



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
GABINETE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

PROCESSO Nº: 412142/20
ORIGEM: MUNICÍPIO DE IMBITUVA
INTERESSADO: ZERO RESIDUOS S/A
PROCURADOR: MARINA BATISTI SOARES PINTO, NAHIMA PERON COELHO RAZUK, NATHALIA LIMA BARRETO, THIAGO PRIESS VALIATI
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
DESPACHO: 750/20

1. Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93 apresentada pela empresa Zero Resíduos Ltda. em face do edital do Pregão Eletrônico nº 53/2020, que tem por objeto a *“contratação de empresa especializada para prestar serviços de transbordo, transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos, conforme solicitado pela SMMA e conforme o Termo de Referência, anexo I deste edital”*, ao valor total de R\$ 657.252,00.

A presente Representação foi protocolada em 01/07 às 9h43 com requerimento de tramitação de urgência, tendo em vista que a sessão de abertura do certame está agendada para o próximo dia 02/07 às 8h.

Em apertada síntese, a representante requer o deferimento de medida cautelar de imediata suspensão do certame de Pregão Eletrônico nº 53/2020 do Município de Imbituva tendo em vista que o edital estaria maculado pelas seguintes irregularidades:

- (i) Ausência e ininteligibilidade de planilha de custo, contendo todos os critérios que compõem os custos apresentados, expressando a real composição do valor do contrato para fins de julgamento das propostas, bem como para a revisão da Taxa de BDI apresentada, tendo em vista sua exorbitância, como forma de garantir transparência, isonomia e segurança à respectiva fase do certame, em violação às disposições expressas do art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II da Lei Federal nº 8.666/1993, art. 3º, inciso III da Lei nº 10.520/2002 e art. 3º, inciso XI, alínea ‘a’, item 2 do Decreto nº 10.024/2019, e jurisprudência do TCU e do TCE/PR para licitações nas áreas de limpeza pública e destinação de resíduos sólidos.
- (ii) Ilegalidade da permissão de subcontratação total dos serviços de disposição final de resíduos sólidos urbanos, componente do objeto principal da concorrência em questão e de elevado valor significativo.
- (iii) Ilegalidade da ausência de estabelecimento do prazo de prorrogação, do critério de reajuste e de garantia da proposta ou do contrato, sob pena de violação ao art. 31, inc. III, art. 40, inc. XI e art. 57 da Lei nº 8.666/1993.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

GABINETE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

(iv) Nulidade do item 7.4 ante a ausência de requisitos mínimos de demonstração de aptidão técnica para o desempenho das atividades licitadas e prova de atendimento da legislação ambiental quanto à apresentação de licença ambiental válida e adequada para os serviços licitados, para observância aos princípios da legalidade, do interesse público, da segurança jurídica e da eficiência administrativa, em atenção à jurisprudência do TCU e do TCE/PR e conforme autorizado pelo art. 30, inc. II e IV da Lei nº 8.666/1993.

(v) Ilegalidade da Cláusula Décima do Contrato, com ausência de previsão de aplicação da sanção de advertência e correção de eventual inadequação, e estabelecimento de multa até certo percentual de acordo com a gravidade do ilícito, em atenção ao princípio razoabilidade, sob pena de violação ao art. 87, inc. I da Lei nº 8.666/1993 e art. 2º, caput e inc. IV da Lei Geral de Processos Administrativos (Lei nº 9.784/1999).

(vi) Ilegalidade do item 8.7 do Edital para exigir, no caso de execução dos serviços pela filial, a apresentação dos documentos de habilitação em nome de ambas, de modo que os documentos de qualificação técnicos emitidos em nome de uma aproveitará a outra.

Vieram os autos.

2. De início, **acolho o pedido de expedição de medida cautelar para o fim de determinar a imediata suspensão do Pregão Eletrônico nº 53/2020 do Município de Imbituva no estado em que se encontra**, com fulcro nos arts. 282, § 1º, 400, § 1º-A, e 403, II e III, do Regimento Interno, sob pena de responsabilização solidária do atual gestor, nos termos dos arts. 400, § 3º, e 401, V, do mesmo Regimento.

A primeira irregularidade diz que o edital do certame em questão não foi acompanhado da necessária planilha com orçamento detalhado quanto à composição de custos unitários, em desatendimento às exigências expressas do art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II da Lei nº 8.666/1993; art. 3º, III da Lei nº 10.520/2002 e art. 3º, XI, 'a', 2 do Decreto nº 10.024/2019, bem como à jurisprudência do TCU e desta TCE/PR.

De fato, a reiterada jurisprudência desta Corte de Contas é firme no sentido de que é obrigatória a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada serviço licitado, sob pena de inviabilizar a elaboração de propostas de preços e violar os requisitos expressos da Lei de Licitações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

GABINETE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Nesse sentido, destaque-se que recentemente esta Corte de Contas respondeu Consulta (673167/19) na qual reafirmou este entendimento especificamente para a contratação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos. Nos termos do **Acórdão nº 931/2020, do Tribunal Pleno**, de relatoria do Auditor Tiago Alvarez Pedroso, que possui força normativa e é de observância obrigatória pela Administração:

Consulta [Aquisição de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos]. Conhecimento e resposta.

I. Apenas em circunstâncias específicas, de caráter técnico ou econômico, atinentes às peculiaridades do licitante, é possível autorizar a aglutinação dos serviços a serem licitados em lote único, desde que devida e expressamente motivado pelo gestor, nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93.

II. É obrigatória a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço licitado, por se tratar de exigência expressa do art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, não sujeita a qualquer condicionante ou relativização, e cuja inobservância acarretará a nulidade do procedimento licitatório, nos termos do art. 7º, §6º, da Lei nº 8.666/93.

Some-se isso ao fato de que, ainda em um juízo sumário, é possível verificar que a planilha de custos trazida pelo edital estabeleceu Taxa de BID (Benefícios e Despesas Indiretas) de cerca de 95,3% do valor de custo, o que representaria um aumento de R\$ 95,87 para R\$ 182,57, conforme alegação da representante, e excede, de modo desproporcional e injustificada, os parâmetros estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão TCU nº 2622/2013, Tribunal Pleno, acerca das taxas médias de BDI utilizadas para obras e serviços desta natureza, cujo valor médio praticado seria de 23,60%.

Assim, não se trata do mero descumprimento, em caráter abstrato, da exigência de planilha de custo detalhada e fidedigna, mas, da efetiva e concreta constatação de que, sem ela, resta comprometida a análise da própria economicidade da contratação.

Em segundo lugar, também é possível constatar, neste juízo preliminar, que o referido edital deixou de estabelecer os prazos de prorrogação, o critério de reajuste de preços e o percentual da garantia da proposta ou do contrato a ser prestada, na forma exigida pelos arts. 31, III; 40, XI e 57, todos da Lei nº 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

GABINETE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

A propósito, destaque-se que a previsão do índice de reajuste contratual a ser adotado não constitui discricionariedade conferido ao gestor, mas antes dever imposto pelo art. 40, XI e art. 50, III, da Lei nº 8.666/93, que não pode ser substituída por expressões genéricas ou imprecisas. *Verbis*:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
(destacou-se)

Esta também é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Faça constar dos editais de licitações e respectivos contratos, especialmente nos casos de serviços continuados, cláusulas que estabeleçam os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, indicando expressamente no referido instrumento o índice de reajuste contratual a ser adotado, nos termos dos incisos XI do art. 40 e III do art. 55 da Lei n.º 8.666/1993. (TCU. Acórdão nº 3.040/2008 – Primeira Câmara)

Indique expressamente nos editais e/ou nas planilhas de quantitativos e preços unitários integrantes de editais de licitação os índices 'específicos' de reajuste que serão aplicados nas datas-base, evitando a manutenção de expressões genéricas e imprecisas para o critério de atualização de preços, atendendo adequadamente às disposições do inciso XI do artigo 40 da Lei 8.666/1993. (TCU. Acórdão nº 3.046/2009 – Plenário)

Passe a incluir, nos editais de licitação e nos respectivos contratos, quando couber, os critérios de reajuste de preços, que deverão refletir a variação efetiva dos custos dos serviços e insumos; nos termos dos arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, c/c art. 5º do Decreto 2.271/1997. (TCU. Acórdão nº 2.655/2009 – Plenário)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

GABINETE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Em terceiro lugar, entendo que o item 7.4 do edital, que estabeleceu a documentação relativa à comprovação da qualificação técnica das licitantes, não atende à integralidade dos requisitos exigidos pelo art. 30, da Lei nº 8.666/93, que dispõe que esta comprovação seja feita através da exigência de atestados de *capacidade técnica operacional* (art. 30, *caput*, II) e de *capacidade técnica profissional* (art. 30, §1º, I).

A propósito, destaque-se que esta Corte de Contas também já respondeu Consulta (386861/17) específica acerca dos requisitos de qualificação técnica e assentou que a possibilidade de dispensa de demonstração dos requisitos de qualificação técnico-operacional somente é possível para os casos excepcionais em que o objeto licitado seja de baixa complexidade. De acordo com o **Acórdão nº 828/19, do Tribunal Pleno**:

É possível a dispensa de demonstração de capacidade técnico-operacional como requisito de habilitação de licitantes em certames cujos objetos sejam de menor complexidade, cabendo ao gestor público motivar de maneira explícita na fase interna do processo licitatório, com base em razões de ordem técnica, as exigências que serão apostas no edital de licitação para o fim de qualificação técnica dos licitantes, demonstrando sua pertinência e proporcionalidade com o objeto licitado.

Neste contexto, considerando que o objeto licitado não pode ser enquadrado como de baixa complexidade, visto que destinado à contratação de serviços especializados de coleta e destinação final de resíduos sólidos, resta indevida a ausência de exigência de comprovação de experiência prévia na execução destes serviços.

Bem assim, considerando que os serviços de “transporte e destinação final de resíduos Classe II-A” exige a obtenção de Licença de Operação (LO), conforme art. 2º e art. 8º, II, da Resolução CONAMA nº 237/2007, que no Estado do Paraná estão sujeitas a prévia análise e licenciamento ambiental perante o Instituto Ambiental do Paraná – IAP, conforme art. 16 da Lei nº 12.493/1999, entende-se igualmente indevida a ausência de exigência da apresentação das respectivas licenças ambientais para operação pelos licitantes interessados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

GABINETE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Em quarto lugar, neste juízo sumário, igualmente a existência de irregularidade na exigência do item 8.7 do edital, que exige que todos os documentos de habilitação estejam em nome da licitante, com seu número de CNPJ, e veda a apresentação de documentos que se refiram à matriz ou outras à filial.

O Tribunal de Contas da União já se manifestou diversas vezes sobre o assunto e consignou que, como regra, os documentos de habilitação devem estar em nome do licitante, preferencialmente com seu CNPJ e endereço respectivos. No entanto, “na hipótese de empresa filial, podem ser apresentados documentos que, pela própria natureza, comprovadamente são emitidos em nome da matriz”, como, por exemplo, certidão da Receita Federal, contrato social, balanço, certidão negativa de falência e recuperação judicial.

De igual maneira, os atestados de capacidade técnica podem ser utilizados tanto pela matriz quanto pela filial para a comprovação da experiência prévia na prestação dos serviços.

