

PROTOCOLO Nº: 673167/19
ORIGEM: MUNICÍPIO DE BOM JESUS DO SUL
INTERESSADO: ORASIL CEZAR BUENO DA SILVA
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 357/19

Consulta. Município de Bom Jesus do Sul. Serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos. Características distintas entre si. Necessidade de fracionamento, salvo justificativa de ordem técnica ou econômica expressamente motivada pelo gestor. Planilha detalhada de custos. Obrigação legal, sob pena de nulidade. Pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela expedição de resposta nos termos consignados no parecer ministerial.

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito de Bom Jesus do Sul, Sr. Orasil Cezar Bueno da Silva, em que questiona sobre a regularidade da aquisição de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos, mediante processo licitatório com lote único e dispensa de apresentação de planilha de custos detalhada.

Foi juntado parecer do órgão jurídico do Consulente (fls. 3 a 5, peça 2) que conclui:

“Por todo o exposto, considerando que a matéria trazida a lume neste Parecer é das mais sensíveis, haja vista que o Município não pode, em hipótese alguma, deixar de ofertar o serviço ao cidadão, bem como se encontra em situação excepcional, opino pela viabilidade de realizar o processo licitatório por lote, colacionando orçamentos prévios, mesmo confeccionados de forma global e sem planilhas detalhadas de custos”.

Distribuído o feito ao Auditor Tiago Alvarez Pedroso, a consulta foi regularmente conhecida. Ainda, determinou a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para manifestação regimental (peça 5).

Houve a juntada de novos documentos pelo Consulente (peças 9-11).

Em cumprimento à determinação do relator, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 12) informou inexistirem precedentes com força normativa sobre a matéria. Apresentou, no entanto, decisões não vinculantes atinentes à matéria.

Na sequência, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização determinou que após o julgamento sejam os autos remetidos à unidade, pois o Tribunal promove medidas específicas de controle na área de resíduos sólidos, de modo que a resposta a ser oferecida poderá impactar os sistemas ou as fiscalizações (peça 14).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 15) opinou “pela possibilidade do poder público, excepcionalmente, realizar procedimento licitatório sem o parcelamento do objeto preconizado no artigo 23, §1º da lei nº 8.666/93, desde que comprovado que o parcelamento é menos vantajoso para a administração pública seja por inviabilidade técnica, seja por inviabilidade econômica”.

Quanto à segunda questão, opinou “pela impossibilidade de realização de procedimento licitatório desprovido de planilha capaz de demonstrar a composição detalhada dos custos que embasaram a contratação, sob pena de restar caracterizada flagrante violação ao artigo 7º, §2º, inciso II da lei nº 8.666/93”.

É o relatório.

Preliminarmente, nota-se que a consulta foi formulada a partir de caso concreto. Considerando, no entanto, que a matéria tratada apresenta relevante interesse público, entende-se possível o oferecimento de resposta em tese, nos termos do art. 311, §1º, do Regimento Interno.

Ademais, estão preenchidos os demais requisitos normativos que autorizam o processamento da consulta. O Consulente é autoridade legítima para deflagrar o procedimento, a petição inicial está instruída com parecer jurídico e foram formuladas questões em tese sobre matéria de competência desta Corte. Satisfeitas, pois, as exigências arroladas nos artigos 311 e 312 do Regimento Interno.

Quanto ao mérito, questiona-se inicialmente a possibilidade de aquisição por lote único de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos. Do ponto de vista objetivo, a Lei nº 8.666/93 é cristalina ao determinar o fracionamento do objeto como regra geral, conforme se verifica do art. 15, IV, e do art. 23, §1º:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

§ 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.

A opção do legislador ao adotar tal regra possui o nítido objetivo de promover ampla competitividade no processo de seleção dos fornecedores ou

prestadores de serviço e, assim, garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. O próprio art. 23, §1º, apresenta as exceções à regra: quando o fracionamento for tecnicamente inviável ou não recomendável (motivação de ordem técnica), e quando o fracionamento puder acarretar a majoração do preço unitário a ser pago pela Administração (motivação de ordem econômica).

O entendimento é pacífico no TCU, cuja Súmula nº 247 preconiza:

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.

Especificamente quanto à contratação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos, a diversidade de características entre os serviços aponta para a possibilidade técnica de fracionamento do objeto, o que autorizaria sua prestação por pessoas diferentes. Assim, inexistiria motivo de ordem técnica, *a priori*, a justificar a aglutinação.

O mesmo raciocínio se aplica à eventual reunião dos serviços por motivo de ordem econômica. Do ponto de vista abstrato e objetivo, o fracionamento do objeto parece ser a solução mais adequada a viabilizar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Somente uma situação concreta, atinente a peculiaridade local e devidamente demonstrada pelo Poder Público, e devidamente demonstrada pelo gestor, poderia eventualmente justificar do ponto de vista econômico a licitação dos serviços em lote único.

Destaque-se, no entanto, que é incompatível com este processo de consulta, de caráter objetivo e abstrato, a apuração de casos concretos que poderiam eventualmente justificar o afastamento da regra geral de fracionamento do objeto.

O segundo questionamento, relativo à possibilidade de dispensa de elaboração de planilha de custos individualizada, é respondido de maneira objetiva pelo ordenamento jurídico. Como bem apontado pela unidade técnica, o art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93 é expresso ao determinar que obras e serviços somente poderão ser licitados se “existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”.

A elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço contratado, portanto, é exigência imposta pela legislação sem qualquer condicionante ou relativização. Inclusive o dispositivo impõe, na sequência, que a inobservância da regra acarretará

“a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa” (art. 7º, §6º, da Lei nº 8.666/93).

Importante salientar que a identificação e apresentação expressa dos custos unitários dos serviços que serão adquiridos é fundamental para que se possa dimensionar com maior precisão, ainda que de maneira estimada, todos os componentes que integram o objeto licitado e os requisitos adotados pelo gestor para a formação de seu preço. Sem tais parâmetros, ademais, seria impossível identificar a vantajosidade da contratação.

Essa cautela é também exigida por lei para garantir maior transparência nas aquisições públicas, o que viabiliza e instrumenta o controle social e o controle externo. Ademais, é no processo de elaboração da planilha com custos unitários que a Administração Pública alcança níveis mais concretos do planejamento estatal, agregando dados objetivos sobre o serviço a ser contratado, o que é necessário inclusive para alinhar a atuação administrativa com os limites orçamentário e financeiro.

Por fim, importante destacar que esta linha interpretativa, que reforça o caráter imprescindível da elaboração de planilhas detalhadas de custos, tem sido adotada pela Corte em reiterados julgados, como demonstram as manifestações da SJB e da CGM.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos:

1) os serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos apresentam características distintas entre si, o que conduz à necessidade de fracionamento do objeto. Assim, apenas alguma situação específica, de caráter técnico ou econômico, atinente às peculiaridades locais do licitante, poderia autorizar a aglutinação dos serviços em lote único, o que demandaria motivação expressa pelo gestor, nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93.

2) é obrigatória a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço contratado, 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.

Curitiba, 13 de dezembro de 2019.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas