ACÓRDÃO - AC00 - 1790/2022

PROCESSO TC/MS	:	TC/13908/2021
PROTOCOLO	:	2142650
TIPO DE PROCESSO	:	DENÚNCIA
ÓRGÃO	:	MUNICÍPIO DE BELA VISTA
JURISDICIONADO	:	REINALDO MIRANDA BENITES
DENUNCIANTE	:	ATITUDE AMBIENTAL LTDA
ADVOGADO	:	SANTADA E MEDEIROS ADVOCACIA, NATALICIO FARIAS OAB/PR 47.355, PRISCILLA SPELMANN OAB/PR 90877
RELATOR	:	CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: DENÚNCIA – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – TOMADA DE PREÇOS – SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES, COLETA SELETIVA DE RESÍDUOS RECICLÁVEIS E EDUCAÇÃO AMBIENTAL E COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS DO SERVIÇO DE SAÚDE – EXIGÊNCIAS DO EDITAL – CRITÉRIO DE MENOR PREÇO GLOBAL – AUSÊNCIA DE ELABORAÇÃO DE PLANILHA ORÇAMENTÁRIA – DELIMITAÇÃO IMPRECISA DO OBJETO – RESTRIÇÃO A COMPETIVIDADE – RESTRIÇÃO NA PARTICIPAÇÃO DE PROFISSIONAIS COMPETENTES NA CONDIÇÃO DE RESPONSÁVEIS TÉCNICOS – EXIGÊNCIA DE DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO NÃO PREVISTOS EM LEI – EXIGÊNCIA DE PROPRIEDADE DE EQUIPAMENTOS – ESTÁGIO AVANÇADO DA EXECUÇÃO – PROCEDÊNCIA – MULTA – DETERMINAÇÃO AO PREFEITO – REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO.

1. A falta de avaliação pelo estudo técnico preliminar da possibilidade da execução pelo regime de empreitada por preços unitários e vantajosidade pelo regime da empreitada por preço global, bem como a omissão com relação ao levantamento dos quantitativos de serviços, caracterizam irregularidades do certame.

2. A ausência da elaboração da planilha orçamentária afronta o art. 7º, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93, a qual não pode ser substituída pela simples pesquisa de preços.

3. A delimitação imprecisa do objeto licitado no edital reflete na estipulação incorreta dos preços.

4. Evidenciam restrições à competitividade a falta de demonstração da origem dos dados, a exemplo do volume de resíduos, e das técnicas de quantificação, tais como frequência da coleta e dimensionamento da equipe de coleta, e a ausência no estudo do cálculo comparativo da possibilidade ou não do parcelamento da contratação, em desacordo com o art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/93.

5. Visando à competitividade, o ideal é que a Administração não interfira nas competências profissionais estabelecidas pelos conselhos profissionais, limitando-se a exigir profissional com comprovada experiência, através do acervo técnico de cada profissional junto a sua respectiva entidade fiscalizadora (art. 30, §1º, da Lei n. 8.666/93). Assim não se justifica impedir a participação de engenheiros que não tenham formação em engenharia civil ou sanitarista.

6. A exigência editalícia de apresentação de documentos não previstos no rol exaustivo da Lei n. 8666/93 compromete a competição.

7. A exigência de propriedade de equipamentos contraria o art. 30, § 6º, da Lei n. 8.666/93.

8. A verificação do estágio avançado da execução da contratação, que se encontra na metade do previsto, motiva a resolução pela continuidade do serviço, a fim de evitar prejuízo maior à população com a interrupção da obra.

9. Procedência da denúncia, com aplicação de multa ao responsável por infração à norma legal; determinação ao Prefeito Municipal para que se abstenha de prorrogar o Contrato, providenciando a realização de nova licitação, com as devidas correções, antes da expiração do contrato; e pela realização de inspeção, para que a equipe de Auditores de Controle Externo afira o procedimento licitatório e a execução contratual *in loco*, averiguando a qualidade dos serviços prestados.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 4ª Sessão Virtual Reservada do Tribunal Pleno, realizada de 12 a 15 de setembro de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, e nos termos do voto do Relator, **I-** pela **procedência** da Denúncia; **II – pela aplicação de multa** no valor de 70 (setenta) UFERMS ao Sr. **Reinaldo Miranda Benites,** Prefeito Municipal de Bela Vista, por infração à norma legal, com fulcro no art. 42, inciso IX da Lei Complementar n. 160/12; **III – pela determinação** ao Prefeito Municipal de Bela Vista para que se abstenha de prorrogar o Contrato n. 16/2022, celebrado com a empresa Morhena Coleta e Engenharia Ambiental Ltda, providenciando a realização de nova licitação, com as devidas correções, antes da expiração do atual contrato, de forma que a prestação do serviço à população de Bela Vista não seja descontinuada **IV –** pela realização de INSPEÇÃO, na forma dos artigos 26 e 29 da Lei Complementar n. 160/2012 e do artigo 128, II, do Regimento Interno, para que a equipe de Auditores de Controle Externo afiram o procedimento licitatório e a execução contratual *in loco*, averiguando a qualidade dos serviços prestados; sendo que a referida Inspeção deverá ser anexada ao processo TC/MS n. 4288/2022, que trata da análise da contratação decorrente do objeto da Denúncia, para que sejam julgados em conjunto; **V – pela concessão** do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC, conforme o disposto no art. 83 da LC n. 160/12 c/c os incisos I e II do § 1º do art. 185 do Regimento Interno; **VI –** pelo **apensamento** destes autos ao **TC/MS n. 4288/2022** (controle posterior); **VII –** pela COMUNICAÇÃO do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50 da Lei Complementar n. 160/2012; **VIII –** pela **retirada da tramitação sigilosa** dos autos.

Campo Grande, 15 de setembro de 2022.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Trata-se os autos de Denúncia, com pedido de liminar, apresentada pela empresa Atitude Ambiental Ltda, em razão de supostas irregularidades no edital da Tomada de Preços n. 007/2021, lançada pela Prefeitura Municipal de Bela Vista, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços de coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos domiciliares; coleta seletiva de resíduos recicláveis e educação ambiental; e coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos do serviço de saúde, no Município de Bela Vista, pelo prazo de 12 (doze) meses.

A denunciante alegou, em síntese, "*que as especificações contidas no edital tem um certo grau de rigor quanto ao objeto exigido, gerando uma disputa tendenciosa, pois somente uma única empresa poderia cumprir com às exigências conforme o solicitado; que a cotação de preço é acima dos valores apresentados pelo mercado; que o item n. 7.1.6.2 do Termo de Referência sobre Coleta, Transporte, Tratamento e destinação final de Resíduos Sólidos do Serviço de Saúde – RSS não exige licença para tratamento dos resíduos coletados, contudo a licença de operação emitida perante o órgão ambiental competente torna-se documento obrigatório para seu funcionamento, conforme a Resolução CONAMA nº 237/1997; que edital não prevê a exigência do Certificado de Inspeção Veicular – CIV e do Certificado de Inspeção para o Transporte de Produtos Perigosos – CIPP*".

A empresa Angel Services Gestão de Mão de Obra Ltda, também apresentou denúncia junto à Ouvidoria deste Tribunal de Contas (f. 350/373), as irregularidades apontadas por esta empresa foram: "*não houve parcelamento da contratação; a exigência de apresentação de acervo técnico profissional não pode ser feita em nome da empresa; falta de apresentação da planilha orçamentária; falta de apresentação do regime de tributação em função da cessão de mão de obra; restrição na participação de profissionais competentes na condição de responsáveis técnicos; exigência de documentos de habilitação não previstos no rol da Lei 8666; dispensa da apresentação de balanço patrimonial; tipo de licitação inapropriado: menor preço global"*.

Cumpre ressaltar que a documentação referente ao procedimento licitatório objeto da Denúncia, já foi autuada neste Tribunal sob o TC/MS n. 4288/2022, para fins de controle posterior, bem como foi autuado o TC/MS n. 13231/2021(controle prévio).

Devidamente intimado acerca dos itens questionados, o Prefeito Municipal de Bela Vista encaminhou suas justificativas e documentos às f.160/175.

Após analisar a documentação enviada, a Divisão de Fiscalização de Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente - DFEAMA, manifestou-se nos seguintes termos (f. 458/463):

> "1) Apensar esta denúncia ao TC/4288/2022(controle posterior);
>
> 2) Autorizar o acompanhamento(instrumento de fiscalização) da execução contratual dessa contratação, bem como determinar ao Município que:
>
> a) Abstenha-se de prorrogar a presente contratação;
>
> b) Paute a nova licitação em termo de referência com base em estudo técnico preliminar observando, em especial, as recomendações indicadas pelo IBRAOP – Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – para quantificação e precificação do serviço de coleta de resíduos sólidos.
>
> c) Exclua da etapa de habilitação de seus editais licitatórios a documentação não prevista no rol da Lei 8666(exigência de formação profissional básica do responsável técnico pelos serviços, contanto seja comprovada sua aptidão pela execução de serviços por meio de registros em seu acervo técnico (art. 30, §1º, da Lei 8666)."

O Ministério Público de Contas emitiu seu parecer às f. 466/473, concluindo:

> "I – pelo CONHECIMENTO da presente denúncia, com fulcro no art. 126 da Resolução TCE/MS n. 98, de 05 de dezembro de 2018;
>
> II – pela PROCEDÊNCIA das alegações ofertadas;
>
> III – pela DECLARAÇÃO da nulidade do procedimento licitatório e de todos os atos a ele subsequentes;
>
> IV – pela APLICAÇÃO DE MULTA ao Prefeito Municipal, Senhor Sr. Reinaldo Miranda Benites, pela infringência às disposições do art. 37, caput, da CF/88; art. 3º, caput e § 1º, art. 15, § 7º, II, e art. 23, §§ 1º e 7º, todos da Lei Federal 8.666/93; com fulcro nos art. 42, I e IX, e 44, I, ambos da Lei Complementar n.160/2012;
>
> V – pela DETERMINAÇÃO para que o gestor inicie, em prazo a ser fixado pelo Relator, procedimento administrativo para a realização de nova licitação, a qual deverá ocorrer no prazo máximo de 180 (cento e oitenta)dias a contar da ciência da decisão proferida nesses autos;
>
> VI – pela RECOMENDAÇÃO para que o gestor observe TODOS os apontamentos técnicos proferidos nestes autos e nos autos TC/1323/2021, com o objetivo de conferir legalidade aos futuros procedimentos licitatórios e atender plenamente ao interesse público, em especial àquele cuja realização determina-se nestes autos;

VII – pela DETERMINAÇÃO para que o gestor remeta todos os documentos relativos à execução do contrato, de forma a comprovar os pagamentos e a liquidação da despesa, possibilitando a fiscalização por esta Casa, ante os indícios de sobrepreço;

VIII – pela DETERMINAÇÃO para que o setor responsável promova o apensamento dos processos TC/1323/2021 e TC/4288/2022 aos presentes autos;

IX – pela INTIMAÇÃO do gestor municipal, Sr. Reinaldo Miranda Benites, na forma regimental, com a determinação de prazo para a comprovação do atendimento das disposições da sentença prolatada;

X – pela COMUNICAÇÃO do resultado do julgamento aos demais interessados, na forma regimental."

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Conforme verificado pela equipe técnica, ambas as denúncias tem pontos em comum, em relação ao objeto, preço e restrição à competitividade.

No que tange ao preço, o edital previa o regime de execução da empreitada por preço global, o que, no entendimento da DFEAMA, poderia ocultar a ocorrência de superestimativa de quantitativos, destacando a omissão do estudo técnico preliminar com relação ao levantamento dos quantitativos de serviços, que caso tivesse sido realizada, ocasionaria a avaliação apropriada dos custos da contratação, posto que o transbordo dos resíduos atualmente é pago por peso e que o próprio Termo de Referência previu pesagem dos resíduos em seus itens 5.1.6.1 e 7.1.8.1, o que permitiria de forma clara o regime de empreitada por preços unitários; entretanto, o estudo técnico preliminar deixou de avaliar a possibilidade da execução pelo regime de empreitada por preços unitários e sua consequente vantajosidade para a Administração, optando pelo regime da empreitada por preço global.

O controle prévio do edital, constante no TC/MS n. 13231/2021, evidenciou que a estimativa dos quantitativos elaborada pela Prefeitura Municipal de Bela Vista estava em desacordo com as melhores práticas para o dimensionamento dos serviços, que inclusive encontram-se disponíveis publicamente nos manuais do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP.

Outro ponto levantado diz respeito à ausência da elaboração da planilha orçamentária, em desacordo com o art. 7º, § 2º, II da Lei n. 8.666/93; a estimativa do valor da contratação não pode ser substituída pela simples pesquisa de preços, como foi realizado no presente caso, haja vista a previsão legal da exigência de elaboração de planilha orçamentária e composição dos custos unitários.

A análise da equipe técnica destacou que o projeto básico foi mal delimitado no edital; o serviço de destinação final dos resíduos, constante no item 2.1, não tem plano de execução no Termo de Referência, assim a delimitação imprecisa do objeto licitado reflete na estipulação incorreta dos preços.

No que diz respeito às restrições de competitividade, não foi demonstrada a origem dos dados, a exemplo do volume de resíduos, nem demonstradas técnicas de quantificação, tais como a frequência da coleta, dimensionamento da equipe de coleta; o estudo também não traz o cálculo comparativo da possibilidade ou não do parcelamento da contratação, contrariando o art. 23, § 1º, I da Lei n. 8.666/93.

O Ministério Público de Contas, em seu parecer, destaca ainda, que o art. 15, § 7º, II da Lei Federal n. 8.666/93 preconiza que, para a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, deverá ser obtida estimativa, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação, e que o edital da forma em que se encontrava apresentou superdimensionamento dos quantitativos, causando sério risco de dano ao erário; bem como a ausência de balança de pesagem no Município, seria outro fator de risco de prejuízos, haja vista eventual diferença para mais no peso das coletas diárias, o que impactaria na economia ao longo dos anos, uma vez que se trata de serviço de natureza contínua.

Quanto à qualificação técnica profissional, a DFEAMA entende que a formação profissional para o desempenho do serviço é de competência do respectivo conselho profissional, como dispõe o art. 34, “n” da Lei n. 5.194/66, pois apesar das atividades afetas ao serviço de coleta de resíduos possam parecer de competência exclusiva de uma determinada categoria profissional, é possível que outros profissionais tenham igual atribuição para o desempenho dos serviços. Desta forma, visando a competitividade, o ideal é que a Administração não interfira nas competências profissionais estabelecidas pelos conselhos profissionais, limitando-se a exigir profissional de comprovada experiência, através do acervo técnico de cada profissional junto a sua respectiva entidade fiscalizadora (art. 30, §1º, da Lei n. 8.666/93).

Assim não se justifica impedir a participação de engenheiros que não tenham formação em engenharia civil ou sanitarista, conforme disposto nos itens 6.7.6.1 e 6.7.6.2 do edital.

Constatou-se, por fim, que o edital exigiu a apresentação de documentos não previstos no rol exaustivo da Lei n. 8666/93, comprometendo a competição (itens 6.7.7, 6.7.8, 6.7.9, 6.7.10, 6.7.11, 6.7.12 e 6.7.13); bem como foi exigida a propriedade de equipamentos (item 6.7.13), desrespeitando o art. 30, § 6º da Lei n. 8.666/93.

Assim, embora o Ministério Público de Contas tenha sugerido a anulação do procedimento licitatório, entendo que em razão de praticamente metade da execução da contratação ter sido realizada, o serviço no estágio em que se encontra deve sofrer solução de continuidade, a fim de não causar prejuízo maior à população de Bela Vista com sua interrupção prestes a ser finalizado.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, consubstanciado nas informações constantes nos autos, na análise da Divisão de Fiscalização de Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente e no parecer do Ministério Público de Contas, VOTO:

I – Pela PROCEDÊNCIA da Denúncia;

II – pela APLICAÇÃO DE MULTA no valor de 70 (setenta) UFERMS ao Sr. Reinaldo Miranda Benites, Prefeito Municipal de Bela Vista, por infração à norma legal, com fulcro no art. 42, inciso IX da Lei Complementar n. 160/12;

III – pela DETERMINAÇÃO ao Prefeito Municipal de Bela Vista para que se abstenha de prorrogar o Contrato n. 16/2022, celebrado com a empresa Morhena Coleta e Engenharia Ambiental Ltda, providenciando a realização de nova licitação, com as devidas correções, antes da expiração do atual contrato, de forma que a prestação do serviço à população de Bela Vista não seja descontinuada;

IV – pela realização de INSPEÇÃO, na forma dos artigos 26 e 29 da Lei Complementar n. 160/2012 e do artigo 128, II, do Regimento Interno, para que a equipe de Auditores de Controle Externo afiram o procedimento licitatório e a execução contratual *in loco*, averiguando a qualidade dos serviços prestados; sendo que a referida Inspeção deverá ser anexada ao processo TC/MS n. 4288/2022, que trata da análise da contratação decorrente do objeto da Denúncia, para que sejam julgados em conjunto;

V – pela CONCESSÃO do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC, conforme o disposto no art. 83 da LC n. 160/12 c/c os incisos I e II do § 1º do art. 185 do Regimento Interno;

VI – pelo APENSAMENTO destes autos ao TC/MS n. 4288/2022 (controle posterior);

VII – pela COMUNICAÇÃO do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50 da Lei Complementar n. 160/2012;

VIII – pela RETIRADA da tramitação sigilosa dos autos.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela procedência da denúncia, com aplicação de multa e determinação ao jurisdicionado; pela realização de inspeção, pelo apensamento destes autos ao TC/MS n. 4288/2022 (controle posterior); e pela retirada da tramitação sigilosa dos autos.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros, Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, e Flávio Kayatt.

Presente, o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 15 de setembro de 2022.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator