

## RESÍDUOS SÓLIDOS

### SERVIÇOS – LICITAÇÃO – LOTE ÚNICO – PLANILHA DE CUSTOS

PROCESSO Nº : 673167/19  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE BOM JESUS DO SUL  
INTERESSADO : ORASIL CEZAR BUENO DA SILVA, PAULO DEOLA  
RELATOR : AUDITOR TIAGO ALVAREZ PEDROSO

### ACÓRDÃO Nº 931/20 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. 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.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta (peça 3) formulada pelo senhor Orasil Cezar Bueno da Silva, prefeito de Bom Jesus do Sul, que questiona sobre a possibilidade de aquisição de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos “...de forma global sem que seja elaborada a planilha de custos para compor o procedimento licitatório” (peça 3, fl. 2).

O alcaide motiva o seu questionamento alegando que “...o município somente tem conseguido orçamentos de forma global, por lote, e sem as referidas planilhas de custos”, destacando que na região “...não existem muitas empresas atuantes neste ramo de atividade, e, para empresas localizadas em locais distantes se torna economicamente inviável participar de processo licitatório no Município devido a logística” (peça 3, fl. 1).

Foi juntado parecer do órgão jurídico do Consulente em que se concluiu “...pela viabilidade de realizar o processo licitatório por lote, colacionando orçamentos prévios, mesmo confeccionados de forma global e sem planilhas detalhadas de custos” (peça 2, fl. 5).

Distribuído o feito, por meio do Despacho nº 250/19 – GATAP (peça 5), recebi e determinei o processamento da consulta.

Ato contínuo, houve a juntada de novos documentos pelo consulente (peças 9/11), repisando as dificuldades fáticas que embasam a consulta.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 12) informou inexistirem precedentes com força normativa sobre a matéria, contudo, apresentou outros julgados nos quais o assunto foi abordado.

Na sequência, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização solicitou 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, por intermédio da Instrução nº 4656/19 – CGM (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” e 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”.

Indo o feito para a manifestação Ministerial (Parecer nº 357/19 – PGC, peça 16), concluiu o *Parquet* 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.  
(Parecer nº 357/19 – PGC, peça 16, fl. 4)

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

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.

Portanto, é importante repisar que a resposta oferecida à presente consulta não levará em conta as circunstâncias específicas do município de Bom Jesus do Sul, exaustivamente destacadas pelo consulente.

Quanto ao mérito, acompanho o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público.

Sobre a possibilidade de aquisição por lote único de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos, apenas em circunstâncias específicas, de caráter técnico ou econômico, atinentes às peculiaridades do licitante, é possível autorizar a aglutinação dos serviços em lote único, desde que devida e expressamente motivado pelo gestor, nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93.

A Lei nº 8.666/93 é explícita ao determinar o parcelamento do objeto como regra, 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.

O objetivo da lei é promover a 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.

A lógica é que, ampliada a competitividade, maiores serão as chances de se obter contratações mais vantajosas. Pela mesma razão, o art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993 veda a adoção de cláusulas ou condições que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame.

Em atenção a esse desiderato, o art. 15, IV, e o art. 23, § 1º, da Lei de Licitações determinam que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração devem ser divididas em parcelas.

O próprio art. 23, §1º, apresenta as exceções à essa regra: quando for tecnicamente inviável ou não recomendável (motivação de ordem técnica), ou quando o parcelamento puder acarretar a majoração do preço a ser pago pela Administração (motivação de ordem econômica). É o que se depreende da expressão *“serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis”*.

Assim, pode-se dizer que o parcelamento do objeto é a regra, porém, se demonstrado que a divisibilidade será prejudicial, esta deverá ser afastada. Esse é o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na Súmula nº 247:

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 dos serviços aponta para a necessidade de parcelamento do objeto, o que não afasta a possibilidade de aglutinar os serviços em lote único, se demonstrada a inviabilidade técnica ou econômica, em razão de características específicas do objeto a ser licitado.

É válido destacar que a análise acerca da possibilidade de parcelamento é tarefa do gestor público, e não é possível ao Tribunal de Contas definir em sede de consulta quais serviços podem ser licitados de modo global e quais devem ser parcelados, pois tal análise demanda a verificação de características específicas de cada jurisdicionado e do objeto a ser licitado.

Deve-se ressaltar que eventual escolha pela licitação por lote único deverá estar expressamente justificada no processo administrativo da licitação.

O segundo questionamento é respondido de maneira objetiva pela própria Lei de Licitações. 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.

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”.

Deveras, a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço contratado é exigência imposta pela legislação sem qualquer condicionante ou relativização.

Inclusive o dispositivo impõe 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).

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.

A existência de planilhas também é importante para facilitar a verificação de eventuais aumentos de custos e seu espectro de incidência em eventual reajuste.

A ausência de uma planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço contratado torna impossível identificar a vantajosidade da contratação e sua manutenção.

Ademais, tal acuro da exigência legal é fundamental para garantir maior transparência nas aquisições públicas, o que viabiliza e instrumenta o controle social e o controle externo.

Nesse sentido, destaco o opinativo ministerial ao apontar que "...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." (Parecer nº 357/19 – PGC, peça 16, fl. 4).

Nessa linha, observo que o caráter imprescindível da elaboração de planilhas detalhadas de custos tem sido reforçado por esta Corte em reiterados julgados, como demonstram as manifestações da SJB e da CGM. Destaco os Acórdãos nº 1246/19 – Segunda Câmara e nº 3197/16 – Pleno.

Pelo exposto, proponho o voto pelo conhecimento e resposta à consulta nos seguintes termos:

I - Apenas em circunstâncias específicas, de caráter técnico ou econômico, atinentes às peculiaridades do licitante, é possível autorizar a aglutinação de 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 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.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para conhecimento, e em seguida à Diretoria de Protocolo, para o encerramento e arquivamento.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto

do Relator, Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta à consulta nos seguintes termos:

I - apenas em circunstâncias específicas, de caráter técnico ou econômico, atinentes às peculiaridades do licitante, é possível autorizar a aglutinação de 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 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;

III - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para conhecimento, e em seguida à Diretoria de Protocolo, para o encerramento e arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 21 de maio de 2020 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

**TIAGO ALVAREZ PEDROSO**

**Relator**

**NESTOR BAPTISTA**

**Presidente**