



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia



Processo n.: 1.102.382
Natureza: Denúncia
Denunciante: KTM Administração e Engenharia S/A
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Pará de Minas
Ano Ref.: 2021

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Denúncia oferecida pela empresa KTM Administração e Engenharia S/A (peça n. 1 do SGAP), devidamente instruída com acervo documental (peças n. 2 a 18 do SGAP), em face da Concorrência n. 002/2021, PRC n. 0068/21, Edital n. 042/2021, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Pará de Minas, cujo objeto consiste na “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO COMPLETA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA NO MUNICÍPIO, conforme Projeto Básico, Planilha de Custos, Cronograma Físico-Financeiro, Composição do BDI, Nota Técnica e Roteiros de Coleta e Varrição em anexo”, cuja abertura da sessão pública foi marcada para o dia 05/07/2021, com valor estimado em R\$ 20.046.729,79 (vinte milhões, quarenta e seis mil, setecentos e vinte e nove reais e setenta e nove centavos).

A documentação foi recebida como denuncia em 05/12/2021 (peça 20 do SGAP).

O Relator determinou a intimação do Sr. Anderson José Guimarães Viana, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, e Sr. José Cornélio de Oliveira, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura, na forma prevista no art. 166, § 1º, VI, do RITCEMG, para que, no prazo de 02 (dois) dias, apresentassem o inteiro teor da fase interna e externa da Concorrência n. 002/2021, PRC n. 0068/21, bem como as justificativas técnicas pertinentes ao não parcelamento dos itens presentes no Lote I da contratação (peça 22 do SGAP).

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

Em 10/08/2021, o Relator se manifestou no sentido de não conceder liminar de suspensão do certame e ainda determinou o envio dos autos a esta Unidade Técnica (peça 32 do SGAP).

À peça 34 do SGAP, esta Unidade Técnica apresentou relatório.

À peça 36 do SGAP, o Ministério Público de Contas procedeu aditamento aos apontamentos da denúncia.

À peça 37 do SGAP, o Relator determinou a citação dos Srs. José Cornélio de Oliveira, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura, Flávio Varela Cansado, Assessor do Secretário, ambos subscritores do Projeto Básico, e Anderson José Guimarães Viana, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e subscritor do edital, para que, querendo, apresentassem defesa acerca dos fatos relatados nesta Denúncia, no prazo de 15 (quinze) dias.

O Sr. Anderson José Guimarães Viana apresentou defesa (peça 45 do SGAP).

Os Srs. Elias Diniz, José Cornélio de Oliveira e Flávio Varela Cansado apresentaram defesa (peça 47 do SGAP).

Isso posto, passa-se ao exame das defesas enviadas pelos responsáveis em face do exame técnico anterior, à peça 34 do SGAP e o aditamento do Ministério Público de Contas.

2. ANÁLISE

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. Razões de defesa apresentadas

Em defesa, o Sr. José Cornélio de Oliveira, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura e o Sr. Flávio Varela Cansado, Assessor, alegaram que, quanto ao parcelamento do objeto, foi desenvolvido um estudo levando-se em conta as peculiaridades da Administração e que na divisão de cada lote da licitação foi considerado a dinâmica e a capacidade da Administração em fiscalizar a execução do contrato.

Afirmam que a referida particularidade se deve ao fato de o município de Pará de Minas possuir um aterro sanitário próprio e que sua operacionalização é complexa. Seguem

fazendo uma explanação sobre a classificação do aterro e os tipos de resíduos, com a respectiva classificação, que podem ser nele dispostos, trazendo um breve resumo de sua operacionalização.

Citam a necessidade de impermeabilização do solo, de implantação de sistemas de drenagem de chorume, o local de destinação ambientalmente adequado deste chorume, tudo isso para se evitar a contaminação do solo, concluindo que a integração dos coletores ao processo de destinação final é estratégia para prevenir a contaminação do solo do aterro oriunda de coleta de resíduos indevidos.

Dessa forma, afirmam que a triagem dos resíduos se inicia na própria coleta e que a interligação dos serviços gera ganho de produtividade, economicidade e dinamismo, bem como a diminuição dos riscos de contaminação e da estrutura do aterro. Afirmam que na forma proposta pelo denunciante seria necessária uma central de triagem dentro do aterro sanitário, o que implicaria em mais custos e atrasaria a dinâmica dos serviços.

Argumenta ainda que se houvesse uma contratada executando a coleta, essa empresa receberia pela quantidade coletada, e isso representaria grandes riscos ao aterro sanitário.

Por fim, concluem que o objeto foi dividido em parcelas técnica e economicamente viáveis, não havendo, portanto, diminuição da competitividade do certame.

2.1.2. Análise das razões de defesa

Primeiramente, verificou-se pelas alegações apresentadas que a questão da complexidade de operacionalização do aterro foi a particularidade considerada pelo município na definição da contratação dos serviços de coleta e varrição juntamente com os serviços de operação e manutenção do aterro.

Em estudo anterior, esta Unidade Técnica concluiu pela irregularidade do lote 1 pelo não parcelamento dos serviços de gerenciamento e manutenção de aterro sanitário (item 5) dos demais serviços, visto consistir em serviços de execução complexa, pois exigem conhecimentos específicos para sua operacionalização, enquanto que os serviços de coleta e varrição de resíduos sólidos urbanos são de execução simplificada, sem necessidade de maior

qualificação de mão de obra, bastando a experiência das empresas para a execução dos serviços.

Apesar de trazer a questão da complexidade do gerenciamento, operação e manutenção do aterro para justificar o não parcelamento do objeto, a alegação dos defendentes reforçou a conclusão desta Unidade Técnica, visto que a diferença de complexidade para a execução dos serviços é um dos pontos para justificar o parcelamento do objeto.

Conforme disposto no relatório de análise inicial, visto que há um grande número de empresas no mercado que executam os serviços mais simples de coleta e varrição, e um número mais restrito que executam os serviços de coleta, varrição e operação de aterro sanitário licenciado, o não parcelamento do objeto ocasionou, na prática, a restrição a ampla participação na licitação, uma vez que, no final das 8 empresas que apresentaram propostas, apenas 3 empresas foram habilitadas, sendo as outras 5 inabilitadas pela não apresentação de atestado de operação do aterro sanitário licenciado (item 5 do edital de licitação). Dessa forma, as alegações apresentadas sobre a complexidade do serviço de operação do aterro não afastam a conclusão da análise inicial.

Dando sequência à análise dos demais argumentos trazidos, tem-se que quanto a alegação dos defendentes de que o não parcelamento se deve ao fato de que deveria haver integração entre os serviços da coleta e do aterro sanitário, na medida que a triagem dos resíduos já se iniciaria logo na coleta, entende-se que tal fato por si só não justificaria o não parcelamento, uma vez que mesmo sendo empresas diferentes realizando a coleta e a operação do aterro, essa triagem inicial pode ser executada, inclusive podendo ser objeto de cláusula contratual.

Quanto à alegação de que quando da separação entre os serviços de coleta e operação do aterro sanitário haveria a necessidade de se criar uma central de triagem dentro do aterro, e essa triagem aumentaria os custos, não foram juntados aos autos a demonstração desse aumento de custo, inclusive que compensasse a redução do caráter competitivo do certame, visto que é sabido que a tendência é de que quanto maior for a concorrência, mais barato tende a ser a contratação do serviço pela Administração.

Da mesma forma, não prospera a alegação dos defendentes de que se uma empresa efetuasse apenas a coleta, e recebesse pelo quantitativo coletado, isso colocaria em risco o aterro sanitário, visto que existem mecanismos para se garantir a sustentabilidade do aterro, tais como a central de triagem e reciclagem, que impediriam, por exemplo, a disposição no aterro de materiais que podem ser reciclados. Inclusive, verificou-se que o lote II da licitação consistiu na contratação de serviços de coleta seletiva no Município, que tem como consequência a redução do volume de resíduos a serem dispostos no aterro.

Ademais, em relação à forma de medição alegada para a prestação dos serviços (quantitativo coletado), caso o serviço fosse prestado por empresa distinta da que opera o aterro, informa-se que não há óbice para que essa contratação seja executada pelo regime de empreitada por preço global, pois a escolha do regime de contratação fica a cargo da Administração.

Por todo o exposto, entende esta Unidade Técnica que fica ratificado o estudo anterior, no sentido de que o não parcelamento dos serviços de coleta e varrição dos serviços de operação do aterro sanitário acarretaram em restrição a ampla competitividade no certame em tela, e por conseguinte a antieconomicidade dos preços das propostas.

2.2. Apontamento

Projeto básico incompleto, prejudicando a isonomia do certame.

2.2.1. Razões de defesa apresentadas

Os defendentes José Cornélio de Oliveira, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura, e Flávio Varela Cansado, Assessor, argumentam que efetuaram pesquisa de mercado com no mínimo 3 empresas que possuíam experiência comprovada na área do objeto da licitação, enfatizando que este sempre fora o procedimento adotado pela Administração em suas contratações. Desse modo, a Administração demonstrou ser diligente e cumpridora do disposto no inciso V, §1º art. 15 e inciso IV, art. 43 da Lei 8666/93.

Citam jurisprudência desta Corte de Contas e do Tribunal de Contas da União, além de afirmarem que o preço da proposta final foi inferior ao de contratações semelhantes,

apresentando planilha contendo preços de serviços de municípios da região, cuja a população é inferior à de Pará de Minas.

Concluem, portanto, que não houve desrespeito à lei, nem dano ao erário e nem contratação com valor superior ao preço de mercado.

2.2.2. Análise das razões de defesa

Em estudo anterior, esta Unidade Técnica concluiu que 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.

Como efeito da incompletude do projeto básico, houve um privilégio da atual contratada em relação às demais licitantes, visto que somente a empresa em operação e a Administração possuíam acesso a todos os dados orçamentários e particularidades na execução dos serviços no Município, afetando-se, portanto, a isonomia do certame.

Ademais, na análise inicial, esta Unidade Técnica assim reforçou (peça nº 34):

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.

Verificou-se que a Administração, ao invés de elaborar o projeto básico completo, com as composições de custos unitários dos serviços, optou por fazer cotação de preços com empresas do mercado. Entretanto, esse procedimento não é o correto para contratações de serviços de limpeza pública. Primeiramente, cita-se o efeito prático dessa opção, trazido na análise inicial:

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. (grifos nossos).**

Além disso, conforme disposto no art. 7, §2º, as obras e serviços somente podem 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;

Dessa forma, a legislação deixa claro que a Administração não pode se abster de elaborar todos os estudos técnicos preliminares, levantamentos *in loco* e estudos e apropriações de dados reais para a elaboração do projeto básico completo, sendo irregular a contratação baseada em cotação de preços, sem a elaboração da composição de custos completa dos serviços objeto da licitação.

Ressalte-se que é irregular a comparação dos preços contratados por municípios da região com os contratados pela Prefeitura de Pará de Minas, visto que para compor o custo dos serviços em cada município, deve-se levar em conta suas particularidades, tais como número de habitantes, se a coleta é em área urbana ou rural, o tipo de pavimento do município, sua topografia, entre outros.

Por todo o exposto, conclui-se pela manutenção da presente irregularidade.

2.3. Apontamento

Exigência de vínculo permanente do responsável técnico.

2.3.1. Razões de defesa apresentadas

Os defendentes não apresentaram defesa referente a este apontamento.

2.3.2. Análise das razões de defesa

À peça 36 do SGAP, o Ministério Público de Contas procedeu ao seguinte aditamento:

O item 7.1.4.4 do instrumento convocatório exige que o detentor do atestado de responsabilidade técnica pela execução dos serviços deve pertencer ao quadro permanente da sociedade empresária.

Ainda, o edital estabelece que a comprovação se fará com a apresentação de cópia da carteira de trabalho, do contrato social do licitante em que conste o profissional como sócio, do contrato de trabalho devidamente registrado no CREA ou mediante declaração de contratação futura acompanhada de declaração de anuência do profissional.

Ocorre que a exigência de comprovação de vínculo permanente com profissional incumbido de realizar, em caso de contratação, certas atividades de ordem técnica pode ser considerada abusiva.

O 3.º Adendo à Concorrência n.º 002/2021 – PRC 0068/21, dispõe:

E, na Nota Técnica, onde se lê:

“A comprovação do vínculo profissional se fará com a apresentação de cópia da carteira de trabalho (CTPS) que conste o licitante como contratante, ou do contrato social do licitante que conste o profissional como sócio, ou do contrato de trabalho devidamente registrado no CREA da região competente, em que conste o profissional como responsável técnico.”

Leia-se:

“A comprovação de capacidade técnica profissional deverá ser realizada pela apresentação de cópia(s) do(s) Contrato(s) de Trabalho do(s) profissional(is) com prazo superior ao período de experiência previsto na legislação; ou Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS; ou cópia do Contrato Social da empresa em que consta(m) o(s) profissional(is) integrante(s) da sociedade; ou, ainda, através do(s) **contrato(s) de prestação de serviços regido(s) pela legislação civil comum, devidamente registrado(s) no(s) cartório(s) competente(s) e/ou na(s) entidade(s) profissional(is) competente(s), conforme preconizam o art. 1º, da Lei 6.496/77 e o art. 45, da Lei 12.378/10. (gn)**

Cumprir informar que o Acórdão 2297/2005 – Plenário, TCU, transcrito pelo Ministério Público de Contas, permite a comprovação através do contrato de prestação de serviços:

[...] 8. O artigo 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, utiliza a expressão "qualificação técnico-profissional" para indicar a existência, nos quadros permanentes de uma empresa, de profissionais em cujo acervo técnico conste a responsabilidade pela execução de obras ou serviços similares àqueles aspirados pelo órgão ou entidade da Administração.

9. Todavia, há que se atentar para o fato de que a Lei nº 8.666/93 não define o que seja "quadro permanente". Assim, essa expressão poderia ser compreendida como o conjunto de pessoas ligadas à empresa de modo permanente, sem natureza eventual, por meio de vínculos de natureza trabalhista e/ou societária. Esse conceito, entretanto, reclama certa ampliação nas hipóteses em que a autonomia no exercício da profissão descaracteriza o vínculo empregatício sem afastar a qualificação do sujeito como integrante do quadro permanente, como é o caso dos profissionais da área de engenharia.

10. A exigência de que as empresas concorrentes possuam vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho assinada, com o profissional técnico qualificado mostra-se, ao meu ver, excessiva e limitadora à participação de eventuais interessados no certame, uma vez que o essencial, para a Administração, é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus serviços no momento da execução de um possível contrato. Em outros termos, o sujeito não integrará o quadro

permanente quando não estiver disponível para prestar seus serviços de modo permanente durante a execução do objeto do licitado.

11. A regra contida no artigo 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, não pode ser tomada em caráter absoluto, devendo-se sopesá-la diante dos objetivos que se busca alcançar com a realização das licitações, quais sejam, a garantia de observância ao princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

12. Assim, se o profissional assume os deveres de desempenhar suas atividades de modo a assegurar a execução satisfatória do objeto licitado, o correto é entender que os requisitos de qualificação profissional foram atendidos. Não se pode conceber que as empresas licitantes sejam obrigadas a manter profissionais de alta qualificação, sob vínculo empregatício, apenas para participar da licitação, pois a interpretação ampliativa e rigorosa da exigência de vínculo trabalhista se configuraria como uma modalidade de distorção.

13. Atender, no caso em tela, à letra fria desse dispositivo, sem considerar os objetivos da Administração e os limites de exigência de qualificação técnica, suficientes para a garantia do cumprimento das obrigações, seria desbordar para o formalismo que se basta em si mesmo, sem ter em vista qualquer outro objetivo consentâneo com o interesse público.

14. As exigências de qualificação técnica, sejam elas de caráter técnico profissional ou técnico operacional, portanto, não devem ser desarrazoadas a ponto de comprometer a natureza de competição que deve permear os processos licitatórios realizados pela Administração Pública. Devem constituir tão somente garantia mínima suficiente para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais.

15. Nesse sentido, entendo que seria suficiente, segundo alega a representante, a comprovação da existência de um contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum.

16. Esse posicionamento encontra guarida no entendimento segundo o qual a Constituição Federal somente autoriza exigências que configurem um mínimo de segurança. Portanto, não há de se admitir exigências que vão além disso com base no argumento de que a segurança da Administração restaria ampliada, na medida em que o máximo de segurança corresponderia, inequivocamente, ao máximo da restrição. E essa não é a solução proclamada pela Carta Magna.

17. Desse modo, os fatos noticiados pela representante refletem, ao meu ver, a prática de ato contrário aos princípios norteadores e ao caráter competitivo dos procedimentos licitatórios. (gn)

Isso posto, considerando que o 3º adendo ao edital em questão possibilitou a comprovação da capacidade técnica profissional sem a exigência de vínculo permanente do responsável técnico, através de contrato de prestação de serviços regido pela legislação civil comum, fica afastada o risco de cláusula abusiva e, portanto, conclui-se pela improcedência deste apontamento.

3. CONCLUSÃO

De todo o exposto, conclui esta Unidade Técnica:

- Pela rejeição das alegações de defesa referentes aos seguintes apontamentos e, portanto, pela manutenção das seguintes irregularidades:

2.1 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;

2.2 Projeto básico incompleto, prejudicando a isonomia do certame.

- Pelo afastamento da seguinte irregularidade:

2.3 Exigência de vínculo permanente do responsável técnico.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- Aplicação de sanção prevista no art. 85, inciso II da Lei complementar Estadual nº 102/2008;
- Recomendação aos gestores responsáveis, os Srs. José Cornélio de Oliveira, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura, e Flávio Varela Cansado, Assessor, para que, em futuras licitações, elaborem projeto básico completo, com orçamento detalhado embasado em composições de custos unitários dos serviços, conforme § 2º, incisos I e II, , do art. 7 da Lei 8666/93; e procedam ao parcelamento do objeto em quantas parcelas forem técnica e economicamente viáveis, apresentando estudo técnico detalhado, embasado em planilhas de custos, caso não seja viável proceder ao parcelamento, em observância ao §1º do art. 23 da Lei nº 8666/93.

Em consulta ao *site na internet* do município de Pará de Minas, <https://transparencia.parademinas.mg.gov.br/detalhe-da-licitacao/info/co-2-2021/30683>, em 15/04/2022, verificou-se que a licitação em estudo tem como última tramitação, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia



17/09/2021, a negação de provimento ao recurso interposto pela empresa LITUCERA LIMPEZA E ENGENHARIA LTDA e a manutenção de decisão anteriormente proferida pela Comissão Permanente de Licitação que classificou a proposta comercial da empresa PCK CONSTRUTORA LTDA para o lote IV.

Considerando, portanto, que o objeto do certame ainda não foi contratado, bem como o risco do interesse público ser frustrado pela antieconomicidade de eventual contratação, entende-se ainda que o Sr. Elias Diniz, Prefeito Municipal, pode ser intimado para que revogue a licitação em estudo.

À consideração superior,

DFME/2ªCFOSE, 06 de maio de 2022.

Francisco Lima
Analista de Controle Externo
TC-1785-7