



Processo nº	8284-0200/18-2
Matéria:	MEDIDA ACAUTELATÓRIA EM INSPEÇÃO ESPECIAL
Órgão:	EXECUTIVO MUNICIPAL DE BAGÉ
Gestor:	DIVALDO VIEIRA LARA

Vistos em Gabinete.

Trata-se de inspeção especial instaurada com base na Informação nº 07/2018 formulada pelo Serviço Regional de Auditoria de Sant'Ana do Livramento – SRSL (peça 1191187).

A presente demanda originou-se do cumprimento à Decisão nº 1C-0725/2017, proferida no Processo nº 6016-0200/16-8, em sessão de 07-11-2017, que determinou a inclusão, em itens a auditar, de eventual novo certame a ser realizado pelo Executivo Municipal de Bagé, cujo objeto fosse o mesmo do referido processo, qual seja, a contratação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos do Município, abrangendo coleta domiciliar convencional, containerizada e de resíduos de saúde. Na oportunidade, o então Edital de Concorrência Pública nº 002/2016 foi anulado, e extinto o expediente.

Constatadas possíveis irregularidades em novo procedimento licitatório instaurado pelo Auditado, visando à contratação dos mesmos serviços (Edital Rerratificado de Concorrência Pública nº 001/2017), postulou a equipe de auditoria, em sede de medida cautelar, a suspensão do certame, no estágio em que se encontrasse, com a fixação de prazo para que o Gestor ajustasse o Edital e corrigisse as inconformidades, a fim de evitar a prorrogação do contrato vigente ou a realização de contratação emergencial de maneira irregular.

Considerando a notícia de possível revogação/cancelamento do edital objeto desta Inspeção, o Relator, Conselheiro Cezar Miola, determinou o retorno dos autos à Direção de Controle e Fiscalização, para reexame da matéria (peça 1199604).

Na Informação nº 10/2018 – SRSL (peça 1282007), a equipe técnica ponderou as sucessivas suspensões da Concorrência Pública nº 01/2017 e destacou as falhas presentes em todos os certames, sugerindo a intimação do Gestor acerca dos fatos narrados, para que fosse ajustado nesses aspectos o futuro edital a ser deflagrado pelo Município.



Acolhida a sugestão da área técnica, foi determinada pelo Relator a intimação do Administrador, para tomar ciência do informe técnico, facultado o oferecimento de esclarecimentos em 30 dias, e posterior remessa dos autos ao MPC.

No transcurso do prazo concedido ao Gestor para manifestação, sobreveio denúncia da empresa Onze Construtora e Urbanizadora, requerendo (a) a anulação da concorrência, (b) a revogação/cancelamento imediato da licitação com abertura marcada para 27-08-2018, (c) a determinação de separação dos itens constantes no lote 1, passando a formar 2 lotes distintos, e (e) alternativamente, a dilatação do prazo contido no edital para início das atividades, pela vencedora, para que empresas de pequeno porte possam participar do certame com tempo hábil para aquisição dos equipamentos.

Em despacho, determinou o Relator a juntada da denúncia aos presentes autos, bem como a intimação do Administrador para em cinco dias se manifestar sobre o teor do referido documento.

Apresentados esclarecimentos, acompanhados de documentos, vieram os autos a esta Conselheira Substituta, oportunidade em que, diante da notícia de republicação do Edital de Rerratificação de Concorrência Pública nº 01/2017, com data aprazada para reabertura do certame (27-08-2018), determinei o encaminhamento imediato à Supervisão de Auditoria Municipal – SAM, para exame da nova rerratificação, a fim de identificar o saneamento das irregularidades apontadas no informe técnico anterior, bem como o envio dos autos ao SEPROC, diante do protocolo de nova denúncia, apresentada pela empresa Balneário Albatroz Ltda., com posterior intimação do Gestor, para se manifestar acerca da referida documentação.

Em atendimento ao referido despacho, foi encaminhada a este Gabinete, pela unidade técnica, a Informação nº 20/2018 – SRSL, objeto do Documento nº 17483-0299/18-1, em que, diante da permanência de irregularidades no instrumento convocatório, foi sugerida a adoção de medida acautelatória, fixando-se prazo ao Gestor para ajuste do Edital, a fim de evitar a prorrogação do contrato vigente, ou a realização de contratação emergencial de maneira irregular.

É o relatório.

DECIDO



Preliminarmente, deve ser juntado ao processo o e-Doc nº 17483-0299/18-1, que contém a Informação nº 20/2018, proveniente da área técnica, em cumprimento ao despacho anterior (peça 1439890).

No que se refere aos pleitos de tutela provisória, presentes no informe técnico e em denúncia oferecida pela empresa Onze Construtora e Urbanizadora, vale consignar que o deferimento de qualquer medida cautelar pressupõe o atendimento a dois requisitos, isto é, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. O primeiro consiste na verossimilhança das alegações que embasam o pedido cautelar. O segundo, no perigo (prejuízo) da demora da prestação jurisdicional, caso o pedido seja concedido somente ao final do processo (e não de forma liminar, como postulado).

A análise do processado permite inferir que remanescem irregularidades, contidas em informes técnicos anteriores, na atual republicação do Edital Rerratificado de Concorrência Pública nº 01/2017, além da identificação de nova irregularidade, alusiva ao prazo da contratação.

Nesse sentido, foram identificadas as seguintes inconformidades:

a) Aglutinação indevida de objetos em um único lote, em ofensa ao artigo 23, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/1993<sup>1</sup>. Conforme descrição do objeto do Edital (peça 1443373, p. 02), o Lote 01 compreende a execução de serviços distintos, quais sejam, a coleta urbana e rural e a coleta automatizada/containerizada de resíduos domiciliares. De outra parte, o item 11.1 do instrumento convocatório (peça 1443373, p. 13) prevê como critério de julgamento da licitação o menor preço por lote, do que se conclui que a licitante, para vencer a concorrência, deve possuir capacidade de prestar ambos os serviços, o que acaba por afastar empresas de menor porte, em prejuízo à ampla competição, e obtenção da proposta mais vantajosa à Administração.

b) Utilização equivocada de regime de execução. O item 2.1 do Edital (peça 1443373, p. 26) indica que o regime será o de empreitada por preço global, quando o mais correto, no caso em apreço, seria o de empreitada por preço unitário, tendo em vista a condição expressa no item 14 do edital, segundo a qual o pagamento será efetuado mensalmente, em até 30 dias da mediação dos serviços realizados (peça 1443373, p. 15). Pondera a equipe

<sup>1</sup> Art. 23.

(...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.



técnica, colacionando doutrina a respeito, que “em uma licitação para contratação de coleta de resíduos sólidos onde há uma variação nas quantidades coletadas e que podem ser quantificadas através da pesagem dos caminhões, prudente se optar pela execução em regime de empreitada por preço unitário, devendo o Gestor providenciar a correção do edital no que diz respeito ao regime de contratação”.

c) Falta de detalhamento da minuta do contrato quanto às penalidades por descumprimento contratual, em ofensa ao artigo 55, inciso VII, da Lei Federal nº 8.666/1993. As penalidades previstas na minuta do contrato são genéricas, sem detalhamento quanto às situações que configuram infrações, conforme sua gravidade, em contrariedade ao princípio da proporcionalidade, e gerando risco de demandas judiciais futuras, em prejuízo à Administração.

d) Perda de poder do critério de oportunidade e conveniência ao licitar por 60 meses, em desrespeito ao artigo 57, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993<sup>2</sup> e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU sobre o tema. Conforme a unidade técnica, ao fixar a contratação no prazo máximo de 60 meses, a Administração abdica da possibilidade prevista no citado dispositivo, de avaliar o interesse público em manter ou não o avençado.

e) Sobrepreço em planilha orçamentária da coleta convencional, caracterizada por inclusão de veículo reserva com custo de veículo em operação, no montante de R\$ 4.076,42 ao mês e R\$ 48.917,03 ao ano, em ofensa ao princípio da economicidade e ao artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993<sup>3</sup>, que requer a composição real dos custos unitários envolvidos na contratação.

Assim, verifico que procedem as alegações contidas na denúncia apresentada pela empresa Onze Construtora e Urbanizadora, especificamente

<sup>2</sup> Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

<sup>3</sup> 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 seqüência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

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



dirigidas à aglutinação de objetos distintos em um único lote. Nesse particular, questionável o argumento apresentado pelo Administrador em esclarecimentos, de que a aglutinação seria mais econômica, e que o procedimento encontraria respaldo na Súmula nº 247 do TCU<sup>4</sup>, na medida em que, ocorrendo mais candidatos à concorrência pelo desmembramento do lote 1, inegável a possibilidade de obtenção de proposta mais vantajosa (menor preço). Assim, entendo que não demonstrado pelo Gestor, como requer a mencionada Súmula, que haveria prejuízo ao licitar separadamente os itens (no caso, a coleta convencional e automatizada). Além disso, o fato de o denunciante não ter demandado na via administrativa ordinária (junto à Administração) não exclui a possibilidade de veicular sua pretensão junto ao Tribunal de Contas, inexistindo qualquer comando nesse sentido. O mesmo em relação à circunstância – não demonstrada, friso, documentalmente – de ter restado vencedor em licitação anterior, no Município de Pelotas, no modelo aglutinado, ora combatido.

