

PROCESSO Nº: 1.066.520
NATUREZA: DENÚNCIA
DENUNCIANTE: SINDICATO DAS EMPRESAS DE COLETA, LIMPEZA E INDUSTRIALIZAÇÃO DO LIXO DE MINAS GERAIS – SINDILURB
DENUNCIADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE CRISTAIS
REF.: 2019

1. INFORMAÇÕES GERAIS

Objeto da Representação:

Possíveis irregularidades identificadas pelo Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais – SINDILURB no Processo Licitatório nº 029/2019, regido pelo edital do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 019/2019, promovido pela Prefeitura Municipal de Cristais relativos à prestação de serviços de limpeza urbana, posteriormente substituído pelo já homologado processo licitatório 087/2019, pregão presencial 047/2019, tendo o mesmo objeto.

Origem dos Recursos: Municipal

Tipo de Ente Jurisdicionado: Município

Entidade ou Órgão Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Cristais

CNPJ: 17.888.082/0001-55

DADOS DA LICITAÇÃO E DO CONTRATO

Processo Licitatório nº: 087/2019

Objeto:

Contratação de empresa para prestação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos (resíduos de classe IIA e classe IIB de acordo com a ABNT – NBR – 10.004) proveniente das atividades de coleta de resíduos residenciais até um aterro sanitário próximo para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos do Município de Cristais/MG.

Modalidade: Pregão Presencial

Tipo: Menor preço

Data da Publicação do Edital: 03/09/2019

Licitante vencedora: Central de Tratamento de Resíduos de Minas Gerais S.A.

Número do contrato: 035/2020

Data da assinatura do contrato: 23/09/2019

Valor do contrato: R\$ 306.000,00

Vigência inicial do contrato: 23/09/2019 a 22/09/2020

Vigência após aditivos: 23/09/2019 a 31/12/2021

Objeto do contrato:

Prestação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos (resíduos de classe IIA e classe IIB de acordo com a ABNT – NBR – 10.004) proveniente das atividades de coleta de resíduos residenciais até um aterro sanitário próximo para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos do Município de Cristais/MG

2. ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

Introdução

Tratam os autos de denúncia, com pedido de liminar, formulada pelo Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais - SINDILURB, originalmente, em face do Processo Licitatório nº 029/2019, regido pelo edital do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 019/2019, promovido pela Prefeitura Municipal de Cristais, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de limpeza urbana.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Na manifestação, esta Coordenadoria entendeu ter sido saneadas as irregularidades referentes à utilização de Sistema de Registro de Preços para os serviços de engenharia e à exigência de quitação junto à entidade de classe na fase de habilitação.

Contudo, constatou-se que o novo instrumento convocatório apresentou a mesma irregularidade com relação ao Termo de Referência, que não apresentou qualquer dos elementos mínimos necessários à devida caracterização do serviço a ser executado, podendo ainda gerar um dano total de R\$ 68.000,00 a R\$ 170.000,00.

Ainda, solicitou-se a disponibilização dos documentos necessários à realização de uma análise mais aprofundada com relação aos valores contratados e apurar a ocorrência de sobrepreço/superfaturamento (peça n. 29).

Em novo parecer, datado de 22/09/2020, o MPC requereu que fosse realizada a diligência sugerida por esta Unidade Técnica (peça n. 30).

Posteriormente, o Relator determinou a intimação dos responsáveis para a apresentação da documentação solicitada e que, após a juntada da documentação, encaminhasse os autos ao órgão técnico para reexame. Em seguida, ao Ministério Público de Contas. (peça n. 31).

Após a manifestação dos responsáveis, os autos retornaram a esta Unidade que, em nova análise, concluiu que somente teriam sido enviados a este Tribunal: requerimento do Escritório de Advocacia solicitando a juntada de documentos (peça 35); cópias do Contrato 090/2019 e do 1º Termo Aditivo ao referido contrato (peça 36) e cópia do Processo Pregão Presencial nº 47/2019 (peça 37). De forma que não teria sido atendida a determinação do Relator, além de não acrescentar elementos novos capazes de ensejar uma análise mais aprofundada com relação aos valores contratados e para apurar a possível ocorrência de sobrepreço/superfaturamento (peça n. 41).

Remetidos os autos novamente ao *Parquet* de Contas, este requereu a realização da diligência sugerida, assim como a aplicação da multa prevista pelo relator em razão do descumprimento da diligência (peça n. 42).

Na sequência, os autos passaram para a relatoria do Conselheiro-Substituto Telmo Passareli que, em despacho exarado a peça n. 43, determinou a reiteração da intimação do Sr. Djalma Francisco Carvalho, atual prefeito de Cristais, para que encaminhasse os documentos anteriormente especificados, para análise por esta Unidade Técnica e parecer do Ministério Público de Contas.

Ato contínuo, foram encaminhados, pelo Município de Cristais, os documentos presentes nas peças ns. 46 a 86 do SGAP.

Por fim, vieram os autos a esta Coordenadoria para análise da nova documentação.

É o relatório.

2.1 Manifestação Preliminar

Inicialmente, cumpre a esta Unidade Técnica esclarecer que, mais uma vez, não foram encaminhados os documentos solicitados na sua integralidade.

Nesta oportunidade, foram apresentados os tickets de pesagem das balanças (peças n. 46/71), a planilha com o resumo das pesagens por veículo (peça n. 86), relatório do GPS de um dos veículos (peça n. 72), os empenhos, pagamentos e notas fiscais (peças n. 73/83).

Apesar de essenciais e do fato de estarem entre a documentação solicitada, sem a integralidade dos documentos, principalmente os relacionados ao planejamento dos serviços licitados (planilhas de custo unitário e de composição unitária, roteiros de coleta etc.), a análise completa resta prejudicada, pela impossibilidade de averiguação da razoabilidade dos preços praticados no município, uma vez que são desconhecidos os parâmetros responsáveis pela definição dos custos e consequentemente dos preços contratados.

Isso posto, passa-se a argumentação mais detalhada.

2.2. Da insuficiência do Termo de Referência

O projeto básico é peça imprescindível para a correta elaboração da proposta de preços das licitantes, além da devida execução contratual, principalmente quando se trata de obras e serviços de engenharia. Não por menos, o legislador fez por bem condicionar a realização dos procedimentos licitatórios de obras e serviços à existência de, dentre outros fatores, projeto básico, sendo este inclusive etapa inicial da sequência a ser obedecida. Esta é a inteligência do art. 7º, I, II, III, §§1º e 2º da Lei Federal nº 8.666/1993, transcritos abaixo:

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:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

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

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

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

Ainda, o art. 6º inciso IX traz, em seu bojo, a definição do que seria o projeto básico, a saber:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o

adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

A Orientação Técnica OT-IBR 001/2006 do Instituto Brasileiro de Obras Públicas (IBRAOP), por sua vez, assim define o Projeto Básico:

DEFINIÇÃO DE PROJETO BÁSICO:

Projeto Básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento. Deve estabelecer com precisão, através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para execução da obra, de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do projeto executivo e realização das obras. Todos os elementos que compõem o Projeto Básico devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado, sendo indispensável o registro da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, identificação do autor e sua assinatura em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos.

Dessa forma, percebe-se que tal peça reveste de caráter eminentemente técnico, a ser elaborado por profissionais devidamente habilitados em relação ao serviço a ser licitado, além de apresentar-se de forma clara e objetiva, de maneira que não deixe dúvidas aos interessados com relação às soluções, especificações, serviços a serem executados etc.

Nesse sentido, trata o TCU em seu Acórdão 1387/2006 – Plenário:

A elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele que possua os elementos descritivos e que expressem a composição de todos os custos unitários, é imprescindível para a realização de qualquer obra pública, resguardando a Administração Pública de sobrepreços e manipulação indevida no contrato original.

Não obstante tratar-se de um pregão, modalidade licitatória que prevê Termo de Referência, ainda assim foi apresentado Projeto Básico pela Prefeitura no seu edital.

Conforme indicou o MPC em seu primeiro parecer (peça n. 08):

Quanto ao termo de referência, conquanto a Lei n. 10.520/2002 não o defina nem estabeleça os seus elementos constitutivos, o Decreto n. 3.555/2000 cuidou de fazê-lo nos termos do art. 8º, in verbis:

Art. 8º. A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

III - a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá:

a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado;

b) justificar a necessidade da aquisição;

c) estabelecer os critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitação, as sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos e das demais condições essenciais para o fornecimento; e

[...];

IV - constarão dos autos a motivação de cada um dos atos especificados no inciso anterior e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento estimativo e o cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração; e

V - para julgamento, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital.

Além disso, o Decreto Federal nº 10.024/2019, norma que regulamenta o pregão em sua forma eletrônica para a administração pública federal, assim conceitua o Termo de Referência:

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;

2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e

3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;

b) o critério de aceitação do objeto;

c) os deveres do contratado e do contratante;

d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;

e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;

f) o prazo para execução do contrato; e

g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

À primeira vista, seriam necessários mais requisitos quando da elaboração do Projeto Básico, contudo a diferença principal encontra-se mais na redação do que no conteúdo, uma vez que o Projeto Básico é certamente mais voltado para a realização de obras e serviços de engenharia, enquanto o Termo de Referência volta-se a compras e serviços comuns.

Portanto, com ambos os instrumentos o que se busca é a caracterização precisa do que a administração pretende adquirir. À vista disso, o Tribunal de Contas da União editou a Súmula 177: “A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.”

Ou seja, quer Termo de Referência, quer Projeto Básico, ambos devem ser claros e precisos o suficiente para que a obra/compra/serviço objeto do procedimento possa ser devidamente caracterizado, de forma a proporcionar a contratação mais vantajosa à administração pública e evitar problemas futuros relacionados ao cumprimento do ajuste inicialmente pactuado.

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

- A quantidade mensal de resíduos a ser coletada com informação da porcentagem de coleta diurna e noturna (geração per capita de resíduos em t/mês);
- Quantidade de turnos a serem trabalhados assim como os horários de início e término de cada turno definido;
- O estabelecimento das rotas a serem percorridas pela frota, evidenciando-se o traçado do percurso de todos os veículos envolvidos, em mapas, itinerários, setores, turnos e frequência;
- A frequência semanal de coleta em cada setor;
- Número de viagens diárias por caminhões e setores.
- A definição do percurso mensal total da frota, preferencialmente em quilômetros (km), incluindo a distância do centro geométrico da cidade ao local de disposição final dos resíduos; e/ou a distância do centro geométrico da cidade ao local de transbordo, se for o caso, além da distância do local de transbordo até o local de disposição final dos resíduos;
- A definição e dimensionamento dos custos que irão integrar o grupo de despesa denominado “Administração Local”, quando houver, apresentados de forma aberta na planilha orçamentária;
- A previsão do número de equipes de trabalhadores, número de coletores por guarnição e suas composições, bem como o número de horas de trabalho necessário ao atendimento do serviço, incluindo – se preciso – a previsão do número de horas noturnas.

- Composição dos encargos sociais - detalhamento do percentual dos encargos sociais aplicado para compor o valor da mão de obra;
- A definição da frota de veículos, incluindo quantidade, capacidades, modelos, características especiais, tanto para os caminhões compactadores, bem como de veículos auxiliares (graneleiros, carrocerias, basculantes ou outros) e demais equipamentos, quando necessários;
- A proposição da metodologia de depreciação da frota, definindo-se o valor inicial, percentual residual, prazo de depreciação e sistemática da redução gradual do valor - se linear, soma dos dígitos ou outra forma;
- Definição das idades admitidas para os veículos;
- O estabelecimento da base de cálculo para a remuneração do capital investido, bem como a taxa de juros máxima a ser aplicada sobre a referida base de cálculo;
- A estimativa da durabilidade dos pneus, bem como a quantidade de recapagens dos mesmos, assim como a estimativa dos demais índices (combustível, graxa/óleos lubrificantes, etc.) a título de manutenção da frota;
- Composição do BDI - detalhamento da taxa de BDI aplicada sobre os custos dos serviços, estabelecendo-se os critérios e índices para cada um dos itens que o integram (custos indiretos, lucro e tributos/impostos);
- Orçamento detalhado em planilha que expresse a composição de todos os custos envolvidos no serviço, com a identificação da data base, do nome completo e nº do registro no CREA do responsável pelo orçamento, unidades de serviços de acordo com o “Critério de Medição” apresentado na “Especificação técnica” pertencente ao “Projeto Básico”;
- “Especificações técnicas” dos equipamentos a serem utilizados, bem como dos materiais e os parâmetros para o dimensionamento dos equipamentos e da mão de obra, modo de execução e principalmente os “Critérios de medição” dos serviços;
- “Memorial descritivo”, contendo a descrição detalhada do projeto em forma de texto, com todas as soluções técnicas, bem como justificativas necessárias ao

entendimento do projeto, complementando as informações contidas nos desenhos, inclusive com o “Plano definitivo de trabalho” (metodologia de execução do serviço);

- Outras definições específicas a cada caso.

Nesse sentido, em nenhum dos editais foi contemplado qualquer dos elementos mínimos, sendo apresentado apenas um quantitativo em toneladas de resíduos.

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

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

Uma vez que não se sabe o roteiro de coleta dos resíduos, as distâncias a serem percorridas, número de trabalhadores por guarnição, número de veículos necessários, dentre diversos outros fatores, a obtenção do custo do serviço passa a ser uma tarefa desnecessariamente difícil e extremamente imprecisa, o que pode acarretar prejuízos ao erário e aos municípios pela má realização dos serviços.

A Prefeitura Municipal de Cristais, quando do planejamento da licitação, obteve o preço apresentado em sua planilha orçamentária através da cotação com empresas do ramo, nos valores conforme a Tabela 1 abaixo (fls. 2/5, peça n. 25).

Tabela 1- Cotações apresentadas por empresas do ramo

EMPRESA	QUANTIDADE (t)	PREÇO UNITÁRIO	PREÇO TOTAL
Caprimar Ambiental Transportes de Resíduos LTDA	1.700,00	R\$ 260,00	R\$ 442.000,00
Central de Tratamento de Resíduos MG S/A	1.700,00	R\$ 180,00	R\$ 306.000,00
Green Soluções em Tecnologia Ambiental LTDA	1.700,00	R\$ 202,95	R\$ 345.015,00

EMPRESA	QUANTIDADE (t)	PREÇO UNITÁRIO	PREÇO TOTAL
Ecopense Coleta de Resíduos EIRELI	1.700,00	R\$ 205,50	R\$ 349.350,00

Em vista disso, ressalta-se que apesar de quatro empresas terem apresentado as cotações, apenas uma, a Central de Tratamento de Resíduos MG S/A, apresentou proposta de preços no pregão, portanto, pode-se considerar que houve prejuízo à competitividade.

A Administração, em virtude de suas próprias experiências pretéritas, possui plena condição de levantamento in loco e apropriação dos dados locais, assim como a realização dos estudos preliminares à execução do procedimento licitatório. Na realidade, os serviços pouco foram planejados, já que não existe qualquer estudo ou detalhamento apresentado, conforme já apontado anteriormente por esta Unidade Técnica.

Os valores que justificaram os preços apresentados na planilha orçamentária presente no edital de licitação, como dito anteriormente, foram obtidos através de cotações realizadas com empresas do ramo, dentre as quais a própria contratada (fls. 2/5, peça n. 25), que, na oportunidade, apresentou cotação de R\$180,00 por tonelada, preço pelo qual o serviço foi contratado.

Inclusive, ao apresentar a sua proposta, a empresa, futuramente contratada, trouxe o valor unitário de R\$200,00 por tonelada, obtendo-se o preço final (R\$180,00) após negociação. Ou seja, o preço foi inicialmente R\$20,00 mais caro do que o apresentado em cotação.

À primeira vista, parece estranho ter havido o aumento quando da apresentação da proposta com o desconto para obtenção do valor exato apresentado anteriormente.

Nesse sentido, a ausência de composições de custos unitários impede a análise precisa desta Coordenadoria em relação aos preços contratados e prejudica o controle externo, conforme entendeu o Tribunal Pleno desta Casa quando da análise do Edital de Licitação n. 879.620, *verbis*:

5) O correto detalhamento dos custos assegura que as propostas oferecidas não contenham preços inexequíveis ou que a Administração contrate serviços em valor bastante superior ao de mercado. Assim, a composição de custos, quando bem elaborada, impede o “jogo de planilhas”, assegura que a contratação seja realizada dentro dos parâmetros usuais praticados no mercado e protege o patrimônio financeiro do Estado. Por outro lado, **a ausência de tal documento prejudica a análise dos preços da licitação e do contrato, configurando violação ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/93.** (Edital de Licitação n. 879.620, Tribunal Pleno, Relator Conselheiro Cláudio Terrão). (g.n.)

É certo que a caracterização e quantificação de dano ao erário encontra-se prejudicada por conta de graves falhas na caracterização e planejamento do serviço pela Prefeitura Municipal, no entanto, justamente em razão destas falhas, há indícios de que possa existir dano.

Conquanto não seja possível a sua determinação por esta Unidade Técnica e por conta das circunstâncias atuais não permitirem a realização de auditorias e inspeções *in loco*, ainda assim é possível que seja determinada a instauração de Tomada de Contas Especial pela Administração Municipal pela prática de ato antieconômico que possa ter resultado em dano ao erário, conforme art. 47, Inciso IV da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, para que sejam apurados os fatos, caracterizado e quantificado o dano e identificados os responsáveis.

Dessa forma, esta Unidade Técnica sugere que seja determinada a instauração de Tomada de Contas Especial pela Administração Municipal para que sejam apurados os fatos, caracterizado e quantificado o dano e identificados os responsáveis; a aplicação de multa aos responsáveis pelo descumprimento reiterado das determinações deste Tribunal de Contas e pelas irregularidades apontadas relacionadas ao planejamento, em especial à caracterização do objeto.

2.2.1. Responsáveis

- Djalma Francisco Carvalho – Prefeito do Município de Cristais na gestão 2017/2020 e 2021/2025;

Conduta: Responsável pelo edital de licitação; não apresentou os documentos solicitados por este Tribunal de Contas em duas oportunidades distintas.

- Matheus Henrique Rogana, pregoeiro do Município de Cristais;

Conduta: Responsável pelo edital de licitação.

- Humberto Francisco de Carvalho, procurador do Município de Cristais.

Conduta: Responsável pelo edital de licitação.

5. CONCLUSÃO, ENCAMINHAMENTOS E/OU RECOMENDAÇÕES

Ante o exposto, esta Unidade Técnica manifesta-se pela:

- procedência do apontamento de deficiência na caracterização do objeto por apresentação de termo de referência incompleto;
- citação dos responsáveis para, na forma e nos prazos regimentais, apresentar as razões de defesa, conforme preceitua o art. 51, §1º, III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008;
- aplicação de multa de até 30% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por descumprimento de despacho, decisão ou diligência do Relator ou do Tribunal (caput e inciso III do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16);
- aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16);
- a intimação do responsável para que instaure a tomada de contas especial, em conformidade ao disposto na Instrução Normativa TCEMG nº 03/2013 (inciso IV do art. 275 do Regimento Interno do TCEMG), sob pena de responsabilidade solidária.

À consideração superior.

1ª CFOSE/DFME, 20 de outubro de 2021.

Paulo Marcelo Alves Fernandes
Analista de Controle Externo
Matrícula: 3205-8