

PROCESSO Nº 1.058.666

NATUREZA: LICITAÇÃO

ÓRGÃO: SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DO MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO.

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

1- IDENTIFICAÇÃO

Tratam os autos de Licitação, referente ao Processo Licitatório n.º 148/17 - Pregão Presencial n.º 018/2017, do tipo Menor Preço Global, cujo objeto, é a “Contratação de empresa especializada para a prestação de serviço de varrição e fornecimento de equipes multitarefa para a manutenção de ruas, avenidas, praças e jardins na cidade de São Lourenço/MG, conforme Anexo IX – Termo de Referência”, para o valor máximo de R\$338.231,11 mensal e R\$4.058.773,32 global e com prazo de vigência de 12 (doze) meses, contados da data da assinatura do Contrato.

Conforme Extrato de Homologação (pág. 367, peça 09), a vencedora do certame foi a empresa Plural Serviços Técnicos Ltda. ME, com proposta de preços no valor mensal de R\$ 328.332,05, firmando o Contrato SAAE/SLO/Nº. 035/2017, datado de 05/09/2017.

2- HISTÓRICO

Em 18/12/2018, fl. 211, a Superintendência de Controle Externo, considerando a manifestação da 1.º CFOSE, submeteu os autos à Presidência para que os documentos relativos aos Processos Licitatórios n.ºs 148/17 e 165/17 fossem autuados como Licitação em processos distintos.

Conforme Exp. 41, de 09/01/2019, fl. 212, o Conselheiro-Presidente Cláudio Couto Terrão, diante da manifestação da Unidade Técnica, determinou a autuação da documentação em referência como LICITAÇÃO e sua distribuição ao um relator.

Conforme Termo de Distribuição de 10/01/2019, fl. 213, os autos de n.º 1.058.666, relativo ao Processo Licitatório n.º 148/2017 – Pregão Presencial n.º 018/2017, foram distribuídos ao Conselheiro Substituto Victor Meyer.

Em 15/01/2019, os autos retornaram à 1.^a CFOSE para análise técnica preliminar, tendo sido emitido relatório com Análise inicial e pedido de diligência ao SAAE para a apresentação da documentação elencada, a fim de verificar os preços praticados pela administração (peça 10, págs. 70/79).

Conforme Certidão de Manifestação (pág. 91, peça 10), o SAAE- São Lourenço juntou a documentação por meio de CD. Em seguida, os autos retornaram à 1.^a CFOSE para nova análise. À peça 11, esta unidade se manifestou no sentido de que “considerando apenas o serviço de varrição pública identificado no edital de licitação, entende esta Unidade Técnica que há sobrepreço na contratação para os serviços ora em evidência, com indícios de um superfaturamento” e de modo a confirmar os valores apurados seria necessária a realização de diligência, elencando assim os documentos necessários.

Em 15/07/20 os autos físicos foram convertidos em eletrônico, conforme Termo de Digitalização (peça 12 do SGAP).

Em resposta à diligência, foram colacionados os documentos (peça 22), enviados por meio de link e adicionados ao SGAP por esta unidade técnica, conforme conteúdo mencionado no Ofício SAAE/PRES- 049/2021 (peça 19).

Em seguida, conforme o Despacho do Relator (peça 14), os autos foram encaminhados para esta coordenadoria, para fins de reexame.

3- ANÁLISE

O regime de execução definido no Termo de Referência foi o de empreitada por preço global, e a medição se daria por equipe/mês, sendo descontados do valor mensal os equipamentos e equipes (mão de obra) faltantes naquele mês. Observou-se que nos meses que houve desconto de itens/serviços não entregues pela contratada (a exemplo das medições dos meses 11/2017; 03/2018 e 04/2018), existia um valor por item, o que aponta para a existência de planilha de composição de preços, ao menos no formato sintética, e que não foi disponibilizada quando do pedido de diligência.

O diligenciado enviou os documentos por meio de link, que foi acostado aos autos à peça 22, dentre as documentações referentes ao processo licitatório n. 148/2017 tem-se as seguintes considerações:

- Dos documentos solicitados por esta Unidade Técnica (peça 11, pág. 25) tem-se que o diligenciado informou não constar do processo licitatório o levantamento das vias e suas respectivas extensões para varrição.
- Quanto às composições de custo unitário, esta não consta, sendo enviada a pesquisa de preços com fornecedores, realizada à época;
- Foi enviada a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) 2017/2017;
- Boletins de medição e mapas de apuração: quanto a este item a documentação que foi enviada com denominação “medição” não caracterizam propriamente as medições de serviço, mas sim a documentação enviada pela contratada ao SAAE para fins de liberação de pagamento, em que consta o valor total de nota fiscal do período e outras comunicações internas entre fiscalização e contratada. À exceção da medição 09/2017, que contém a discriminação dos serviços/km e cartão de ponto dos funcionários. Para fins de medição, esperava-se que fossem enviados os relatórios periódicos onde estão registrados os levantamentos, cálculos e gráficos necessários à determinação das quantidades dos serviços efetivamente executados para cada um dos períodos. Portanto, somente uma das medições enviadas atende completamente ao que fora solicitado.
- Quanto às notas fiscais, foram enviadas todas as notas fiscais referentes ao período, o que totaliza 13 notas fiscais para o contrato, totalizando o valor de R\$ 3.882.311,09.

Cabe destacar ainda a forma equivocada utilizada na medição dos serviços, pois no Termo de Referência (peça 22) o regime de execução foi definido como empreitada por preço global e na prática, houve verdadeira desvirtuação do regime previamente estabelecido, senão vejamos o que dizia o trecho do TR quanto à Metodologia de Medição: “[...] a não presença dos equipamentos necessários ao serviço será punido com perda do valor a ser medido no dia.” Dessa forma, partia-se do valor total previsto mensal e efetuava-se a glosa dos itens (equipamentos, funcionários e outros) faltantes observados durante a fiscalização. Tal prática prejudicou a análise pormenorizada dos itens que compunham o contrato, bem como dos valores medidos em cada mês.

Dessa forma, passou-se a análise da única medição completa, que desse suporte aos valores pagos. Com base na **Medição 09/2017** (peça 22), que contém a folha de ponto dos

funcionários, foi observado que no período compreendido entre 06/09/17 a 30/09/17 o quadro de funcionários alocados no serviço de varrição e equipe multitarefa era o seguinte:

- 24 serventes / auxiliares de serviços gerais;
- 2 serventes líderes;
- 4 motoristas;
- 28 garis;
- 7 operadores de roçadeira;
- 1 gerente de produção;
- 2 encarregados;
- 1 auxiliar administrativo.

Quanto à quilometragem de varrição, consta relatório com a discriminação de nomes de ruas e praças, especificação do trecho e respectiva extensão. Para a medição de setembro/2017 totalizou-se 1.863,33 km de varrição. O valor total para tal medição remete a R\$ 273.609,50, contudo não há memória de cálculo que faça correspondência entre os quantitativos de mão de obra e quilometragem de varrição e o valor total medido, em reais.

Diante das novas informações disponibilizadas em resposta à diligência (peça 22), esta Unidade Técnica entende como oportuna a revisão do cálculo preliminar dos preços estimados para execução dos serviços à peça nº 11, que apontaram indícios de sobrepreço na contratação.

Portanto, para fins de análise optou-se por considerar os parâmetros de mão de obra constantes do Termo de Referência do serviço, para calcular o preço unitário de varrição e o preço de equipe multitarefa. Considerou-se ainda como premissa de cálculo a quilometragem total de varrição de sarjeta/ mês previsto no TR que era de **2.316,82 km**. Os demais parâmetros utilizados estão resumidos na Tabela a seguir:

Tabela 01 -Dados utilizados no cálculo do preço do serviço de Varrição.

Item do Relatório	Unidade	TCE-MG
Km / mês de varrição	Km/mês	2.316,82
Velocidade de varrição por varredor	metros/hora	235,00
Distância Total mensal percorrida	Km	2.000,00
Consumo de Combustível	Km/litro	2,31

Vida útil em meses para efeito de manutenção	meses	120
BDI	%	27,57%
Encargos Sociais	%	76,74%
Custo aquisição do Caminhão	R\$	R\$ 140.000,00
Salário conforme CCT 2017	Varredor	R\$ 964,52
	Gari Líder	R\$ 1.212,93
	Motorista ¹	R\$ 1.545,00
Depreciação dos Equipamentos (caminhão)	Tempo	5 anos
	Valor Residual	20%
Custo do Capital	%	6,50%
Insumos - Consumo de sacos plásticos por mês	sacos	8.820
TOTAL R\$ varrição/mês	R\$/mês	R\$ 179.066,12
TOTAL R\$ por km varrido por mês	R\$/km	R\$ 77,29

Tabela 02- Dados utilizados no cálculo do Serviço Equipe Multitarefa.

Item do Relatório	Unidade	TCE-MG
Distância Total mensal percorrida- Caminhão	Km	2.000,00
Consumo de Combustível	Km/litro	2,31
Vida útil em meses para efeito de manutenção (caminhão)	meses	120
BDI	%	27,57%
Encargos Sociais	%	76,74%
Custo aquisição do Caminhão (sem cesto acopl.)	R\$	R\$ 140.000,00
Salário conforme CCT 2017	Aux. Serv. Gerais	R\$ 964,52
	Líder de Turma	R\$ 964,52+ Prêmio (115,66)
	Operador Roçadeira	R\$ 964,52
	Motorista ¹	R\$ 1.545,00
Depreciação dos Equipamentos (caminhão)	Tempo	5 anos
	Valor Residual	20%
Depreciação Equipamentos (Roçadeira)	Tempo	3 anos
	Valor Residual	10%
Custo do Capital	%	6,50%
TOTAL R\$ Equipe Multitarefa/mês	R\$/mês	R\$ 146.040,43

No item “Sistema de condicionamento e transporte” ficou definido que os resíduos gerados na varrição serão[iam] coletados pela coleta domiciliar nos locais onde coincidirem os serviços, e nos demais locais será[ia] coletado por um caminhão carroceria

¹ A CCT não continha previsão de salário para motorista.

com itinerário próprio, o qual iniciaria o recolhimento ao final do principal turno de varrição”. Não foram estimados, no Termo de Referência, os parâmetros de consumo, manutenção, custo e a distância mensal percorrida por tal veículo alocado no contrato de varrição e multitarefa. Em que pese não ter sido justificada no projeto básico a necessidade de quantitativo de itens fora dos padrões de prestação do serviço, tais como a previsão de 03 veículos utilitários leves, o cálculo efetuado para o custo do serviço considerou os parâmetros definidos em Edital e partindo-se da premissa de que foram executados de acordo com essas condições. A distância mensal percorrida para cada um dos caminhões foi utilizada como sendo de 2.000 km, valor este previsto no Relatório emitido pelo SAAE datado de 30/01/18 (peça 9, págs. 27/44).

Apesar de não estar explícito no TR, a divisão dos funcionários, para fins desta análise, a mão de obra foi dividida da seguinte forma: os 30 varredores/garis, 02 garis/líderes e 01 motorista de caminhão, 01 motorista de van e 01 encarregado no serviço de Varrição; 20 auxiliares de serviços gerais, 03 auxiliares de limpeza de córregos, 08 operadores de roçadeira, 02 líderes de turma, 01 motoristas do caminhão carroceria com cesto acoplado, 01 motorista de van, 01 encarregado no serviço “Equipe Multitarefa”. O gerente não foi incluído na mão de obra direta, pois considera-se que o mesmo deve estar inserido no item “Administração Local”. Os salários foram inseridos no orçamento conforme a CCT 2017 (peça 22), com exceção do motorista, o qual não continha previsão salarial na CCT mencionada, sendo o salário deste colaborador estimado com base em outros Convenções e banco de dados desta Unidade. O valor dos encargos sociais utilizado foi do SINAPI para o Estado de Minas Gerais, no valor de 76,74%.

Após o cálculo, fez-se um comparativo entre os valores do contrato, os calculados por esta Unidade Técnica e os valores calculados em relatório emitido pelo SAAE/ São Lourenço (peça 09, págs. 27/44).

Tabela 03- Comparativo dos preços de contrato nº 035/2017.

Data-base: Julho 2017				
Quantitativo de varrição sarjeta/mês (km)	Preço unitário Varrição TCE-MG	Total parcial (valores referenciais)	Valor mensal Contratado SAAE-SL	Valor mensal calculado pelo SAAE (pág. 28/peça 09)

2.316,82	R\$ 77,29	179.067,02		
Equipe Multitarefa		146.040,43		
Total		R\$ 325.107,45	R\$ 328.332,05	R\$ 318.589,70

Algumas considerações a serem feitas sobre os óbices encontrados na elaboração do orçamento por esta Unidade Técnica, dado o momento bem posterior desta elaboração e a data-base do orçamento: o caminhão com cesto acoplado, utilizado no serviço de Equipe Multitarefa para a realização de podas de árvores, quando da inclusão deste veículo no orçamento, não foi considerado o dispositivo acessório “cesto elevatório” por questões de pesquisa de mercado que deveriam datar da época do orçamento e se orçados com valores atuais não refletiria a realidade da época. Outros itens que por possuírem baixa representatividade no orçamento e não constarem de Tabelas de Referência usuais não foram incluídos, tais como: tendas gazebo, conjunto de mesa com cadeiras, cercas móveis com telas, podador de galho e contêiner 240L.

Ressalta-se que o valor total calculado por esta Unidade Técnica, trata-se de valores referenciais, **limites máximos**.

Isto posto, verifica-se que o orçamento da contratada apresentou valor global total com 1% de diferença a maior do referencial máximo calculado por esta Unidade Técnica, e levando-se em consideração ainda os itens que, conforme já explicitados, não foram incluídos, conclui-se que o orçamento contratado se encontrava dentro dos Valores de Referência (Tabela 03). Destaca-se que foi utilizado o dimensionamento de equipamentos e de pessoal de acordo com o já previsto no TR, ainda que alguns itens fora dos padrões de prestação do serviço não tenham sido justificados, à época. Por outro lado, entende-se também que a glosa parcial dos pagamentos em exame (especificamente, quanto aos itens que estariam fora dos padrões de prestação do serviço), com a consequente devolução dos recursos, representaria enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública, visto que, conforme já explicitado acima e de acordo com as evidências de comunicação entre a fiscalização da Administração e a contratada, de alguma forma os serviços foram realizados.

3.1.1 Medidas cabíveis:

Entende esta Unidade Técnica que considerando as constatações já discorridas na Análise Inicial (págs. 70/79, peça 10), estas poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).
- Determinação ao responsável ou a quem lhe haja sucedido a adoção de providências com vistas a evitar a reincidência, quando verificadas faltas ou impropriedades de caráter formal, nos termos do inciso II do art. 275 da Resolução 12/2008 (Regimento Interno do TCEMG).

Descrição da medida:

Necessidade de as medições apresentarem elementos que demonstrem que os serviços foram efetivamente realizados pela contratada (tais como: localização dos serviços executados (mapa de varrição), registros fotográficos datados, identificação dos funcionários atrelados aos serviços em cada período/mês, memória de cálculo das distancias percorridas (quilometragem de varrição) e dos correspondentes quantitativos de mão de obra de cada medição e outros.

Realizar medições condizentes com o tipo de regime de execução estabelecido, com a emissão de boletins de medição precisos, que contenha a evidenciação dos quantitativos e os respectivos preços unitários, constantes de planilhas analíticas, bem como os profissionais em exercício no período e a remuneração de cada um. Tais medições devem ser amparadas por documentos comprobatórios da efetiva realização dos serviços, de modo a permitir o controle essencial que a Administração exerce sobre o contratado, assim como o exercício do controle externo.

Responsável pela adoção da medida: Coordenador do Departamento de Serviços Urbanos do SAAE-São Lourenço ou quem o tenha sucedido na função de elaborador

do Termo de Referência e Minuta de Contrato, que compõem como anexo o Edital dos serviços de Varrição e Equipe Multitarefa.

4 - CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- Diante das informações disponibilizadas e condições estabelecidas no Edital e Termo de Referência, não é possível concluir pela existência de sobrepreço no orçamento de referência e consequente superfaturamento.

- Conforme Relatório às págs. 70/79, peça 10, foram observadas irregularidades formais no Processo Licitatório n.º 148/17 - Pregão Presencial n.º 018/2017, passíveis de sanções e de recomendações, sendo esta última com o objetivo de evitar reincidências.

5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade já apontados no relatório inicial (págs. 70/79, peça 10) (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG).

Belo Horizonte, 07 de Julho de 2021.

Marina Holanda Meireles
Analista de Controle Externo
TC 3259-7