locais a serem beneficiados com a execução do projeto, (...) levantamento detalhado explicitando logradouros, trevos, praças e vielas, local de transbordo, quilometragem a ser percorrida diariamente e equipamentos a serem utilizados (...)”

[...]

28 - Percebe-se que a exigência legal é a de que o projeto básico deve conter as especificações técnicas necessárias para que os interessados consigam compreender os serviços a serem prestados e, assim, orçar os custos que devem ser dispensados. A previsão de detalhes, como vielas e praças de varrição, não necessariamente deve compor o projeto básico, caso os elementos apresentados no documento sejam suficientes para que os particulares tomem conhecimento dos serviços a serem prestados. Percebe-se, portanto, que o órgão técnico ultrapassou as exigências legais para o projeto básico, o que pode explicar porque considerou o projeto básico do CONSANE insuficiente. Nesse ponto, cabe ressaltar que as duas empresas que participaram do certame não questionaram o projeto básico apresentado em nenhum momento e julgaram que as informações que ele continha suficientes para apresentar propostas durante o procedimento licitatório. (grifo deles)

29 - Além disso, aparentemente, o órgão técnico não se atentou para o fato de que o objeto licitado era na verdade a PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS de transbordo, transporte e destinação final dos resíduos sólidos, e não a construção de estação de transbordo, motivo pelo qual o projeto básico não precisava prever as especificações técnicas dos equipamentos a serem utilizados. (grifo deles)

30 - Nesse sentido, vale retomar o entendimento do Promotor de Justiça Eduardo Machado em documento em anexo:

“Pois bem. Quanto ao item ‘b’, nos parece ter havido falha na comunicação entre o órgão fiscalizador e o Consórcio, posto que nos documentos originais trazidos na concorrência nº 002/2017 é perfeitamente possível verificar que o projeto básico é suficiente para a elaboração das propostas comerciais pelas licitantes.

Isso porque o objeto central da licitação é a contratação dos serviços de transbordo, transporte e destinação final de resíduos sólidos (...) e não da estrutura física para sua realização, não demandando, assim, a execução de obras ou reformas estruturais, sendo, portanto, desnecessária a apresentação de projeto executivo.”

[...]

DA CLÁUSULA DE REAJUSTE DE PREÇO. ADEQUAÇÃO À PREVISÃO LEGAL. AUSÊNCIA DE DANOS AO CERTAME LICITATÓRIO.

[...]

36 - ... com base no parecer do órgão técnico desse TCE-MG e no entendimento do Promotor de Justiça de Lavras, é que o reajuste de preço é feito apenas em caso de renovação do contrato, após um ano de sua vigência, motivo pelo qual não há nenhuma repercussão dessa apontada irregularidade sobre a execução do contrato durante o primeiro ano. Além disso, tal questão pode ser sanada por ajuste entre a empresa vencedora e o Consórcio.

[...]

39 - A possível irregularidade da cláusula de reajuste de preços só é potencialmente danosa se efetivamente aplicada, o que só poderá ocorrer após um ano de vigência do contrato.

Análise

Após a análise das alegações apresentadas pelo Consórcio Regional de Saneamento Básico – CONSANE, esta Unidade Técnica entende que:

a) Foi demonstrado pelo defendente, tabela de fl. 953, que o parcelamento seria mais oneroso para os Municípios, ficando comprovado economicamente a inviabilidade do parcelamento do objeto.

b) As argumentações e novas explicações apresentadas, demonstram que se pode considerar a suficiência do projeto básico, por acrescentar qualificações antes não explicitadas.

c) Da mesma forma, retifica-se a irregularidade, pois o reajuste de preços só seria verificado em caso de renovação.

IV – Conclusão

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica, revendo sua manifestação anterior e com base nas argumentações e novas documentações apresentadas, entende que não mais persistem as irregularidades anteriormente apontadas, relativas ao edital da Concorrência Pública nº 02/2017.

Dessa forma, utilizando todas as razões apresentadas pela Unidade Técnica, entendo pela improcedência da denúncia.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em consonância com o entendimento do Órgão Técnico e do *Parquet* de Contas, considero improcedentes os fatos denunciados, voto pela extinção dos autos com resolução de mérito e determino seu arquivamento, com fulcro no disposto no parágrafo único do artigo 305 c/c artigo 176, inciso I, da Resolução nº 12/2008.

Cumpram-se os dispositivos regimentais pertinentes.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar improcedentes os fatos denunciados; **II)** declarar a extinção dos autos, com resolução de mérito; **III)** determinar o seu arquivamento, com fulcro no disposto no parágrafo único do artigo 305 c/c artigo 176, inciso I, da Resolução nº 12/2008.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho e o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 30 de abril de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

jc/jb

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**