
PROCESSO N.º 862.581
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE FRUTAL
REPRESENTANTE: JOSÉ ADÃO DA SILVA – PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE FRUTAL

1 INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Representação formalizada pelo Sr. José Adão da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Frutal à época, acerca de irregularidades na contratação decorrente da Concorrência Pública n.º 001/2011, cujo objetivo foi a contratação de empresa especializada na execução dos serviços de limpeza pública, incluindo o fornecimento de equipamentos, mão de obra e demais insumos.

Em análise das defesas apresentadas às fls. 3058/3343, esta Coordenadoria emitiu relatório entendendo pela manutenção das irregularidades apuradas na Auditoria Extraordinária realizada no Município no tocante a:

- a) Ausência de boletins de medição, dos comprovantes de pesagem e do Diário de Obra, por contrariar a Instrução Normativa n.º 09/2003 do TCEMG.
- b) Falta de alimentação dos dados referentes às licitações de obras e serviços de engenharia no sistema Geo-Obras, por contrariar a Instrução Normativa n.º 06/2013 do TCEMG.
- c) Dano ao erário apurado por sobrepreço nos serviços contratados no valor de R\$ 1.888.361,65.
- d) Subjetividade dos critérios para atribuição de notas (pesos) aos planos de trabalho apresentados pelos licitantes, na forma definida no edital.
- e) Contratação com sobrepreço.

Outrossim, recomendou a citação da empresa QUEBEC CONSTRUÇÕES E TECNOLOGIA LTDA., para que, querendo, se manifestasse quanto ao dano ao erário apurado por sobrepreço nos serviços contratados.

O Ministério Público de Contas se manifestou às fls. 3354/3354v, recomendado a citação da empresa QUEBEC CONSTRUÇÕES E TECNOLOGIA LTDA.

O Relator determinou a citação da empresa contratada para a execução dos serviços à fl. 3355.

A empresa QUEBEC CONSTRUÇÕES E TECNOLOGIA LTDA. se manifestou às fls. 3359/3372.

Os autos retornaram à Coordenaria para análise da manifestação da empresa contratada para execução dos serviços de limpeza urbana no Município de Frutal no período de 2012 a 2016.

É o relatório.

2 ANÁLISE DA DEFESA ÀS IRREGULARIDADES APONTADAS

2.1 Sobrepreço na composição de custos unitários referente ao serviço de coleta de resíduos sólidos (fls. 3361/3366)

2.1.1 Alegações da Defendente

A defendente alega que os valores apresentados em sua proposta estão dentro do valor de mercado e as quantidades dos insumos apresentados estão em consonância com o edital e com a execução dos serviços.

A defendente traz em sua peça uma pesquisa de preços da Tabela SINAPI de julho de 2011 em que compara os preços de equipamentos e mão de obra que, no seu entender, seriam compatíveis com o objeto do contrato.

De acordo com a defendente, os custos diretos para os serviços de coleta de resíduos sólidos envolvem:

- 02 caminhões compactadores com capacidade mínima de 12 m³;
- 01 veículo tipo pick-up;
- 01 veículo utilitário;
- 02 motoristas diurnos;
- 02 motoristas noturnos;
- 06 coletores diurnos;
- 06 coletores noturnos;
- 01 encarregado;
- Reservas técnicas de operários e equipamentos.

A defendente alega que o caminhão compactador possui similaridade com o item caminhão basculante do SINAPI (código 6256), e que os coletores podem ser comparados com o item auxiliar de serviços gerais do SINAPI.

De acordo com a Defendente, o custo direto, somente com caminhões, motoristas e mão de obra operacional de coleta totaliza R\$ 101.210,23, sem considerar os custos com veículos de apoio, encarregado e taxa de BDI. Ao incidir os demais custos associados e BDI, a empresa QUEBEC AMBIENTAL afirma que o custo direto para a execução mensal do serviço de coleta de resíduos sólidos em Frutal é de R\$ 140.692,88, o que resulta em um valor de R\$ 203,31 por tonelada de resíduo coletada e transportada, ratificando a compatibilidade do preço de R\$ 149,30 firmado no contrato.

2.1.2 Análise

De início é preciso destacar que as premissas utilizadas pela Defendente para fundamentar sua tese estão equivocadas. A Defendente compara insumos distintos para justificar os seus preços. Nesse sentido, não há qualquer similaridade entre o caminhão

basculante do SINAPI com caminhões coletores compactadores, bem como dos auxiliares de serviços gerais com coletores de resíduos sólidos urbanos.

É importante destacar que a Defendente computou, de maneira equivocada, veículos e encarregado como custo direto associado à coleta de resíduos. Vejamos a definição conceitual de Custo Direto:

*É a parte do custo do serviço que **depende diretamente da quantidade de bens produzidos**, ou seja, pode ser **facilmente vinculada à execução de determinado bem ou serviço**. Por esse motivo, guarda **relação proporcional ao quantitativo produzido**¹. (g.n.)*

Nesse sentido, observe que um, dois ou dez encarregados não aumentarão a quantidade de resíduos coletados, assim como também o número de veículos utilitários. Dessa forma, são custos que não guardam relação proporcional à quantidade de serviço produzido.

Agora vejamos o que doutrina André Pachioni Baeta acerca da composição da Administração Local:

*Abrange toda a mão de obra indireta e apoio à mão de obra indireta (engenheiros, mestre de obras, **encarregados**, secretárias, motoristas, almoxarifes, técnicos em segurança do trabalho, apontadores, apropriadores de custos etc.).*

*Também considera o custo com **veículos de fiscalização**, equipamentos de proteção individual e coletivo, transporte e alimentação dos trabalhadores, telefone, energia elétrica e materiais de consumo, computadores, mobiliário e demais equipamentos administrativos do canteiro (apenas a depreciação)². (g.n.)*

Logo, os custos com encarregados e veículos utilitários deveriam ser considerados na parcela de Administração Local, vez que não guardam proporção com o quantitativo de resíduos coletados.

¹ Altounian, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização**. 5ª ed., Fórum, 2015. p. 76.

² BAETA, A. P. **Orçamento e Controle de Preços de Obras Públicas**. 1ª ed. São Paulo: PINI, 2012. pg. 199.

Dada a complexidade da matéria, esta Coordenadoria entendeu pertinente a realização de novo cálculo do preço de referência da coleta de resíduos sólidos urbanos, considerando dados constantes dos autos, estimativas e cotações. Os procedimentos de cálculo adotados seguiram as recomendações do Instituto Brasileiro de Obras Públicas (IBRAOP), que são procedimentos referendados e adequados para a análise dos serviços em tela. Os procedimentos utilizados foram:

- Análise do Orçamento da Coleta Domiciliar – custos fixos de veículos e equipamentos - PROC-IBR-RSU 004/2017;
- Análise de Orçamento do Serviço de Coleta de RSD – Custos Variáveis de Veículos e Equipamentos - PROC-IBR-RSU 005/2017;
- Análise de Orçamento do Serviço de Coleta Domiciliar – Custos de Equipes de Coleta – PROC-IBR-RSU 006/2017;
- Análise do BDI para Serviços de Limpeza Urbana PROC-IBR-RSU 008/2017;
- Análise de Orçamento do Serviço de Coleta de RSD – Preço Total – PROC-IBR-RSU 009/2018;

A taxa de BDI utilizada foi a mesma da proposta vencedora (fl. 3274).

Os preços de referência obtidos por esta Unidade Técnica são apresentados, de forma sintética, no Quadro 1. Esses custos não consideram a Administração Local para execução do serviço.

Quadro 1: Resumo do cálculo do custo para coleta e transporte de resíduos.

CUSTO DIRETO COM MÃO DE OBRA (mensal)		Data base:
		jul/11
DESCRIÇÃO	UNID.	VALOR
Produção de RSU	t/mês	692,00
Capacidade da caçamba	m³	12
Distância Média Percorrida mensal	km/mês	7.999
Número de caminhões com reserva técnica-quantidade	unid.	3
Número de motoristas com reserva técnica-quantidade	unid.	6
Número de coletores com reserva técnica-quantidade	unid.	14
Capacidade preenchimento da caçamba	%	70%
Custo com Motorista com reserva técnica-quantidade	Reais	R\$11.787,67
Custo com Coletores com reserva técnica-quantidade	Reais	R\$26.860,98
Custo Direto com mão de obra, com reserva técnica	CDMO	R\$38.648,65

CUSTO DIRETO COM EQUIPAMENTOS E VEÍCULOS (mensal)		Data base:
		jul/11
DESCRIÇÃO	UNID.	VALOR
Custo com combustível	Reais	R\$7.038,94
Custo com Lubrificação, troca de óleo e filtro	Reais	R\$703,89
Custo com Pneus e Recauchutagem	Reais	R\$1.498,33
Custo com Manutenção e lavagem	Reais	R\$6.028,59
CUSTO DIRETO VARIÁVEL (mensal)	CVEV	R\$15.269,75
Custo com Depreciação	Reais	R\$6.263,19
Custo com Capital	Reais	R\$3.207,83
Custo com Licenciamento, Seguro e IPVA	Reais	R\$341,98
CUSTO DIRETO FIXO (mensal)	CFEV	R\$9.813,00
Custo Direto com equipamentos e veículos (Operacional), com reserva técnica	CDEV	R\$25.082,75

CUSTO DIRETO TOTAL MENSAL (MÃO DE OBRA + OPERACIONAL)	CDT= CDMO+CDEV	R\$63.731,40
--	-----------------------	---------------------

CUSTO DIRETO TOTAL UNITÁRIO	t/mês	R\$92,10
------------------------------------	-------	-----------------

PREÇO UNITÁRIO	BDI=	20,09%	t/mês	R\$110,60
-----------------------	------	---------------	-------	------------------

Observa-se que o preço unitário calculado seguindo os procedimentos do IBRAOP foi de R\$ 110,60 por tonelada de resíduo coletada e transportada.

2.2 Sobrepreço na composição de custos unitários referente ao serviço equipe padrão

2.2.1 Alegações da Defendente

A Defendente alega que apresentou, ainda na proposta de preços, a composição detalhada de todos os preços relacionados ao objeto. Ademais, aduz que, a fim de desmitificar sobre a possível existência de inconformidade nos valores unitários propostos e um possível superfaturamento, fora feita uma pesquisa à Tabela do SINAPI (jul/2011), aplicando-se as quantidades por hora prevista em edital quanto aos serviços de coleta de resíduos.

A Defendente apresenta a comparação com preços do SINAPI e conclui que os custos do serviço seriam de R\$ 119.365,38, o que ratificaria os valores adotados pela Administração Pública e da proposta vencedora.

2.2.2 Análise

A Defendente apresentou, mais uma vez, composições de custos que não refletem os serviços contratados para justificar os preços contratados, sendo incompatíveis. Após análise das composições detalhadas às fls. 3366/3372, esta Unidade Técnica constatou os seguintes equívocos:

- a) A composição de custos para caminhão basculante trucado (fl. 3368) considera apenas a hora produtiva de operação do equipamento, desprezando os custos com horas improdutivas. Ora, é impossível que qualquer equipamento opere a todo o tempo de disponibilidade, uma vez que existem paradas por diversos motivos, como por atividades laborais dos operadores, chuvas, paradas de manutenção, e o tempo em que o caminhão fica parado sendo carregado, tempo este em que não é consumido combustível e pneus.

Nesse sentido, Aldo Dórea³ doutrina que:

Deslocamentos da máquina de uma posição para outra, pequenos reparos de campo, remoção de obstáculos, espera por outros equipamentos, más condições meteorológicas, pausa para lubrificação, descanso do operador e interrupções para receber instruções, dentre outros aspectos, concorrem para que o equipamento não consiga trabalhar integralmente os 60 minutos de uma hora.

(...)

Logicamente, a eficiência representa uma média, o mesmo percentual não ocorrendo durante todas as horas. Em tese, um equipamento pode atingir quase 100% de eficiência durante algumas horas, mas logo depois ficar atolado e ter sua eficiência reduzida a 10% ou até mesmo a zero.

Importante frisar que o custo de hora improdutiva é cerca de 1/3 do custo horário produtivo.

- b) De acordo com a composição apresentada pela defendente para a operação com caminhão basculante, observa-se a indicação de consumo de 36,72 L de óleo diesel por hora. Se considerarmos o mesmo consumo utilizado para os caminhões compactadores (2,5 km/L), que é um valor conservador para o tipo de serviço realizado pelos caminhões basculantes, significa que o caminhão da composição percorre a distância de 91,8 km em uma hora de operação, ou 672,89 km em um dia de operação. Os três caminhões juntos percorrem 2.018,68 km por dia, o equivalente a mais de uma viagem e meia de ida e volta de Frutal para Belo Horizonte em um dia. Ademais, a velocidade média (91,8 km/h) é totalmente incompatível com o serviço de coleta de resíduos.

Da forma apresentada, os custos apenas com óleo diesel dos caminhões basculantes da equipe padrão somam R\$ 37.922,96 por mês, o que

³ Matos, Aldo D. **Como preparar orçamentos de obras**. 2ª ed. São Paulo: PINI, 2014. pg. 147.

representa 539% do custo com combustível calculado para os caminhões coletores compactadores, que operam em dupla por dois turnos diários.

- c) As mesmas considerações dos itens 'a' e 'b' são feitas para o equipamento pá-carregadeira (fl. 3369).
- d) Analogamente aos serviços anteriores, o equipamento motocicleta Honda CG 125 consome 2 L de gasolina por hora. O consumo médio de combustível de uma motocicleta deste tipo é de 36 km/L, o que resulta em uma distância percorrida de 72 km por hora trabalhada ou 527,76 km por dia, totalmente incompatível com a finalidade do serviço e tamanho do município.

Diante de todo o exposto, resta claro que as composições apresentadas pela Defendente em sua peça não são compatíveis com os serviços contratados, tampouco contemplam parâmetros essenciais à correta orçamentação de equipamentos de transporte, como distâncias percorridas, velocidades médias, carga transportada, horas improdutivas etc. Com isso, esta Unidade Técnica opina pela rejeição dos argumentos de defesa e manutenção do dano ao erário calculado à fl 3040 (R\$ 74.114,92).

3 CONCLUSÃO

A Defendente apresentou composições de custos incompatíveis com os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos para justificar o sobrepreço apontado pela Unidade Técnica às fls. 3040 a 3041, além de associar custos com encarregados e veículos utilitários, que deveriam compor o item administração local, ao preço direto da coleta.

Em que pese a inadequação das composições apresentadas pela Defendente, esta Unidade Técnica, tendo em vista a complexidade do tema, entendeu pertinente o recálculo do preço de referência para coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, a partir de premissas conservadoras e considerando os procedimentos recomendados pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP). O resultado foi comparado ao preço da proposta vencedora, da empresa QUEBEC CONSTRUÇÕES E TECNOLOGIA

AMBIENTAL S.A, ambos sem a consideração da administração local. O resultado é apresentado no Quadro 1, que retifica o Quadro 12 das fls. 3040/3041 e demonstra o montante total de **R\$ 962.791,18** de superfaturamento decorrente do serviço de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos no período de abril de 2013 a agosto de 2016.

Quanto ao item “Equipe Padrão”, a Defendente apresentou composições inadequadas, com consumos excessivos de combustível para o tipo de serviço, além de considerar que os equipamentos operam a todo o tempo, desprezando a improdutividade, velocidades médias, cargas transportadas e distâncias percorridas. Assim, opina-se pela manutenção do dano ao erário calculado à fl 3040 (**R\$ 74.114,92**).

Destarte, conclui-se que o dano ao erário decorrente de sobrepreço no Contrato Administrativo n.º 157/2011 foi de **R\$ 1.036.906,10** em valores da época.

3.1 Proposta de Responsabilização

Com base no transcrito neste Relatório, esta Unidade Técnica opina pela responsabilização solidária da empresa QUEBEC CONSTRUÇÕES E TECNOLOGIA AMBIENTAL S.A., juntamente com os agentes públicos identificados nos relatórios às fls. 3345/3352 e 3028/3042v, para que ressarçam os cofres públicos da Prefeitura Municipal de Frutal. A responsabilização de particulares, no âmbito de processos de controle externo, está prevista no Incidente de Uniformização de Jurisprudência n.º 969.520 desta Casa:

“O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais tem, entre outras competências, a de responsabilizar, em processos de controle externo, particular que tiver dado causa a irregularidade da qual tenha resultado dano ao erário estadual ou a erário municipal.”

Ademais, a Lei Nacional 8.666/1993 estabelece que:

Art. 25 (...)

*§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se **comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. (g.n.)***

Importante ressaltar que a empresa contratada praticou preços superiores aos de mercado, não apresentando justificativa técnica adequada para tais valores, tampouco composições de custos compatíveis com o tipo de serviço executado. A Contratada incorreu em erro grave ao associar custos com veículos utilitários e encarregados diretamente ao quantitativo de resíduos coletados, além de desprezar aspectos fundamentais para o custo do item “Equipe Padrão”, o que ocasionou uma superestimativa de combustível e horas produtivas de equipamentos.

A conduta dos responsáveis pelo contrato e da empresa contratada ensejou o superfaturamento ora apontado.

Belo Horizonte, 20 de março de 2020.



Douglas Emanuel Nascimento de Oliveira

TC-NS-14 – Analista de Controle Externo

Matrícula: 3274-1

PROCESSO N.º 862.581
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE FRUTAL
REPRESENTANTE: JOSÉ ADÃO DA SILVA – PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE FRUTAL

4 INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Representação formalizada pelo Sr. José Adão da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Frutal à época, acerca de irregularidades na contratação decorrente da Concorrência Pública n.º 001/2011, cujo objetivo foi a contratação de empresa especializada na execução dos serviços de limpeza pública, incluindo o fornecimento de equipamentos, mão de obra e demais insumos.

Manifesto de acordo com as fls. _____ a _____ deste relatório.

Encaminho os autos ao Ministério Público de Contas.

Belo Horizonte, 20 de março de 2020.

Valéria Conceição Chiaretti Ferro
Coordenadoria da 1ª CFOSE -TC 2518-3