



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 731717/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSITO E URBANIZAÇÃO DE LONDRINA
INTERESSADO: AK WATECH GESTAO DE EFLUENTES LTDA, ALVARO DO NASCIMENTO MARCOS, COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSITO E URBANIZAÇÃO DE LONDRINA, FLÁVIO TOSHIO HATANAKA, GUILHERME DA CRUZ CAIRES PAES, JUDITE MARIA DOS SANTOS, MARCELO BALDASSARRE CORTEZ, MARCIO TOKOSHIMA
ADVOGADO / PROCURADOR: CAMILLO KEMMER VIANNA, ELISANGELA MARCELI AREANO ARDUIN
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 1695/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n. 8.666/93. COMPANHIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E URBANIZAÇÃO DE LONDRINA (CMTU). Pregão Eletrônico. Coleta, transporte e tratamento externo do lixo. Supostas irregularidades. Pela procedência parcial com recomendação.

1. RELATÓRIO

Trata-se de representação¹ promovida por **AK WATECH DE EFLUENTES LTDA.**, contra a **COMPANHIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E URBANIZAÇÃO DE LONDRINA (CMTU)**, por supostas irregularidades no Processo Administrativo n. 575/2022 / Pregão Eletrônico n. 341/2022, com valor máximo estimado inicialmente em R\$ 3.334.660,00, cujo objeto era a *“contratação de empresa especializada e licenciada para prestação de serviços de coleta, transporte e tratamento externo do lixo proveniente da Central de Tratamento de Resíduos – CTR e do Antigo Aterro do Limoeiro, no volume estimado de 48.000m³ (quarenta e oito mil metros cúbicos) anuais”*.

A representante, que na época da representação era a própria prestadora do serviço, apontou a ocorrência de irregularidades no novo edital: **a)**

¹ Autuada em 28/11/22.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ausência de planilha de formação de custos; **b)** volume contratado sem base em históricos; **c)** parâmetros do lixiviado² (chorume) fora da média real; **d)** vedação ao reequilíbrio econômico-financeiro sem critérios técnicos; **e)** necessidade de atualização do preço máximo.

Após a manifestação preliminar da CMTU (peça 17), proferi o Despacho n. 35/23 (peça 25), recebendo a representação para apurar eventuais irregularidades³ e indeferindo a pedido de suspensão cautelar da licitação em razão do risco de dano reverso e potencial lesão à ordem. E isto porque verifiquei que o Processo Administrativo n. 575/2022 / Pregão Eletrônico n. 341/2022 foi declarado deserto, e que houve publicação de novo Processo Administrativo n. 628/2022 / Pregão Eletrônico n. 375/2022, o qual apenas atualizou o preço máximo do certame para R\$ 6.120.000,00, mantendo todas as demais exigências. O certame já se encontrava encerrado, tendo sido adjudicado o objeto à própria representante em 27/12/2022, única participante do certame, a qual continuou prestando os serviços a partir de então.

A CMTU apresentou contraditório (peças 31-33), alegando observância à legislação aplicável, justificando a manutenção das mesmas condições no novo Processo Administrativo n. 628/2022 / Pregão Eletrônico n. 375/2022, já concluído, apenas com revisão dos preços máximos propostos em razão da deserção da licitação anterior e dos novos orçamentos obtidos. Informou ainda, que houve a impetração de Mandado de Segurança por parte do representante, sem a concessão de liminar pelo judiciário.

Após instrução inicial elaborada pela unidade técnica na Instrução nº 4915/23 - CGM (peça 34) e Parecer Ministerial n. 309/23 (peça 35), via Despacho n. 1.001/23 (peça 36), determinei a intimação das partes para apresentação de documentação complementar e a autuação e citação dos seguintes interessados: **i) MARCIO TOKOSHIMA** (diretor administrativo financeiro); **ii) ALVARO DO NASCIMENTO MARCOS** (diretor de operações); **iii) MARCELO BALDASSARRE**

² A norma brasileira NBR 8849/1985 (ABNT, 1985) define lixiviado utilizando o termo 'chorume': o líquido produzido pela decomposição de substâncias contidas nos resíduos sólidos, de cor escura, mau cheiro e elevada Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO).

³ Pontos definidos como objeto desta representação: a) ausência de planilha de formação de custos; b) volume contratado sem base em históricos; c) parâmetros do lixiviado (chorume) fora da média real; d) vedação ao reequilíbrio econômico-financeiro; e) necessidade de atualização do preço máximo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CORTEZ (diretor-presidente); **iv) FLÁVIO TOSHIO HATANAKA** (pregoeiro); **v) JUDITE MARIA DOS SANTOS** (equipe de apoio); **vi) GUILHERME DA CRUZ CAIRES PAES** (equipe de apoio).

