

DENÚNCIA N. 1024681

Denunciante: Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais – SINDILURB

Denunciado: Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene - CIMAMS

Responsáveis: Edmárcio Moura Leal, Alisson Rafael Alves dos Santos

Referência: Edital de Licitação n. 024/2017, Pregão Presencial por Registro de Preços n. 020/2017

RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

EMENTA

DENÚNCIA. REFERENDO. PREGÃO PRESENCIAL POR REGISTRO DE PREÇOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DE PRÉDIOS PÚBLICOS. SERVIÇOS CONTÍNUOS. INCOMPATIBILIDADE COM ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO. SOBREPREÇO ESTIMADO. USO DE UNIDADES GENÉRICAS. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO PERIGO DA DEMORA E DA FUMAÇA DO BOM DIREITO. SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1. O sistema de registro de preços, por exigir imprevisibilidade do quantitativo, é incompatível com a contratação de serviços de natureza contínua. O maior impedimento é o fato de a licitação para registro de preços não obrigar a indicação da dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, tais como notas de empenho. Nas licitações convencionais, a demanda é certa e previsível; logo, por força da norma geral, a previsão orçamentária, verificada na fase interna da licitação, é requisito para validade do certame e exigência que afasta responsabilizações.

2. O Projeto básico é condição mínima necessária para a contratação de serviços de engenharia, conforme se observa do art. 7º da Lei Federal 8666/93. Um projeto básico insuficiente em informações técnicas sobre os serviços a serem executados, impreciso, e sem os elementos necessários e suficientes para elaboração de orçamentos compromete a igualdade de condições entre os licitantes e pode onerar o valor das propostas apresentadas, frustrando o caráter competitivo do certame e ferindo os princípios básicos da licitação de isonomia, eficiência e economicidade. A elaboração de um orçamento só é possível quando se conhece o projeto básico com todas as suas partes e metodologia de execução.

3. Conforme se depara do inciso II do § 2º do art. 7º da Lei de Licitações, as obras e os serviços de engenharia só poderão ser licitados quando houver projeto básico e orçamento estimado em planilhas de quantitativos e custos unitários, bem como a composição de todos os custos unitários, ressaltando-se que o sobrepreço pode levar a contratação com prejuízo à Administração.

4. No edital, os itens licitados não podem ser indicados por unidades genéricas que não representam índices de produtividade dos serviços, conforme se depreende da Súmula n. 258 do Tribunal de Contas da União.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
33ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 09/11/2017

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

REFERENDUM

Submeto à deliberação desta egrégia Câmara, para *referendum*, em cumprimento ao disposto no art. 197, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, a decisão monocrática por mim proferida, nos autos do processo de denúncia em epígrafe, nos seguintes termos:

Trata-se de Denúncia apresentada pelo Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais - SINDILURB, por meio de seu representante legal, Sr. Marcos Vinícius Rocha Savoi, em face do Edital de Licitação nº 024/2017, Pregão Presencial por Registro de Preços nº 020/2017, promovido pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene - CIMAMS, objetivando a “FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DE PRÉDIOS PÚBLICOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DOS MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO CONSÓCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DA ÁREA MINEIRA DA SUDENE – CIMAMS, CONFORME TERMO REFERÊNCIA – ANEXO II, DESTE EDITAL”, [sic] fl. 54.

Acostados à denúncia de fls. 01/18, vieram os documentos de fls. 19/82.

A presente Denúncia foi protocolizada neste Tribunal em 27/10/2017, sendo distribuída à minha relatoria em 31/10/2017. A sessão do pregão estava marcada 1º/11/2017, às 9h15min (fl. 54).

Considerando que a decisão de suspender uma licitação deve ser tomada após avaliação cautelosa, devidamente justificada pelo Julgador, para que reste demonstrada ser essa a opção que melhor atenda ao interesse público, encaminhei os autos ao Órgão Técnico para análise prévia do instrumento convocatório a fim de subsidiar a decisão de uma possível concessão de suspensão liminar do certame (fl. 87).

A Unidade Técnica em análise prévia, manifestou-se por meio do relatório de fls. 88/91, concluindo pela constatação das seguintes irregularidades:

Preliminarmente, deve-se considerar que a licitação está sendo promovida pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – CIMAMS, para a contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza urbana e limpeza e conservação de prédio públicos para atender as necessidades dos municípios integrantes do consórcio.

Observa-se que o objeto foi parcelado em 05 grupos, sendo que cada um deles preveem:

1. Coleta de resíduos sólidos urbanos;
2. Equipe da capina manual, raspagem e retirada de terra;
3. Varrição manual de vias;
4. Limpeza e conservação de prédios públicos.

Em relação ao preço unitário do item mais relevante e de valor expressivo, Coleta de resíduos sólidos urbanos, verificou-se que o preço estimado para a contratação foi de R\$363,69 por tonelada de resíduos coletados.

Os serviços são de natureza contínua podendo ser prorrogados por iguais e sucessivos períodos até o limite de 60 meses.

- a) Os serviços licitados são incompatíveis com a modalidade de licitação pregão;

Os serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos, são serviços socialmente relevantes e de valor significativos. Embora serviços de relevância, o que se deve discutir é o cabimento da modalidade de pregão para a contratação de serviços de engenharia.

Os estudos realizados por esta Unidade Técnica têm demonstrado que os serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos são serviços cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado. Portanto, podem ser considerados serviços comuns.

Neste sentido temos a súmula 257 do TCU, abaixo:

Súmula 257/2010 – TCU: O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.

Assim entendemos que se admite contratação de serviço de engenharia por pregão, desde que seja serviço comum. Do ponto de vista da engenharia, observa-se que os serviços ora licitados são considerados serviços comuns.

Portanto, não procede a irregularidade apontada pelo denunciante.

b) Os serviços licitados são incompatíveis com a ata de registro de preços;

Os serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos, serviços de capina manual, raspagem e retirada de terra, limpeza de córregos, e pintura de guias ou mesmo os serviços de limpeza e conservação de prédios públicos são serviços de natureza contínua.

A utilização do Sistema de Registro de Preços – SRP não é mais questionada para contratar serviços. Originariamente o registro de preços foi criado restrito às compras. Com a evolução da legislação e a jurisprudência mais atual permitiu que ao SRP fosse incluído serviços por expressa previsão na Lei nº 10.520/2002, a Lei do Pregão.

A legalidade foi assentada em norma de caráter nacional, extensível, portanto, a permissibilidade do registro de preços de serviços a todas as esferas de governo e aos poderes Judiciário e Legislativo, embora todos sejam possuidores da prerrogativa de regulamentar suas contratações.

Todavia o sistema de registro de preços é incompatível com a contratação de serviços de natureza contínua, pois este exige imprevisibilidade do quantitativo e os serviços ora em licitação tem seus quantitativos previsíveis.

O maior impedimento é o fato de a licitação para registro de preços não obrigar a indicação da dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, tais como Notas de Empenho.

Nas licitações convencionais, a demanda é certa e previsível; logo, por força da norma geral, a previsão orçamentária, verificada na fase interna da licitação, é requisito para validade do certame e exigência que afasta responsabilizações.

Assim entendemos que não cabe à administração a realização de serviços de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos, serviços de natureza contínua mediante Ata de Registro de Preços. Este entendimento é observado também pela Súmula 31 do TCE-SP, abaixo transcrita.

SÚMULA Nº 31 – Em procedimento licitatório, é vedada a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços de natureza continuada.

c) Demais irregularidades

As demais irregularidades apontadas pelo denunciante referem-se a omissões no Termo de Referência de quantidade de veículos, ano de fabricação, locais a serem coletados os resíduos de limpeza urbana, locais de destinação, etc. Projeto básico a ser elaborado pelas contratadas e falta de elementos para a formulação das propostas.

Em síntese referem-se à falta de projeto básico.

O Projeto básico é condição mínima necessária para a contratação de serviços de engenharia, conforme se observa do art. 7º da Lei Federal 8666/93.

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;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

O projeto básico anexo ao Edital, Anexo II, Termo de Referência fls. 65 a 72v, é insuficiente em informações técnicas sobre os serviços a serem executados, uma vez que mais de 70 municípios compõem o Consórcio.

A análise permite verificar que o mesmo é impreciso e não apresenta os elementos necessários e suficientes para elaboração de orçamentos.

Além disso, compromete a igualdade de condições entre os licitantes e pode onerar o valor das propostas apresentadas, frustrando o caráter competitivo do certame e ferindo os princípios básicos da licitação de isonomia, eficiência e economicidade.

A elaboração de um orçamento só é possível quando se conhece o projeto básico com todas as suas partes e metodologia de execução. Vale ressaltar o que prevê a súmula 261 do Tribunal de Contas da União.

SÚMULA Nº 261

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

O Termo de Referência juntado ao edital de licitação não era suficiente e preciso em informações técnicas que possibilitassem a elaboração de propostas.

Portanto, entende-se irregular o procedimento licitatório.

d) Sobrepreço estimado

Ao analisar o Termo de Referência – Anexo II do presente Edital de Licitação verifica-se que o item mais relevante é o item 01 de cada um dos agrupamentos que constituem a licitação.

Conforme se depara do inciso II do §2º do art. 7º da Lei de Licitações as obras e os serviços de engenharia só poderão ser licitados quando houver projeto básico e orçamento estimado em planilhas de quantitativos e custos unitários, bem como a composição de todos os custos unitários. Esta ideia também está expressa pela súmula 258 do TCU, a seguir transcrita:

Súmula 258 - TCU

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

Verificou-se no presente edital de licitação que não foram apresentadas as composições de custos unitários. Tampouco foram apresentados os detalhamentos dos encargos sociais e da taxa de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, que deveriam integrar o orçamento.

Por fim observa-se que o preço por tonelada de resíduos coletados foi estimado em R\$363,69 (Trezentos e sessenta e três e sessenta e nove centavos) e o preço por quilômetro de sarjeta varrida é de R\$138,83 (cento e trinta e oito reais e oitenta e três centavos).

Em comparação com os atuais estudos realizados por esta Unidade Técnica, referentes a esta matéria, observa-se que os valores estimados não são compatíveis com o mercado. Os estudos realizados, por esta Unidade Técnica, têm demonstrado um valor, em torno, de R\$ 105,00 por tonelada de resíduos coletados e de R\$58,00 por quilômetro de sarjeta varrida. Portanto, um sobrepreço de 245,70% e 137,93% respectivamente.

Portanto, entende esta Unidade Técnica que há um sobrepreço que precisa ser corrigido e que poderá levar a contratação com prejuízo aos municípios.

e) Uso de unidades que não representam índices de produtividade.

Conforme se depara da Súmula 258 do Tribunal de Contas da União as unidades não podem ser indicadas por unidades genéricas que não representam índices de produtividade dos serviços.

Observa-se na tabela às fls. 65 e 65v que os serviços de capina manual, raspagem e retirada de terra, equipe de limpeza de córregos, e pintura de guias foi estimado em Equipe padrão/dia. Essas unidades não representam índices de produtividade para os serviços identificados.

Assim, entende-se irregular a planilha licitada.

1. Conclusão

Assim, o Edital de Licitação apresenta as seguintes irregularidades:

- a) Utilização irregular do sistema de registro de preços para a contratação de serviços contínuos;
- b) Ausência de projeto básico para as futuras contratações, indicando todos os elementos necessários para a elaboração de propostas para os serviços de limpeza urban.
- c) Sobrepreço estimado nos serviços de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos (R\$363,69 por tonelada contra R\$105,00 referência do tribunal) e nos serviços de varrição de sarjetas (R\$138,83 contra R\$58,00 referência do tribunal), totalizando 245,70% e 137,93%, respectivamente.
- d) Uso de unidades genéricas que não representam índices de produtividade dos serviços executados.

Por todo o exposto, entende esta Unidade Técnica que Poderia ser determinada a suspensão liminar do referido processo licitatório.

Verificada a plausibilidade das alegações da denunciante, nos termos apurados pelo Órgão Técnico, percebo presente o *fumus boni iuris*.

Lado outro, resta configurado, também, o *periculum in mora*, tendo em vista que a entrega dos envelopes contendo as propostas de preços e os documentos de habilitação estava prevista para ocorrer no dia 1º do corrente.

Portanto, considerando que a licitação pode ser suspensa em qualquer fase até a data da assinatura do contrato, nos termos do disposto no art. 267 do Regimento Interno deste Tribunal, entendo ser caso de se proceder à suspensão imediata do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 020/2017, na fase em que se encontra, devendo o Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – CIMAMS, abster-se de celebrar o contrato decorrente da licitação em comento, devendo, inclusive, comunicar aos municípios integrantes do consórcio, participantes do citado registro de preços acerca da presente decisão.

Desse modo, no exercício da competência prevista no art. 197, *caput* e § 1º e § 2º c/c art. 264, do Regimento Interno deste Tribunal, determino, *inaudita altera parte, ad referendum* da Segunda Câmara a suspensão liminar do certame, devendo os responsáveis se absterem de qualquer ato tendente a efetivar a contratação, sob pena de multa pessoal de R\$10.000,00 (dez mil reais), nos termos do art. 85, inciso III, da Lei Complementar nº. 102/2008.

Intimem-se o Presidente do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene e o Sr. Alisson Rafael Alves dos Santos, Pregoeiro e subscritor do edital, na forma prevista no art. 166, § 1º, incisos VI e VII, do RITCMG, para que comprovem a suspensão da licitação, no prazo de 05 (cinco) dias, esclarecendo-lhes que o descumprimento poderá implicar na cominação da multa acima referida.

Considerando as informações prestadas pela Unidade Técnica, sejam intimados os responsáveis para que no mesmo prazo, encaminhem a esta Corte de Contas toda a documentação relativa a fase interna do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 020/2017.

Determino, também, a intimação do denunciante desta decisão, na forma prevista no art. 166, § 1º, inciso I, do RITCMG.

Comprovada a suspensão, junte-se a documentação e retornem-me os autos.

Posto isto, com fundamento no § 1º, do art. 264, do Regimento Interno desta Corte, submeto a decisão mencionada à ratificação deste Colegiado, objetivando sua plena eficácia.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Referendo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também referendo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

REFERENDADA A DECISÃO MONOCRÁTICA.

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade das Notas Taquigráficas, em referendar a decisão monocrática que: **I)** determinou a suspensão liminar do Pregão Presencial por Registro de Preços n. 020/2017, na fase em que se encontrava, nos termos do art. 197, *caput* e § 1º e § 2º c/c art. 264, do Regimento Interno deste Tribunal, impondo aos responsáveis pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – CIMAMS, que se abstivessem de qualquer ato tendente a efetivar a contratação, sob pena de multa pessoal de R\$10.000,00 (dez mil reais), nos termos do art. 85, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008, devendo, inclusive, comunicar aos municípios integrantes do consórcio, participantes do citado registro de preços acerca da decisão; **II)** determinou a intimação do Presidente do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene e do Sr. Alisson Rafael Alves dos Santos, Pregoeiro e subscritor do edital, na forma prevista no art. 166, § 1º, incisos VI e VII, do RITCMG, para que comprovassem a suspensão da licitação, no prazo de 05 (cinco) dias, esclarecendo-lhes que o descumprimento poderá implicar na cominação da multa acima referida; **III)** determinou a intimação dos responsáveis para que, no mesmo prazo, encaminhassem a esta Corte de Contas toda a documentação relativa à fase interna do Pregão Presencial por Registro de Preços n. 020/2017; **IV)** determinou a intimação do denunciante desta decisão, na forma prevista no art. 166, § 1º, inciso I, do RITCMG.

Plenário Governador Milton Campos, 09 de novembro de 2017.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(assinado eletronicamente)

fg/ms

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coordenadoria de Sistematização e Publicação
das Deliberações e Jurisprudência**