

Processos n.º: 1144712 (piloto) e 1144717 (apenso).

Natureza: Denúncia.

Denunciantes: Potivias Ambiental LTDA (piloto); Mirian Gomes (apenso).

Órgão jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Caeté.

Relator: Cons. Subst. Telmo Passareli.

Data da Autuação: 26/04/2023 (piloto); 27/04/2023 (apenso).

1 Relatório

Tratam os autos das Denúncias n. 1144712 (piloto) e n. 1144717, apresentadas pela empresa Potivias Ambiental LTDA (piloto) e pela Sra. Mirian Gomes (apenso), respectivamente, acerca de possíveis irregularidades no Edital da Concorrência n. 03/2023, publicado pela Prefeitura Municipal de Caeté com vistas à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de limpeza pública.

Em ambos os processos, a petição inicial foi protocolada, passou por procedimento de triagem, e foi recebida como Denúncia (peças n. 01/04 do SGAP do Processo n. 1144712; e peças n. 01/05 do Processo n. 1144717). Ato contínuo, os processos foram distribuídos (peça n. 05 do SGAP do Processo n. 1144712; e peça n. 06 do Processo n. 1144717).

Em seguida, no que diz respeito ao Processo n. 1144712 (piloto), foi solicitada e atendida diligência a fim de que os agentes de Caeté apresentassem esclarecimentos acerca dos fatos, bem como encaminhassem as fases interna e externa do certame (peças n. 06/12 do SGAP). Durante esse período, o Relator determinou o apensamento do Processo n. 1144717 ao Processo n. 1144712 (peça n. 16 do SGAP do Processo n. 1144712; e peças n. 7/8 do SGAP no Processo n. 1144717).

Ato contínuo, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CFOSE), para fins de análise inicial, conforme despacho à peça n. 13 do SGAP do Processo n. 1144712.

Atendendo ao citado despacho, a CFOSE emitiu o Relatório de peça n. 18, sugerindo a suspensão cautelar da licitação e a citação dos responsáveis. Não obstante, em consulta ao sítio eletrônico do município, o Relator verificou a existência do Contrato AJ/CO 030/2023, firmado entre o Município e a empresa Quantum Engenharia e Consultoria Ltda. (vencedora do certame), de modo a não ser mais cabível a suspensão liminar da licitação (peça n. 20).

Em decorrência disso, o Relator determinou a intimação das Denunciantes, do Sr. Júlio César dos Santos Teixeira, Secretário Municipal de Administração, e das Sras. Maria Izabel dos Santos e

Eliane Silva de Almeida, signatárias do edital e do projeto básico, para que encaminhassem a este Tribunal cópia de toda documentação relativa à fase externa, incluindo o contrato assinado, bem como apresentassem justificativa e memória de cálculo do dimensionamento dos quantitativos de mão de obra e equipamentos (peça 20).

Devidamente intimados (peças n. 22/28), os gestores encaminharam os documentos de peças 30 e 32, contendo documentos da fase externa do Processo Licitatório n. 03/2023, bem como alguns esclarecimentos acerca do que foi apontado pelo Relatório de peça n. 18.

Por fim, cumprindo a determinação do despacho de peça n. 20, os autos foram encaminhados a esta Unidade Técnica (peça n. 33), com vistas à complementação da análise inicial.

2 Análise dos fatos denunciados

Neste item do Relatório, será feita a análise das irregularidades apontadas nas **Denúncias n. 1144712 (piloto) e n. 1144717(apenso)**, tendo em vista que ambas tratam do mesmo objeto, Edital da Concorrência n. 03/2023, publicado pela Prefeitura Municipal de Caeté com vistas à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de limpeza pública.

Além disso, ressalta-se que se trata de **análise inicial complementar** à da peça n. 18, considerando tanto as análises realizadas no Relatório de peça n. 18 quanto os documentos e esclarecimentos trazidos às peças n. 30 e 32 pelos gestores de Caeté.

2.1 Apontamento

Exigência indevida de metodologia de execução, violando o art. 30, § 8º da Lei 8.666/93.

2.1.1 Análise do apontamento

Ambas as Denúncias apontaram que houve exigência indevida de metodologia de execução no Edital da Concorrência n. 03/2023.

Em suma, as Denúncias argumentam que: (i) não poderia ter sido exigida metodologia de execução, pois o serviço de limpeza urbana não tem complexidade técnica; (ii) o Edital não fornece informações suficientes para a elaboração da metodologia de execução; (iii) é ilegal a inclusão de

exigências de habilitação cujo atendimento implique custos prévios; (iv) por fim, não é possível exigir metodologia de execução como instrumento de classificação.

Nos termos do art. 30, § 8º da Lei 8.666/93, pode ser exigida metodologia de execução nos casos de serviços que apresentem simultaneamente duas características, grande vulto e alta complexidade técnica:

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos. (Grifos desta Unidade Técnica).

Quanto à alta complexidade técnica, o art. 30, § 9º da Lei 8.666/93 dispõe que esse conceito abrange os serviços públicos essenciais:

§ 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais. (Grifos desta Unidade Técnica).

Nesse sentido, a Lei 7.783/89 estabelece em seu art. 10 quais serviços seriam esses, incluindo os serviços de captação e tratamento de lixo:

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais: [...]

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

Sendo assim, os serviços de limpeza urbana são considerados serviços de alta complexidade técnica, sob a ótica do art. 30, § 9º da Lei 8.666/93 c/c art. 10, VI, da Lei 7.783/89.

Por outro lado, no caso concreto, não está previsto o outro requisito (grande vulto), vez que o valor total estimado para a contratação, mesmo considerando a prestação do serviço por 05 (cinco) anos (art. 57, II, da Lei 8.666/93), totaliza um valor de R\$ 47.840.589,00 (quarenta e sete milhões oitocentos e quarenta mil quinhentos e oitenta e nove reais), que é menor do que o valor mínimo para a consideração como grande vulto previsto no art. 6º, V c/c art. 23, I, c) da Lei 8.666/93 c/c art. 1º, I, c) do Decreto Presidencial 9.412/2018, que representa a monta de R\$ 82.500.000,00 (oitenta e dois milhões e quinhentos mil reais).

Desse modo, considerando somente o disposto na legislação, embora por fundamento diferente do trazido pelas Denunciantes no argumento (i), é procedente o apontamento, visto não ser possível a exigência da metodologia de execução no Edital da Concorrência n. 03/2023.

Além disso, mesmo que estivessem presentes os dois requisitos (complexidade técnica e grande vulto) neste caso concreto, ainda sim seria irregular sua exigência, pois o Edital não forneceu informações suficientes para a sua elaboração, o que foi objeto da análise realizada no item 2.2 “Projeto Básico insuficiente, contrariando o art. 6º, IX, da Lei 8.666/93”.

Em sentido diverso (à peça n. 11 do Processo n. 1144712), com base em entendimentos proferidos nas Denúncias n. 838.601-TCEMG-Segunda Câmara e n. 951.367-TCEMG-Plenário, os Agentes de Caeté entendem que é cabível a adoção da metodologia de execução no caso concreto.

No mesmo rumo, por meio dos esclarecimentos prestados no arquivo “Resp. Ofícios 11040-23, 11041-23, 11042-23 - Proc. 1144712-23 TCE.pdf” (peça n. 32), os gestores defenderam que os objetos tratados nas Denúncias n. 838.601-TCEMG-Segunda Câmara e n. 951.367-TCEMG-Plenário não eram de grande vulto, mas mesmo assim houve deliberação no sentido da possibilidade de exigência da metodologia executiva no procedimento licitatório.

Ocorre que as referidas decisões apenas trataram de um dos requisitos para a exigência da metodologia de execução, qual seja, “alta complexidade”, nada dispondo acerca do outro requisito (grande vulto), ausente no caso concreto, de modo que as alegações dos Agentes de Caeté não são suficientes para justificar a exigência de metodologia de execução. Nesse sentido, esta Corte ainda precisa se manifestar sobre a interpretação a ser dada ao §8º do art. 30 da Lei n. 8.666/93, deliberando sobre a necessidade ou não da presença simultânea dos requisitos grande vulto e complexidade técnica quando da exigência de metodologia de execução em licitações.

Ainda, por meio dos esclarecimentos prestados no arquivo “Resp. Ofícios 11040-23, 11041-23, 11042-23 - Proc. 1144712-23 TCE.pdf” (peça n. 32), em uma interpretação gramatical, os defendentes alegam que a vírgula após “grande vulto” no § 8º do art. 30 da Lei 8.666/93 aponta para a desnecessidade da exigência simultânea dos requisitos alta complexidade técnica e grande vulto, bastando o atendimento de apenas um deles para que seja possível a exigência de metodologia de execução.

Ao contrário disso, por meio de uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, considerando, além do dispositivo em análise, o art. 37, XXI, da CF/88, e o art. 3º, §1º, I da Lei n. 8.666/93, os quais preceituam que as exigências para participar de processos licitatórios devem ser exceção, conclui-se que a presença dos requisitos alta complexidade técnica e grande vulto deve ser simultânea quando da exigência de metodologia de execução, a fim de que esse mecanismo seja adotado apenas para casos específicos (grande vulto e alta complexidade técnica), visando exclusivamente garantir o cumprimento do objeto e evitando, pois, o seu uso indiscriminado, para

por exemplo, objetos de alta complexidade técnica, mas que sejam de pequena monta, contrariando assim a Constituição e a Lei de Licitações.

Por fim, cabe trazer algumas considerações acerca das demais alegações dos Denunciante.

Procede a alegação (ii), de que o Edital não fornece informações suficientes para a elaboração da metodologia de execução, o que foi objeto da análise realizada no item 2.2 “Projeto Básico insuficiente, contrariando o art. 6º, IX, da Lei 8.666/93”. Ou seja, mesmo que estivessem presentes os dois requisitos (complexidade técnica e grande vulto) neste caso concreto, ainda sim seria irregular a exigência da metodologia de execução, visto que o Edital e anexos não forneceram os subsídios necessários à sua elaboração.

Ainda, no que tange à alegação (iii), embora não se aplique à metodologia de execução a tese disposta na Súmula nº 272/2012-TCU, trazida pela denunciante, que dispõe sobre a vedação de exigências de habilitação que incorram em custos desnecessários previamente à execução do contrato, haja vista sua previsão legal no art. 30, § 8º da Lei 8.666/93, neste caso concreto, em função da ausência de elementos de projeto básico para se elaborar a metodologia de execução, o licitante teria que arcar sim com custos desnecessários, pois a elaboração da metodologia teria que abranger esses elementos faltantes, onerando as licitantes.

Por último, não assiste razão à Denunciante quanto ao argumento (iv), visto que a metodologia de execução exigida no Edital da Concorrência n. 03/2023 não consistiu em instrumento de classificação, tendo a finalidade apenas de aceitar ou não aceitar as propostas de metodologia apresentadas pelas licitantes, sem afetar a classificação delas (colocação da proposta comercial no certame), vide item 8 do Edital:

8.1. Aplicar-se-á ao certame o disposto no art. 30, § 8º e 9º da Lei 8.666/93, segundo o qual “No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a **metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não**, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos”.

[...]

Entretanto, essa metodologia não pode servir de critério de classificação dos licitantes, mas apenas deve ser avaliada como aceitável ou não. Digase, se a licitação for do tipo menor preço, seu exame definirá se o preço será ou não conhecido.

Marçal Justen Filho, assim se posiciona:

Destaque-se que proposta de metodologia não se confunde com proposta técnica. (...) É perfeitamente possível proposta de metodologia em licitação de menor preço. É que o julgamento da licitação de melhor técnica ou de técnica e preço faz-se através de avaliação qualitativa de proposta técnica. Quanto melhor a proposta técnica, maior a sua pontuação. **Já a proposta de metodologia não será objeto de pontuação para fins de definição do vencedor. Apenas se avalia se a metodologia proposta é aceitável. Todas as metodologias aceitáveis são tratadas igualmente** e se escolhe a proposta vencedora apenas pelo critério de menor preço.” (Grifos desta Unidade Técnica).

Portanto, ante o exposto, não seria possível a exigência da metodologia de execução no Edital da Concorrência n. 03/2023, tendo em vista não ter sido atendido o requisito do grande vulto previsto no art. 30, § 8º c/c o art. 6º, V; da Lei 8.666/93. Ademais, ainda que estivessem presentes os dois requisitos (complexidade técnica e grande vulto) neste caso concreto, ainda sim seria irregular sua exigência, pois o Edital não forneceu informações suficientes para a sua elaboração, o que foi objeto da análise realizada no item 2.2 “Projeto Básico insuficiente, contrariando o art. 6º, IX, da Lei 8.666/93”.

Ademais, em virtude desse apontamento, é cabível a multa do inc. II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 aos responsáveis: Sras. Maria Izabel dos Santos e Eliane Silva de Almeida, signatárias do edital.

2.1.2 Responsáveis

- Nome: Maria Izabel dos Santos.
 - Cargo: Presidente da COMPEL.
 - Conduta: Na condição de presidente da COMPEL, assinar e aprovar o Edital de Licitação do Processo Licitatório n. 03/2023, o qual exigiu indevidamente das licitantes a apresentação de metodologia de execução (item 8 do Edital), tendo em vista ser inexistente o requisito grande vulto e o não fornecimento de informações suficientes para a elaboração da metodologia de execução, em virtude de projeto básico insuficiente, contrariando, respectivamente, o art. 30, § 8º e o art. 6º, IX, da Lei 8.666/93.
 - Nexo causal: a assinatura e aprovação de Edital com exigência indevida de metodologia de execução ensejou a condução de processo licitatório com violação à Lei de Licitações, contrariando o art. 30, § 8º e o art. 6º, IX, da Lei 8.666/93, e o art. 37, XXI da CF/88.
 - Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé da gestora. Na condição de presidente da COMPEL, era razoável exigir da responsável conhecimentos acerca da Lei n. 8.666/93, de modo que adotasse conduta diversa, no sentido da identificação da exigência indevida de metodologia de execução ou do

encaminhamento dos autos a setor especializado caso entendesse não ter competência técnica para tal análise.

- Nome: Eliane Silva de Almeida.
 - Cargo: Secretária da COMPEL.
 - Conduta: Na condição de secretária da COMPEL, assinar e aprovar o Edital de Licitação do Processo Licitatório n. 03/2023, o qual exigiu indevidamente das licitantes a apresentação de metodologia de execução (item 8 do Edital), tendo em vista ser inexistente o requisito grande vulto e o não fornecimento de informações suficientes para a elaboração da metodologia de execução, em virtude de projeto básico insuficiente, contrariando, respectivamente, o art. 30, § 8º e o art. 6º, IX, da Lei 8.666/93.
 - Nexo causal: a assinatura e aprovação de Edital com exigência indevida de metodologia de execução ensejou a condução de processo licitatório com violação a Lei de Licitações, contrariando o art. 30, § 8º e o art. 6º, IX, da Lei 8.666/93, e o art. 37, XXI da CF/88.
 - Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé da gestora. Na condição de secretária da COMPEL, era razoável exigir da responsável conhecimentos acerca da Lei n. 8.666/93, de modo que adotasse conduta diversa, no sentido da identificação da exigência indevida de metodologia de execução ou do encaminhamento dos autos a setor especializado caso entendesse não ter competência técnica para tal análise.

2.2 Apontamento

Projeto Básico insuficiente, contrariando o art. 6º, IX, da Lei 8.666/93.

2.2.1 Análise do apontamento

A Denunciante, à peça n. 01 do Processo n. 1144717, dispôs que: (i) o Projeto Básico da Concorrência n. 03/2023 é genérico, de modo a transferir para as licitantes uma obrigação que deveria ser executada pela própria administração.

Nos termos do art. 6º, inc. IX da Lei Federal n. 8.666/93, o Projeto Básico consiste no:

conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução[...]

A fim de verificar o cumprimento desse dispositivo, especificamente quanto ao serviço “item 01 coleta manual e containerizada e transporte de resíduos sólidos domiciliares”, utilizou-se a Orientação Técnica do IBRAOP n. 07/2018, de modo a identificar a ausência de uma série de requisitos, caracterizando como insuficiente o Projeto Básico referente ao serviço citado, quais sejam:

1. Com relação aos **setores e roteiros de coleta**: critérios adotados para a definição dos setores de coleta; estimativa da quantidade de resíduos por setor; estimativa dos parâmetros operacionais dos roteiros como, por exemplo, velocidade de coleta, distâncias percorridas, extensão total de cada roteiro; definição dos roteiros, em cada setor de coleta, disponibilizados em arquivo eletrônico em formato de fácil utilização;
2. No que tange aos **desenhos e plantas**: planta geral do município contendo todos os logradouros e a setorização proposta (setores de coleta) por turno de serviço (formato dwg ou similar); planta geral georreferenciada do município contendo os respectivos logradouros e roteiros de coleta em cada setor, por turno de serviço (disponibilizados em arquivo eletrônico gerado por softwares de tratamento e manipulação de dados); planilha com a extensão dos roteiros de coleta contemplando a relação de logradouros atendidos em cada setor de coleta, com a respectiva extensão dos logradouros, com a indicação dos trechos produtivos e improdutivos; quadro com detalhamento de pessoal e equipamentos, por setores de coleta, informando o número de viagens por veículo, em cada setor, frequência e turno de serviço; e quando houver a utilização de softwares de roteirização para elaboração de planos de coleta, deverão ser disponibilizados os arquivos em meio eletrônico em formato de fácil utilização.

Por meio dos esclarecimentos prestados no arquivo “Resp. Ofícios 11040-23, 11041-23, 11042-23 - Proc. 1144712-23 TCE.pdf” (peça n. 32), os responsáveis alegam que o Projeto Básico é completo, conforme anexo III do Edital, com setores e roteiros devidamente dimensionados e conforme alguns parâmetros trazidos no citado arquivo (mas que não constavam do Projeto Básico).

Com efeito, esses esclarecimentos, indiretamente, reforçaram a insuficiência do Projeto Básico, vez que precisaram elencar uma série de parâmetros não constantes quando da fase externa do processo licitatório, ou seja, que não estavam disponíveis às licitantes para formularem sua metodologia executiva, quais sejam: n. de viagens por caminhão por dia, velocidade média de coleta, velocidade média fora do percurso de coleta, entre outros.

Ademais, não constam justificativas acerca da ausência de documentos relativos a desenhos e plantas, bem como não foi demonstrado como seriam obtidas as demais informações sobre setores e roteiros de coleta, como quantidade de resíduos por setor, extensão de cada roteiro, entre outros. A ausência dessas informações prejudica ou até inviabiliza, inclusive, a elaboração da metodologia de execução, podendo beneficiar licitantes com informações privilegiadas sobre as características do município.

Ainda, conforme foi demonstrado no item 3.1 deste Relatório, o projeto básico também se demonstrou insuficiente quanto ao serviço “Fornecimento de equipe para execução de serviços diversos”, eis que não constam do projeto básico documentos ou memórias de cálculo que justifiquem os quantitativos da equipe e o respectivo custo do serviço, em violação ao art. 6º, IX, f) da Lei n. 8.666/93.

Portanto, o Projeto Básico referente aos serviços “coleta manual e containerizada e transporte de resíduos sólidos domiciliares” e “Fornecimento de equipe para execução de serviços diversos” é insuficiente, em desacordo com o inc. IX do art. 6º da Lei Federal n. 8.666/93. Dessa forma, conclui-se pela procedência do apontamento.

Acrescenta-se que a ausência dos citados elementos não só caracteriza o Projeto Básico como insuficiente, como também dificulta sobremaneira a elaboração da metodologia de execução pelas licitantes. Como alegado pela Denunciante em (i), trata-se de transferência da obrigação de elaboração do Projeto Básico pela administração às licitantes. Esses fatores podem inclusive gerar vantagem competitiva indevida para aquelas participantes do certame que eventualmente disponham de informações privilegiadas acerca desses parâmetros, a exemplo das empresas que já tenha prestado os mesmos serviços no município, o que contraria o princípio constitucional da impessoalidade previsto no art. 37 da CF/88.

Ademais, em virtude desse apontamento, é cabível a multa do inc. II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 ao responsável: Breno Ornellas Silva Magalhães.

2.2.2 Responsáveis

- Nome: Breno Ornellas Silva Magalhães.
 - Cargo: Secretário Municipal de Obras.
 - Conduta: Na condição de Secretário Municipal de Obras, assinar e aprovar solicitação de abertura de processo licitatório com projeto básico insuficiente (p. 02 do arquivo “Concorrência 03-2023 - Limpeza Urbana (01).pdf”, à peça n. 11),

bem como assinar e aprovar documentos integrantes do projeto básico (p. 28 e 56 do arquivo “Concorrência 03-2023 - Limpeza Urbana (01).pdf”, à peça n. 11), em desacordo com o inc. IX do art. 6º da Lei Federal n. 8.666/93.

- Nexo causal: A assinatura e aprovação da solicitação de abertura de processo licitatório, bem como de documentos que integram o Projeto Básico do Edital do Processo Licitatório n. 03/2023, em desacordo com o inc. IX do art. 6º da Lei Federal n. 8.666/93, deram causa a realização de certame com Projeto Básico insuficiente.
- Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do Responsável. Na condição de Secretário Municipal de Obras, sob a perspectiva do gestor médio, é razoável admitir que o Responsável tinha conhecimento dos requisitos necessários ao planejamento e execução de serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos, bem como tinha conhecimentos de licitações e contratos administrativos suficientes, de modo a ter consciência da ilicitude de sua conduta. Nesse sentido, deveria o Responsável ter adotado providências com vistas à elaboração de Projeto Básico suficiente nos termos do inc. IX do art. 6º da Lei Federal n. 8.666/93.

3 Outros apontamentos da Unidade Técnica

3.1 Apontamento

Sobrepço no Orçamento de Referência, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea f; c/c art. 7º, § 2º, inciso II; c/c art. 7º, § 4º; c/c art. 3º, caput; c/c art. 12, inciso III; Lei Federal nº 8.666/93.

3.1.1 Análise do apontamento

Nos termos da Orientação Técnica do IBRAOP n. 05/2012 – Apuração do sobrepreço e superfaturamento em obras públicas, o sobrepreço é definido como:

valor representativo da **diferença positiva entre** o orçamento contratado ou **orçamento base e o orçamento paradigma**, podendo se referir a um valor unitário de um item de serviço ou a um valor global do objeto licitado ou contratado[...] (Grifos desta Unidade Técnica).

Com vistas a analisar eventual sobrepreço na situação em análise, considerando o caráter de urgência do caso e a racionalização da atividade administrativa, realizou-se apuração de sobrepreço

nos serviços que representam 70% do valor acumulado dos serviços no Orçamento de Referência¹ da Concorrência n. 03/2023, vide tabela em seguida.

ITEM	SERVIÇO	QUANT. MENSAL	Unidade	PREÇO UNITÁRIO (R\$)	TOTAL POR MÊS (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)	% DO TOTAL ORÇADO	% ACUMULADO
7	Fornecimento de Equipe para execução de serviços diversos	3	Equipe/mês	R\$ 96.364,30	R\$ 289.092,90	R\$ 3.469.114,80	36%	36%
1	Coleta Manual e Conteneurizada e Transporte de resíduos sólidos domiciliares.	650	Tonelada	R\$ 407,90	R\$ 265.135,00	R\$ 3.181.620,00	33%	70%

Desse modo, esta análise restringe-se apenas aos serviços de “Fornecimento de equipe para execução de serviços diversos” e “Coleta manual e conteneurizada e transporte de resíduos sólidos domiciliares”.

No que diz respeito à “Coleta manual e conteneurizada e transporte de resíduos sólidos domiciliares”, com base nos ajustes de preços e de quantitativos dos insumos (Apêndice A) do Relatório de peça n. 18, identificou-se inicialmente um sobrepreço unitário de R\$ 73,21 (setenta e três reais e vinte e um centavos) por tonelada de lixo coletada e transportada, o que poderia ensejar um superfaturamento anual no montante de R\$ 571.019,16 (quinhentos e setenta e um mil e dezenove reais e dezesseis centavos) e um superfaturamento quinquenal no valor de R\$ 2.855.095,80 (dois milhões oitocentos e cinquenta e cinco mil e noventa e cinco reais e oitenta centavos).

Ocorre que, por meio dos esclarecimentos prestados no arquivo “Resp. Ofícios 11040-23, 11041-23, 11042-23 - Proc. 1144712-23 TCE.pdf” (peça n. 32), os responsáveis apresentaram alguns

¹ Também chamado de Orçamento Base, nos termos da Orientação Técnica do IBRAOP n. 05/2012 – Apuração do sobrepreço e superfaturamento em obras públicas.

esclarecimentos e informações que demandaram um recálculo do sobrepreço no orçamento de referência apontado no Relatório de peça n. 18.

Em suma, foi apresentado o seguinte: (i) o aterro que representa a destinação final dos resíduos sólidos está localizado a 45 Km do município, o que impacta no custo do combustível, dos pneus, das horas extras, assim como justifica a adoção de 01 (uma) viagem por caminhão por período; (ii) as horas extras foram consignadas no orçamento de referência para atendimento de urgências, por não haver reserva técnica, tampouco existência de regime de compensação; (iii) segundas e terças-feiras demandam serviço em hora-extra, pois não há coleta aos domingos; (iv) o adicional noturno ocorre todo dia, para 01 (um) motorista e (01) coletor, os quais acompanham o caminhão coletor até o aterro; (v) o IBRAOP adota como consumo de combustível dos caminhões coletores a razão de 1,67 Km/L, o que foi utilizado por Caeté em função das características do município; (vi) o preço do diesel teve data-base de 05/02/2023 a 11/02/2023, e foi adotado o preço máximo de revenda no orçamento de referência, qual seja, R\$ 7,09.

Em posse desses esclarecimentos e informações, cabe trazer primeiramente algumas considerações.

Quanto à alegação (i), de que o aterro que representa a destinação final dos resíduos sólidos está localizado a 45 Km do município, o que impacta no custo do combustível, dos pneus, das horas extras, assim como justifica a adoção de 01 (uma) viagem por caminhão por período, ressalta-se que o cálculo da Unidade Técnica no Relatório de peça n. 18 não alterou a quantidade de quilômetros percorridos, variável determinante para a definição dos custos citados, de modo que o argumento apresentado não tem o condão de elidir a irregularidade do sobrepreço.

Ademais, com os dados apresentados pela defesa, de que o aterro fica a 45km de distância do município, e de que o caminhão faz 1 viagem por período, e sabendo que os caminhões percorrem 10.995 km por mês (orçamento de referência no site da prefeitura), é possível inferir que era cabível um arranjo como 2 caminhões mais 1 reserva, vide cálculos a seguir.

D_m → distância percorrida no mês;

U → dias úteis no mês;

D_d → distância percorrida por dia;

D_a → distância até o aterro;

V_c → velocidade durante a coleta;

T_c → tempo de coleta;

D_p → distância percorrida por caminhão por período;

N → número de caminhões.

Cálculo da distância percorrida por caminhão por período D_d :

$$D_d = D_m/U \rightarrow D_d = 10995/26 \rightarrow \mathbf{D_d = 422,89 \text{ Km}}$$

Considerando as informações dadas às ps. 06, 08 e 09 do arquivo “Resp. Ofícios 11040-23, 11041-23, 11042-23 - Proc. 1144712-23 TCE.pdf” (peça n. 32), de que a velocidade de coleta V_c adotada foi de 6km/h, de que a distância até o aterro D_a é de 45km, e de que cada setor trabalha de 6h a 7,5h, calcula-se a distância percorrida por caminhão por período D_p :

$$D_p = 2 \times D_a + V_c \times T_c \rightarrow 2 \times 45 + 6 \times 6 \rightarrow \mathbf{D_p=126km \text{ por período;}} \text{ (considerando 6h de coleta, situação mais favorável aos responsáveis)}$$

Calculando o número de caminhões N necessários, sem considerar o aproveitamento em dois turnos:

$$N = D_d/D_p \rightarrow N = 422,88/126 \rightarrow \mathbf{N = 3,36 \text{ caminhões}} \rightarrow \mathbf{N \approx 4 \text{ caminhões.}}$$

Agora, considerando o aproveitamento de caminhões em dois turnos, a coleta poderia ser realizada com 2 (dois) caminhões em cada turno. Com isso, considerando 01 (um) caminhão de reserva técnica para suprir eventuais contingências, a coleta em Caeté poderia ser prestada com 03 caminhões, como foi sugerido no Relatório de peça n. 18 e agora ratificado por meio deste Relatório com as informações trazidas pelos gestores.

Com esse arranjo com 03 (três) caminhões compactadores, há um decréscimo dos custos com manutenção, licenciamento e seguro, depreciação e custo de capital. Abaixo segue resumo dos custos dos veículos coletores/compactadores do orçamento de referência (04 caminhões) e do orçamento paradigma da Unidade Técnica (03 caminhões), respectivamente:

4.9 RESUMO VEÍCULOS COLETORES/COMPACTADORES			
CONSUMO COMBUSTÍVEL	45.855,62		
MANUTENÇÃO	25.120,00		
PNEUS E CÂMARAS	5.475,51		
LUBRIFICAÇÃO E LAVAGEM	4.000,00		
LICENCIAMENTO E SEGUROS	3.486,67		
DEPRECIÇÃO	29.208,67		
CUSTO DE CAPITAL	16.267,90	129.414,37	R\$/mes

4.9 RESUMO VEÍCULOS COLETORES/COMPACTADORES			
CONSUMO COMBUSTÍVEL	45855,62		
MANUTENÇÃO	16720		
PNEUS E CÂMARAS	5.475,51		
LUBRIFICAÇÃO E LAVAGEM	4.000,00		
LICENCIAMENTO E SEGUROS	2615,00		
DEPRECIÇÃO	21906,50		
CUSTO DE CAPITAL	12200,93	108774	R\$/mes

Com isso, haveria uma redução de R\$ 20.640,37 no custo mensal com veículos coletores/compactadores, ensejando uma economia anual de R\$ 247.684,44, e uma economia quinquenal de R\$ 1.238.422,20. Os esclarecimentos não justificaram o porquê da adoção de 04 (quatro) caminhões em vez de 03 (três), ensejando tal ineficiência na prestação do serviço.

No que tange aos esclarecimentos (ii) e (iii), em que pese as considerações feitas sobre a necessidade de adoção do regime de horas extras, a defesa não demonstrou como foi feito seu cálculo, o que também não consta do Projeto Básico. Nesse sentido, ainda que plausível a adoção das horas extras, é imprescindível a memória de cálculo, em consonância com o art. 6º, IX, f) da Lei n. 8.666/93. De toda forma, para fins de recálculo do sobrepreço, tendo em vista os esclarecimentos prestados, o seu valor foi reconsiderado.

No atinente ao esclarecimento (iv), não obstante as justificativas apresentadas, estas deveriam constar da fase interna da licitação ou do projeto básico, inclusive com memória de cálculo, em respeito ao art. 6º, IX, f) da Lei n. 8.666/93. Ademais, o adicional noturno no orçamento de referência foi aplicado a todos os coletores desse turno, porém segundo o esclarecimento em comento, apenas 01 (um) coletor de cada equipe acompanha o motorista até o aterro, de modo que isso foi considerado no recálculo do sobrepreço. Dessa forma, em que pese a ausência de memória de cálculo, o valor do adicional noturno foi reconsiderado para fins de análise de sobrepreço, contudo, considerando que ele se aplica a apenas 01 (um) motorista e 01 (um) coletor por equipe.

Com relação ao argumento (v), de que o IBRAOP adota como consumo de combustível dos caminhões coletores a razão de 1,67 Km/L, o que foi utilizado por Caeté em função das características do município, cabe aprofundar a análise com base nas normas do citado instituto.

Os gestores, ao defenderem que o consumo de 1,70 Km/L adotado no orçamento de referência estava de acordo com as normas do IBRAOP, referiram-se à seguinte passagem do Procedimento n. 05/2017-IBRAOP:

Quando o dimensionamento das rotas discriminar o trajeto para o aterro sanitário ou transbordo, bem como o trajeto até a garagem, deve-se utilizar o consumo médio em torno 0,2L/km. Nestes casos, para o consumo nas rotas de coleta, deve-se utilizar o consumo médio em torno de 0,6L/km.

Convertendo os parâmetros citados acima para a mesma unidade do orçamento de referência, tem-se que deve ser adotado um consumo médio de 5 Km/L para o transporte até o aterro, e um consumo médio de 1,67 Km/L na coleta.

No orçamento de referência em análise, adotou-se consumo de 1,70 Km/L de maneira geral, sem considerar a diferença de consumo no transporte até o aterro e na coleta.

Considerando a situação mais favorável aos responsáveis, um caminhão coletor percorre 135km por período ($D_p = 2 \times D_a + V_c \times T_c \rightarrow 2 \times 45 + 6 \times 7,5$). Com isso, é possível estimar o consumo médio que deveria ter sido adotado no orçamento de referência, mediante o cálculo de média ponderada:

D_a → distância até o aterro;

V_a → Velocidade no transporte até o aterro;

D_c → distância percorrida durante a coleta;

V_c → Velocidade durante a coleta;

D_p → distância percorrida por caminhão por período;

C_m → consumo médio;

$C_m = (2 \times D_a \times V_a + D_c \times V_c) / D_p \rightarrow C_m = (2 \times 45 \times 5 + 45 \times 1,67) / 135 \rightarrow C_m = 3,89 \text{ km/L}$

Por conseguinte, ante o exposto, para fins de recálculo do sobrepreço, será adotado o valor de 3,89Km/L para o consumo de combustível.

Por último, a informação (vi), de que o preço do diesel teve data-base de 05/02/2023 a 11/02/2023, e foi adotado o preço máximo de revenda no orçamento de referência, qual seja, R\$

7,09, não está em consonância com as normas que regem a orçamentação de obras e serviços de engenharia no setor público. Isso porque, em consonância o art. 3º do Decreto Federal n. 7983/2013 c/c Art. 23, §2º, I da Lei n. 14.133/2021 c/c os princípios constitucionais da economicidade e da eficiência, a praxe é que seja adotado o valor da mediana e não o valor máximo para serviços de engenharia. Desse modo, era razoável esperar que tivesse sido adotado algum valor que representasse a mediana do preço do diesel ou pelo menos que se aproximasse disso. Sendo assim, no recálculo do sobrepreço, foi adotado o preço médio de revenda, vide tabela em seguida apresentada à p. 10 do arquivo “Resp. Ofícios 11040-23, 11041-23, 11042-23 - Proc. 1144712-23 TCE.pdf” (peça n. 32).



CAETÉ
TERRA DO CURIO, DA FEI E DAS IRADUGES



PREFEITURA DE CAETÉ
TRABALHO E RESPONSABILIDADE

Praça João Pinheiro 15, Centro
CEP 34800-000/Caeté-MG
Tel: (31) 3651-4910

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
 SUPERINTENDÊNCIA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA
 LEVANTAMENTO DE PREÇOS DE COMBUSTÍVEIS

INTERVALO DE TEMPO: SEMANAL
 COMBUSTÍVEL: TODOS
 TIPO RELATÓRIO: ESTADOS

DATA INIC	DATA FIN	REGIÃO	ESTADOS	PRODUTO	NÚMERO DE POSTOS PESQUISAS	UNIDADE DE MEDIDA	PREÇO MÉDIO REVEN	PREÇO PADRÃO REVEN	PREÇO MÍNIMO REVEN	PREÇO MÁXIMO REVEN
05/02/2023	11/02/2023	SUDESTE	MINAS GERAIS	ETANOL HIDRATADO	439	RMI	3,75	0,187	3,37	4,45
05/02/2023	11/02/2023	SUDESTE	MINAS GERAIS	GASOLINA ADITIVADA	280	RMI	5,18	0,204	4,69	5,88
05/02/2023	11/02/2023	SUDESTE	MINAS GERAIS	GASOLINA COMUM	435	RMI	4,98	0,183	4,65	5,59
05/02/2023	11/02/2023	SUDESTE	MINAS GERAIS	GLP	446	RMI3kg	109,83	10,059	84,99	149,00
05/02/2023	11/02/2023	SUDESTE	MINAS GERAIS	GNV	17	RMIm³	5,02	0,264	4,51	5,52
05/02/2023	11/02/2023	SUDESTE	MINAS GERAIS	ÓLEO DIESEL	232	RMI	6,04	0,245	5,69	7,00
05/02/2023	11/02/2023	SUDESTE	MINAS GERAIS	ÓLEO DIESEL S10	322	RMI	6,14	0,242	5,76	7,09

Levantamento de Preços de Combustíveis – ANP – 05/02/2023 a 11/02/2023

Ante o exposto, no que diz respeito à “Coleta manual e conteneurizada e transporte de resíduos sólidos domiciliares”, com base nos ajustes de preços e de quantitativos dos insumos (Apêndice A deste Relatório), que considerou os esclarecimentos e informações apresentados às peças n. 30 e 32, identificou-se um sobrepreço unitário de R\$ 96,89 por tonelada de lixo coletada e transportada, o que poderia ensejar um superfaturamento anual no montante de R\$ 755.711,47 e um superfaturamento quinquenal no valor de R\$ 3.778,557,34, vide tabela em seguida.

10. CUSTO POR TONELADA DE LIXO COLETADO	
PREÇO UNITÁRIO PARADIGMA (R\$/TON)	R\$ 311,01
PREÇO UNITÁRIO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA (R\$/TON)	R\$ 407,90
SOBREPREÇO	R\$ 96,89
SOBREPREÇO %	28,9%
SUPERFATURAMENTO POTENCIAL ANUAL	R\$ 755.711,47
SUPERFATURAMENTO POTENCIAL QUINQUENAL	R\$ 3.778.557,34

Quanto ao serviço “Fornecimento de equipe para execução de serviços diversos”, em que pese esta Unidade Técnica não ter realizado análise dos preços e dos quantitativos do Orçamento de Referência propriamente dito, cabe ressaltar que a representatividade deste serviço em relação ao valor total do orçamento, no valor de 36%, está acima da média observada em outros municípios mineiros, a exemplo de Ouro Preto (23,86% na Concorrência n. 03/2017), Barbacena (14,50% no Pregão Presencial n. 07/2014) e Governador Valadares (18,42% na Concorrência Pública n. 04/2019).

Isso por si só não significa que exista sobrepreço ou superdimensionamento no serviço em análise, contudo demanda justificativa e memória de cálculo do dimensionamento dos quantitativos de mão de obra e equipamentos, haja vista tratar-se de um *outlier* (ponto fora da curva).

Por meio dos esclarecimentos prestados no arquivo “Resp. Ofícios 11040-23, 11041-23, 11042-23 - Proc. 1144712-23 TCE.pdf” (peça n. 32), os gestores alegaram que as características reais do município demandam 03 (três) equipes com 10 (dez) ajudantes e 01 (um) motorista, tendo em vista que esse serviço vinha sendo realizado de forma deficitária mediante 02 (duas) equipes com a mesma composição, em períodos anteriores.

Em que pese o que foi argumentado pela defesa, não foram apresentados documentos ou memórias de cálculo que justificassem os quantitativos da equipe e o respectivo custo do serviço, em violação ao art. 6º, IX, f) da Lei n. 8.666/93, de modo que a ausência de justificativas apresentadas representa uma deficiência no projeto básico da licitação (item 2.2 do relatório).

Portanto, ante o exposto, configura irregularidade o Sobrepreço no Orçamento de Referência quanto ao serviço “Coleta manual e conteneurizada e transporte de resíduos sólidos domiciliares”, 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; c/c art. 12, inciso III; Lei Federal nº 8.666/93.

Ademais, em virtude desse apontamento, é cabível a multa do inc. II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 ao responsável: Breno Ornellas Silva Magalhães.

3.1.2 Responsáveis

- Nome: Breno Ornellas Silva Magalhães.
 - Cargo: Secretário Municipal de Obras.
 - Conduta: Na condição de Secretário Municipal de Obras, assinar e aprovar projeto básico dotado de orçamento de referência com sobrepreço, 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*; c/c art. 12, inciso III; Lei Federal nº 8.666/93.
 - Nexo causal: A assinatura e aprovação de projeto básico dotado de orçamento de referência com sobrepreço ensejou procedimento licitatório com base em orçamento de referência superestimado, dando causa a risco de contratação com preços superiores aos de mercado, 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*; c/c art. 12, inciso III; Lei Federal nº 8.666/93.
 - Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do Responsável. Não há nos autos elementos que permitam inferir que o Responsável praticou conduta respaldado em parecer técnico. Como Secretário Municipal de Obras, é razoável admitir que o Responsável tinha consciência da irregularidade praticada. Sendo assim, era razoável esperar que o Responsável, sob a perspectiva do homem médio, tivesse agido com mais zelo e diligência, promovendo a elaboração do orçamento de referência de acordo com o art. 6º, inciso IX, alínea f; c/c art. 7º, § 2º, inciso II; c/c art. 7º, § 4º; c/c art. 3º, *caput*; c/c art. 12, inciso III; Lei Federal nº 8.666/93.

4 Conclusão

Portanto, ante o exposto, constatou-se a **procedência** dos seguintes apontamentos:

- Exigência indevida de metodologia de execução, violando o art. 30, §8º da Lei 8.666/93.
- Projeto Básico insuficiente, contrariando o art. 6º, IX, da Lei 8.666/93.
- Sobrepreço no Orçamento de Referência, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea f; c/c art. 7º, § 2º, inciso II; c/c art. 7º, § 4º; c/c art. 3º, caput; c/c art. 12, inciso III; Lei Federal nº 8.666/93.

5 Proposta de Encaminhamento

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) a citação dos Responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (art. 307 *caput* do RITCEMG).

CFOSE/DFME, 04 de outubro de 2023.

Joelson Fernandes Carlos Filho
Analista de Controle Externo
TC 3254-6

APÊNDICE A

2.1 FROTA MÉDIA		
DISCRIMINAÇÃO	veíc. x dia	Observações
Coleta em período diurno	2	Consoante princípio constitucional da eficiência (art. 37, <i>caput</i>), deve-se buscar o arranjo de veículos que atenda a necessidade do serviço público, mantida a qualidade, com o menor custo. No caso em análise, salvo justificativa técnica na fase interna da licitação ou no projeto básico, poderia ser adotado um arranjo com 02 (dois) veículos em cada turno mais 01 (um) de reserva técnica.
Coleta em período noturno	2	
Reserva 20%	1	
Veículos Necessários	3	

4.2 CONSUMO COMBUSTÍVEL				
Período Diurno				Observações
	km/mes	8,246		Segundo preços de referência da ANP, com relação a MG, data-base 05 a 11 de fevereiro de 23, o preço médio de revenda para o diesel era de R\$ 6,14 (orçamento de referência adotou R\$ 7,09) Alterou-se o consumo para 3,89Km/L, com base no disposto no Procedimento IBRAOP 05/2017). Orçamento de Referência adotou 1,7 km/l
	R\$/litro	6,14		
	km/litro	3,89	13.015,54	
Período Noturno				
	km/mes	2.749		
	R\$/litro	6,14		
	km/litro	3,89	4.339,04	
17.354,58 R\$/mes				

3. CUSTO DA MÃO-DE-OBRA							
DISCRIMINAÇÃO		MOTORISTA			COLETOR		
		Diurno	Noturno	Diurno	Noturno		
Salário	R\$/hora	10,54	10,54	6,22	6,22		
Horas Mensais		220	220	220	220		
	Salário Base	2.318,78	2.318,78	1.367,95	1.367,95		
Insalubridade		520,80	520,80	520,80	520,80		
	Subtotal	2.839,58	2.839,58	1.888,75	1.888,75		
Horas Extras		50,49	90,89	33,59	60,47		
Adicional Noturno		0,00	238,08	0,00	46,83		Considerando que apenas 01 coletor por equipe precisa trabalhar no horário noturno, conforme informações trazidas por meio da peça n. 32
Feriado Diurno		128,76	0,00	75,99	75,99		
Feriado Noturno		0,00	143,98	0,00	28,32		
	Salário Mensal	3.018,83	3.312,53	1.998,33	2.100,37		
Salário Mensal com Encargos		5.520,53	6.057,62	3.654,35	3.828,34		
Vale Cesta		237,15	237,15	236,71	236,71		
Vale Cesta Natalina		19,76	19,76	19,73	19,73		
Vale Cesta Gratificação de Férias		19,76	19,76	19,73	19,73		
Vale Refeição		390,16	390,16	158,58	158,58		
Plano de Saúde/ambulatorial		193,55	193,55	70,00	70,00		
Seguro de Vida		15,00	15,00	15,00	15,00		
Vale Transporte		0,00	0,00	0,00	0,00		
Custo Mensal Unitário	R\$/mês	6.395,91	6.933,00	4.174,09	4.348,09		Com os ajustes em horas noturnas, houve alteração no custo mensal unitário da mão de obra do coletor do turno noturno