Assim veja-se o disposto no Manual de Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudências do TCU, 4ª Edição (p. 461):

Deve o ato convocatório disciplinar a forma de apresentar a documentação. Exige-se usualmente quanto aos documentos que:

- estejam em nome do licitante, preferencialmente com o número do CNPJ (MF) e endereço respectivos, observado o seguinte:
- se o licitante for a matriz, todos os documentos devem estar em nome da matriz;
- se o licitante for filial, todos os documentos devem estar em nome da filial;
- na hipótese de filial, podem ser apresentados documentos que, pela própria natureza, comprovadamente são emitidos em nome da matriz;
- atestados de capacidade técnica ou de responsabilidade **técnica** possam ser apresentados em nome e com o número do CNPJ (MF) da matriz ou da filial da empresa licitante;

Por outro lado, neste juízo perfunctório, ainda que aptos para o recebimento da representação, não se verifica, para efeito de concessão de liminar, a verossimilhança das irregularidades suscitadas quanto às demais cláusulas editalícias.

Assim, não é possível avaliar, neste momento, a suposta ilegalidade da Cláusula Décima do Contrato que estabeleceu “a multa de 05,00% (cinco por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

GABINETE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

cento) do valor do contrato (...) os serviços/itens não tiverem a entrega e qualidade satisfatória.” Trata-se de matéria inerente à competência discricionário do administrador, não tendo a representante, a princípio, trazido indícios suficientes de sua abusividade ou desproporcionalidade aos valores usualmente praticados nas contratações públicas.

Finalmente, não é possível verificar, neste momento, a aventada ilegalidade das cláusulas 1.4 e 2.4 do Anexo I do edital, que estabeleceriam a permissão de subcontratação total dos serviços de disposição final de resíduos sólidos urbanos (aterro sanitário), componente do objeto principal da concorrência em questão e de elevado valor significativo.

A princípio, trata-se de consequência da opção pela licitação de modo aglutinado dos serviços de coleta e destinação final de resíduos sólidos e da escassez de aterros sanitários licenciados para esta destinação. Nestas hipóteses, esta Corte de Contas admite que as licitantes interessadas apresentem declaração/contrato de que terão disponibilidade de aterro sanitário licenciado, seja de sua propriedade ou de terceiros, para a destinação final dos resíduos, sem que isto implique em subcontratação indevida dos serviços (vide processo nº 519035/16), sob pena de restrição abusiva da competitividade do certame às empresas possuidoras de aterros sanitários na localidade e imposição de ônus excessivo a licitantes interessadas na participação do certame.

Por todo o exposto, numa primeira análise dos argumentos e documentos carreados aos autos, entende-se presente a verossimilhança do direito alegado bem como o perigo na demora a justificar a expedição de medida cautelar de suspensão do certame, com base nas supostas irregularidades supracitadas.

Sem prejuízo, expede-se, desde já, **recomendação** aos responsáveis, no sentido de que, no uso do poder-dever de autotutela, analisem a regularidade das cláusulas editalícias questionadas e sua pertinência para a garantia do adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado, adotando as medidas que entenderem devidas para a regulação do edital do certame.

3. Outrossim, considerando o preenchimento dos requisitos constantes nos arts. 275 a 277 do Regimento Interno e que as irregularidades relatadas são aptas a ensejar, em tese, a aplicação das sanções previstas no art. 85



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
GABINETE CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

da Lei Orgânica deste Tribunal, **recebo a presente Representação da Lei nº 8.666/93**, determinando-se a citação dos responsáveis.

4. Encaminhem-se à Diretoria de Protocolo, para que, nos termos do art. 404, parágrafo único, do Regimento Interno, proceda à **inclusão na autuação e imediata citação** do **Município de Imbituva** e seu atual **responsável**, via comunicação processual eletrônica, contato telefônico, e-mail com certificação nos autos e ofício com aviso de recebimento, para que, **no prazo de 15 (quinze) dias**, comprovem o imediato cumprimento da liminar e exerçam o contraditório em face das irregularidade noticiadas.

5. Ato contínuo, retornem conclusos para apreciação em sessão do Tribunal Pleno, em conformidade com o art. 262, § 7º, do Regimento Interno, e nova remessa à Diretoria de Protocolo.

7. Decorrido o prazo de defesa, à **Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM** e ao **Ministério Público de Contas**, para instrução dos autos.

7. Publique-se.

Tribunal de Contas, 1 de julho de 2020.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro