

Processo: 1024361
Natureza: EDITAL DE LICITAÇÃO
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Carmo do Rio Claro
Responsável: Adriano dos Reis Silva
Apenso: 986668 – Denúncia
Procurador: Henrique Carmona do Amaral - OAB/MG 109.148
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

SEGUNDA CÂMARA – 26/11/2020

EDITAL DE LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE, TRANSBORDO, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE. ANULAÇÃO DO CERTAME. PERDA DO OBJETO. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. NOVO EDITAL DE LICITAÇÃO. MODALIDADE DE LICITAÇÃO INADEQUADA. INSUFICIÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHAS. AFASTADA A MULTA.

1. A anulação do certame, com base no poder de autotutela, provoca a perda do objeto do processo, impondo a sua extinção sem julgamento de mérito, com o consequente arquivamento dos autos, nos termos do inciso III do art. 176 c/c o §3º do art. 196 e com o parágrafo único do art. 305, todos do Regimento Interno.
2. Conforme previsão contida na Súmula nº 257 do TCU, “o uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/02”. Em que pese a complexidade dos serviços de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos de serviços de saúde, estes não possuem características suficientes para que sejam classificados como incomuns, motivo pelo qual podem ser licitados por meio do pregão.
3. O Termo de Referência é o documento que substitui o Projeto Básico nas licitações realizadas sob a modalidade pregão, constituindo elemento de suma importância que deve descrever minuciosamente todos os elementos imprescindíveis para a formalização da contratação.
4. Nos procedimentos licitatórios da modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e global pode constar apenas da fase interna do certame, não necessitando estar publicado como anexo do edital, nos termos do inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520, de 17/07/02.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- D) declarar, na preliminar, a extinção da Denúncia n. 986.668 sem resolução do mérito, uma vez verificada a perda de objeto do processo em apenso, diante da anulação do

Pregão Presencial n. 043/2016, Processo Licitatório n. 062/2016, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Carmo do Rio Claro, nos termos do inciso III do art. 176 c/c o § 3º do art. 196 e com o parágrafo único do art. 305, todos do Regimento Interno;

- II) julgar irregular, no mérito, o Edital do Pregão Presencial n. 091/2017, Processo Licitatório n. 116/2017, deflagrado pelo Município de Carmo do Rio Claro, em razão da insuficiência no conteúdo do Termo de Referência, mas deixar de aplicar multa ao responsável, pelas razões expostas na fundamentação desta decisão;
- III) declarar a extinção do feito com julgamento de mérito, e determinar o seu arquivamento, nos termos do art. 176, IV, do Regimento Interno;
- IV) recomendar à Administração que, em certames futuros, elabore o Termo de Referência ou o Projeto Básico (a depender da modalidade de licitação adotada) com clareza e completude em suas informações, a fim de permitir a seleção da proposta mais vantajosa para o Poder Público;
- V) determinar a intimação do responsável e da denunciante acerca do teor desta decisão;
- VI) determinar, após o trânsito em julgado e a promoção das medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 26 de novembro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 26/11/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de edital de licitação relativo ao Pregão Presencial nº 091/2017, Processo Licitatório nº 116/2017, deflagrado pelo Município de Carmo do Rio Claro, cujo objeto consiste, em síntese, na contratação de empresa especializada em serviços de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos de serviços de saúde (RSSS).

O ato convocatório e os respectivos anexos (fls. 05/239) foram encaminhados a este Tribunal pelo Senhor Adriano dos Reis Silva, diretor do Departamento de Licitação da Prefeitura de Carmo do Rio Claro, em substituição ao Pregão Presencial nº 043/2016, Processo Licitatório nº 062/2016, cuja anulação foi comunicada (fls. 02/04) juntamente com o envio do novo edital.

A documentação foi autuada e distribuída ao conselheiro Mauri Torres (fl. 244), tendo a Denúncia nº 986.668, a qual tinha por objeto o referido Pregão Presencial nº 043/2016, sido apensada aos presentes autos, conforme determinação de fls. 243.

Remetidos os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CFOSE) para que promovesse, dentro de sua competência, o exame do novo instrumento editalício, esta identificou, às fls. 246/249, (i) o uso da modalidade de licitação inadequada, (ii) a insuficiência do termo de referência e (iii) a ausência de orçamento detalhado em planilhas.

Nos termos do art. 115 do Regimento Interno, o processo foi redistribuído a minha relatoria em 18/02/19 (fl. 252).

Em cumprimento ao despacho de fl. 251, o processo foi encaminhado à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL), que, após exame do edital face aos termos impugnados na denúncia em apenso, manifestou-se pela ausência de irregularidades e propôs a manifestação da CFOSE quanto à pertinência de também serem aceitos, como responsável técnico pelos serviços objeto do certame em comento, profissionais graduados nas áreas de engenharia civil, química ou ambiental (fls. 253/257v).

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, às fls. 291/291v, opinou pelo retorno dos autos à CFOSE para que se manifestasse sobre a questão levantada pela CFEL, pela citação dos responsáveis e, no tocante à Denúncia nº 986.668, pelo seu desapensamento e prolação de acórdão, sem resolução de mérito, em virtude da perda de objeto do procedimento de controle.

No despacho de fls. 292/292v, deixei de determinar o desapensamento da denúncia por entender que esta deveria ser apreciada juntamente com o presente edital de licitação, bem como remeti o processo à 1ª CFOSE para nova manifestação.

A 1ª CFOSE, verificando ser restritiva a exigência constante do item 9.7.2 do ato convocatório (necessidade de o licitante possuir, em seu quadro de profissionais, engenheiro(a) sanitário(a)), entendeu que poderiam, sim, ser aceitos, como responsável técnico pelos serviços, outros profissionais (engenheiro civil, químico ou ambiental), desde que devidamente habilitados e registrados no respectivo Conselho de Classe (fls. 295/296v).

O Órgão Ministerial, em sua manifestação de fl. 298, não fez apontamentos complementares e opinou novamente pela citação dos responsáveis.

Assim, no despacho de fl. 299, determinei a citação do Senhor Adriano dos Reis Silva, pregoeiro e subscritor do edital, para que apresentasse as alegações que julgasse pertinentes

acerca dos fatos apontados nos relatórios técnicos de fls. 246/249 e 295/296v, tendo ele se manifestado às fls. 302/303 e anexado a documentação de fls. 304/616.

Em sede de reexame, 1ª CFOSE considerou sanada a irregularidade atinente à qualificação técnica apontada no relatório de fls. 295/296v, mas, considerando a não manifestação do responsável em relação aos apontamentos contidos no exame de fls. 246/249, concluiu pela manutenção das demais irregularidades (peça nº 16).

Em consonância com a manifestação técnica, o *Parquet* de Contas opinou, então, pela aplicação de multa ao responsável em decorrência das falhas indicadas no relatório de fls. 246/249, bem como pela extinção, sem resolução de mérito, da Denúncia nº 986.668 em apenso (peça nº 17).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar Processual

Conforme relatado, antes da deflagração do Pregão Presencial nº 091/2017, Processo Licitatório nº 116/2017, versado nos presentes autos, o Município de Carmo do Rio Claro havia iniciado o Pregão Presencial nº 043/2016, Processo Licitatório nº 062/2016, objeto da Denúncia nº 986.668 em apenso.

Ocorre que, às fls. 02/04 dos presentes autos, o Senhor Adriano dos Reis Silva, diretor do Departamento de Licitação da Prefeitura de Carmo do Rio Claro, comprovou a publicação, em 24/04/17, do ato de anulação do referido Pregão Presencial nº 043/2016, Processo Licitatório nº 062/2016.

Diante da comprovação do desfazimento do mencionado certame, opera-se a perda de objeto da denúncia, de modo que a inexistência, no mundo jurídico, de ato a ser controlado, impõe a extinção daquele feito sem julgamento de mérito.

À vista disso, verificada a perda de objeto do processo em apenso, diante da anulação do Pregão Presencial nº 043/2016, Processo Licitatório nº 062/2016, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Carmo do Rio Claro, voto pela extinção da Denúncia nº 986.668, sem resolução do mérito, nos termos do inciso III do art. 176 c/c o § 3º do art. 196 e com o parágrafo único do art. 305, todos do Regimento Interno.

Mérito

Em cumprimento ao despacho de fls. 177/177v da Denúncia nº 986.668 apensada aos presentes autos, o Município de Carmo do Rio Claro encaminhou a esta Corte, para exame, o edital do Pregão Presencial nº 091/2017, Processo Licitatório nº 116/2017, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada em serviços de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos de serviços de saúde (RSSS).

Após análise pormenorizada do referido ato convocatório, a Unidade Técnica, às fls. 246/249, apurou as seguintes falhas:

- a) uso de modalidade de licitação inadequada (Pregão);
- b) insuficiência do termo de referência;
- c) ausência de orçamento detalhado em planilhas.

Posteriormente, em consonância com o levantamento realizado pela CFEL às fls. 253/257v, a 1ª CFOSE, às fls. 295/296v, também verificou (d) ser restritiva e não encontrar respaldo nas legislações que tratam do assunto a exigência contida no item 9.7.2 do edital.

O Ministério Público de Contas, na manifestação preliminar de fl. 298, aduziu não possuir apontamentos complementares a serem feitos.

Realizada a citação do responsável, o Senhor Adriano dos Reis Silva, pregoeiro e subscritor do edital, apresentou a defesa de fls. 302/616, a partir da qual a Unidade Técnica, em seu reexame (peça nº 16), entendeu pela persistência das falhas identificadas nos supracitados itens “a”, “b” e “c”, no que foi acompanhada pelo Órgão Ministerial em sua manifestação conclusiva (peça nº 17).

Dessa forma, em cotejo com o que fora apurado pelo Órgão Técnico, passo a análise do ato convocatório do Pregão Presencial nº 091/2017.

A) Uso da modalidade de licitação inadequada (Pregão)

Às fls. 246/249, a Unidade Técnica, ressaltando a decisão PL2467/2012 aprovada pelo CONFEA¹, entendeu que, tendo em vista a complexidade do objeto da licitação em exame – não se enquadrando, portanto, no conceito de “serviços comuns” – a modalidade Pregão não seria adequada para realização do procedimento, devendo ser substituída por outras modalidades previstas da Lei nº 8.666/93:

(...) o objeto do Edital em questão consiste na contratação de empresa especializada em serviços de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos de serviços de saúde – RSSS, dos grupos “A”, “B” e “E”. Estes grupos são compostos principalmente por resíduos com presença de agentes biológicos, substâncias químicas tóxicas e materiais perfurocortantes.

Tendo em vista o objeto da licitação, fica evidente que esses resíduos apresentam risco a saúde pública e ao meio ambiente, sendo necessário um maior controle e qualidade dos serviços a serem prestados. Para isto, é notório que o manejo desse material envolve grande complexidade, uma vez que necessita de vestimentas adequadas, veículos adaptados e o tratamento específico devido ao grande risco de contaminação.

Em sua defesa, o Senhor Adriano dos Reis Silva não se manifestou sobre este apontamento.

Conforme preceitua o art. 1º da Lei nº 10.520/02, o pregão destina-se à aquisição de bens e à contratação de serviços comuns. Por sua vez, o parágrafo único do referido artigo disciplina que são considerados bens e serviços comuns aqueles “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

Diante disso, deve a Administração, em momento prévio à eleição da modalidade de licitação a ser adotada, avaliar a natureza do objeto almejado, para o que se deve observar o seu nível de especificidade. Contudo, de acordo com o entendimento exarado por esta Corte no acórdão proferido na Denúncia nº 1.031.267, isso não enseja o entendimento de que somente podem ser considerados bens e serviços “usuais” e “comuns” aqueles que não contenham qualquer dose de sofisticação, senão vejamos:

¹ Segundo a decisão PL2467/2012, aprovada em 03/12/12 pelo CONFEA, os serviços de engenharia que exijam a habilitação legal para sua elaboração ou execução, com a obrigatoriedade de participação de engenheiro e emissão da devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, não podem ser classificados como comuns e, portanto, não podem ser licitados por Pregão.

Verifica-se que a lei concedeu grande liberdade ao administrador público, pois a configuração do que é "usual" e "comum" depende da realidade específica de cada entidade.

(...)

Ou seja, mesmo que os decretos normativos expedidos pelos entes federativos elenquem um rol taxativo de bens e serviços comuns, a definição do texto legal é mais abrangente e deve se enquadrar à realidade de cada órgão público.

Assim, deve a Administração verificar junto ao mercado a disponibilidade do objeto, averiguando se requer alguma especialidade para sua implementação ou se já se encontra disponível para aquisição/contratação, sendo esse o caso dos bens e serviços "comuns".

Portanto, será comum o objeto que, embora sofisticado, não necessite de uma análise técnica mais acurada, e que possa, por isso, ter suas características definidas de forma objetiva no edital, segundo a descrição tradicionalmente encontrada no mercado. (Processo nº 1.031.267, Segunda Câmara, Data da sessão 29/01/19, Rel. Cons. José Alves Viana)

Ademais, acerca da complexidade do objeto levantada pela Unidade Técnica, vale ressaltar a tese consignada por este Tribunal na Denúncia nº 932.826, julgada pela Segunda Câmara na sessão de 14/09/17, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, segundo a qual “bens e serviços comuns são aqueles que podem ser especificados a partir de características (de desempenho e qualidade) que estejam comumente disponibilizadas no mercado pelos fornecedores, não importando se tais características são complexas ou não”.

Ainda a corroborar o entendimento de que complexidade não se opõe a bem e serviço comum, reputo válido transcrever a seguinte lição de Jessé Torres Pereira Junior²:

(...) O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser “comum”, no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto.

In casu, observa-se que, em razão da exigência contida no item 8.4.4 do Termo de Referência (fl. 414), qual seja, a necessidade de registro da empresa contratada e do responsável técnico (engenheiro sanitário, civil, químico ou ambiental) na entidade profissional competente, o objeto do certame, de fato, deve ser classificado como um serviço de engenharia.

Contudo, em que pese a complexidade dos serviços a serem contratados, os quais exigem, inclusive, habilitação legal para o gerenciamento de sua execução, estes não possuem características suficientes para que sejam classificados como incomuns, visto que os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, bem como podem conter as especificações técnicas usuais do setor.

Nessa perspectiva, cumpre ressaltar que o Tribunal de Contas da União (TCU) consolidou, por meio da Súmula nº 257, seu posicionamento acerca do cabimento da modalidade pregão para a contratação de serviços comuns de engenharia, a saber:

O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/02.

Frise-se, ainda, que a compatibilidade do uso da modalidade licitatória pregão em processo de contratação de serviços de coleta, tratamento e destinação final de resíduos hospitalares foi

² PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 1006.

recentemente enfrentada no âmbito desta Corte, tendo esta Segunda Câmara decidido da seguinte maneira:

DENÚNCIA. PREFEITURA. PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. COMPATIBILIDADE DO SERVIÇO DE COLETA, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE COM A MODALIDADE LICITATÓRIA PREGÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. LICITAÇÕES DE SERVIÇOS CONTÍNUOS. VANTAJOSIDADE AVALIADA NO CASO CONCRETO. PROCESSO DE INCINERAÇÃO. NÃO EXCLUSÃO DE OUTRAS TECNOLOGIAS DISPONÍVEIS. INEXISTÊNCIA DE PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS. IRREGULARIDADE. CONTRADITÓRIO NÃO EFETUADO. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. ATUAÇÃO PEDAGÓGICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. Os serviços de coleta, tratamento e destinação final de resíduos hospitalares constantes dos autos não possuem características que os singularizem e que sejam capazes de classificá-los como incomuns, ou que exijam do contratado qualificação técnica especial para oferecer solução que atenda às necessidades da Administração Pública e, assim, podem ser licitados mediante utilização da modalidade pregão, uma vez que encontra amparo no art. 1º da Lei Federal n. 10.520/2002, bem como na jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União. (Processo nº 1.058.701, Segunda Câmara, Data da sessão 17/09/2020, Rel. Cons. Adonias Monteiro)

Ante o exposto, em consonância com a jurisprudência do TCU e desta Corte, considero regular a adoção da modalidade pregão na licitação em apreço.

B) Insuficiência no conteúdo do Termo de Referência

Às fls. 246/249, a Unidade Técnica entendeu que, não tendo apresentado clareza e completude em suas informações, o conteúdo do Termo de Referência acostado aos autos não permitiria a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, uma vez que estas poderiam sofrer variações nas especificações:

A falta da apresentação de todas essas informações técnicas no Termo de Referência relacionadas às definições quanto aos elementos necessários para a execução dos serviços, compromete a elaboração e conferência dos custos pela municipalidade e, conseqüentemente, a sua execução, uma vez que deixa a cargo de cada licitante decidir e proceder de acordo com a logística e estrutura própria de cada um, sem o conhecimento das reais necessidades do Município.

Em sua defesa, o Senhor Adriano dos Reis Silva não se manifestou a respeito desse apontamento.

Sobre essa questão, cumpre salientar que o Termo de Referência é o documento que substitui o Projeto Básico nas licitações realizadas sob a modalidade pregão, constituindo elemento de suma importância, o qual descreve minuciosamente todos os elementos imprescindíveis para a formalização da contratação.

A esse respeito, ensina Marçal Justen Filho³:

O dito “termo de referência” consiste na formalização documental das avaliações da Administração acerca disso tudo. Nele se evidenciarão as projeções administrativas acerca da futura contratação, de molde a assegurar que a Administração disponha de todas as informações necessárias a determinar a necessidade, a viabilidade e a conveniência da contratação.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico**. 3.ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 70

Ainda que não haja previsão expressa quanto à obrigatoriedade de o Termo de Referência constar como anexo do edital, deve-se aplicar subsidiariamente ao pregão a regra do art. 40, §2º, I, da Lei nº 8.666/93, que impõe a necessidade de anexação do Projeto Básico ao instrumento convocatório.

Nesse contexto, vale destacar que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) elaborou uma cartilha com orientações técnicas para a elaboração de projeto básico atinente à coleta de resíduos sólidos urbanos (que se assemelha ao objeto da licitação em exame), destacando os elementos mínimos que devem estar presentes no referido documento, os quais podem ser utilizados como parâmetro para os fins da presente análise. Vejamos:

Os elementos mínimos que deverão estar presentes em um projeto básico de coleta de resíduos sólidos estão descritos a seguir:

- Quantidade de resíduos a ser coletada;
- Com a utilização de mapas, traçar as rotas a serem percorridas pelos veículos coletores;
- A periodicidade e a frequência de realização da coleta em cada bairro ou rota, ou seja, quantas vezes é realizada a coleta naquele bairro ou distrito por semana ou mês;
- A distância, preferencialmente em quilômetros, percorrida de cada rota, desde a saída até a entrega dos resíduos coletados no transbordo ou na destinação final pelo caminhão compactador, assim como o percurso total de toda a frota;
- Definição da frota de veículos, incluindo a quantidade, capacidade, modelos, características especiais, tanto para os caminhões como para os compactadores, bem como de veículos auxiliares e demais equipamentos, se necessários;
- Definição das equipes de trabalhadores, a composição de cada uma, bem como o número de horas de trabalho necessário ao atendimento do objeto, incluindo, se necessário, previsão do número de horas noturnas e/ou extraordinárias;
- Definição da idade mínima admitida dos equipamentos utilizados na coleta;
- Estabelecer a base de cálculo para a remuneração de capital investido, bem como a taxa de juros a ser aplicada sobre esta base de cálculo;
- Proposição de metodologia de depreciação da frota, definindo-se valor inicial, residual, prazo de depreciação e sistemática de redução gradual do valor (se linear, soma dos dígitos ou outra forma);
- Estimativa de durabilidade dos pneus, bem como a quantidade de recapagens, assim como a estimativa dos demais índices de consumo e encargos médios a título de manutenção da frota (combustíveis, óleo lubrificante, graxa, etc.);
- Definição da planilha de custos que irão integrar as despesas de Administração Local, caso haja;
- Detalhamento dos Encargos Sociais aplicáveis;
- Detalhamento do BDI, estabelecendo-se critérios e índices para cada um dos itens que o integram;
- Planilha orçamentária com o detalhamento de todos os custos;
- Outras informações.

Destaca-se que todos os índices, critérios, valores e métodos estabelecidos no projeto básico deverão ser plenamente motivados com a devida evidenciação das referências técnicas e jurídicas que embasem as escolhas do projetista.⁴ (grifo no original)

É indispensável, portanto, que o Termo de Referência contenha todos os elementos necessários à elaboração das propostas, especialmente para “evitar que o Poder Público se veja obrigado a arcar com soluções e custos operacionais adicionais, não previstos no contrato, ou, ainda, que sofra o ônus de custear uma atividade executada de maneira diversa da pretendida, por simples falta de previsão no instrumento de planejamento”⁵.

Nos termos da manifestação técnica, o documento de fls. 40/61, Anexo VI do edital, intitulado “Termo de Referência – Projeto Básico” não trouxe a caracterização detalhada da pretensa contratação, na medida em que não definiu “o tipo de veículo a ser utilizado para a coleta (furgão, caminhão, entre outros), a quantidade de coletores, a estimativa de quilometragem a ser percorrida utilizada para o cálculo, o BDI proposto pela prefeitura, assim como os encargos sociais pertinentes”.

Assim, acolho as proposições do Órgão Técnico e do Ministério Público de Contas e reconheço a irregularidade apontada neste tópico.

No presente caso, contudo, observa-se que, conforme registrado no item 2 do Termo de Referência (fl. 40), a responsável pela elaboração do mencionado documento foi a Senhora Maria Ângela Pereira, diretora do Departamento de Meio Ambiente, a qual não foi citada nos autos.

Desse modo, tendo o Senhor Adriano dos Reis Silva, pregoeiro e signatário do edital, apenas reproduzido no edital conteúdo eminentemente técnico, não afeto às suas atribuições como diretor do Departamento de Licitação e anteriormente definido por outra agente municipal, entendo não ser razoável atribuir-lhe responsabilidade pela falha e, portanto, aplicar-lhe qualquer sanção em razão desse apontamento.

Por outro lado, tendo o processo cumprido toda sua marcha processual, deixo de determinar, nesse momento, a citação da Senhora Maria Ângela Pereira, diretora do Departamento de Meio Ambiente, entendendo suficiente, *in casu*, a emissão de recomendação à Administração para que, em certames futuros, elabore o Termo de Referência ou o Projeto básico (a depender da modalidade de licitação adotada) com clareza e completude em suas informações, a fim de permitir a seleção da proposta mais vantajosa para o Poder Público.

C) Ausência de orçamento detalhado em planilhas

A Unidade Técnica também constatou, às fls. 246/249, que, em contrariedade ao que dispõe o art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, não fora apresentada a composição dos custos unitários em planilha orçamentária pela Prefeitura de Carmo do Rio Claro, impedindo, assim, a análise da justificativa dos preços adotados pela municipalidade.

Em sua defesa, o Senhor Adriano dos Reis Silva não se manifestou sobre este apontamento.

A questão da obrigatoriedade de divulgação do orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, como anexo do instrumento convocatório, sempre foi objeto de divergência na doutrina e na jurisprudência.

⁴ TCEES, Orientações Técnicas para Elaboração de Projeto Básico de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos. Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/ORIENTA%C3%87%C3%95ES-PARA-PROJETO-B%C3%81SICO-DE-COLETA-DE-RES%C3%84DUOS-S%C3%93LIDOS-URBANOS-v...-1.docx>. Acesso em: 06/11/2020.

⁵ TCEMG, Denúncia nº 875.344, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, Segunda Câmara, sessão de 14/11/13.

A própria jurisprudência do TCU, que variou entre uma e outra corrente, culminou, por se modificar, passando a adotar como base o Acórdão nº 114/2007-P, segundo o qual, na modalidade pregão, a anexação do orçamento ao edital não é obrigatória, bastando a sua inclusão no respectivo procedimento administrativo, uma vez que a Lei nº 8.666/93 somente é aplicável aos pregões de forma subsidiária.

Na mesma esteira, o TCEMG no julgamento do Recurso Ordinário no 887.858, deliberado na sessão Plenária de 27/08/14, manifestou-se pela discricionariedade da anexação do orçamento ao instrumento convocatório do pregão, compreendendo ser necessária tão somente a ampla cotação do preço unitário dos produtos licitados na fase interna do procedimento licitatório.

No Recurso Ordinário nº 1.012.309, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, julgado em 04/04/18, o Tribunal Pleno ratificou o seu posicionamento:

RECURSO ORDINÁRIO. (...). ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA NO PREGÃO. (...). (...) 4. Nos procedimentos licitatórios da modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e global pode constar apenas da fase interna, não necessitando estar publicado como anexo do edital, nos termos do inciso III do art. 3º da Lei n. 10520, de 2002.

Nesse contexto, embora não esteja plenamente convencido de que a discricionariedade da anexação do orçamento ao edital do pregão seja o posicionamento mais adequado, curvo-me ao entendimento do Pleno e deixo de considerar ilegal a ausência de anexação ao instrumento convocatório do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários quando este estiver presente na fase interna do procedimento licitatório.

No presente caso, entretanto, a fase interna do certame em exame não fora anexada aos autos, o que inviabiliza verificar o cumprimento dessa obrigação. Diante disso, há que se reconhecer que a análise apenas do instrumento convocatório é insuficiente para se aferir a regularidade ou não da atuação dos gestores municipais nesse aspecto, não restando comprovada, por conseguinte, a inconsistência em tela.

D) Exigência de que o responsável técnico fosse engenheiro sanitarista

O item 9.7.2 do edital em questão (fl. 21) exigiu que o responsável técnico pelos serviços a serem contratados fosse, necessariamente, engenheiro sanitarista, *in verbis*:

9.7. A documentação relativa à qualificação técnica, limitar-se-á:

(...)

9.7.2. Comprovação do licitante de possuir, em seu quadro de profissionais, **Engenheiro(a) Sanitarista**, reconhecido pela entidade profissional competente, detentor de Atestado de Responsabilidade Técnica por execução de serviço de características semelhantes.

Contudo, verificando que as normas que tratam do assunto – tais como o art. 22 da Lei Federal nº 12.305/10⁶ e a decisão PL-0711/2018 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA)⁷ – não especificaram qual ou quais profissionais poderiam ser os responsáveis pelos serviços de coleta, transporte e destinação dos resíduos da saúde, a 1ª CFOSE, às fls. 295/296v, concluiu que a referida previsão restringira a ampla participação no certame e que, “em termos

⁶ Art. 22 – Para a elaboração, implementação, operacionalização e monitoramento de todas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos, nelas incluído o controle da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, será designado responsável técnico devidamente habilitado”.

⁷ (...) as atividades realizadas pela interessada necessitam de profissional registrado no CREA e o devido registro da Anotação de Responsabilidade Técnica-ART, para sua execução.

práticos, qualquer profissional habilitado e que se encontre devidamente registrado em seu conselho de classe poderia ser o responsável técnico” pelo objeto licitado.

Diante disso, o Senhor Adriano dos Reis Silva, em sua manifestação de fls. 302/616, demonstrou terem sido retificados o item 9.7.2 (fl. 384) do edital e o item 8.4.4 do Termo de Referência (fl. 414) a fim de incluir a possibilidade de que eventuais licitantes possuíssem em seu quadro profissional, além do engenheiro sanitarista, engenheiro civil, químico ou ambiental, de modo que, nos termos da manifestação técnica e ministerial, considero ter sido sanado o presente apontamento.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, julgo irregular o Edital do Pregão Presencial nº 091/2017, Processo Licitatório nº 116/2017, deflagrado pelo Município de Carmo do Rio Claro, em razão da insuficiência no conteúdo do Termo de Referência, mas deixo de aplicar multa ao responsável, pelas razões expostas na fundamentação, e determino a extinção do feito com julgamento de mérito e seu arquivamento, nos termos do art. 176, IV, do Regimento Interno.

Recomendo à Administração que, em certames futuros, elabore o Termo de Referência ou o Projeto básico (a depender da modalidade de licitação adotada) com clareza e completude em suas informações, a fim de permitir a seleção da proposta mais vantajosa para o Poder Público.

Intimem-se o responsável e a denunciante acerca do teor desta decisão.

Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

* * * * *

