

ACÓRDÃO Nº 005708/2024-PLENV

1 PROCESSO: 257406-5/2023

2 NATUREZA: REPRESENTAÇÃO DA SGE EM FACE DE LICITAÇÃO

3 INTERESSADO: SGE, 1ª CAP

4 UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA

5 RELATOR: CHRISTIANO LACERDA GHERREN

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO VIRTUAL

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **REPRESENTAÇÃO DA SGE EM FACE DE LICITAÇÃO**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO VIRTUAL**, por unanimidade, por **CONHECIMENTO** com **COMUNICAÇÃO**, nos exatos termos da proposta de decisão do Relator.

9 ATA Nº: 4

10 QUÓRUM:

Conselheiros presentes: Rodrigo Melo do Nascimento, José Maurício de Lima Nolasco, Marianna Montebello Willemann, Domingos Inácio Brazão e Marcio Henrique Cruz Pacheco

Conselheiros-Substitutos presentes: Andrea Siqueira Martins e Marcelo Verдини Maia

11 DATA DA SESSÃO: 19 de Fevereiro de 2024

Christiano Lacerda Gherren

Relator

Rodrigo Melo do Nascimento

Presidente

Fui presente,

Henrique Cunha de Lima

Procurador-Geral de Contas

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
CHRISTIANO LACERDA GHUERREN

PROPOSTA DE DECISÃO GCS-3

Art. 214 do Regimento Interno –TCE-RJ
(Deliberação TCE-RJ nº 338, de 08.02.2023)

PROCESSO: TCE-RJ nº 257.406-5/23
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
INTERESSADO: SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO (SGE)

**REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
DESTE TRIBUNAL COM PEDIDO DE MEDIDA
CAUTELAR. EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO
Nº. 164/2023. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
TERCEIRIZADOS COM FORNECIMENTO DE
PESSOAL, INSUMOS E EQUIPAMENTOS.
NECESSIDADE DE MAIORES
ESCLARECIMENTOS DO JURISDICIONADO.
CONHECIMENTO. COMUNICAÇÃO.**

Cuidam os autos de Representação com pedido de Medida Cautelar, formulada pela Secretaria Geral de Controle Externo – SGE, através da Coordenadoria de Auditoria em Admissão e Gestão de Pessoal – 1ª CAP, na forma do art. 108, inciso V, da Deliberação TCE-RJ nº 338/2023, que aprovou o novo Regimento Interno deste Tribunal, em virtude de fundado receio de grave lesão ao erário decorrente de irregularidades cometidas pela Prefeitura Municipal de Volta Redonda, na elaboração do Edital de Pregão Eletrônico nº 164/2023 (processo

administrativo nº 14986/2023), cujo objeto é a prestação de serviços terceirizados com fornecimento de pessoal, insumos e equipamentos, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, no valor total estimado de R\$ 5.085.009,12 (cinco milhões, oitenta e cinco mil e nove reais e doze centavos), com certame inicialmente agendado para o dia 14/11/2023.

De acordo com as informações trazidas aos autos pela Secretaria Geral de Controle Externo, a tutela pleiteada tem por fim evitar potencial dano ao erário, cuja possibilidade decorre da existência de diversas impropriedades identificadas no procedimento licitatório em apreço que podem caracterizar potencial prática de sobrepreço na contratação dos serviços licitados, além de afrontar os princípios da legalidade, moralidade e eficiência, bem como o princípio da economicidade.

Nessa toada, o Corpo Instrutivo, reputando presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, pleiteou, dentre outras medidas, a suspensão do certame conduzido nos autos do Edital de Pregão Eletrônico nº 164/2023, agendado inicialmente para o dia 14/11/2023, no estado em que se encontra, abstendo-se o jurisdicionado de adjudicar o objeto, homologar o resultado ou celebrar o contrato ou, caso já celebrado, que se abstenha de iniciar a sua execução até o julgamento de mérito deste processo.

Trata-se da **2ª (segunda) submissão** da Representação em exame à apreciação desta E. Corte de Contas. Em 21/11/2023, foi proferida decisão Monocrática nos seguintes termos:

DECISÃO MONOCRÁTICA:

I- Pelo **DEFERIMENTO DA TUTELA PROVISÓRIA** pleiteada, determinando-se ao atual Prefeito do Município de Volta Redonda que suspenda o procedimento licitatório conduzido nos autos do Pregão Eletrônico nº 164/2023, no estado em que se encontra, abstendo-se de adjudicar o objeto, homologar o resultado ou celebrar o contrato ou, caso já celebrado, que se abstenha de iniciar a sua execução até o julgamento de mérito deste processo;

II- Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito do Município de Volta Redonda, com base no art. 15, inciso I do Regimento Interno desta Corte, para que, **no prazo de 10 (dez) dias**, se pronuncie quanto ao mérito desta Representação, no prazo legal, devendo apresentar esclarecimentos de fato e de direito que entender pertinentes e juntar

os documentos que repute necessários à comprovação de suas alegações; e

*III- Pela **REMESSA** dos autos à SGE, para que impulsione o feito e adote as demais providências cabíveis.*

O Sr. Antonio Francisco Neto, Prefeito Municipal de Volta Redonda, apresentou razões de defesa no Documento TCE-RJ nº 26.977-5/2023, de 06/12/2023.

Em função da defesa apresentada, o feito foi reanalisado pela Coordenadoria de Auditoria em Admissão e Gestão de Pessoal na peça eletrônica “*Informação 1ª CAP – 15/12/2023*”. Nela, opinou no sentido da Comunicação ao Prefeito de Volta Redonda para maiores esclarecimentos, conforme abaixo transcrito:

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, requer-se:

*I) A **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito do Município de Volta Redonda, nos termos do art. 15, I, do Regimento Interno do TCE-RJ, para que, no prazo de dez dias, adote as medidas abaixo elencadas:*

- a) Justifique a atribuição, por empregado, do valor mensal em insumos de R\$ 31.030,50 para o serviço de “Operador de Piscina” – módulo 3 da planilha de custos, elevando o Fator K acima de 31,0, em desconformidade com o parâmetro médio usualmente adotado na Administração Pública e, ainda, valor 18 vezes superior ao atribuído na planilha de custos pretérita;*
- b) Esclareça o valor dos insumos alocados para o posto de trabalho “Jardineiro” superior ao atribuído ao serviço de “Auxiliar de serviços gerais”;*
- c) Encaminhe informações concernentes aos produtos, materiais e equipamentos, presentes no Anexo III do Edital de Pregão Eletrônico n.º 164/2023, a serem utilizados em cada posto de trabalho, além de, para cada um deles, a quantidade estimada e o valor orçado anualmente.*
- d) Adote providências no sentido de readequar os custos estimados de insumos para cada posto de trabalho, em especial aqueles relacionados ao “Operador de Piscina e ao “Jardineiro”, de forma a espelhar de maneira mais aproximada a real necessidade dos produtos, materiais e equipamentos a serem utilizados.*

O douto Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador-Geral Henrique Cunha de Lima, na peça eletrônica “*Informação GPG – 16/12/2023*” entendeu como pertinentes as medidas sugeridas pela 1ªCAP.

É o Relatório.

Inicialmente, registro que atuo nestes autos nos termos do art. 214 do Regimento Interno desta Corte, tendo em vista o Ato Executivo nº 25.825 exarado pela Presidência desta Egrégia Corte de Contas, publicado no DOERJ de 16 de agosto de 2023.

Em síntese, rememoro que a Secretaria Geral de Controle Externo ingressou com a presente Representação alegando a ocorrência das seguintes irregularidades no Edital em apreço:

- 1) valor mensal por empregado e o indicador de economicidade - Fator K acima dos preços usuais praticados no mercado;
- 2) presença de insumos/materiais/equipamentos indevidos e superestimados de acordo com as atribuições dos postos de trabalho na Planilha de Custos.

Após detido exame dos autos, consigno que estão presentes os requisitos de admissibilidade para o conhecimento da presente Representação, considerando a prerrogativa estabelecida pelo inc. V do art. 108 do Regimento Interno desta Corte que atribuiu ao Secretário Geral de Controle Externo a possibilidade de representar quanto a irregularidades verificadas em decorrência de fiscalizações e auditorias.

Da análise dos critérios de risco, relevância, oportunidade e materialidade, que antecedem o exame meritório da peça acusatória, contemplados no artigo 111 do RITCERJ, tenho-os por igualmente cumpridos, razão pela qual prossigo para a análise do feito.

Após os esclarecimentos e documentos encaminhados pelo jurisdicionado, a Coordenadoria de Auditoria em Admissão e Gestão de Pessoal – 1ª CAP promoveu nova análise do feito e teceu as seguintes considerações:

(...) a fim de melhor elucidar os novos cálculos realizados na planilha de custos, revela-se indispensável trazer à baila a seguinte tabela elaborada por esta unidade técnica:

Planilha de custos ANTERIOR à propositura desta Representação							
Postos de trabalho	Quant.	Remuneração - R\$ - (Mód. 1)	Insumos por empregado - R\$ - (Mód. 3)	Valor total mensal por empregado - R\$ -	Fator K ⁴	Valor mensal do serviço - R\$ -	
Controlador de acesso	6	1.767,19	2.744,45	10.166,34	5,75	60.998,04	
Aux. de serviços gerais	10	1.516,00	2.833,36	9.708,64	6,40	97.086,40	
Encarregado	3	1.893,28	2.744,45	10.527,80	5,56	31.583,40	
Controlador de cadastro	6	1.767,19	2.744,45	10.166,34	5,75	60.998,04	
Operador de piscina	3	1.609,91	2.819,29	9.898,83	6,15	29.696,49	
Guardião de piscina	10	1.951,59	2.819,29	10.621,62	5,44	106.216,20	
Jardineiro	2	2.484,97	2.796,89	11.809,92	4,75	23.619,84	
Químico	1	3.328,79	2.819,29	13.508,90	4,05	13.508,90	
Total mensal	41					423.707,31	
Valor global da proposta						R\$ 5.084.487,72	
Nova planilha de custos (Doc. TCE-RJ n.º 26977-5/2023, #4324066)							
Postos de trabalho	Quant.	Remuneração - R\$ - (Mód. 1)	Insumos por empregado - R\$ - (Mód. 3)	Valor total mensal por empregado - R\$ -	Fator K	Valor mensal do serviço - R\$ -	Redução
Controlador de acesso	6	1.767,19	161,09	6.303,71	3,57	37.822,24	-37%
Aux. de serviços gerais	10	1.516,00	1.302,36	7.419,50	4,89	74.194,99	-24%
Encarregado	3	1.893,28	161,09	6.665,17	3,52	19.995,50	-36%
Controlador de cadastro	6	1.767,19	161,09	6.303,17	3,57	37.822,24	-37%
Operador de piscina	3	1.609,91	31.030,50	50.834,22	31,57	152.502,67	Não houve
Guardião de piscina	10	1.951,59	513,51	7.207,60	3,69	72.076,00	-32%
Jardineiro	2	2.484,97	1.473,20	9.683,79	3,90	19.367,57	-18%
Químico	1	3.328,79	195,01	9.926,10	2,98	9.926,10	-27%
Total mensal	41					423.707,31	-
Valor global da proposta						R\$ 5.084.487,72	

Tabela 1: Planilhas de custos - comparativo

A partir da leitura da tabela 1, é possível notar, a priori, que, a despeito de o jurisdicionado ter realizado novos cálculos na planilha de custos, o valor total estimado da contratação permaneceu inalterado.

Isso ocorreu porque, quando da revisão dos insumos alocados no módulo 3 da planilha, os valores do referido módulo, antes distribuídos quase que uniformemente em cada uma das categorias de serviço, na nova planilha encaminhada a este Tribunal, os custos dos insumos deduzidos dos outros postos foram realocados na função “Operador de piscina”.

Vê-se, assim, que na planilha de custos pretérita, o módulo 3 atribuía um valor de R\$ 2.819,29 de insumos por cada empregado da categoria “Operador de piscina”, totalizando R\$ 8.457,87 mensais para os três profissionais a serem contratados. Por outro lado, na nova planilha de custos, o valor dos insumos para os três funcionários corresponde a mais de 18 vezes ao atribuído inicialmente, totalizando R\$ 152.502,67 mensais.

Importa ressaltar que, caso fosse mantido na nova planilha o mesmo valor do módulo 3 para o posto de trabalho “Operador de piscina”, qual seja R\$ 2.819,29 por empregado, haveria uma economia de, aproximadamente, 30% no valor global estimado da contratação, como se observa na situação hipotética abaixo:

Situação hipotética “Operador de piscina” – planilha de custos					
Postos de trabalho	Quant.	Remuneração - R\$ - (Mód. 1)	Insumos por empregado - R\$ - (Mód. 3)	Valor total mensal por empregado - R\$ -	Valor mensal do serviço - R\$ -
Controlador de acesso	6	1.767,19	161,09	6.303,71	37.822,24
Aux. de serviços gerais	10	1.516,00	1.302,36	7.419,50	74.194,99
Encarregado	3	1.893,28	161,09	6.665,17	19.995,50
Controlador de cadastro	6	1.767,19	161,09	6.303,17	37.822,24
Operador de piscina	3	1.609,91	2.819,29	9.898,83	29.696,49
Guardião de piscina	10	1.951,59	513,51	7.207,60	72.076,00
Jardineiro	2	2.484,97	1.473,20	9.683,79	19.367,57
Químico	1	3.328,79	195,01	9.926,10	9.926,10
Total mensal	41				300.901,13
Valor global da proposta					R\$ 3.610.813,56

Tabela 2: Situação hipotética dos custos dos insumos alocados no módulo 3 para o posto de trabalho “Operador de piscina”

Ainda, faz-se uma ressalva quanto ao custo dos insumos relacionados ao profissional “Jardineiro”, que, dada a característica da função, não é razoável esperar um dispêndio maior em insumos do que o “Auxiliar de serviços gerais”.

Ademais, quanto ao índice de economicidade – Fator K, como bem pontuou esta especializada na informação 1ª CAP, datada de 16/11/2023, embora não exista um percentual fixo atribuído a ele, uma vez que depende de uma série de fatores relacionados às especificidades do serviço a ser contratado, considera-se o intervalo de 2,5 a 3,5 como parâmetros, mínimo e máximo, de variação, quando, além do fornecimento de mão de obra, também esteja atrelado o fornecimento de insumos, como é o caso da contratação em questão.

Nessa senda, consoante o cálculo do Fator K realizado para cada um dos oito postos de trabalho, vide tabela 1, depreende-se que o índice de economicidade variou de 2,98 (Químico) a 4,89 (Auxiliar de serviços gerais), excetuando-se o posto de trabalho “Operador de piscina”, que alcançou o índice de 31,57, valores, no geral, ainda muito superiores à média praticada na Administração Pública.

A título de exemplo, tem-se o Pregão Eletrônico n.º 166/2023, do Município de Campo Mourão, Paraná, edital mais recente tratando-se de serviços similares ao edital objeto desta Representação, obtido mediante consulta ao Portal de Compras Públicas. O objeto da licitação é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, cozinha, portaria, vigia, **limpador de piscina** e de supervisão, para diversas secretarias do Poder Executivo do Município de Campo Mourão.

Com o valor de referência totalizando a R\$ 5.177.423,16, pretende-se a contratação de 105 profissionais, distribuídos entre 20 postos de trabalho. Em que pese não haja o fornecimento de insumos, o que

acaba elevando o valor estimado da contratação, o Fator K correspondente a cada categoria de serviços não ultrapassou o índice de 2,7, estando dentro da média praticada pela Administração Pública. Inclusive, o índice de economicidade para o serviço de “Limpador de piscina” consistiu em 2,46.

Não obstante se refira a um município de outro Estado, dado à similitude do objeto de contratação, esse edital foi aqui referenciado como forma de demonstrar que, mesmo uma contratação envolvendo um serviço peculiar como o de limpeza de piscinas, não se mostra factível os valores acima da média atribuídos ao Fator K pela Prefeitura de Volta Redonda, principalmente, em relação ao posto de “Operador de Piscina”.

Por derradeiro, revela-se oportuno sugerir a renovação de comunicação ao atual Prefeito de Volta Redonda a fim de que apresente justificativas quanto à atribuição do valor mensal, por empregado, de R\$ 31.030,50 em insumos para o serviço de “Operador de Piscina”, bem como o dispêndio de R\$ 1.473,20 para cada posto de “Jardineiro”, valor superior aos insumos estimados para utilização do “Auxiliar de serviços gerais”,

Ademais, verifica-se que ao totalizar os insumos discriminados no módulo 3 da nova planilha de custos, depreendidos para execução das atribuições de todos os postos de trabalho, a estimativa alcançou a cifra de R\$ 1.401.695,52, sendo necessário que o jurisdicionado apresente esclarecimentos quanto à situação aqui levantada, indicando, ainda, para cada posto de trabalho, a quantidade estimada dos insumos e o valor orçado anualmente.

Diante das considerações feitas pelo Corpo Instrutivo, reputo necessário que o jurisdicionado apresente maiores esclarecimentos quanto aos pontos suscitados e junte documentação que julgue necessária para a prova das alegações, razão pela qual acompanho a sugestão das instâncias instrutivas que me precederam na análise no sentido da comunicação.

Em função do exposto, posiciono-me **DE ACORDO** com a proposta do Corpo Instrutivo e com o parecer do douto Ministério Público de Contas, e apresento

PROPOSTA DE DECISÃO:

I - Pelo **CONHECIMENTO** da Representação, eis que presentes os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 109, do RITCERJ;

II - Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito do Município de Volta Redonda, com base no art. 15, inciso I do Regimento Interno desta Corte, para que, **no prazo de 10 (dez) dias**, apresente esclarecimentos de fato e de direito que entender

pertinentes e junte os documentos que repute necessários em relação aos seguintes pontos:

- a) Justifique a atribuição, por empregado, do valor mensal em insumos de R\$ 31.030,50 para o serviço de “Operador de Piscina” – módulo 3 da planilha de custos, elevando o Fator K acima de 31,0, em desconformidade com o parâmetro médio usualmente adotado na Administração Pública e, ainda, valor 18 vezes superior ao atribuído na planilha de custos pretérita;
- b) Esclareça o valor dos insumos alocados para o posto de trabalho “Jardineiro” superior ao atribuído ao serviço de “Auxiliar de serviços gerais”;
- c) Encaminhe informações concernentes aos produtos, materiais e equipamentos, presentes no Anexo III do Edital de Pregão Eletrônico n.º 164/2023, a serem utilizados em cada posto de trabalho, além de, para cada um deles, a quantidade estimada e o valor orçado anualmente.
- d) Adote providências no sentido de readequar os custos estimados de insumos para cada posto de trabalho, em especial aqueles relacionados ao “Operador de Piscina e ao “Jardineiro”, de forma a espelhar de maneira mais aproximada a real necessidade dos produtos, materiais e equipamentos a serem utilizados.

GCS-3,

CHRISTIANO LACERDA GHUERREN
Conselheiro Substituto