Devidamente notificados (peças 40 e 45), apenas a **CMTU** e **Marcio Tokoshima** apresentaram manifestação (peças 50-55 e 61, respectivamente) reiterando a argumentação inicial (peças 31 e 33), e apresentando cópia integral do Processo Administrativo n. 628/2022 / Pregão Eletrônico n. 375/2022.

Em derradeira instrução, houve nova manifestação da **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por meio da Instrução nº 4915/23 - CGM (peça 65) e do **Ministério Público de Contas**, por meio do Parecer n. 1.026/23 (peça 66), reiterando as análises prévias, e opinando pela **procedência parcial da representação, com a expedição de recomendação** à CMTU para que, em seus futuros editais com o mesmo objeto, informe no instrumento convocatório os resultados dos parâmetros com base em coletas e análises atualizadas, com o objetivo de subsidiar as empresas interessadas com dados para a elaboração adequada das propostas.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

As seguintes questões foram definidas como objeto da representação: a) ausência de planilha de formação de custos; b) volume contratado sem base em históricos; c) parâmetros do lixiviado (chorume) fora da média real; d) vedação ao reequilíbrio econômico-financeiro; e) necessidade de atualização do preço máximo. Passo a analisá-las:

a) Ausência de planilha de formação de custos

A representação apontou a ausência de planilha de formação de preços e argumentou sobre a necessidade de previsão de todos os gastos concernentes à execução do serviço para garantir contratação segura e exequível.

Sobre esta questão a CMTU argumentou que existem inúmeras tecnologias e processos disponíveis no mercado para o tratamento de efluente, cada uma com suas particularidades, não havendo uma regra geral para a composição de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

custo dos equipamentos, materiais, produtos químicos, biológicos, número de funcionários ou outros fatores que influenciam no preço. Assim, buscando aumentar a competitividade, incluiu no termo de referência todos os tipos de tratamento possíveis, sendo impraticável a formulação de planilha de composição de custos unitários, visto a impossibilidade de se chegar a um valor comum para todos os métodos de tratamento.

O Tribunal de Contas da União (TCU) reconhece que em algumas circunstâncias excepciona-se a identificação de custos unitários⁴:

TCU - ACÓRDÃO Nº 1.750/2014, PLENÁRIO

**REPRESENTAÇÃO. PREGÃO
ELETRÔNICO. "SISTEMA S". INEXISTÊNCIA DE
ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS DE
QUANTITATIVOS E PREÇOS UNITÁRIOS.
PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA.**

[....]

9.4.1 elaborar orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e de preços unitários quando do lançamento das licitações, a fim de balizar o julgamento das propostas com os preços vigentes no mercado e de possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa, de acordo com o art. 2º do Regulamento de Licitações da entidade, somente dispensando-a, motivadamente, naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário tal detalhamento;

Desse modo se a finalidade de decompor o objeto em uma planilha de quantitativos e preços unitários é levar ao conhecimento das licitantes todas as parcelas que integram o objeto, bem como possibilitar o julgamento objetivo das propostas e permitir a condução de incidentes contratuais, não faz sentido elaborá-la quando o mercado não trabalha sob essa metodologia.

A doutrina segue esse entendimento, tal como elucida Renato Geraldo Mendes ao explicar que *“para os objetos cuja apuração do preço não se*

⁴ nos casos de contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação para serviços complexos, compostos por itens diversos os processos deverão, sempre que possível, ser instruídos com a planilha de custos dos itens unitários, conforme previsto nos art. 7º, §§ 2º, inciso II e 9º ambos da Lei 8.666/93'. (TCU, Acórdão nº 690/2012, 2ª Câmara, Rel. Min. Ana Arraes, DOU de 15.02.2012). Acesso em: 11 jan. 2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

expressa na composição de insumos e materiais diversos, não é necessário realizar tal detalhamento”⁵.

Ao comentar a exigência contida no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei n. 8.666/1993, Marçal Justen Filho adverte: *“A regra do inc. II não poderá ser cumprida rigorosamente, em todos os casos. Determina a obrigatoriedade de previsão detalhada das despesas, através de planilhas que indiquem os custos unitários. Ora, a Administração não deterá condições, muitas vezes, de promover a apuração desses montantes. Como não atua empresarialmente em certos setores, a Administração não disporá de elementos para fixar o orçamento detalhado.”* (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed., Dialética: São Paulo, 2005, págs. 106-107).

Assim, apesar da jurisprudência desta Corte indicar como regra a necessidade da elaboração da planilha de composição de custos unitários pela administração, seguindo a instrução técnica e o MPC, entendo que no caso em exame foram apresentadas justificativas adequadas que demonstram a inviabilidade da elaboração do documento, sem limitação à competitividade ou direcionamento do certame. Portanto, ausente qualquer irregularidade.

b) Volume contratado sem base em históricos

A representante questiona o instrumento convocatório em relação à variação dos valores das ordens de serviço mensais, considerando a existência de custos fixos que devem ser suportados mensalmente e que independem da quantidade de tratamento. Alega que deveria ser utilizado histórico mensal real de coleta de lixo como parâmetro para a contratação.

A CMTU defende que as previsões para contratação foram calculadas de acordo com a experiência, a necessidade e a média dos serviços realizados nos últimos 44 (quarenta e quatro) meses de operação nas lagoas de acúmulo de lixo do aterro.

Seguindo a orientação da instrução técnica e MPC entendo que não há irregularidade no edital quanto a esta questão dos quantitativos, uma vez que há

⁵ MENDES, Renato Geraldo. Nota extraída do Zênite Fácil. Lei nº 8.666/93, art. 7º, § 2º, inc. II, categoria Doutrina. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br> acesso em 17/1/2024)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

justificativa plausível e a média histórica (últimos 34 meses) indicada na representação varia em quantidade próxima a indicada no instrumento convocatório (últimos 44 meses).

c) Parâmetros do lixiviado fora da média real

A representação alegou que os parâmetros do lixiviado previstos no edital estão fora da média real, pois são idênticos ao edital lançado no ano de 2019.

A CMTU, em contraditório, justificou que além das informações constantes no termo de referência do edital, cujos parâmetros foram retirados de dentro da própria lagoa com “saca amostra” e indicam com precisão o que deveria ser tratado, a empresa licitante também poderia coletar amostras e realizar ensaios que julgasse adequados para o correto dimensionamento da sua proposta.

Conforme destacado pela instrução técnica e MPC, apesar das plausíveis justificativas da CMTU, pela análise das informações apresentadas, nota-se que os resultados dos parâmetros realmente são iguais aos já utilizados no edital anterior. Assim, em relação a esta questão entendo que há a necessidade de recomendação à CMTU para que em seus futuros editais para tratamento do lixiviado, indique no instrumento convocatório os resultados dos parâmetros com base em coletas e análises comprovadamente atualizadas, com o objetivo de subsidiar as empresas interessadas com dados para a elaboração adequada das propostas.

d) Vedação ao reequilíbrio econômico-financeiro sem critérios técnicos

A representante criticou o critério apresentado em edital para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sob o fundamento de que tais regras são excessivas e impediriam o livre exercício do direito constitucional de manutenção do equilíbrio.

Por seu turno, a CMTU apontou que, como não havia tecnologia definida para a contratação, poderia haver variação nos parâmetros empregados pelas licitantes, não se justificando a aplicação do reequilíbrio contratual pela alteração momentânea de um único e determinado parâmetro, devendo a alteração



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

se dar de forma agrupada e contínua, mediante comprovação de inviabilidade de manutenção de tratamento pela tecnologia por ela adotada.

Em linha com a manifestação da instrução técnica, observa-se que o edital realmente não impede o reequilíbrio econômico-financeiro, mas determina limites de variação dos ensaios do lixiviado que poderão ensejar a revisão do pactuado, definindo no edital a matriz de risco, de acordo com o art. 42, §1º, inc. I, d, da Lei n. 13.303/2016. Portanto, entendo que não há irregularidade.

3. VOTO

Diante do exposto, VOTO pela **parcial procedência** desta representação, **com a expedição de recomendação à CMTU** para que, em seus futuros editais para tratamento do lixiviado, informe no instrumento convocatório os resultados dos parâmetros com base em coletas e análises atualizadas, com o objetivo de subsidiar as empresas interessadas com dados para a elaboração adequada das propostas.

Com o trânsito em julgado da decisão, autorizo o encerramento e arquivamento da presente junto à Diretoria de Protocolo (DP).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

Julgar pela **parcial procedência** desta representação, **com a expedição de recomendação à CMTU** para que, em seus futuros editais para tratamento do lixiviado, informe no instrumento convocatório os resultados dos parâmetros com base em coletas e análises atualizadas, com o objetivo de subsidiar as empresas interessadas com dados para a elaboração adequada das propostas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com o trânsito em julgado da decisão, autorizar o encerramento e arquivamento da presente junto à Diretoria de Protocolo (DP).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 20 de junho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente