

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS – IBRAOP

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB / COMITÊ OBRAS PÚBLICAS

PROC-IBR-RSU 018/2019
**Análise da escolha do modelo de contratação da disposição
final de rejeitos**

Primeira edição válida a partir de: ___/___/_____

www.ibraop.org.br

irbcontas.org.br

1. OBJETIVOS/JUSTIFICATIVAS

O procedimento tem por objetivo analisar a escolha da alternativa dentre os modelos contratuais para disposição final em aterros sanitários dos rejeitos provenientes da limpeza urbana e da coleta domiciliar.

A análise se faz necessária porque a alternativa escolhida deverá refletir o melhor benefício quanto aos aspectos técnicos, econômicos, ambientais, sociais, entre outros, uma vez que a escolha equivocada poderá levar ao sobrepreço ou superfaturamento durante a execução contratual.

2. EQUIPAMENTOS/INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS

-

3. PROCEDIMENTO

Os modelos de contratação/execução para disposição final em aterros sanitários dos rejeitos provenientes da limpeza urbana e da coleta domiciliar podem ser:

- Contratação para execução indireta (Lei de Licitações) do serviço de operação do aterro sanitário público – terceirização;
- Contratação para execução indireta (Lei de Licitações) do serviço de disposição final em aterro sanitário privado – terceirização;
- Operação por execução direta da Administração Pública de seu próprio aterro sanitário;
- Contratação por meio de Concessão (Parceria Público Privada – PPP – Lei Federal n.º 11.079/2004) para a construção/ampliação e operação do aterro;
- Contratação por meio de Concessão (Lei Federal n.º 8.987/1995) para a implantação e/ou operação do aterro, sendo cobrada tarifa diretamente dos usuários, por parte da Concessionária.

3.1 Contratação para execução indireta (Lei de Licitações) do serviço de operação do aterro sanitário público – terceirização

Neste modelo contratual, o aterro sanitário pertence à Administração Pública que contrata um terceiro para a prestação do serviço de operação do aterro.

Caso o objeto do contrato inclua a ampliação do aterro/célula, a Equipe de Auditoria deverá verificar se os serviços de operação e ampliação foram orçados em itens distintos, de forma a serem medidos e remunerados separadamente. Consideram-se serviços de ampliação: terraplenagem para abertura de novas células, impermeabilização e instalação de sistema de drenagem em novas áreas, entre outros. Tais serviços deverão ser medidos e remunerados separadamente, apenas quando de sua execução.

Os requisitos de projeto/termo de referência para contratação do serviço de operação de aterro estão descritos na tabela 6.5 da OT 007/2018 - Ibraop - Projeto de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Para os serviços que constituem a ampliação do aterro podem ser usados os requisitos constantes da tabela 6.4 da mesma OT 007/2018.

3.2 Contratação para execução indireta (Lei de Licitações) do serviço de disposição final em aterro sanitário privado – terceirização

Neste modelo, a Administração Pública contrata um aterro sanitário privado para a prestação do serviço de disposição final de rejeitos.

A Equipe de Auditoria deverá observar:

a) Quando houver somente um aterro viável:

- A contratação do serviço de disposição final de rejeitos pode ser feita por meio de inexigibilidade, com a devida justificativa, quando comprovada a inviabilidade de competição;

- A licitação do serviço de transporte e disposição final não poderá ser realizada em um único lote, pois restringirá a participação de empresas capacitadas para o transporte, mas que não possuem aterro sanitário.

b) Quando houver mais de um aterro sanitário viável para a contratação dos serviços de transporte e disposição final, deverá ser realizado estudo no sentido de verificar a necessidade de parcelamento dos serviços ou sua aglutinação, comprovando-se a vantagem econômica do modelo escolhido, notadamente em função da distância/tempo de transporte.

No caso de parcelamento, separando a disposição final e o transporte, pode existir o risco de o conjunto dos serviços ficar mais oneroso, como por exemplo: o aterro mais distante oferece o menor custo de disposição final, porém o custo transporte para este aterro poderá não compensar essa opção.

Os requisitos de projeto/termo de referência para contratação de transporte pós transbordo estão descritos na tabela 6.6 da OT 007/2018 - Ibraop - Projeto de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

3.3 Operação por execução direta da Administração Pública de seu próprio aterro sanitário

Ocorre quando a Administração Pública opera o aterro sanitário, tendo responsabilidade direta por sua operação e gerenciamento. Nesse caso, pode haver, por exemplo, locação de máquinas, aquisição de equipamentos, utilização de mão de obra própria ou contratação de serviços com fornecimento de mão de obra nas hipóteses previstas em lei, aquisição de insumos ou mesmo contratação de serviços relacionados à operação, como por exemplo, sistemas de monitoramento das águas subterrâneas, instalação de manta para impermeabilização, quando da ampliação do aterro/célula. A responsabilidade técnica (ART) pela operação do aterro deve ser de um servidor da Administração Pública.

O item 3.1 difere do item 3.3, pois, há contratação do serviço de operação como um todo, cabendo o gerenciamento à empresa contratada e não à Administração, que apenas fiscalizará o serviço. Desta forma, a Equipe de Auditoria deverá verificar se há justificativa técnica-econômica-financeira na contratação de serviços para a operação do aterro pela Administração Pública de forma direta.

Os requisitos de projeto/termo de referência para contratação do serviço de operação de aterro estão descritos na tabela 6.5 da OT 007/2018 - Ibraop - Projeto de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Para os serviços que constituem a ampliação do aterro podem ser usados os requisitos constantes da tabela 6.4 da mesma OT 007/2018.

3.4 Justificativa técnica-econômica-financeira dos itens 3.1, 3.2 e 3.3

A Equipe de Auditoria deverá verificar se a Administração Pública apresentou a justificativa que embasou o modelo de contratação adotado, demonstrando o melhor benefício quanto aos aspectos técnicos, econômicos, ambientais, sociais, entre outros.

Os aspectos que embasaram o modelo de contratação adotado podem ser:

- existência/ausência de equipamento e/ou mão de obra especializada própria para execução direta ou terceirização da operação do Aterro Sanitário Municipal;
- comparação de viabilidades econômicas, técnicas e ambientais entre a ampliação do aterro sanitário municipal existente e o transporte e disposição final para Aterros Sanitários privados da região;

3.5 Contratação por meio de Concessão (Parceria Público Privada – PPP – Lei Federal n.º 11.079/2004) para a construção/ampliação e operação do aterro

Neste modelo, a Administração Pública contrata, por meio de Parceria Público Privada – PPP, com base na Lei Federal n.º 11.079/2004, a construção/ampliação e operação do aterro sanitário.

A Equipe de Auditoria deverá observar que:

- É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada: que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.
- Toda a PPP deverá ser precedida de um estudo de viabilidade, vinculado ao Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, demonstrando projeção de demanda, prazos, investimentos, despesas de custeio, fontes de receita, todos demonstrados em um fluxo de caixa, que apresente a viabilidade da Parceria Público Privada, por meio da TIR, VPL, payback, entre outros. Além disso, deve ser demonstrada a matriz de riscos (risco para a Administração ou concessionária), bem como os indicadores de desempenho e metas, entre outros aspectos.
- A inclusão de outros serviços de limpeza urbana e/ou manejo resíduos sólidos, além da implantação e operação do aterro sanitário, no objeto da PPP, deverá ser motivada em estudo de viabilidade com a demonstração dos cenários possíveis.
- O estudo de viabilidade, prévio à licitação, deverá ser elaborado pela própria Administração ou contratado, ou ainda advindo de um Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI ou Manifestação de Interesse Privado – MIP, na qual terceiros apresentam estudos, que serão ressarcidos pela empresa vencedora da licitação da PPP.

3.6 Contratação por meio de Concessão (Lei Federal n.º 8.987/1995) para a implantação e/ou operação do aterro, sendo cobrada tarifa diretamente dos usuários, por parte da Concessionária

Neste modelo contratual, a Administração Pública contrata, por meio de Concessão, com base na Lei Federal n.º 8.987/1995, a implantação e/ou operação do aterro, sendo cobrada tarifa diretamente dos usuários, por parte da Concessionária.

A Equipe de Auditoria deverá observar que:

- Toda a Concessão deverá ser precedida de um estudo de viabilidade, vinculado ao Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, demonstrando projeção de demanda, prazos, investimentos, despesas de custeio, fontes de receita, todos demonstrados em um fluxo de caixa, que apresente a viabilidade da

Concessão, por meio da TIR, VPL, *payback*, entre outros. Além disso, deve ser demonstrada a matriz de riscos (risco para a Administração ou concessionária), bem como os indicadores de desempenho e metas, entre outros aspectos.

- A inclusão de outros serviços de limpeza urbana e/ou manejo resíduos sólidos, além da implantação e operação do aterro sanitário, no objeto da Concessão, deverá ser motivada em estudo de viabilidade com a demonstração dos cenários possíveis.

- O estudo de viabilidade, prévio à licitação, deverá ser elaborado pela própria Administração ou contratado, ou ainda advindo de um Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI ou Manifestação de Interesse Privado – MIP, na qual terceiros apresentam estudos, que serão ressarcidos pela empresa vencedora da licitação da Concessão.

3.7 Justificativa para modelo de contratação

A Equipe de Auditoria deverá verificar se a Administração Pública apresentou estudo contemplando a avaliação dos diversos modelos contratuais, a justificativa do modelo contratual escolhido, demonstrando suas vantagens sociais, ambientais e econômicas no curto, médio e longo prazos e ainda o modelo de gestão, definindo a abrangência das atividades e serviços que deverão ficar a cargo do contratado.

4. POSSÍVEIS ACHADOS DE AUDITORIA

a) Pagamento e/ou liquidação irregular da despesa, com ou sem dano ao Erário: por medição/pagamento por serviços em quantidade e/ou qualidade inferior ao contratado/medido, ou ainda pagamento antecipado de serviços, contrariando os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64.

b) Ausência de fundamentação para a escolha do modelo contratual: ausência de fundamentação que embasou o modelo de contratação adotado, demonstrando o melhor benefício quanto aos aspectos técnicos, econômicos, ambientais, sociais, entre outros, contrariando os princípios da Administração Pública, tais como eficiência, economicidade e motivação dos atos administrativos, conforme o disposto no art. 6º inciso IX da Lei nº 8666/93, art. 1º, Parágrafo Único c/c art. 3º, inciso II da Lei nº 10.520/02, alínea a, inciso I do art. 10º da Lei nº 11.079/04 ou incisos IX e XV do art. 18 da Lei nº 8.987/1995.

c) Ausência de parcelamento do objeto: objeto não parcelado que levou à redução da competitividade do certame (art. 23, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93).

d) Sobrepreço por escolha inadequada do modelo: sobrepreço em função de escolha equivocada do modelo de contratação adotado, demonstrando que não se identificou o melhor benefício quanto aos aspectos técnicos, econômicos, ambientais, sociais, entre outros, contrariando os princípios da Administração Pública, tais como eficiência e economicidade (art. 6º, inciso IX, alínea f; c/c art. 7º, § 2º, inciso II; c/c art. 7º, § 4º; c/c art. 3º, *caput*; Lei Federal nº 8.666/93, alínea a, inciso I c/c inciso II, III e § 4º do art. 10º da Lei nº 11.079/04 ou incisos IX e XV do art. 18 da Lei nº 8.987/1995).

e) Superfaturamento por escolha inadequada do modelo: superfaturamento em função de escolha equivocada do modelo de contratação adotado, demonstrando que não se identificou o melhor benefício quanto aos aspectos técnicos, econômicos, ambientais, sociais, entre outros, contrariando os princípios da Administração Pública, tais como eficiência e economicidade, contrariando o art. 6º, inciso IX, alínea f; c/c art. 7º, § 2º, inciso II; c/c art. 7º, § 4º; c/c art. 3º, *caput* da Lei Federal nº 8.666/93, alínea a, inciso I c/c inciso II, III e § 4º do art. 10º da Lei nº 11.079/04 ou incisos IX e XV do art. 18 da Lei nº 8.987/1995).

5. DOCUMENTOS PARA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Cópia dos seguintes documentos:

- a) Projetos/Termo de Referência;
- b) Edital;
- c) Processo licitatório;
- d) Orçamento básico;
- e) Composições unitárias;
- f) Justificativas;
- g) Estudo de viabilidade completo;
- h) Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- i) Planilhas e propostas apresentadas;
- j) Fluxos de caixa.

6. NORMAS TÉCNICAS RELACIONADAS

- OT 007/2018 - Ibraop - Projeto de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.