DECISÃO SINGULAR DSG - G.RC - 8475/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/15868/2022
PROTOCOLO	: 2207223
ÓRGÃO	: SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS DE CORUMBÁ
JURISDICIONADO E/OU INTERESSADO (A)	: RICARDO CAMPOS AMETLLA
TIPO DE PROCESSO	: CONTROLE PRÉVIO
RELATOR	: CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL (ATO CONVOCATÓRIO N. 002, DE 05 DE JANEIRO DE 2023)

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo, em sede de controle prévio, do procedimento licitatório, na modalidade **Concorrência de N.º 010/2022**, da Prefeitura Municipal de Corumbá, cujo objeto é a ***contratação pública de empresa especializada em prestação de serviços de limpeza pública de coleta de resíduos domiciliares urbanos e rurais, cata galhos, coleta seletiva de lixo reciclável e operação de aterro controlado, no município de Corumbá/MS, compreendendo: a) coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos; b) coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos domiciliares do distrito de Albuquerque, além do Porto da Manga, Passo do Lontra, Morrinho e Porto Esperança; c) coleta, transporte e destinação final de galhos e outros resíduos de origem vegetal; d) coleta, transporte e destinação final de materiais recicláveis — coleta seletiva; e) operação de aterro controlado, no valor estimado de R$22.648.391,21***, que estava previsto para ser realizado no dia **07 de novembro de 2022.**

A unidade técnica manifestou pela existência de irregularidades quanto: a restrições a competitividade do certame com possível direcionamento constantes no edital 10/2022; possibilidade de superfaturamento nas elaborações das planilhas orçamentárias que consideram de maneira injustificada expressivo quantitativo de reserva técnica tanto para equipamentos quanto para mão de obra; ausência de parcelamento do objeto ou sua justificativa pautada em aspectos de tecnicidade, nos termos da ANA - DFEAMA - 7661/2022 (p. 231-244).

Acolhendo a proposta da unidade técnica, foi determinada a imediata suspensão do certame, nos termos da Decisão Liminar DLM - G.RC - 152/2022 (p. 287-280) e após intimação, foi juntada manifestação do responsável, comprovando a

publicação da suspensão do certame (p. 287-312).

A unidade técnica manifestou sobre os argumentos de defesa, nos termos da ANA - DFEAMA - 8654/2022 (p. 409-429).

O Ministério Público de Contas manifestou pela manutenção da suspensão cautelar do certame em apreço, determinando suas imediatas correções e adequações, de acordo com as normas legais pertinentes, sob pena de sua anulação e aplicação de sanções cabíveis ao responsável, comprovando-se nos autos as medidas tomadas para esse intento, nos termos do parecer PAR - 3ª PRC - 741/2023 (p. 432-434).

Encerrada a instrução processual, nos termos do art. 154 da Resolução n. 98, de 2018.

É o relatório.

II – IRREGULARIDADES

II.1 – EXIGÊNCIA INDEVID A QUANTO A CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL

Sobre esse tópico a unidade técnica consignou que o subitem 5.3.3 do edital que estabelece os quantitativos mínimos de serviço para fins de habilitação técnica-profissional, contrariou o estabelecido no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, c/c o art. 37, XXI da Constituição Federal.

Após resposta do responsável, alegando que a simples literalidade da Lei nº 8.666/93 vem sendo relativizada, a unidade técnica **entendeu ser razoável** que nesta licitação se possa exigir quantitativos mínimo nos atestados referentes a qualificação técnica-profissional.

Ressalvou, entretanto, que o atestado relativo ao item 4 “Coleta e Transporte de resíduos sólidos domiciliares em distritos” não deve ser cobrado como item de qualificação técnica, visto que a qualificação-técnica para o item 1 (resíduos urbanos) abrangeria e comprovaria a qualificação para atender a demanda decorrente do item 4 (resíduos distritais).

No mesmo sentido, entende-se desnecessária a comprovação de qualificação técnica operacional descrita no item 4 do subitem 5.3.8.

Assiste razão à unidade técnica, devendo ser acolhida a proposta de encaminhamento quanto ao item 4 do subitem 5.3.3 estendendo ao item 4 do

subitem 5.3.8, para que ambos sejam excluídos do edital.

II.2 – ATESTADO PARA PARCELA QUE NÃO PODERÍA CONSTAR EDITAL POIS A DISPOSIÇÃO FINAL EM CORUMBÁ É IRREGULAR

A unidade técnica manifestou que a operação de aterro controlado é considerada uma atividade irregular e não é aceita como ambientalmente correta para tratamento dos resíduos sólidos.

Em resposta o responsável manifestou concordância em retirar as quantidades exigidas dessa atividade, sendo consignado pela unidade técnica que tal item ficará de acordo com as legislações em vigência.

A retirada da exigência de atividade irregular é medida que se impõe, visto que licitante que sempre tenha desenvolvido atividade adequada, não tem como comprovar a experiência exigida.

II.3 – LICENÇA DE OPERAÇÃO DA LICITANTE COM PRAZO DE 30 DIAS PÓS-ASSINATURA DO CONTRATO

A unidade técnica manifestou ainda desarrazoado exigir o prazo de 30 (trinta) dias para a licença de operação (subitem 5.3.11 do edital).

O responsável concordou em alterar o prazo para 60 (sessenta) dias visando a obtenção da licença ambiental de operação após a contratação.

A unidade técnica, após análise da resposta, manifestou que a exigência não está prevista no art. 30 da Lei Federal n. 8.666, de 1993.

Verifica-se que a exigência não encontra fundamento no art. 30 da Lei Federal o que a torna indevida.

Outrossim, a declaração com fixação de prazo para obtenção de licença que depende de tramitação e apreciação de órgãos ambientais, afigura-se inócua, posto que não é ato que dependa unicamente do licitante.

O referido compromisso afiguração um dever de execução contratual e não uma exigência que comprove técnica, devendo ser tratado nas obrigações contratuais e caso descumprida, tratado em eventual inexecução contratual.

Oportuno registrar ainda que a Lei Federal n. 14.133, de 2021, igualmente, não traz a referida exigência como condição de qualificação técnica, e sim como obrigação contratual, é o que se extrai do art. 137, inciso VI:

CAPÍTULO VIII

> Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:
>
> [...]
>
> VI - atraso na obtenção da licença ambiental, ou impossibilidade de obtê-la, ou alteração substancial do anteprojeto que dela resultar, ainda que obtida no prazo previsto;

Assim, assiste razão à unidade técnica e a exigência subitem 5.3.11 do edital não encontra amparo no art. 30 da Lei Federal n. 8.666, de 1993, como também não há dispositivo legal na Lei Federal n. 14.133, de 2021 para autorizar tal exigência.

II. 4 ESTUDO TÉCNICO COM MEMÓRIA DE CÁLCULO DA DECISÃO DE OPÇÃO PELO PARCELAMENTO DO OBJETO, SENDO QUE SE OPTAR PELO NÃO PARCELAMENTO EVIDENCIE OS REFLEXOS DA ECONOMIA DE ESCALA NA FORMAÇÃO DE PREÇOS, COMO DIMENSIONAMENTO ADEQUADO DE EQUIPAMENTOS E MÃO DE OBRA

O Estudo Técnica Preliminar indicou que o não parcelamento favorece a economia de escala e facilita o plano de fiscalização, porém, a unidade técnica entendeu que tal justificativa não foi pautada em aspectos de técnicos que de fato demonstrasse a e evidenciasse a economia do não parcelamento do objeto.

Não obstante a justificativa dos responsável, a unidade técnica manifestou que a impossibilidade técnica e econômica de parcelar deve estar baseada em estudos técnicos formais que as justifiquem, e que pelo menos os itens 03 -“Cata Galhos” e 05 - “Varrição de Feiras e Eventos” poderiam ser separados dos demais itens, uma vez que estes se tratam de limpeza urbana e os demais se referem basicamente a tipos diferentes de coleta de lixo e operação de Aterro.

A unidade técnica complementou ainda que a perda de economia de escala e um prejuízo ao erário, não ficou tecnicamente demonstrado, entendendo que o Edital deve ser revisto de forma que seu objeto passe a ser parcelado ampliando assim a competitividade no certame.

II.5 PLANILHAS APRESENTADAS PARA A FORMAÇÃO DOS PREÇOS

Sobre as inconsistências na formação de preços, a unidade técnica pontuou diversas irregularidades e inconsistências:

> **3.5.1 Quanto à coleta de resíduo de Cata-galho:**
>
> A respeito do superdimensionamento de volume coletado e distância percorrida apontados na análise o gestor declara que são considerados dados de média histórica e que a coleta de cata-galhos é realizada 7 dias por semana.
>
> Quanto ao item reserva técnica de 1 caminhão, o PDF da planilha encaminhada considerou no cálculo dois caminhões novos, sem a reserva técnica.
>
> **Dessa forma o item restou atendido**.
>
> **3.5.2. Quanto à coleta de resíduo domiciliar:**
>
> Em sua resposta o gestor afirma que serão corrigidos no orçamento os itens referentes às caçambas compactadoras, sendo que estão acostadas ao documento encaminhado cotação referente a caçamba compactadora, e optou por retirar a reserva técnica considerada no orçamento anterior, conforme apontamento constante da análise.
>
> Quanto a consideração da adoção de coeficiente de massa específica para fins de dimensionamento da coleta do resíduo domiciliar, tem-se a informação de que são aferidos em média 10 toneladas por viagem, e de acordo a cotação obtida a caçamba compactadora já possui os parâmetros de compactação do resíduo, de modo que a adoção das medidas atende as recomendações da equipe de auditoria.
>
> **3.5.3. Quanto a Operação do aterro controlado:**
>
> Já com relação ao aterro controlado o gestor considera que não seria isonômico para com os participantes orçar um trator de esteiras já depreciado.
>
> Entretanto, visto que o custo de aquisição de um equipamento trator esteira novo é expressivo no orçamento para a prestação serviço, é razoável aplicar a taxa de depreciação de até cinco anos sobre o valor do trator esteiras novo e considerar esse valor na planilha e definir no edital quais são as características que os licitantes devem atender, a exemplo diversos outros processos licitatórios correntes no Estado do Mato Grosso do Sul.
>
> Por outro lado, consta dos relatórios de medição acostados ao TC/882/2018 que quando utilizado, o trator de esteira no aterro controlado de Corumbá, é nítido que se trata de um modelo da década de 1970, tanto que na última inspeção realizada por esta Corte de Contas, em agosto de 2022, não esta-

va disponível no aterro controlado nenhum trator de esteira, fato esse apontado no relatório de inspeção pela equipe de auditores.

Quanto ao uso de caminhão reserva verificou-se que foi retirado da planilha, constando apenas dois caminhões, e por último foi informado que a densidade do material de cobertura é de 1,4 T/m3 ou 1.400 kg/m3.

Desse modo esta equipe entende que mesmo com as alterações e justificativas apresentadas, este item ainda necessita de revisão no que se refere à aquisição de trator esteira novo.

3.5.4. Quanto à Coleta seletiva:

Nesse item não foram acatadas as sugestões de exclusão do caminhão de reserva técnica, alegando que não será possível a utilização de apenas um caminhão tendo em vista que não há possibilidade de remanejamento de caminhões de outras frentes de serviços pois os caminhões da coleta seletiva são específicos, isto é, com características diferentes daqueles usados nas coletas de resíduos domiciliares. No entender da equipe de auditoria, resta acatada este item.

Dessa forma diante do alto custo para realização da coleta seletiva e da mesma ser inversamente proporcional a quantidade de fração seca coletada pelo município de Corumbá, essa equipe de auditores sugere a adoção de medidas urgentes por parte do gestor no sentido de conscientizar a população da necessidade de empreender esforços para o aumento dos índices de coleta seletiva, ou seja, da fração seca do RSU.

Tal medida justifica-se principalmente tendo em vista o atendimento da meta 6 do PLANARES, que prevê o aumento da recuperação da fração seca dos RSU, que serão analisados através do Indicador global 6 que se refere ao percentual de recuperação de materiais recicláveis, com a necessidade de recuperar 20% de recicláveis secos em relação à massa total de RSU, até o ano de 2040.

3.5.5. Da lavagem de feiras e eventos:

Já quanto ao item da lavagem de feiras e eventos, o gestor tece considerações a respeito de vários eventos que são realizados na cidade de Corumbá para justificar o expressivo quantitativo adotado.

Ressaltamos que o evento de lavagens de feiras é uma atividade que envolve não somente a varrição, mas principalmente uso de água e produtos químicos conforme descritos nas planilhas, implicando, portanto, em um serviço de alto custo.

Conforme já explanado nessa análise esse serviço guarda maior relação com os serviços de limpeza urbana, principalmente pela possibilidade de otimização/remanejamento de equipes e equipamentos.

Mesmo se tratando de área (lavagem de feira e eventos) a unidade considerada na planilha é em KM de modo que é incompatível com o serviço a ser

executado, devendo ser considerada na verdade o KM2 para fins de comparação.

Desse modo, temos que tecnicamente não restou justificado todo o quantitativo orçado, tanto de equipamentos quanto de mão de obra para a execução dessa frente de serviço no município de Corumbá, pois não foram apresentados cronogramas, frequências, horários e unidade em metros quadrados ou quilômetros quadrados.

3.5.6. Do Vale cesta:

Esse item foi corrigido de acordo com acordo coletivo da categoria vigente para o ano de 2022 e conforme apontamento dessa equipe de auditores.

3.5.7. Da Reserva técnica:

O item reserva técnica foi retirado das planilhas de coleta de resíduos sólidos domiciliares, coleta de resíduos sólidos domiciliares em distritos, operação do aterro controlado, serviços de cata-galho e mantido nas frentes de serviço de coleta seletiva e lavagem de feiras e eventos.

Algumas informações constantes do orçamento apresentam dados que devem ser questionados já que apresentam inconsistências, conforme vamos discorrer abaixo:

3.5.7.1. Volume coletado de resíduos sólidos nos distritos:

A programação informa que serão coletadas 4,56 toneladas nas quintas-feiras nos distritos Passo do Lontra/Porto Esperança e que a quantidade transportada por viagem é de 2,60 toneladas, de modo que são dimensionados dois caminhões para a realização da coleta e que esses caminhões são destacados para realizar a coleta em um único dia da semana (quintas-feiras).

Considerando que o caminhão a ser utilizado comporta 10 toneladas por viagem (conforme informação extraída do orçamento acostado à página 343) o transporte adotado na programação de 2,60 toneladas está subdimensionado, pois considerando o valor de 2,60 toneladas o gestor provisiona que serão necessários dois caminhões para realizar a coleta nos distritos referenciados, sendo que o caminhão a ser adquirido comporta de 10 a 11 toneladas por viagem conforme informação acostada às páginas 300 e 338 do processo e a coleta poderia ser realizada por um único caminhão.

Por outro lado, o distrito de Albuquerque prevê que serão coletadas nas terças-feiras e sextas-feiras com a utilização de apenas um caminhão e quantidade transportada de 1,36 toneladas por dia.

Destarte as observações acima, sugerimos a revisão desse item e a possibilidade de usar apenas um caminhão para a coleta nos distritos e área rural.

3.5.8. Custo de manutenção mensal dos equipamentos:

Outro ponto a ser corrigido refere-se ao custo de manutenção mensal dos equipamentos, pois infere-se da planilha que o valor utilizado não considerou o cálculo de depreciação de 10 anos, informado na própria planilha, portanto é um erro que precisa ser corrigido. Tendo em vista que o correto é adotar o custo da depreciação mensal vezes o fator de manutenção adotado de 4%, o que resulta em um custo 50% menor do que o que está considerado no orçamento, ou seja, da forma como está na planilha, tem-se que está majorado em 50%.

Observa-se que as planilhas de coleta de resíduos sólidos domiciliares, cata-galhos, limpeza de feiras e eventos, operação do aterro tanto para os caminhões quanto para o trator de esteiras também apresentam esse erro. Já a planilha de coleta seletiva considera no cálculo o valor da depreciação mensal.

Nas planilhas apresentadas não são informadas qual é a fonte para se adotar o percentual 4 % como fator de manutenção.

3.5.9. Vida útil dos jogos de pneus e equipamentos:

Não foram mencionados em sede de resposta, uma vez que não foi justificado ou corrigido a adoção de vida útil de 15 mil km para a troca dos jogos de pneus, conforme questionamento proposto na análise ANA - DFEAMA - 7661/2022, abaixo considerou-se vários exemplos:

Para a coleta de resíduos sólidos em distritos tem-se que, se considerarmos uma vida útil de 50 mil km (o que é bem factível e informado por fabricantes de pneus) tem-se que o custo adotado está majorado em 233 % na planilha de coleta de resíduos sólidos em distrito e áreas rurais.

Para a planilha de cata-galhos considerou-se 20.000 km de vida útil e caso considerasse os 50.000 km de vida útil o custo estaria majorado em 150%.

Quanto a vida útil dos pneus utilizados na coleta de resíduos sólidos domiciliares considerando uma vida útil de 50 mil km tem-se que o custo apresentado na planilha está majorado em 233%.

Já para a coleta seletiva, considerou-se uma da vida útil dos pneus de 30 mil se considerar 50 mil de vida útil o custo estaria majorado em 66, 4%.

No caso de trator considera-se também a vida útil de 15000 km para a troca do jogo de pneus sendo que o correto é estimar a quantidade de horas que esse equipamento deve rodar até a troca de pneus, que segundo alguns fabricantes reconhecidos no mercado, esse quantitativo de horas varia de cinco mil a oito mil horas trabalhadas.

Destaca-se ainda que se deve considerar o fato que o orçamento prevê caminhões novos e que estarão equipados, portanto, com jogos de pneus novos que se considerados uma vida útil de 50.000 km deverão ser trocados após 24 meses uso.

> Dessa forma, entendemos que tais itens devem ser revisados nas planilhas orçamentárias.
>
> **3.5.10. Seguro contra terceiros de veículos e equipamentos:**
>
> É possível extrair das planilhas que são adotados valores para cobrir seguros contra terceiros e que esses valores estão muito acima dos valores de mercado e conforme a planilha são apenas contra terceiros.

Veículo e equipamento	Valor unitário	Valor total
Caminhões Coleta de resíduos domiciliares	R$ 28.114,96	R$ 84.344,88
Caminhões Coleta de resíduos em domiciliares em Distritos	R$ 23.429,13	R$ 46.858,26
Caminhões Coleta seletiva	R$ 24.533,16	R$ 49.266,32
Caminhões cata-galho	R$ 33.079,01	R$ 66.158,01
Caminhões lavagem de feiras e eventos	R$ 52.062,22	R$ 106.124,44
Caminhões Operação do aterro controlado	R$ 33.508,66	R$ 67.017,32
Trator de esteira	R$ 56.055,04	R$ 56.055,04

> Dessa forma sugerimos a revisão desse item ou que justifiquem os valores cotados.

A unidade técnica indica necessidade de algumas revisões no edital relativas aos itens (3.5.3, 3.5.4, 3.5.5, 3.5.7, 3.5.8, 3.5.9 e 3.5.10), sendo responsabilidade do gestor avaliar a oportunidade e melhor solução para as referidas irregularidades/inconsistências, visto que melhor conhece a demanda e universo de soluções disponíveis para atende-las.

II.6 DO PEDIDO DE INFORMAÇÃO CONSTANTE DA CAUTELAR

Sobre as informações sobre a Integral adequação do manejo de resíduos sólidos com disposição final ambientalmente adequada ou a justificativa para o não cumprimento da legislação de regência; e sobre o Plano de ação para cumprimento e implementação do efetivo e adequado tratamento de resíduos sólidos com respectivo cronograma e justificativas para eventuais descumprimentos e readequações o gestor informou:

> [...] o gestor informa sobre a realização de um consórcio público com o município de Ladário com a contratação de Parceria Público-Privada que acredita ser o caminho a ser perseguido para solucionar de maneira definitiva as

melhores e mais adequadas soluções para disposição final dos resíduos coletados.

Já quanto a apresentação de um Plano de Ação para cumprimento e implementação do efetivo e adequado tratamento de resíduos sólidos com respectivo cronograma e justificativas para eventuais descumprimentos e readequações não houve menção a respeito da proposição.

Não obstante a informação sobre realização de consórcio com Município de Ladário – MS, não foram evidenciados os termos do referido instrumento e atual situação, bem como não foi apresentada resposta sobre Plano de Ação para cumprimento e implementação do efetivo e adequado tratamento de resíduos sólidos com respectivo cronograma e justificativas para eventuais descumprimentos e readequações.

III. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A unidade técnica elencou as seguintes propostas de encaminhamento para sanar as irregularidades constatadas na licitação:

1. Retirar do edital item 4 que se caracteriza como parcela de menor relevância, mas que resulta restrição a competitividade;
2. Adeque a exigência de pedido de apresentação de licença de operação apenas para as atividades de coleta e transporte e conceda prazo de apresentação de acordo os praticados pelo órgão ambiental competente;
3. Estude a possibilidade de contratar os serviços de cata-galho e lavagem de feiras em apartado ou em conjunto com os serviços de limpeza urbana;
4. Corrigir as planilhas quanto aos apontamentos realizados no corpo da reanálise:

   4.1 volume coletado e frequência dos resíduos coletados nos distritos;
   4.2 Custo de manutenção mensal dos equipamentos;
   4.3 Vida útil dos jogos de pneus e equipamentos;
   4.4 Seguro contra terceiros de veículos e equipamentos.

Acolhem-se as propostas de encaminhamento da unidade técnica, determinando-se o saneamento das irregularidades apontadas.

IV. DECISÃO

Diante do exposto, acolhendo manifestação da unidade técnica, **DECIDO:**

I - Pela **IRREGULARIDADE** do edital do procedimento licitatório **Concorrência de N.º 010/2022**, da Prefeitura Municipal de Corumbá, determinando

ao responsável que promova, em definitivo, as medidas corretivas ou anulação da licitação, com o devido encaminhamento ao Tribunal de Contas de cópia do ato de cumprimento e de sua publicação, no prazo de cinco dias, a contar da ciência desta decisão, nos termos do art. 155, incisos I e II da Resolução n. 98, de 2018;

II - Pela **COMUNICAÇÃO** aos interessados.

É a decisão.

Remetam-se os autos à Gerência de Controle Institucional para publicação e demais providências.

Campo Grande/MS, 09 de outubro de 2023.

Leandro Lobo Ribeiro Pimentel
Conselheiro Substituto

NRI