



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



PROCESSO Nº: 1.102.382
NATUREZA: DENÚNCIA
REPRESENTANTE: KTM ADMINISTRAÇÃO E ENGENHARIA S/A
ÓRGÃO/ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE PARÁ DE MINAS
ANO DE REFERÊNCIA: 2021

1. INTRODUÇÃO

O processo trata de denúncia encaminhada pela empresa KTM Administração e Engenharia S/A (KTM), em face de supostas irregularidades no processo licitatório n. 68/2021, Concorrência Pública n. 02/2021 (CP n. 02/21), deflagrada pelo município de Pará de Minas. Tal procedimento teve como objeto a contratação de empresa para execução completa dos serviços públicos de limpeza urbana no município. O valor estimado da contratação era de R\$ 20.046.729,79.

A licitação foi dividida em quatro lotes, quais sejam:

- Lote I: Coleta manual/conteineirizada e transporte de lixo domiciliar público e comercial, inclusive fornecimento, higienização e manutenção dos contêineres, coleta em áreas distritais, outras de difícil acesso; varrição manual de vias e logradouros públicos; varrição manual de eventos; gerenciamento, operação, manutenção, monitoramento, controle ambiental e vigilância do Aterro Sanitário Municipal devidamente licenciado por órgão ambiental, incluindo fornecimento de equipamentos, escavação e transporte de material para execução de cobertura dos resíduos coletados e transportados e toda a mão de obra necessária;
- Lote II: Coleta seletiva;
- Lote III: Coleta, transporte e tratamento dos resíduos sépticos dos serviços de saúde originários de hospitais, estabelecimentos de saúde, farmácias e similares (RSS);
- Lote IV: Equipe da capina manual, equipe multitarefa.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



Os denunciante alegaram a existência das seguintes irregularidades na CP n. 02/21 (peça n. 1 do SGAP):

- Não parcelamento do item 5 do lote I (Prestação de serviços de destinação final de resíduos sólidos domiciliares, de varrição e dos serviços complementares de limpeza urbana em aterro sanitário devidamente licenciado por órgão ambiental, inclusive seu gerenciamento e manutenção) do restante do objeto;
- Exigência ilegal de atestado de operação de aterro licenciado e apresentação de licença ambiental.

Em função das irregularidades apontadas, solicitaram medida cautelar para suspensão da CP n. 02/21, ou ainda, caso o contrato já tivesse sido celebrado, que fosse oficiado o Poder Legislativo Municipal de Pará de Minas para sustação de tal contrato.

A documentação foi recebida como denúncia no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) no dia 05 de julho de 2021 (peça n. 20 do SGAP).

O Conselheiro Relator determinou (peça n. 22 do SGAP) a intimação do Sr. Anderson José Guimarães Viana, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, e do Sr. José Cornélio de Oliveira, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura, para que apresentassem o inteiro teor das fases interna e externa do certame, bem como as justificativas técnicas pertinentes ao não parcelamento dos itens do lote I da licitação.

Os intimados apresentaram os documentos e justificativas solicitadas (peças n. 27/30 do SGAP).

No dia 10/08/2021, o Conselheiro Relator se manifestou (peça n. 32 do SGAP) de forma perfunctória em relação à necessidade de concessão da medida cautelar de suspensão do certame pleiteada pela denunciante. Concluiu que não estariam presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, elementos essenciais para a concessão da medida cautelar. Dessa forma,



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



não concedeu a medida cautelar, mas solicitou o encaminhamento dos autos para a 2ª Coordenadoria de Obras e Serviços de Engenharia (2ª CFOSE) para análise.

2. ANÁLISE INICIAL

2.1. Apontamento

Não parcelamento do item 5 do lote I (Prestação de serviços de destinação final de resíduos sólidos domiciliares, de varrição e dos serviços complementares de limpeza urbana em aterro sanitário devidamente licenciado por órgão ambiental, inclusive seu gerenciamento e manutenção) do restante do objeto.

2.1.1. Alegações da denunciante

A denunciante alegou que os serviços gerais de limpeza urbana foram licitados no mesmo Lote I que os serviços de gerenciamento, operação, manutenção, controle ambiental e vigilância do Aterro Sanitário Municipal licenciado. Tais serviços seriam distintos e independentes, visto que o item 5 do lote I demanda *expertise*, recursos técnicos e mão de obra próprios. Trouxe a descrição desse serviço nos subitens 5.1 a 5.15 do Projeto Básico da licitação para embasar tal entendimento. Dessa forma, essa decisão da Administração seria ilegal.

A mera conexão existente entre esses serviços não seria suficiente para justificar o seu agrupamento. Alegou que existem muito menos empresas com experiência prévia na prestação de serviços de limpeza urbana e operação de aterro, simultaneamente, do que empresas que possuem experiência prévia na execução de apenas um desses serviços. Dessa forma, estaria caracterizada restrição à competitividade do certame.

Trouxe o artigo 23 da Lei n. 8.666/1993 que define que a regra seria o parcelamento do objeto em quantas parcelas forem técnica e economicamente viáveis e também jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais sobre o tema.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



2.1.2. Análise do apontamento

A Lei n. 8.666/1993 define que a regra em licitações é o parcelamento do objeto, visando ampliar a competitividade e obter melhores preços, desde que isso não traga perdas na economia de escala.

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.

O Tribunal de Contas da União (TCU) vem decidindo neste sentido, como por exemplo, no acórdão n. 839/2009:

Incumbe ao gestor promover o parcelamento do objeto a ser licitado com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, ou, na **impossibilidade técnica e econômica de fazê-lo, apresentar justificativas fundamentadas** nos autos do procedimento licitatório (art. 3º, § 1º, inciso I, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993)

Na mesma linha estão os acórdãos n. 1732/2009, 1895/2010, 2389/2007, 10049/2018 e também na súmula n. 247, todos do TCU.

O TCE-MG também vem decidindo nesse sentido, como por exemplo na denúncia n. 838.601:

3) Do texto legal (art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93) depreende-se que **a divisibilidade é a regra e só pode ser evitada quando for técnica ou economicamente inviável**. Logo, cabe à Administração, caso opte pelo não parcelamento, justificar se algum dos fatores impeditivos encontra-se presente no caso concreto.

Na licitação em análise consta Nota Técnica (fl. 3/5 da peça n. 13 do SGAP) na qual a Administração justifica a sua decisão em relação ao parcelamento do objeto (divisão em 4 lotes,

reunidos em uma única licitação). O questionamento da denunciante seria em relação a necessidade de mais um parcelamento no Lote I, separando o item 5 (Prestação de serviços de destinação final de resíduos sólidos domiciliares, de varrição e dos serviços complementares de limpeza urbana em aterro sanitário devidamente licenciado por órgão ambiental, inclusive seu gerenciamento e manutenção) dos demais itens.

De fato, a Administração cumpriu todos os requisitos da legislação e jurisprudência. Resta avaliar se a justificativa apresentada é razoável.

No referido documento, a Administração traz jurisprudência do TCU e do TCE-MG no sentido de que o parcelamento de um objeto deve ser analisado em cada caso concreto, sempre considerando o lado econômico e também o técnico, podendo ser, em alguns casos, inviável.

Nesse sentido, a Administração alega que a divisão do objeto em quatro lotes dentro de uma mesma licitação, traria ganhos de escala sem prejuízo à ampla participação no certame. Tal divisão consideraria, também, a interdependência entre os serviços.

O lote I (questionado pela denunciante) engloba os seguintes serviços:

- 1) Coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos domiciliares, comerciais, públicos e de varrição, resíduos volumosos e inservíveis (contidos em recipientes de até 100 litros), entulhos, terra, resíduos de vegetação e sobras de materiais devidamente acondicionados e com peso de até 50 kg, através de caminhões compactadores de lixo com capacidade de 15 m³;
- 2) Coleta containerizada, transporte de resíduos sólidos do tipo domiciliar, com caminhões compactadores dotados de dispositivo tipo lifter para basculamentos dos contêineres, inclusive fornecimento, instalação, manutenção e higienização de contêineres (PEAD capacidade de 1000 litros);
- 3) Varrição manual de vias e logradouros públicos;
- 4) Varrição em eventos;
- 5) Prestação de serviços de destinação final de resíduos sólidos domiciliares, de varrição e dos serviços complementares de limpeza urbana em aterro sanitário devidamente licenciado por órgão ambiental, inclusive seu gerenciamento e manutenção;
- 6) Administração local.

De fato, os serviços relacionados no lote I possuem relação entre si, estando todos englobados nos serviços de limpeza urbana, como alegado pela Administração na Nota Técnica. Além disso, eles envolvem uma sequência lógica de execução, qual seja, varrição (itens 3 e 4), coleta dos resíduos urbanos, inclusive de varrição, e transporte para o aterro sanitário (itens 1 e 2) e disposição e operação do aterro sanitário (item 5).

No entanto, embora os serviços estejam diretamente relacionados, cabe razão a denunciante de que eles demandam *expertises* diferentes. Os serviços de coleta e de varrição são serviços de execução relativamente simples, não exigindo grande qualificação de mão de obra, equipamentos especiais ou conhecimentos técnicos específicos. Para uma boa execução desses serviços basta que o responsável possua experiência prévia na atividade, habilidades de gestão e boa capacidade para interpretar e implementar as especificações do projeto básico. A definição desses serviços consta nas fls. 3/12 da peça n. 11 do SGAP. Tal serviço pode ser executado por uma grande quantidade de empresas do mercado.

Já o item 5 (operação de aterro sanitário licenciado) é tarefa de execução complexa, que envolve a elaboração de um projeto detalhado para o aterro sanitário, inclusive especificações técnicas de impermeabilização, drenagem de chorume e gases, recobrimento com terra, inclinações dos taludes, dentre outros. É imprescindível que a execução seja feita conforme estabelecido em projeto, de modo a garantir a correta disposição dos resíduos, a preservação do meio-ambiente local, incluindo o solo, o ar, a vegetação e os lençóis freáticos, os quais podem ser afetados em caso de execução fora dos padrões, bem como a segurança do pessoal envolvido na operação.

Esse serviço engloba (fls. 12/27 da peça n. 11 do SGAP) uma ampla gama de atividades, materiais, equipamentos e mão de obra especializada. Resumidamente:

- Equipe multitarefa;
- Terraplanagem;
- Preparo/tratamento de superfície para receber a manta PEAD com fins de impermeabilização do solo;
- Drenagem do chorume;
- Execução de drenos cegos;

- Execução de drenos cegos nos pés dos taludes;
- Sistema de drenagem de gases;
- Fornecimento e plantio de grama;
- Execução de caixa de passagem;
- Plano de monitoramento ambiental, geotécnico, da eficiência do tratamento do chorume, da qualidade das águas subterrâneas e superficiais, das emissões atmosféricas (poeira e ruídos);
- Manutenção de vias internas;
- Dedetização periódica.

Ou seja, o item 5, por seu caráter específico, pela técnica diferenciada exigida e pelo alto potencial de impacto ambiental e à segurança do trabalhador, pode ser considerado como de alta complexidade, sendo executado por uma quantidade menor de empresas no mercado.

Considerando essa diferença, é natural que existam muitas empresas no mercado que sejam capazes de executar apenas os serviços de coleta e varrição (itens 1,2,3 e 4), uma quantidade menor de empresas capaz de operar um aterro sanitário (item 5) e uma quantidade ainda menor capaz de executar os dois tipos de serviços simultaneamente.

Assim, existe uma potencial restrição à competitividade do certame pela inclusão do item 5 dentro do lote 1.

Ao analisar os dados da licitação, observa-se que a potencial restrição foi confirmada no caso concreto. Na Ata de Abertura do certame (fls. 247/250 do arquivo em pdf “13 VOL. XIII – CONCORRÊNCIA 002-2021 PRC 68-21_compressed”, da peça n. 27 do SGAP), temos que 8 empresas apresentaram proposta de preço para o lote 1 (Engesp Construções Eireli - Engesp, Vina Equipamentos e Construções Ltda- Vina, Litucera Limpeza e Engenharia Ltda – Litucera, Quantum Engenharia e Consultoria Ltda- Quantum, Suma Brasil – Serviços Urbanos e Meio Ambiente S.A – Suma Brasil, ECP Engenharia Ltda – ECP, MD Ambiental Ltda – MD e EPPO Saneamento Ambiental e Obras Ltda – EPPO).

Inicialmente, apenas as duas primeiras (Engesp e Vina) foram habilitadas para o certame. Após os recursos (consultados no sítio eletrônico do município) a Litucera também acabou habilitada.

As 5 empresas restantes foram inabilitadas pela mesma razão, qual seja, não apresentação da Licença Operacional (de aterro sanitário licenciado), em desconformidade com o item 14.2 do edital.

A participação final de apenas 3 licitantes para o lote I, a inabilitação de 5 empresas por não estarem aptas a executar o item 5 deste lote, bem como a não participação de outras empresas no certame (como a própria denunciante- KTM, por exemplo), são evidências de que a divisão em lotes proposta pela Administração acabou por restringir a competitividade do certame.

Além disso, a justificativa de parcelamento da Administração fala de supostos ganhos de escala pela divisão adotada, no entanto tais ganhos não foram devidamente demonstrados. Vale ressaltar também, que não é mencionada nenhuma explicação específica para a inclusão do item 5 dentro do lote I.

2.1.3. Responsabilização

Responsáveis: José Cornélio de Oliveira, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura e Flávio Varela Cançado, assessor.

Conduta: Assinar a Nota Técnica do edital da CP n. 2/2021 (fl. 75 do arquivo “1 VOL. I - CONCORRÊNCIA 002-2021 PRC 68-21_compressed.pdf” que consta na peça n. 27 do SGAP), que definiu o parcelamento da licitação em lotes, tendo incluído o item 5 dentro do lote I, em descumprimento à lei n. 8.666/1993, artigo 23, § 1º, quando deveria ter parcelado o item 5 e o licitado em lote separado.

Nexo de causalidade: A assinatura da Nota Técnica permitiu que o item 5 fosse licitado dentro do lote I, o que acabou por restringir a competitividade do certame. A participação final de apenas 3 licitantes para o lote I, a inabilitação de 5 empresas por não estarem aptas a executar o item 5 deste lote, bem como a não participação de outras empresas no certame (como a própria denunciante- KTM, por exemplo),

são evidências de que a divisão em lotes proposta pela Administração acabou por restringir a competitividade do certame.

Culpabilidade: O fato de a Administração ter elaborado Nota Técnica justificando a sua decisão pelo parcelamento da licitação em 4 lotes atenua a irregularidade. No entanto, faltou demonstrar com números e exemplos as decisões a respeito do parcelamento. Os responsáveis ocupavam, à época, os cargos de Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura e de Assessor, respectivamente. Entende-se que faz parte da rotina desses cargos a elaboração/aprovação de Projeto Básico para licitações na área de limpeza urbana, de modo que é razoável esperar que tivessem conhecimento da lei n. 8.666/1993 e de outras normas que regulamentam esse tipo de procedimento. Além disso, também se espera conhecimentos suficientes para tomar a decisão de parcelamento ou não do objeto. Apesar de ser notório que os responsáveis deveriam possuir conhecimento sobre a legislação que trata do parcelamento do objeto, observa-se que os mesmos, na Nota Técnica, seguiram um raciocínio um pouco diferente do desta Unidade Técnica. Como foi elaborado um estudo com justificativa aceitável, entende-se que eles não tinham consciência da ilicitude do ato praticado. No entanto, o mais correto seria que os responsáveis tivessem proposto o parcelamento do item 5 do lote I em um lote separado.

2.1.4. Conclusão

Esta Unidade Técnica opina pela procedência deste apontamento, ou seja, a inclusão do item 5 dentro do lote 1 do certame acabou por restringir a competitividade do mesmo.

2.2. Apontamento

Exigência ilegal de atestado de operação de aterro licenciado e apresentação de licença ambiental.

2.2.1. Alegação da denunciante



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



A denunciante alegou que, ainda que a aglutinação dos serviços de limpeza urbana e operação de aterro fosse considerada legal (item 2.1 deste relatório), haveria irregularidade nas exigências de habilitação técnica para os serviços de operação de aterro sanitário (item 5 do lote I).

Trouxe o item 14.2 do edital (fl. 46 da peça n. 11 do SGAP) e também o item 1.2 da Nota Técnica (fls. 5/13 da peça n. 13 do SGAP) os quais definem as exigências de qualificação técnica.

De acordo com esses itens, haveria exigência de que a empresa possuísse em seu quadro permanente profissional que tivesse executado os serviços de gerenciamento, operação, manutenção, controle ambiental, e vigilância de Aterro Sanitário licenciado, com apresentação da respectiva licença ambiental.

Segundo a denunciante, o fato de o aterro sanitário ser ou não licenciado seria irrelevante para aferir a aptidão da licitante em relação ao objeto, sendo, portanto, excessiva. Isso porque, a licença seria aspecto meramente formal, e a execução prévia dos serviços licitados é que seria relevante para comprovar a capacidade da licitante.

Além disso, alegou que, em muitos casos, não consta nos atestados a informação sobre o licenciamento ou não do aterro operado. Alegou, também, que as licenças ficam em posse da contratante, visto pertencerem ao empreendimento, além de possuírem prazo de vigência limitado.

Tal situação exige que as licitantes tenham que diligenciar para tentar ter acesso a essas licenças, em processo burocrático e moroso, o que iria contra a súmula n. 272 do TCU. Essa exigência favoreceria as licitantes que são ou foram proprietárias de aterro sanitários.

Continuou alegando que tais exigências afrontariam a legislação sobre o tema (artigo 37, XXI da Constituição Federal e artigo 30, II, da Lei Federal n. 8.666/1993). Tal legislação versa sobre a obrigatoriedade de que se exija apenas itens indispensáveis para comprovação da capacidade de execução do objeto pelas licitantes, limitados a lista taxativa apresentada. As exigências de



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



que o aterro sanitário previamente operado seja licenciado e a apresentação da licença ambiental não se enquadrariam nessa situação. Tais exigências estariam restringindo a competitividade do certame.

Por fim, apresentou trecho do edital da Concorrência Pública n. 06/2020 do município de Itabirito-MG, no qual a licitação da operação do aterro sanitário ocorreu em separado dos demais serviços e a exigência de comprovação de capacidade técnica não só não trouxe a obrigatoriedade de que o aterro fosse licenciado, como também não exigiu a apresentação de licença ambiental e ainda permitiu a comprovação por meio da execução prévia de serviços similares.

2.2.2. Análise do apontamento

Conforme já analisado no item 2.1.2, a construção e operação de um aterro sanitário é atividade complexa, que exige a elaboração de projetos específicos, bem como uma execução cautelosa, visto que o risco de haver impactos ao meio ambiente pela incorreta disposição dos resíduos sólidos urbanos é alto.

Nesse sentido, a resolução n 237/1997 do CONAMA trouxe a obrigação do processo de licenciamento ambiental como forma de promover uma melhor gestão ambiental. Tal resolução define os empreendimentos que estarão sujeitos a licenciamento ambiental, incluindo os que tem como objetivo o tratamento e a destinação final de resíduos sólidos urbanos, tais como os aterros sanitários:

Art. 2º - A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como **os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente**, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis. § 1º - **Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1**, parte integrante desta Resolução.

(...)

ANEXO 1 ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS SUJEITAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

(...)

18. Serviços de utilidade

(...)

-Tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas

Todo aterro sanitário deve então ter um licenciamento ambiental, concedido por órgão governamental competente. Em Minas Gerais, por exemplo, tal processo é de responsabilidade do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SISEMA). Os projetos devem ser apresentados de acordo com a norma técnica da ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas, N. 8.419 de março de 1984, observando-se as disposições da legislação ambiental pertinente.

O licenciamento de um aterro sanitário envolve uma licença prévia, licença de instalação e licença de operação. Nesse sentido, basicamente, para que um projeto de aterro sanitário obtenha licenciamento, nele precisam constar: sistema de drenagem, coleta e tratamento do chorume, drenagem do biogás, drenagem de águas pluviais, dimensionamento das células lixo/terra, fixação da impermeabilização de fundo do aterro para iniciar a operação, dimensionamento da cobertura final do aterro com declividade já pré-definida, nível de compactação do aterro para se saber se a vida útil esperada condiz com o projeto, e ainda a infraestrutura de apoio ao aterro.

Outros pontos importantes são a definição do local de retirada de terra para cobertura, os acessos internos e externos, a proteção paisagística da área, a sede de apoio operacional para os operários, com instalações sanitárias, vestiários, refeitório, armários pessoais, local para guarda de ferramentas e áreas livres para circulação.

Levando em conta os riscos inerentes à atividade e a obrigação legal de licenciamento ambiental para aterros sanitários, entende-se que somente as empresas que operem aterros sanitários licenciados estarão aptas para realizar uma operação segura e de qualidade desse tipo de empreendimento. Se o aterro sanitário não é licenciado, entende-se que o mesmo está descumprindo algum requisito estabelecido na legislação, sendo que a comprovação desse tipo de operação não seria suficiente para atender os requisitos desejados pela Administração de Pará de Minas.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



Dessa forma, conclui-se que a exigência de atestado de operação de aterro licenciado e de apresentação da licença ambiental é legal.

2.2.3. Conclusão

Esta Unidade Técnica opina pela improcedência desse apontamento, ou seja, não houve descumprimento da legislação, em especial da Lei n. 8.666/1993 pela exigência de atestado de operação de aterro licenciado e de apresentação da respectiva licença ambiental.

3. OUTROS APONTAMENTOS DA UNIDADE TÉCNICA

3.1. Apontamento

Projeto Básico incompleto, prejudicando a isonomia do certame.

3.1.1. Análise Inicial

O Projeto Básico do edital da CP n. 2/2021 da Prefeitura Municipal de Pará de Minas está incompleto, não tendo sido apresentadas as composições de preços unitários dos serviços. Foram apresentadas apenas as cotações de preços de mercado (fls. 123/165 do arquivo em pdf “1 VOL.1 CONCORRÊNCIA 002-2021 PRC 68-21_compressed” da peça nº 27 do SGAP). Tal procedimento encontra-se em desconformidade com os artigos 6º e 7º da Lei n. 8.666/1993.

Encontra-se em desconformidade também com o acórdão n. 2827/2014 do TCU, o qual prevê:

“Obrigatoriedade de adotar, desde o projeto básico, planilhas orçamentárias que expressem a composição dos custos unitários dos itens de serviço, com detalhamento suficiente à sua precisa identificação, abstendo-se de utilizar grandes "grupos funcionais" para mão de obra ou outras unidades genéricas do tipo "quantia fixa".



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



Observa-se também, que o Projeto Básico não contempla o detalhamento dos encargos sociais, o que contraria a súmula n. 258/2010 do TCU:

“As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas. ”

O projeto básico de uma obra ou serviço de engenharia, nada mais é do que um instrumento elaborado com base em estudos técnicos e econômicos que permita o completo entendimento do objeto, a formação do seu preço e a asseguarção da sua viabilidade. Tudo isso com o objetivo final de garantir uma boa prestação do serviço, a um preço justo, em atendimento ao interesse público e a eficiência. A Lei n. 8.666/1993, no art. 6º, define os elementos que devem constar em um Projeto Básico.

Em um edital de limpeza pública, segundo a Orientação Técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) – OT-IBR 007/2018, devem constar no Projeto Básico, dentre outros, os seguintes elementos essenciais para o entendimento do objeto:

- Convenções coletivas de trabalho para cada uma das classes de trabalhadores necessárias ao contrato, ou composições de preço unitário que detalhem os custos com mão de obra, sempre respeitando tais convenções;
- Demonstrativo de encargos sociais;
- Demonstrativo do BDI;
- Mapas contendo a definição dos setores de execução dos serviços;
- Programação semanal dos serviços (frequência, dias, turnos e setores);
- Quadros/tabelas contendo as extensões de cada um dos setores nos quais os serviços serão prestados;
- Definição do ponto de destinação final dos resíduos, incluindo a distância dos setores até esse ponto;
- Memórias de cálculo para definição dos quantitativos licitados;
- Dimensionamento da mão-de-obra;
- Dimensionamento dos equipamentos;



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



- Composição de preços unitários dos serviços.

Observa-se que o Projeto Básico do edital da CP n. 2/2021 (peça n. 11 do SGAP e pasta “CD PÁG. 171 DO VOL. I - CONCORRÊNCIA 002-2021 PRC 68-21.zip” da peça nº 27 do SGAP) traz apenas as quantidades e os preços unitários dos serviços, não demonstrando a origem desses valores por meio de composições de preços unitários e de memórias de cálculo de quantitativos. Ele também não traz a composição dos encargos sociais.

Traz também a descrição dos serviços licitados, incluindo informações práticas sobre a sua execução e outras como a frequência e os turnos de serviço. Apresenta ainda algumas informações sobre a mão-de-obra e equipamentos necessários, sem, no entanto, demonstrar o seu dimensionamento. Ou seja, a maioria dos elementos citados aqui como essenciais não foram incluídos no projeto básico.

É possível, necessário, e de responsabilidade da Administração, fazer todos os estudos preliminares, levantamentos “*in loco*” e apropriações de dados reais, para a elaboração do Projeto Básico completo. Somente a Administração Municipal ou a empresa que vem prestando os serviços no município têm condições de apropriar os dados relativos aos serviços de limpeza urbana, além de levantar as necessidades técnicas para a elaboração da licitação.

As licitantes somente serão capazes de elaborar os seus custos/propostas e planejar a execução dos serviços, se estiverem disponíveis no Projeto Básico todos os detalhes necessários. Caso contrário, a participação das empresas não acontecerá de forma isonômica, havendo um privilégio para as empresas que prestam o serviço no município, uma vez que elas já conhecem a metodologia e a logística de execução dos serviços

A elaboração de um Projeto Básico completo, incluindo a formação dos preços unitários de cada um dos serviços, não é mera exigência formal, mas sim essencial para o bom andamento dos serviços que serão prestados. A sua deficiência pode dar origem a contratações com sobrepreço, provocando o desperdício de recursos públicos e causar uma má prestação dos serviços, tendo como consequência o não atendimento ao interesse público. Além disso, fere o

princípio da igualdade entre as licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que exige o conhecimento prévio pelas possíveis concorrentes sobre as condições básicas da licitação.

A distorção dos preços unitários dos serviços provocada pela realização de cotação de preços no lugar da elaboração das composições de preços unitárias fica evidenciada na seguinte situação:

- Orçamento final da Administração para o lote I (valor mínimo das cotações de preços colhidas no mercado): R\$12.712.968,48
- Orçamento apresentada pela empresa Engesp na cotação de preços: R\$12.712.933,32 (fl. 123 do arquivo em pdf “1 VOL.1 CONCORRÊNCIA 002-2021 PRC 68-21_compressed” da peça n. 27 do SGAP);
- A proposta da mesma empresa Engesp foi a melhor proposta apresentada (Ata de Abertura das propostas, presente no sítio eletrônico do município): R\$7.867.348,56.

Ou seja, a mesma empresa que apresentou um orçamento de R\$12.712.933, 32 para executar os serviços, orçamento que foi utilizado para formação dos preços da Concorrência, apresentou proposta no valor de R\$7.867.348,56, um desconto de R\$4.845.584,76 (38,11%). Ou seja, a Engesp apresentou uma proposta para cotação de preços da Prefeitura 61,59% maior do que seu preço real para a execução do serviço. Tal situação evidencia que, em geral, cotar os preços dos serviços diretamente com as empresas que os executam resulta em orçamentos com sobrepreço e que os descontos que são obtidos no processo competitivo acabam não sendo descontos reais. Por isso é essencial que a própria Administração elabore o seu orçamento com as respectivas composições de preço unitário.

3.1.2. Responsabilização

Responsáveis: José Cornélio de Oliveira, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura e Flávio Varela Cançado, assessor.

Conduta: Assinar e aprovar o Projeto Básico do edital da CP n. 2/2021 (peça n. 11 do SGAP) com orçamento incompleto, baseado em pesquisa de preços do

mercado, quando deveria ter elaborado orçamento detalhado dos serviços licitados com as respectivas composições de preço unitário (CPU's), em descumprimento à Lei n. 8.666/1993, artigos 3º; 6º, IX; e 7º, § 2º, II e à súmula n. 258 do TCU. Além disso, o Projeto Básico estava incompleto, não possuindo todos os elementos necessários para a formulação das propostas pelas licitantes.

Nexo de causalidade: A assinatura e aprovação de Projeto Básico deficiente (inclusive sem orçamento detalhado e CPU's) impossibilita o completo entendimento dos serviços pelas licitantes, prejudicando a formulação das suas propostas.

Culpabilidade: Não consta nos autos do processo que tenha sido realizada qualquer tipo de consulta à órgão técnico, com *expertise* no objeto licitado, antes da aprovação do Projeto Básico. Os responsáveis ocupavam, à época, os cargos de Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura e de Assessor, respectivamente. Entende-se que faz parte da rotina desses cargos a elaboração/aprovação de Projeto Básico para licitações na área de limpeza urbana, de modo que é razoável esperar que tivessem conhecimento da Lei n. 8.666/1993 e de outras normas que regulamentam esse tipo de procedimento. Além disso, também se espera conhecimentos suficientes para elaboração/análise de um orçamento detalhado desse tipo de serviço e para saber todos os elementos que deveriam estar incluídos no Projeto Básico. Dessa forma, assinar um Projeto Básico sem orçamento detalhado, sem as CPU's dos serviços e com outros elementos essenciais para formulação das propostas ausentes não é algo razoável e entende-se que eles tinham consciência da ilicitude do ato praticado. Os responsáveis deveriam ter elaborado ou solicitado a elaboração de orçamento completo (com CPU's), ao invés de orçar os serviços por meio de cotações de preço e deveriam ter incluído os demais elementos faltantes.

3.1.3. Conclusão



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



Esta Unidade Técnica conclui que o edital da CP n. 2/2021 apresentou Projeto Básico incompleto, impossibilitando o completo entendimento do objeto por parte das licitantes. Notadamente estiveram ausentes no Projeto Básico os seguintes elementos:

- Convenções coletivas de trabalho para cada uma das classes de trabalhadores necessárias ao contrato, ou composições de preço unitário que detalhem os custos com mão de obra, sempre respeitando tais convenções;
- Demonstrativo de encargos sociais;
- Quadros/tabelas contendo as extensões de cada um dos setores nos quais os serviços serão prestados;
- Definição do ponto de destinação final dos resíduos, incluindo a distância dos setores até esse ponto;
- Memórias de cálculo para definição dos quantitativos licitados;
- Dimensionamento da mão-de-obra;
- Dimensionamento dos equipamentos;
- Composição de preços unitários dos serviços.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Unidade Técnica manifesta-se pela procedência dos seguintes apontamentos:

- 2.1, ou seja, a inclusão do item 5 dentro do lote 1 do certame (não parcelamento) acabou por restringir a competitividade do mesmo. José Cornélio de Oliveira, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura e Flávio Varela Cançado, assessor, são os responsáveis pela irregularidade.

Manifesta-se, também, pela improcedência dos seguintes apontamentos:

- 2.2, ou seja, não houve descumprimento da legislação, em especial da Lei n. 8.666/1993, pela exigência de atestado de operação de aterro licenciado e de apresentação da respectiva licença ambiental.

Além disso, conforme analisado no item 3 deste relatório, o edital da CP n. 2/2021 apresentou Projeto Básico incompleto, impossibilitando o completo entendimento do objeto por parte das licitantes. Notadamente estiveram ausentes no Projeto Básico, em descumprimento à OT-IBR 007/2018, os seguintes elementos:

- Convenções coletivas de trabalho para cada uma das classes de trabalhadores necessárias ao contrato, ou composições de preço unitário que detalhem os custos com mão de obra, sempre respeitando tais convenções;
- Demonstrativo de encargos sociais;
- Quadros/tabelas contendo as extensões de cada um dos setores nos quais os serviços serão prestados;
- Definição do ponto de destinação final dos resíduos, incluindo a distância dos setores até esse ponto;
- Memórias de cálculo para definição dos quantitativos licitados;
- Dimensionamento da mão-de-obra;
- Dimensionamento dos equipamentos;
- Composição de preços unitários dos serviços.

José Cornélio de Oliveira, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura e Flávio Varela Cançado, assessor, também são os responsáveis por essa irregularidade.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

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



- A citação dos responsáveis (José Cornélio de Oliveira, Secretário Municipal de Obras e infraestrutura e Flávio Varela Cançado, assessor) para apresentarem suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCE-MG).

À consideração superior.

CFOSE, DFME, 20 de setembro de 2021.

Paulo Henrique Costa Mercadante

Analista de Controle Externo

TC-3253-8