



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



PROCESSO Nº: 1.092.230
NATUREZA: DENÚNCIA
DENUNCIANTE: ALINE MARQUES DE OLIVEIRA
ÓRGÃO/ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI
ANO DE REFERÊNCIA: 2020
PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 36/2020

1. INTRODUÇÃO

O processo trata de denúncia apresentada por Aline Marques de Oliveira, relativa ao Pregão Eletrônico nº 36/2020 (PE nº 36/2020), Processo Licitatório nº 61/2020, realizado pelo município de Teófilo Otoni. Tal licitação teve como objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de limpeza urbana e multitarefa.

Em síntese, a denunciante alegou a ocorrência das seguintes falhas no referido processo (peça nº 2 do SGAP):

- Irregularidade da vedação à participação de empresas em recuperação judicial;
- Irregularidade da exigibilidade do balanço patrimonial do exercício anterior;
- Irregularidade da exigência desarrazoada de quantitativo mínimo específico;
- Irregularidade da exigência de índices de liquidez sem a devida justificativa.

A denunciante solicitou a suspensão cautelar da licitação para adequação do edital.

A documentação foi recebida como denúncia pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) no dia 23 de junho de 2020 (peça nº 12 do SGAP).

Em 08 de julho de 2021, o Conselheiro Relator se manifestou (peça nº 4 do SGAP) pelo indeferimento do pedido de suspensão do certame, tendo em vista não ter vislumbrado a ocorrência das irregularidades citadas pela denunciante. Solicitou, também, o encaminhamento dos autos para o Ministério Público de Contas (MPC).



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



O MPC se manifestou (peça nº 19 do SGAP) pelo encaminhamento dos autos para a 2ª Coordenadoria de Obras e Serviços de Engenharia (2ª CFOSE), para que se manifestasse quanto aos aspectos de sua competência.

O Conselheiro Relator encaminhou os autos para manifestação técnica da 2ª CFOSE.

2. ANÁLISE INICIAL

2.1. Apontamento

Irregularidade da vedação à participação de empresas em recuperação judicial.

2.1.1. Alegações do denunciante

A denunciante alegou que a cláusula 6.2.4 do edital do PE nº 36/2020 (fl. 3 da peça nº 10 do SGAP) que proíbe a participação de empresas que estejam em recuperação judicial seria irregular.

Alegou que a própria natureza da recuperação judicial, definida no artigo 47 da Lei nº 11.101/2005, tem como objetivo a manutenção da atividade empresarial das empresas que passam por dificuldades financeiras, desde que cumpridos certos requisitos. Dessa forma, não faria sentido impedi-las de contratar com a Administração Pública. Inclusive, o inciso II do artigo nº 52 da mesma lei corroboraria essa interpretação.

Trouxe a AREsp nº 309.867, do Superior Tribunal de Justiça, para embasar esse entendimento.

Alegou, ainda, que, por não estar prevista no rol exaustivo do artigo 31 da Lei n. 8.666/1993, essa exigência de apresentação de certidão negativa de recuperação judicial seria irregular.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



Por fim, trouxe como exemplo o Processo Licitatório nº 05/2020, Pregão Eletrônico nº 06/2020, do TCE-MG, como exemplo de edital que veda apenas a participação de empresas com a falência decretada, e não daquelas em recuperação judicial.

Ao final, cita que o item 13.6.3 a.1 do edital (fl. 10 da peça nº 10 do SGAP) traria a possibilidade de habilitação de empresas em recuperação judicial que apresentassem o plano de recuperação judicial devidamente homologado. No entanto, ressalta que esse item não seria suficiente, pois o item 6.2.4 já vedaria a participação das referidas empresas e que o uso da expressão “poderá” no item 13.6.3 a.1 traria margem de subjetividade à decisão da Administração.

2.1.2. Análise do apontamento

De fato, toda a argumentação trazida pela denunciante está de acordo com a previsão da legislação e da jurisprudência sobre o tema, notadamente com a Lei nº 11.101/2005, que regula a recuperação judicial.

As decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) são no sentido de que é possível exigir a apresentação de certidão negativa de recuperação judicial, cabendo a Administração diligenciar sobre o status desse processo de recuperação, sendo possível a participação das empresas que possuam plano de recuperação homologado, como no acórdão nº 2265/2020:

A certidão negativa de recuperação judicial é exigível por força do art. 31, inciso II, da Lei 8.666/1993, porém a apresentação de certidão positiva não implica a imediata inabilitação da licitante, cabendo ao pregoeiro ou à comissão de licitação diligenciar no sentido de aferir se a empresa já teve seu plano de recuperação concedido ou homologado judicialmente (Lei 11.101/2005).

No mesmo sentido vai o acórdão nº 1201/2020, também do TCU.

No entanto, conforme destacado pela própria licitante, a Administração previu no item 13.6.3 a.1 do edital exatamente essa possibilidade destacada pelo TCU, conforme trecho extraído do instrumento convocatório em análise:



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



a.1) A licitante que estiver com a Certidão Positiva de Recuperação Judicial ou Extrajudicial, se apresentar o plano de recuperação da empresa devidamente aprovado e homologado judicialmente, nos termos do art. 58, da Lei nº. 11.101/2005, poderá ser considerada habilitada, desde que demonstre e cumpra com todos os demais requisitos de habilitação exigidos neste edital.

Na realidade o que ocorreu é o que o item 6.2.4 do edital deveria ser interpretado de forma conjunta com o item 13.6.3.a.1, ou seja, empresas em recuperação judicial poderiam participar do certame, mesmo com Certidão Positiva de Recuperação Judicial, desde que comprovassem a aprovação e homologação judicial do plano de recuperação.

A redação do edital de fato ficou confusa, podendo levar a interpretações dúbias, de modo que se recomenda que a Administração exclua da lista de impedidos em participar das licitações (item 6.2.4 do edital) as empresas em recuperação judicial e extrajudicial.

Embora tenha havido confusão na redação, o item 13.6.3.a.1 acaba por permitir a participação das empresas em recuperação judicial no certame, não se vislumbrando restrição à competitividade do certame.

A Administração esclareceu esse ponto no julgamento da impugnação impetrada pela mesma denunciante ao longo do processo licitatório (fls. 2/3 da peça nº 3 do SGAP).

2.1.3. Conclusão

Esta Unidade Técnica opina pela improcedência desse apontamento, ou seja, por não ter havido a alegada restrição à competitividade no certame, já que o item 13.6.3.a.1 permitiu a participação de empresas em recuperação judicial na licitação, desde que fossem cumpridos determinados requisitos.

2.2. Apontamento

Irregularidade da exigibilidade do balanço patrimonial do exercício anterior.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



2.2.1. Alegações do denunciante

A denunciante alegou que a cláusula 13.6.3.b do edital do PE nº 36/2020 (fl. 10 da peça nº 10 do SGAP) que exige a apresentação do Balanço Patrimonial (BP) e das Demonstrações Contábeis (DC's) do último exercício social seria irregular.

A denunciante trouxe o artigo nº 1078 do Código Civil, o qual define um prazo de 4 meses para reunião da Assembleia dos sócios que trata do BP e das DC's. Segundo a denunciante, o BP e as DC's exigidas pela Administração seriam as do ano de 2019, visto que o edital tem como data 09 de junho de 2020.

Em um ano normal, tal exigência seria razoável. No entanto, tendo em vista a pandemia do Covid-19, foi editada a Medida Provisória nº 931/2020, que, em seu artigo 4º, estendeu esse prazo para 7 meses, ou seja, até 31 de julho de 2020. Dessa forma, como na data da licitação o prazo para apresentação do BP e das DC's não havia vencido, não se poderia exigir que as mesmas fossem de 2019, mas sim de 2018.

2.2.2. Análise do apontamento

O item 13.6.3.b do edital citado pelo denunciante possui a seguinte redação:

b) Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis do último exercício social, **já exigíveis e apresentados na forma da lei**, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios. O balanço patrimonial e as demonstrações contábeis deverão estar assinados por contador ou outro profissional equivalente, devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade. (grifo nosso)

Observa-se que em nenhum momento o edital trouxe a exigência de apresentação das demonstrações contábeis do ano de 2019. A exigência é de que sejam apresentados o BP e as DC's do último exercício social, os quais já devem ser exigíveis e terem sido apresentados na forma da lei. Ou seja, fica claro que as leis sobre o tema serão respeitadas, o que inclui a Medida Provisória nº 931/2020.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



Pela leitura do Edital, conclui-se que, para as licitantes que já estejam com o BP e as DC's do ano de 2019 aprovadas, estes deverão ser apresentados. Para aquelas que não tenham aprovado tais documentos relativos ao ano de 2019, e ainda estejam dentro do prazo legal para tal aprovação, serão exigíveis o BP e as DC's do exercício social anterior (2018).

A redação do item 13.6.3.b é clara, não se vislumbrando restrição à competitividade do certame ou desrespeito à Medida Provisória nº 931/2020.

A Administração esclareceu esse ponto no julgamento da impugnação impetrada pela mesma denunciante ao longo do processo licitatório (fls. 3/4 da peça nº 3 do SGAP).

2.2.3. Conclusão

Esta Unidade Técnica opina pela improcedência desse apontamento, ou seja, por não ter havido a alegada restrição à competitividade do certame, já que o item 13.6.3.b permitiu que fossem apresentados os documentos contábeis do exercício social anterior de acordo com o prazo de apresentação e exigibilidade da legislação em vigor.

2.3. Apontamento

Irregularidade da exigência desarrazoada de quantitativo mínimo específico.

2.3.1. Alegações do denunciante

A denunciante alegou que a cláusula 13.6.4.b do edital do PE nº 36/2020 (fl. 11 da peça nº 10 do SGAP) que exige, para habilitação técnica, a apresentação de atestado que comprove a execução prévia de serviços similares ao do objeto (400.000 m² de capina, 17,4% do total licitado) seria restritiva.

A denunciante argumenta que a descrição do serviço seria demasiadamente específica, e que licitantes que apresentassem comprovação de execução de atividades similares ou até



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



superiores, poderiam ser desclassificadas por conta dessa especificidade. Cita como exemplo que a documentação exigida seria de capina em logradouros públicos, e que, dessa forma, seriam desclassificadas as empresas que apresentassem comprovação de capina em locais privados.

2.3.2. Análise do apontamento

O item 13.6.4.b do edital citado pelo denunciante possui a seguinte redação:

b) Comprovação através de Atestado(s) de Capacidade Técnica, acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico – CAT, expedida pelo CREA, fornecido(s) por pessoa jurídica **de** direito público ou privado, em nome da Licitante ou dos responsáveis técnicos que fazem parte do quadro permanente da licitante, que comprovem ter executado NO MÍNIMO:

b.1) Prestação de serviços de Capina em vias e logradouros públicos incluindo limpeza de terrenos – mínimo 400.000 m². (grifo nosso)

Observa-se que tal exigência buscar proteger a Administração contra empresas que eventualmente não possuam a experiência técnica necessária para a execução dos serviços licitados. Dessa forma, o que se busca é justamente comprovar a capacidade técnica das licitantes, comprovando que as mesmas já realizaram serviços similares. Tal exigência está de acordo com o artigo 30 da Lei nº 8.666/1993.

Tal exigência deve ser limitada aos serviços de maior relevância técnica e financeira, simultaneamente, de acordo com o artigo 30, parágrafo 2º da Lei nº 8.666/1993, e também com a jurisprudência dos Tribunais de Contas sobre o tema.

O serviço licitado é o multitarefa, englobando serviços diversos de limpeza e conservação. A capina mostra-se o serviço mais relevante tecnicamente e também financeiramente (a mão de obra de capina representa 75,67% do orçamento base da Prefeitura, fl. 37 da peça nº 10 do SGAP). Dessa forma, tal exigência também se encontra dentro da legislação.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



No que se refere a exigência de quantitativo mínimo para comprovação de capacidade técnico-operacional, o TCU tem mostrado entendimento de que a exigência de comprovação de valor superior a 50% (cinquenta por cento) do quantitativo previsto em contrato caracterizaria restrição à competitividade, sendo então vedada. É o que se pode extrair do seguinte trecho do acórdão 737/2012 do TCU:

É indevido o estabelecimento de número mínimo de atestados de capacidade técnica, bem como a fixação de quantitativo mínimo nesses atestados superior a 50% dos quantitativos dos bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação.

Na mesma linha vai o acórdão 1390/2010, também do TCU, que aponta que, em reiteradas oportunidades, o TCU reafirmou o entendimento de que se deve abster de estabelecer exigências excessivas, a exemplo da comprovação de experiência em percentual superior a 50% dos quantitativos do objeto licitado, vejamos:

Nesse sentido é a jurisprudência desta corte de contas, podendo ser citados como exemplo os acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004, 2.656/2007 e 2.215/2008, todos de Plenário, havendo neste último determinação que limita “as exigências de capacidade técnico-operacional aos mínimos necessários que garantam a qualificação técnica das empresas para a execução de cada contrato do empreendimento, devendo [a unidade jurisdicionada] abster-se de estabelecer exigências excessivas, que possam restringir indevidamente a competitividade dos certames, a exemplo da comprovação de experiência em percentual superior a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos a executar”.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) inclusive sumulou esse entendimento, abrindo flexibilidade para exigência de percentuais de até 60% (sessenta por cento) dos quantitativos a executar:

SÚMULA Nº 24 - Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.

Observa-se que a exigência do edital foi de comprovação de 400.000 m² de capina, o que corresponde a 17,24% do total licitado (2.320.000 m²). Dessa forma, novamente não houve desrespeito à legislação e à jurisprudência.

A denunciante alegou que tal exigência seria demasiadamente específica, podendo provocar a desclassificação de licitantes que apresentassem atestados similares ou até mesmo superiores. Trata-se de mera especulação da denunciante. A própria Lei nº 8.666/1993 prevê em seu artigo 30:

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

O edital em nenhum momento dispôs em sentido contrário à essa determinação da legislação e entende-se que não seria necessário constar uma cláusula específica sobre isso no edital. Aqui bastaria o julgamento objetivo da Administração quanto aos atestados apresentados, averiguando a sua compatibilidade ou não com os serviços licitados.

O exemplo citado pela denunciante está considerando a literalidade da escrita. O edital dispôs sobre a comprovação de execução prévia de 400.000 m² de “Capina em vias e logradouros públicos incluindo limpeza de terrenos” pois este é o nome do serviço que está sendo licitado. A execução de capina em outros locais, inclusive privados, possui similaridade suficiente para ser considerada para fins de comprovação de capacidade técnica. O próprio item 13.6.4.b, já apresentado, prevê a possibilidade de apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado para tal comprovação, o que torna a preocupação do denunciante infundada.

A redação do item 13.6.4.b é clara e de acordo com a legislação, não se vislumbrando restrição à competitividade do certame.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



A Administração esclareceu esse ponto no julgamento da impugnação impetrada pela mesma denunciante ao longo do processo licitatório (fls. 4/5 da peça nº 3 do SGAP).

2.3.3. Conclusão

Esta Unidade Técnica opina pela improcedência desse apontamento, ou seja, por não ter havido a alegada restrição à competitividade do certame, já que o item 13.6.4.b trouxe exigência de qualificação técnica compatível com a legislação vigente.

2.4. Apontamento

Irregularidade da exigência de índices de liquidez sem a devida justificativa.

2.4.1. Alegações do denunciante

A denunciante alegou que a cláusula 13.6.3.c do edital do PE nº 36/2020 (fls. 10/11 da peça nº 10 do SGAP) que exige a apresentação de índices de liquidez para comprovar a situação financeira das licitantes seria irregular, visto que não foi apresentada justificativa para tal, em desconformidade com o artigo 31, parágrafo 5º, da Lei nº 8.666/1993.

Trouxe a súmula nº 289 do Tribunal de Contas da União (TCU) para embasar sua argumentação.

Segundo a denunciante, tal exigência, sem justificativa, seria exagerada e prejudicaria a competitividade do certame, em contrariedade ao inciso I, do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Continua argumentando que, mesmo que conste justificativa no bojo do procedimento administrativo, ainda assim, tendo em vista o princípio da publicidade, seria essencial sua publicação no edital, permitindo que os licitantes que por ventura não concordassem com a justificativa pudessem se manifestar.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



2.4.2. Análise do apontamento

O item 13.6.3.c do edital citado pelo denunciante possui a seguinte redação:

c) Comprovação da boa situação econômico-financeira da empresa, conforme índices de Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral, extraídos das demonstrações financeiras do último exercício social ou do balanço patrimonial referente ao período de existência da sociedade recém-constituída, calculados conforme segue abaixo, sendo habilitadas as proponentes que alcançarem os índices relacionados abaixo:

ILG = Liquidez Geral – maior ou igual a 1,00;

ILC = Liquidez Corrente – maior ou igual a 1,00;

ISG = Solvência Geral – maior ou igual a 1,00.

A exigência de índices contábeis para comprovação de qualificação econômico-financeira das licitantes está devidamente prevista na legislação (Lei nº 8.666/1993, artigo 31), como mencionado pela própria denunciante:

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e **devidamente justificados no processo administrativo da licitação** que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Tal previsão é essencial para evitar a contratação de empresas em condições financeiras ruins, que podem trazer prejuízos para a Administração e para a população ao longo da execução dos serviços. Os três índices são usuais e foram exigidos em uma faixa razoável (maiores que 1). Ou seja, visam apenas, em resumo, comprovar que as empresas possuem ativos suficientes para arcar com os seus passivos.

A denunciante questiona a falta de justificativa para utilização de tais índices contábeis. De fato, não consta no edital tal justificativa. No entanto, conforme grifo na citada legislação, tal justificativa deve constar no processo administrativo da licitação e não no edital. Ou seja, deve-



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



se solicitar que a Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni apresente tal justificativa, caso conste do processo licitatório.

No entanto, mesmo que não haja tal justificativa, entende-se que se trata de irregularidade de caráter formal, que não provocou restrição à competitividade do certame, visto que as exigências são razoáveis e de acordo com a legislação.

A Administração esclareceu esse ponto no julgamento da impugnação impetrada pela mesma denunciante ao longo do processo licitatório (fls. 5/6 da peça nº 3 do SGAP).

2.4.3. Conclusão

Esta Unidade Técnica opina pela improcedência desse apontamento, ou seja, não há irregularidade na não apresentação de justificativa para os índices contábeis no edital, visto que a mesma pode constar do processo administrativo da licitação.

Deve-se solicitar que a Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni apresente tal justificativa, caso conste do processo licitatório.

No entanto, mesmo que não haja tal justificativa, entende-se que se trata de irregularidade de caráter formal, que não provocou restrição à competitividade do certame, visto que as exigências são razoáveis e de acordo com a legislação.

3. OUTROS APONTAMENTOS DA UNIDADE TÉCNICA

3.1. APONTAMENTO

Superdimensionamento das equipes de capina.

3.1.1. ANÁLISE DO APONTAMENTO

Foi realizada uma análise do orçamento apresentado pela Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni, bem como da sua memória de cálculo e composições de preço unitário (fls. 37/46 da peça nº 10 do SGAP). Observa-se que no orçamento (fl. 37 da peça nº 10 do SGAP), o item “Capinador” corresponde a R\$478.499,00/mês, o que corresponde a 75,67% do total licitado (R\$632.326,18/mês). Dessa forma, pela metodologia da curva ABC, conclui-se que esse é o item mais relevante financeiramente da licitação.

A tabela 1 resume os parâmetros utilizados para o dimensionamento dos capinadores pela Prefeitura de Teófilo Otoni, chegando a um total de 140 capinadores:

Tabela 1: Dimensionamento de capina - Teófilo Otoni

Dimensionamento Capina - Teófilo Otoni			
Item	Informação	Valor	Fonte
A	Comprimento das vias rurais e urbanas (m)	500.000,00	Fl. 37 da peça 10 do SGAP
B	Largura das vias rurais e urbanas (m)	2,20	Fl. 37 da peça 10 do SGAP
C	Área de capina em vias rurais e urbanas (m²)	1.100.000,00	AxB
D	Áreas públicas, praças e lotes (m²)	60.000,00	Fl. 37 da peça 10 do SGAP
E	Área total de capina	1.160.000,00	C+D
F	Frequência ao semestre	2	Fl. 37 da peça 10 do SGAP/TCM-GO
G	Área total de capina por semestre (m²)	2.320.000,00	ExF
H	Área total de capina por mês (m²)	386.666,67	G/6
I	Dias trabalhados por mês	21,25	Seg-sex, item 6.4 do termo de referência - fl. 25 da peça 10 do SGAP
J	Produtividade (m²/homem/dia)	130	Fl. 37 da peça 10 do SGAP
K	Quantidade de Homens	139,97	H/(I x J)

Entretanto, observam-se algumas divergências em relação aos parâmetros usualmente utilizados. A largura utilizada (1,10m de cada lado da via) é maior que do que a usualmente adotada, visto que o valor definido pela Administração pode corresponder a própria largura do passeio. No entanto, sabe-se que o serviço de capina não será executado em toda a área de passeio, sendo geralmente realizado apenas nas sarjetas. O “Manual para Análise de Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos” do Tribunal de Contas dos Municípios do



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



Estado de Goiás – TCM-GO reproduz o seguinte trecho do manual do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM):

Segundo o Manual do IBAM, quando não é efetuada varrição regular, ou quando chuvas carreiam detritos para logradouros, as sarjetas acumulam terra, onde em geral crescem mato e ervas daninhas.

Desse modo, tornam-se necessários **serviços de capina do mato e de raspagem da terra das sarjetas**, para restabelecer as condições de drenagem e evitar o mau aspecto das vias públicas.

A análise de fotos de algumas dessas ruas, retiradas do Google Street View (Apêndice A deste relatório), mostra que, de fato, não há porque considerar a largura do passeio como área a ser capinada, visto que não se observa vegetação na maior parte dele.

O “Manual para Análise de Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos” do TCM-GO também traz a seguinte recomendação para os casos de incerteza quanto à área de capina:

Quando não for fornecida a área de capinação, **pode-se estimar com base na extensão linear de sarjeta** fornecida para varrição, eliminando-se a região central do município que, em regra, é varrida diariamente e não acumula tanto mato ou terra. **A largura média a ser adotada é de 0,80m e a periodicidade a cada três meses.**

O mesmo manual traz a seguinte estimativa de produtividade no serviço de capina:

Quanto à produtividade do serviço, o livro “Lixo Municipal: Manual de Gerenciamento Integrado” aconselha utilizar uma **produtividade de 150m²/dia** para cada servidor

Utilizando a produtividade de 150m²/dia por funcionário estimada pelo TCM-GO, a frequência de capina de quatro vezes ao ano (duas vezes ao longo dos seis meses de contrato), definida pelo TCM-GO, e também adotada pelo município de Teófilo Otoni e a largura de 0,80m para cada lado da via (1,60m ao todo), também sugerida pelo TCM-GO, temos o seguinte dimensionamento na tabela 2:



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia



Tabela 2: Dimensionamento da equipe de capina- TCE-MG

Dimensionamento Capina - TCE-MG			
Item	Informação	Valor	Fonte
A	Comprimento das vias rurais e urbanas (m)	500.000,00	Fl. 37 da peça 10 do SGAP
B	Largura das vias rurais e urbanas (m)	1,60	TCM-GO
C	Área de capina em vias rurais e urbanas (m²)	800.000,00	AxB
D	Áreas públicas, praças e lotes (m²)	60.000,00	Fl. 37 da peça 10 do SGAP
E	Área total de capina	860.000,00	C+D
F	Frequência ao semestre	2	Fl. 37 da peça 10 do SGAP/TCM-GO
G	Área total de capina por semestre (m²)	1.720.000,00	ExF
H	Área total de capina por mês (m²)	286.666,67	G/6
I	Dias trabalhados por mês	21,25	Seg-sex, item 6.4 do termo de referência - fl. 25 da peça 10 do SGAP
J	Produtividade (m²/homem/dia)	150	TCM-GO
K	Quantidade de Homens	89,93	H/(I x J)

Observa-se que, pelos cálculos realizados com base em informações da própria Prefeitura e de manuais sobre o assunto, 90 homens seriam suficientes para realizar o serviço de capina no município de Teófilo Otoni. No entanto, a composição de preço unitário apresentada pela Prefeitura (fls. 37 da peça n 10 do SGAP) traz a necessidade de 140 capinadores. Ou seja, as equipes estariam superdimensionadas.

A partir desse novo dimensionamento, obteve-se o preço para os capinadores de R\$307.606,50 por mês, em oposição ao preço de R\$478.499,00 previsto no edital do PE nº 36/2020. A diferença a maior de R\$170.892,50 por mês poderia causar dano ao erário de R\$1.025.355,00, considerando o prazo de execução contratual de 6 meses, como mostrado na tabela:

Tabela 3: Cálculo da diferença de orçamento Teófilo Otoni x TCE-MG

Itens	Quant.	Custo Unit	BDI	Preço unit.	Total
Capinador - Orçado Teófilo Otoni - Mensal	140	R\$2.791,68	22,43%	R\$3.417,85	R\$478.499,00
Capinador - Orçado TCE-MG -Mensal	90	R\$2.791,68	22,43%	R\$3.417,85	R\$307.606,50
Diferença Mensal					R\$170.892,50
Diferença 6 meses					\$1.025.355,00

3.1.2. CONCLUSÃO

Esta Unidade Técnica opina, após análise da composição de preço unitário, do levantamento dos quantitativos e da memória de cálculo do item “Capinador”, pelo sobrepreço no orçamento de R\$170.892,50 por mês ou R\$1.025.355,00 por 6 meses de contrato para esse serviço.

Para justificar o quantitativo apresentado, a Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni deve ser intimada a apresentar:

- Lista das vias rurais urbanas com as suas respectivas extensões e larguras de capina, comprovando o total de 480.000m de vias urbanas e 20.000m de vias rurais, bem como a largura de 1,10m de capina em cada lado da via;
- Lista das áreas públicas, lotes e praças totalizando 60.000m² de área de capina;
- Memória de cálculo de produtividade (m²/homem/dia) adotada para capina e justificativa para adoção da largura de 1,10m de capina em cada lado da via.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Unidade Técnica manifesta-se

- Pela improcedência do apontamento 2.1, ou seja, por não ter havido a alegada restrição à competitividade do certame, já que o item 13.6.3.a.1 permitiu a participação de empresas em recuperação judicial na licitação, desde que fossem cumpridos determinados requisitos (item 2.1);
- Pela improcedência do apontamento 2.2, ou seja, por não ter havido a alegada restrição à competitividade do certame, já que o item 13.6.3.b permitiu que fossem apresentados os documentos contábeis do exercício social anterior de acordo com o prazo de apresentação e exigibilidade da legislação em vigor (item 2.2);
- Pela improcedência do apontamento 2.3, ou seja, por não ter havido a alegada restrição à competitividade do certame, já que o item 13.6.4.b trouxe exigência de qualificação técnica compatível com a legislação vigente (item 2.3);

- Pela improcedência do apontamento 2.4, ou seja, por não haver irregularidade pela não apresentação de justificativa para os índices contábeis no edital, visto que a mesma pode constar do processo administrativo da licitação (item 2.4). Deve-se solicitar que a Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni apresente tal justificativa, caso conste do processo licitatório. No entanto, mesmo que não haja tal justificativa, entende-se que se trata de irregularidade de caráter formal, que não provocou restrição à competitividade do certame, visto que as exigências são razoáveis e de acordo com a legislação (item 2.4).

Esta Unidade Técnica opina ainda, após análise da composição de preço unitário, do levantamento dos quantitativos e da memória de cálculo do item “Capinador”, pelo sobrepreço no orçamento de R\$170.892,50 por mês ou R\$1.025.355,00 por 6 meses de contrato para esse serviço (item 3.1).

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- A citação dos responsáveis (Lauana Pacheco Rodrigues Teles, Presidente da Comissão Permanente de Licitações, Daniel Batista Sucupira, Prefeito Municipal de Teófilo Otoni, e Adilson de Souza Pereira, Secretário Municipal de Serviços Urbanos) para apresentarem suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCE-MG).

Em especial, devem ser apresentados os seguintes documentos que justifiquem o quantitativo de capina apurado pela Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni (item 3.1):

- Lista das vias rurais urbanas com as suas respectivas extensões e larguras de capina, comprovando o total de 480.000m de vias urbanas e 20.000m de vias rurais, bem como a largura de 1,10m de capina em cada lado da via;



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Matérias Especiais
2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia*



- Lista das áreas públicas, lotes e praças totalizando 60.000m² de área de capina;
- Memória de cálculo de produtividade (m²/homem/dia) adotada para capina e justificativa para adoção da largura de 1,10m de capina em cada lado da via.

Deve também ser apresentada a justificativa para adoção e exigência dos índices contábeis para qualificação econômico-financeira definidos no item 13.6.3.c do edital (item 2.4).

À consideração superior.

CFOSE, DME, 23 de abril de 2021.

Paulo Henrique Costa Mercadante

Analista de Controle Externo

TC-3253-8

Apêndice A: Fotos de ruas de Teófilo Otoni



