

**Processo:** 1166960  
**Natureza:** Denúncia  
**Jurisdicionado:** Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Viçosa – SAAE/MG

**À Secretaria da 1ª Câmara,**

Tratam os autos de denúncia, com pedido de suspensão liminar, formulada pela empresa Reciclar Locadora Eireli, em face de possíveis irregularidades no âmbito do Processo Administrativo n. 010/2024, Pregão Eletrônico n. 002/2024, promovido pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Viçosa – MG – SAAE/MG, cujo objeto consiste na contratação para prestação de serviços de locação de veículos pesados com equipamento compactador e locação de veículo  $\frac{3}{4}$ , para prestação de serviços de limpeza pública do Município de Viçosa, incluindo todas as despesas de transporte entre áreas, lubrificantes, material de consumo, reparos e reposição de peças e pneus, reposição de equipamentos, uniformes, seguros (inclusive contra terceiros), resgate de equipamentos avariados em via pública e demais insumos necessários aos serviços.

A denunciante apontou, em síntese, irregularidade no detalhamento do objeto no Termo de Referência nos itens 1.2.1 e 1.2.2, ao exigir que os caminhões tenham ano de fabricação igual ou superior a 2023 (2023 e 2024), entendendo que tem o intuito de cercear a participação de empresas que atuam no ramo de prestação de serviços. Sustentou que referidas exigências não consideraram as garantias de fábrica. Alegou que o edital tem regras relativas a convocação, ao julgamento, a habilitação, recursos e penalidades que não se aplicam a modalidade indicada no preâmbulo. Impugnou a exigência contida no item 3.5, diante o valor total de licitação e a previsão de que os itens cujo valor total seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) a participação será exclusiva a microempresas e empresas de pequeno porte. Entendeu contraditórios os itens 3.7 e 8.4, quanto à participação de consórcios. Insurgiu quanto à aplicabilidade dos itens 7.9 e 7.11. Do mesmo modo, questionou o item 7.8, argumentando que o art. 59 da Lei Federal n. 14.133/2021 é que estabelece as regras no tocante a exequibilidade ou não das propostas (arquivo PDF doc img 095, peça n. 2).

A denúncia foi recebida em 19/3/2024, vide peça n. 4, distribuída à minha relatoria na mesma data, conforme termo de peça n. 5.

Por meio de despacho de peça n. 6, entendi que se revelava prudente e conveniente, em juízo sumário de cognição, ante os apontamentos apresentados na exordial, proceder à requisição de documentos e informações junto à Administração para aprofundamento sobre as questões levantadas.

Assim, em cumprimento à determinação, o Sr. Eduardo José Lopes Brustolini, Diretor Presidente do SAAE, e o Sr. João Lucas Lima Aquino Ganem, Diretor de Limpeza Pública e Gestão de Resíduos Sólido, encaminharam a documentação de peças n. 10/23.

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – Cfel, em análise inicial do pedido cautelar de peça n. 26, assim se manifestou quanto a improcedência dos apontamentos na denúncia:

[...]

#### 2.1 Apontamento:

Da exigência que os caminhões tenham ano de fabricação igual ou superior a 2023, bem como que a prensa compactadora possua ano de fabricação superior ou igual a 2023, com manutenção preventiva e corretiva, comprovada através de documentação.

[...]

#### 2.1.3 Análise do apontamento:

[...]

Em seus esclarecimentos preliminares (p. 1/2, peça n.º. 10, SGAP), os agentes públicos informaram que a **opção por caminhões mais novos teria como embasamento sua maior qualidade, manutenções de menor custo e tempo, bem como maior proveito da garantia**. Neste sentido, salientam que “quanto mais tempo de uso, a cobertura da garantia será por menor tempo.”

Pontuam que o edital referenciado pela Denunciante, deflagrado no âmbito do Município de Ouro Preto/MG, visaria a seleção de veículos sem garantia. Salienta, ainda, que o anúncio de garantia da empresa COPAC/LOPAC, mencionado à p. 4 da Denúncia, seria “somente à estrutura do compactador, e para os veículos 12 a 24 meses, conforme Manual de Garantia Iveco” (p. 1, peça n.º. 10, SGAP).

Argumentam, ainda, que os **veículos e compactadores mais usados apresentam desgaste em mais peças, bem como demandam revisões mais onerosas e mais demoradas, incluindo uma maior quantidade de itens a serem observados, de modo a dificultar o controle de tais manutenções**. Destaca, por exemplo, que “um veículo com 1 ano de uso, versus um veículo com 3 anos de uso não passarão pela inspeção de mesma forma”.

Também é salientado pelos gestores intimados que o sistema hidráulico do anúncio suscitado pela Denunciante somente contaria com garantia de 1 ano, sendo objeto de “fundamental importância para o funcionamento de toda a logística, visto que a prensagem é determinante para que se caiba maior quantidade em peso de resíduos coletados, diminuindo-se assim o número de interrupções para descarregamento no Aterro Sanitário ou Transbordo.”

Asseverou-se que “qualquer veículo tem limitação de quilometragem e tempo de uso para determinadas peças”, de modo que seriam necessários a troca, reparo e manutenção destas conforme o uso. Neste sentido, os gestores intimados ressaltam que a presente licitação

prevê 60 meses de contrato e, portanto, caso utilizassem o mesmo parâmetro do certame de Ouro Preto/MG, “os veículos e compactadores iniciariam com 5 anos, e terminariam com 10 anos, promovendo mais manutenções” (p. 2).

Relatou-se, também, que o contrato atual para o referido serviço estaria enfrentando desafios significativos para atender às demandas do município, “incluindo falhas mecânicas frequentes, interrupções nas operações de coleta e transporte de resíduos, e acidentes de trabalho devido a problemas mecânicos, resultando em um aumento nos serviços de manutenção corretiva”. Cumpre observar que parecer técnico emitido pela SAAE, juntado ao sítio oficial da entidade dentro a documentação relativa à decisão sobre a impugnação veiculada pela ora Denunciante, elenca diversas notícias acerca de acidentes de trabalho referentes ao contrato atual:

A seguir, apresentam-se as matérias relacionadas aos acidentes de trabalho referentes ao contrato atual:

- <https://www.saaevicosa.mg.gov.br/noticia/286/saae-abre-procedimento-administrativo-para-avaliar-acidente-com-veiculo-de-coleta/>

- <https://www.saaevicosa.mg.gov.br/noticia/314/saae-finalizou-o-processo-administrativo-que-avaliou-o-acidente-com-veiculo-de-coleta-na-rua-rui-barbosa-em-junho-deste-ano/>
- <https://primeirosaber.com.br/2017/02/14/caminhao-do-saae-atropela-e-prensa-garis-contra-parede-em-vicosa/>
- <https://primeirosaber.com.br/2019/06/07/caminhao-do-saae-volta-de-re-e-cai-em-cima-de-dois-carros-no-bairro-de-fatima/>
- <https://www.vicosa.mg.leg.br/institucional/noticias/2021/05-2021/vereador-faz-representacao-ao-ministerio-da-economia>
- <https://www.vicosaurgente.com.br/noticia/caminhao-do-saae-tomba-no-bairro-santo-antonio-em-vicosa/>
- <https://primeirosaber.com.br/2021/04/07/saae-divulga-nota-sobre-acidente-com-caminhao-de-coleta-no-bairro-santo-antonio/>
- <https://www.vicosaurgente.com.br/noticia/fatima-caminhao-do-saae-tomba-e-atinge-dois-veiculos/>
- <https://www.folhadamata.com.br/cidade/noticias/caminhao-compactador-de-lixo-despeja-chorume-pela-cidade-222>

Retornando aos esclarecimentos preliminares, nota-se que os gestores intimados pontuam que o relatório de inspeção realizada por este Tribunal de Contas junto à Municipalidade, no âmbito do Processo nº. 1.048.974, teria, inclusive, destacado a necessidade de utilização de caçambas mais novas e com boa manutenção.

Concluem os esclarecimentos preliminares no sentido de que tais deficiências teriam impactado não apenas os custos operacionais a longo prazo, mas também gerado insatisfação da população atendida por tais serviços públicos. Aduzem, ainda, a importância da adoção de novas tecnologias, que reduzam o consumo de combustível e a emissão de poluentes, alinhando-se aos princípios de sustentabilidade e responsabilidade ambiental, além de visar a uma operação mais eficiente.

Por fim, os gestores intimados assinalaram que a própria Lei nº. 14.133/2021 incentiva a seleção de propostas que não apenas ofereçam o menor preço, mas que também apresentem a melhor relação custo-benefício, considerando critérios como qualidade, prazos e outros, que sejam pertinentes à execução do contrato pretendido.

Isso posto, é cediço que a definição do objeto do certame de forma clara, concisa e objetiva, se encontra situada no campo de discricionariedade administrativa. Compete à própria Administração Pública, portanto, especificar o objeto de acordo com as necessidades diagnosticadas pelo setor requisitante, definindo-se, em seguida, a melhor forma de suprimento de tais carências por meio das futuras contratações.

Nesse sentido, dispõe a Lei nº.14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XXIII:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - **termo de referência**: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) **definição do objeto**, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; (...).

Do mesmo modo é a lição do Professor Joel de Menezes Niebühr:

**A atividade de definição do objeto da licitação pública é eminentemente discricionária. Compete ao agente administrativo avaliar o que o interesse público demanda obter mediante contrato para desenvolver satisfatoriamente as atividades administrativas.** Daí, em primeiro lugar, o objeto do contrato deve ser definido com vistas aos recursos orçamentários previstos para o respectivo órgão, pois se deve adequar os dispêndios decorrentes de contrato administrativo com a entrada das importâncias necessárias para realizar os respectivos pagamentos aos contratados.

Ademais, o órgão provavelmente possui várias demandas à espera de contrato administrativo, só que nem todas podem ser contempladas, o que compele priorizar umas em detrimento de outras, ou, até mesmo, contratar objetos não tão complexos e caros, visando a economizar valores e a atender a número maior de demandas.

**Pois bem, importa que a definição do objeto da licitação e todas as suas especificidades são atividades entregues à discricionariedade dos agentes administrativos, que devem sentir o quadro social, político e econômico, bem como priorizar as demandas a serem atendidas pela Administração Pública.** (G.N.)

(NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 7ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 472/473)

No caso em apreço, verifica-se que os agentes públicos municipais esclareceram os motivos que levaram a Administração Pública municipal a exigir um menor tempo de uso dos veículos coletores e suas peças. Os argumentos apresentados, na visão desta Unidade Técnica, são razoáveis, haja vista que, conforme se constata em relação ao funcionamento das máquinas em geral, veículos mais novos tendem a demandar menor manutenção, a serem mais seguros e mais confiáveis.

Diante disso, entende esta Unidade Técnica que descabe aos licitantes ou a este Tribunal de Contas, no exercício do controle externo, exigir a flexibilização das especificações realizadas de modo a obrigar a Administração Pública a ter uma prestação de serviços em condições diversas da que foi previamente definida pela área requisitante.

Isso posto, tratando-se de **matéria afeta ao mérito administrativo**, cujos limites legais foram devidamente observados pela Administração Pública, entende-se que não cabe a esta Corte de Contas intervir, em sede de controle externo, nas características dos veículos coletores e suas peças previstas no Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº. 002/2024, especificamente quanto ao tempo de uso, **razão pela qual se manifesta pela improcedência do presente apontamento.**

[...]

2.2 Apontamento:

Da existência de regras editalícias que não se aplicam à modalidade prevista no preâmbulo.

[...]

2.2.3 Análise do apontamento:

[...]

Em seus esclarecimentos preliminares (p. 2, peça nº. 10, SGAP), os agentes públicos intimados informaram que a previsão em comento advém do artigo 48 da Lei Complementar nº. 123/2006, que visa promover a inclusão de microempresas e empresas de pequeno porte no contexto das contratações públicas.

Em convergência com o apontado na Denúncia, informam que o valor total do processo licitatório em comento é superior ao limite estabelecido pela referida Lei Complementar, fazendo com que tal certame não seja exclusivo para microempresas ou empresas de pequeno porte. Todavia, salientam que a disposição editalícia combatida não infringe a legislação em vigor e se encontra em consonância com os princípios administrativos pertinentes.

Em vista da argumentação dos agentes públicos, em que pese a não aplicabilidade do referido trecho editalício ao objeto específico da contratação em tela, não se vislumbra eventual irregularidade neste tocante, haja visto que tal previsão não teve o condão de ensejar efetiva mudança na dinâmica do certame. Portanto, esta Unidade Técnica opina pelo acolhimento dos esclarecimentos preliminares.

[...]

Por sua vez, verifica-se que os esclarecimentos preliminares dos gestores intimados (p. 3, peça nº. 10, SGAP) **são no sentido de que os itens 3.7 e 8.4 não seriam contraditórios, tendo em vista que a proibição estabelecida seria da participação de consórcios que se encontrem nos seguintes casos: (1) de uma empresa que faça parte dele ter sido responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo; ou (2) de uma empresa relacionada ao autor do projeto ter participação significativa no consórcio.** Salientam, ademais, que tal procedimento visaria garantir a lisura, imparcialidade e igualdade entre os participantes do certame, ao evitar conflitos de interesse e acesso privilegiado a informações sensíveis em benefício de uma das licitantes.

No que se refere a esta discussão, entende-se superada a dúvida levantada pela Denunciante, tendo os gestores esclarecido que a proibição editalícia não é absoluta em face dos consórcios, mas sim nas situações específicas indicadas. Novamente, não vislumbrando eventual irregularidade neste tocante, entende-se pelo acolhimento da argumentação apresentada pelos agentes públicos intimados.

[...]

Nos esclarecimentos preliminares apresentados pelos intimados (p. 2, peça nº. 10, SGAP), **aduziu-se que a aplicabilidade do item 7.8 (tratado no tópico 2.3 deste parecer técnico) e do 7.9 se explica com base na Lei.**

Em síntese, alegam que a legislação estabelece como inexecutíveis as propostas para serviços de engenharia que estejam abaixo de 75% do valor orçado pela Administração e, no caso de bens e serviços em geral, abaixo de 50% do valor orçado pela Administração. Em relação a esta última situação, sinalizou-se que seu fundamento legal seria o art. 105 do Decreto Municipal nº. 5.983/2023 do Município de Viçosa, que regulamentaria e estabeleceria diretrizes sobre a Lei Federal nº. 14.133/2021, em âmbito local.

No que tange ao item 7.11, os intimados sustentam tratar-se de previsão que visaria garantir a transparência e a precisão dos custos apresentados na proposta dos licitantes, de forma a assegurar que tais valores estejam em conformidade com os custos unitários estabelecidos pela Administração Pública. Em seus próprios termos (p. 2, peça nº. 10, SGAP):

A aplicação do item 7.11 se justifica da seguinte forma: quando o custo global estimado do objeto licitado é decomposto em seus respectivos custos unitários por meio de uma Planilha de Custos e Formação de Preços elaborada pela Administração, o licitante classificado em primeiro lugar é convocado para apresentar uma Planilha por ele elaborada, com os respectivos valores adequados ao valor final da sua proposta. Essa medida visa garantir a transparência e a precisão dos custos apresentados na proposta, assegurando que os valores estejam em conformidade com os custos unitários estabelecidos pela Administração. Portanto, diante da ausência da Planilha de Composição de Custos elaborada pela Administração, não é cabível a exigência de apresentação de uma Planilha por parte do licitante, conforme estabelecido pela Lei 14133/2021.

Cumprido reiterar que a Denúncia questionou, apenas, “como o licitante deve interpretar e agir quando se depara com as regras dispostas nos itens 7.11 e seguintes?”. Não foram fornecidos, portanto, detalhes acerca de seus eventuais questionamentos e/ou dúvidas acerca de tal item e seus subitens.

**De tal forma, considerando a apresentação de esclarecimentos pelos gestores intimados acerca do item 7.11 e a ausência da indicação dos eventuais questionamentos/dúvidas da Denunciante, não se vislumbra, neste momento, irregularidades quanto ao referido item editalício.**

Ante todo o exposto, esta Unidade Técnica entende pela improcedência do presente apontamento denunciado.

[...]

### 2.3 Apontamento:

Da ilegalidade e inconstitucionalidade de regra editalícia conceituando inexecuibilidade de proposta.

[...]

#### 2.3.3 Análise do apontamento:

Em seus esclarecimentos preliminares (p. 3, peça nº. 10, SGAP), os agentes públicos apenas informaram que o critério editalício que sinaliza indício de inexecuibilidade nas propostas com valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração teria como lastro o artigo 105 do Decreto Municipal nº. 5983/2023, que regulamentaria e estabeleceria diretrizes sobre a Lei Federal nº. 14.133/2021 no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Município de Viçosa.

[...]

Desta forma, a leitura de tal trecho do edital indica que o critério apontado se trata de presunção relativa de inexecuibilidade das propostas. Neste sentido, para sua efetiva configuração, ainda seria necessária a realização de diligência do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir, na qual o licitante deixe de comprovar a sustentabilidade de sua oferta.

Por sua vez, o Decreto Municipal nº. 5.983/2023, referenciado pela norma editalícia acima, prevê que:

**Art. 105.** No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexecuibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

**Parágrafo único.** A inexecuibilidade, na hipótese de que trata o caput, só será considerada após diligência do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir, em que o licitante deixe de comprovar expressamente por meio de planilha de custos a capacidade de sustentar a oferta.

Mediante consulta à legislação federal, é possível observar que tal artigo do decreto municipal combatido se trata do acolhimento, quase integralmente *ipsis litteris*, da previsão encontrada no artigo 34 da Instrução Normativa SEGES3 nº. 73/2022, conforme lê-se abaixo:

**Art. 34.** No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexecuibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

**Parágrafo único.** A inexecuibilidade, na hipótese de que trata o caput, só será considerada após diligência do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir, que comprove:

I - que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e

II - inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta.

Neste cenário, nota-se que a própria Lei nº. 14.133/2021 permite aos diversos entes aplicar regulamentação editada pela União, com vistas à sua execução, consoante art. 187:

**Art. 187.** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei.

Diante do exposto, **considerando que a previsão do edital se lastreia em decreto municipal que adota entendimento já contido em regulamentação federal, bem como que a presunção de inexecutabilidade em tela tem apenas natureza relativa, ainda subsistindo o dever realização de diligências pelo agente ou comissão de contratação, esta Unidade Técnica entende pela improcedência do presente apontamento da Denúncia.**

Destaco, por fim, quanto ao último apontamento (2.3), que o decreto referenciado (n. 5.983/2023) estabelece parâmetro percentual dos indícios de inexecutabilidade da proposta no caso de **bens e serviços em geral**, objeto do certame em análise, que não se confunde com o disposto no art. 59, §4º, da Nova Lei de Licitações<sup>1</sup>, que fixou regras específicas para **obras e serviços de engenharia**.

Em análise perfunctória, portanto, verifico que, nos apontamentos da Denúncia, não estão presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, conforme análise técnica feita pela Cfel.

Publique-se extrato desta decisão.

Comuniquem-se a denunciante, bem como o Sr. Eduardo José Lopes Brustolini, Diretor Presidente do SAAE, e o Sr. João Lucas Lima Aquino Ganem, Diretor de Limpeza Pública e Gestão de Resíduos Sólido, por meio eletrônico.

Cumprida estas determinações, deve ser juntada aos autos a documentação protocolizada sob o n. 9000353500/2024.

Após, os autos devem ser encaminhados ao Ministério Público de Contas para parecer.

Belo Horizonte, 2 de maio de 2024.

Agostinho Patrus  
Relator

(assinado digitalmente)

---

<sup>1</sup> § 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexecutáveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.