Com relação às demais falhas apontadas, muitas delas já existentes nas formatações anteriores do Edital, cumpre referir que o Gestor foi intimado para prestar esclarecimentos em 30 dias acerca da última Informação (nº 10/2018), com o objetivo precípuo de observar os apontamentos no novo instrumento convocatório a ser deflagrado, e que o prazo se exaure no próximo dia 31-08-2018, sem que, nesse ínterim, tenha o mesmo manifestado interesse em comunicar a este Tribunal a republicação editalícia, com a devida correção das irregularidades. Ao contrário. Consoante a nova republicação, ora apreciada, permanecem não sanadas inconformidades que vêm sendo de longa data apontadas por esta Casa.

Como referido em despacho anterior, a matéria em pauta – licitação para contratação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos do Município – já foi enfrentada por esta Casa no Processo nº 6016-0200/16-8, e, atualmente, é objeto do presente feito, sendo visíveis as sucessivas suspensões do certame pela Administração, sem a devida correção de grande parte das inconformidades, que seguem maculando o Edital. Tal cenário, além de implicar a perpetuação de contrato vigente, predispõe, no caso de expiração do prazo deste sem a devida licitação, à realização de contratação emergencial de modo irregular.

<sup>4</sup> É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.



Por todo o exposto, é notória a presença de verossimilhança nos apontamentos.

De igual modo, considero presente o *periculum in mora*, na medida em que a licitação teve sua abertura realizada em 27-08-2018, podendo haver, a qualquer tempo, o dispêndio de valores relacionados a contratação derivada de procedimento licitatório eivado de irregularidades, em infringência a normas que regulam a atividade administrativa, e em possível dano ao interesse público, o qual, segundo a última Informação, pode atingir a cifra de R\$ 4.076,42 ao mês e R\$ 48.917,03 ao ano.

Registro, finalmente, que os Tribunais de Contas podem emitir medidas cautelares destinadas a contornar situações de possível lesão ao erário, conferindo efetividade às suas deliberações finais, estando o referido poder de cautela reconhecido de modo pacífico pelo Supremo Tribunal Federal (*v.g.* Agravo Regimental na Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 26.547, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 06-06-2007; Mandado de Segurança nº 33.092, Relator Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 24-03-2015; Mandado de Segurança nº 25.481 AgR/DF, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 25-10-2011; Mandado de Segurança nº 23.983, Relator Ministro Eros Grau, julgado em 30-08-2004; Mandado de Segurança nº 24.510, Relatora Ministra Ellen Gracie, Plenário, julgado em 19-03-2004).

Isso posto:

a) determino, preliminarmente, a juntada do e-Doc nº 17483-0299/18-1, que contém a Informação nº 20/2018, proveniente da área técnica, em cumprimento ao despacho anterior (peça 1439890);

b) acolhendo os termos da Informação nº 20/2018 – SRSL, e com lastro no que dispõe o artigo 12, inciso XI, do Regimento Interno desta Casa, **defiro a medida cautelar sugerida pela unidade técnica e requerida pela denunciante Onze Construtora e Urbanizadora, determinando a intimação do Gestor para que promova a correção das irregularidades apontadas, abstendo-se de efetivar qualquer contratação e/ou pagamentos oriundos do Edital Rerratificado de Concorrência Pública nº 01/2017, realizado pelo Executivo Municipal de Bagé, até que este Tribunal analise o mérito das questões suscitadas.**

Determino, ademais, seja intimado da presente decisão o senhor Divaldo Vieira Lara, Administrador do Município, enviando-lhe cópias de todo o processado, a fim de que adote as providências necessárias ao cumprimento desta ordem, bem como para que preste esclarecimentos, em 30 (trinta) dias, conforme lhe assegura o artigo 12, inciso IV, do RITCE.



Intimem-se, igualmente, as empresas denunciadas, Onze Construtora e Urbanizadora e Balneário Albatroz Ltda.

Cientifique-se o Ministério Público de Contas, na forma do disposto no artigo 36, inciso VII, do RITCE.

Publique-se.

À Direção de Controle e Fiscalização, para adoção das providências de estilo.

Daniela Zago Gonçalves da Cunda,  
Conselheira, em substituição.

E-MC008284182-03.doc