

Processo: 1144712
Natureza: DENÚNCIA
Denunciantes: Potivias Ambiental Ltda. e Mirian Gomes
Denunciada: Prefeitura Municipal de Caeté
Responsáveis: Maria Izabel dos Santos, Eliane Silva de Almeida
Interessados: Breno Ornellas Silva Magalhães, Júlio César dos Santos Teixeira
Apenso: Denúncias n. 1144717
Processo referente: Denúncia n. 1177636
Procurador: Antoninho Ferreira de Souza Filho, OAB/SP 221.150
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS

PRIMEIRA CÂMARA – 10/6/2025

DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA PÚBLICA. EXIGÊNCIA INDEVIDA DE METODOLOGIA DE EXECUÇÃO. IMPROCEDENTE. PROJETO BÁSICO INSUFICIENTE. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. Mostra-se razoável a exigência, por parte da Administração, de apresentação da metodologia de execução dos serviços pelos licitantes, especialmente em se tratando da prestação continuada de serviços de coleta de resíduos sólidos, cuja natureza demanda regularidade, planejamento operacional e alocação adequada de recursos para assegurar a salubridade ambiental e a eficiência na execução contratual.
2. Ainda que o § 8º do art. 30 da Lei n. 8.666/1993 faça referência expressa ao termo “grande vulto”, deve prevalecer, em sua interpretação, a complexidade técnica do objeto como critério determinante, e não exclusivamente o valor estimado da contratação.
3. A existência de projeto básico, conforme exigem o art. 6º, IX, e o art. 7º, I e §2º, da Lei n. 8.666/1993, constitui requisito indispensável para a deflagração de procedimentos licitatórios que envolvam a contratação de obras ou serviços. Trata-se de instrumento essencial à adequada identificação do objeto, à avaliação da viabilidade técnico-econômica da contratação e à demonstração da sua necessidade e compatibilidade com os objetivos da Administração Pública. A elaboração do projeto básico deve observar as melhores práticas de planejamento e gestão, contendo descrição minuciosa da solução demandada, de modo a permitir que os licitantes formulem propostas técnica e economicamente consistentes, assegurando, assim, a seleção da proposta mais vantajosa e a regular execução contratual.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedentes os apontamentos da Denúncia formulada em face da Concorrência Pública n. 3/2023, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Caeté, tendo em vista o reconhecimento de irregularidade relativa à insuficiência do Projeto Básico referente aos serviços “coleta manual e containerizada e transporte de resíduos sólidos domiciliares” e “Fornecimento de equipe para execução de serviços diversos”, em violação ao disposto nos arts. 6º, IX, e 7º, I, e §1º, todos da Lei n. 8.666/1993;
- II) aplicar multa individual às responsáveis, Sra. Maria Izabel dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, e Sra. Eliane Silva de Almeida, Secretária da Comissão Permanente de Licitação, signatárias do edital de licitação e do Anexo I relativo ao Projeto Básico, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) cada, com fulcro no art. 83, I, e art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, em razão da conduta perpetrada nos termos do art. 28 da Lindb;
- III) intimar a denunciante, seu advogado constituído nos autos e o Sr. Breno Ornellas Silva Magalhães, todos pelo Diário Oficial de Contas – DOC;
- IV) intimar, ainda, as responsáveis, por via postal e pelo Diário Oficial de Contas – DOC;
- V) intimar, por fim, o Ministério Público junto ao Tribunal, na forma regimental;
- VI) arquivar os autos, bem como seu apenso, após o cumprimento dos procedimentos cabíveis à espécie, nos termos do art. 258, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de junho de 2025.

AGOSTINHO PATRUS
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 10/6/2025

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOSTINHO PATRUS:

I – RELATÓRIO

Tratam-se os autos de denúncias, com pedidos de suspensão liminar do certame, apresentadas por Potivias Ambiental Ltda. (piloto) e por Mirian Gomes (apenso) em face das supostas irregularidades constantes da Concorrência Pública n. 3/2023, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Caeté, com vistas à prestação de serviços de limpeza pública.

Em síntese, as denunciantes se insurgiram em face da redação do item 8 do edital, que exigiu a apresentação de metodologia executiva de operações, consubstanciada em planos para execução dos serviços objeto da licitação. A Sra. Mirian Gomes (apenso) arguiu, ainda, que o projeto básico apresentado pela Administração teria informações insuficientes para a devida execução do objeto licitado.

A Denúncia n. 1144712 (piloto) foi recebida em 25/4/2023 (peça n. 4), sendo distribuída à relatoria do Conselheiro Substituto Telmo Passareli, em 26/4/2023 (peça n. 5). Ao passo que a Denúncia n. 1144717 (apenso) foi recebida em 26/4/2023 (peça n. 5 do apenso), e distribuída por dependência à relatoria do Conselheiro Substituto Telmo Passareli, em 27/4/2023 (peça n. 6 do apenso).

Considerando a identidade de objeto, foi determinado que a Denúncia n. 1144717 fosse apensada aos autos da Denúncia n. 1144712 (peça n. 7 do apenso).

Antes de manifestar acerca dos pedidos de suspensão liminar do certame, o relator determinou a intimação das Sras. Maria Izabel dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação de Caeté, e Eliane Silva de Almeida, Secretária da CPL, ambas signatárias do instrumento convocatório, para que apresentassem esclarecimentos acerca dos fatos denunciados e encaminhassem cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa da licitação (peça n. 6).

Em cumprimento, foi encaminhada a documentação de peça n. 11, informando que o julgamento das propostas se encontrava suspenso pelo município, razão pela qual o relator enviou os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – Cfose (peça n. 13).

Conforme relatório inicial de peça n. 18, a Cfose entendeu pela procedência das denúncias, constatando, ainda, possível sobrepreço no orçamento de referência utilizado pela Administração de Caeté.

O relator averiguou, em consulta ao sítio eletrônico oficial do Município de Caeté, a celebração do Contrato AJ/CO n. 30/2023, firmado entre o município e a empresa Quantum Engenharia e Consultoria Ltda. (vencedora do certame), motivo pelo qual indeferiu o pedido de suspensão liminar da licitação. Ato contínuo, determinou a intimação das Sras. Maria Izabel dos Santos e Eliane Silva de Almeida, signatárias do edital e projeto básico, e do Sr. Júlio César dos Santos Teixeira, Secretário Municipal de Administração e signatário da autorização para abertura do procedimento licitatório, para encaminhar a documentação relativa à fase externa, incluindo o contrato assinado, bem como “justificativa e memória de cálculo do dimensionamento dos quantitativos de mão de obra e equipamentos” (peça n. 20).

Intimados, os diligenciados apresentaram a documentação de peças n. 30 e 32.

A Cfose, em relatório de peça n. 34, manifestou-se pela procedência dos apontamentos das denúncias, opinando pela citação dos responsáveis. Tal estudo foi ratificado pelo Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer de peça n. 36.

Citadas, as Sras. Maria Izabel dos Santos e Eliane Silva de Almeida, ambas signatárias do edital de licitação, bem como o Sr. Breno Ornellas Silva Magalhães, Secretário Municipal de Obras de Caeté, apresentaram defesa à peça n. 47.

Em sede de reexame, à peça n. 49, a Cfose concluiu pela procedência parcial dos apontamentos das denúncias, e, considerando o sobrepreço identificado para o serviço de coleta de resíduos sólidos urbanos, entendeu que deveriam ser formados autos apartados para a análise da execução do Contrato AJ/CO n. 030/2023.

No mesmo sentido, opinou o Órgão Ministerial à peça n. 51.

Conforme nota taquigráfica de peça n. 57, na Sessão da 1ª Câmara de 21/5/2024, o relator apresentou proposta de voto de formação de autos apartados mediante a reprodução dos documentos listados na fundamentação: “o novo processo terá como objeto, exclusivamente, as alegadas irregularidades relativas à execução do Contrato AJ/CO 030/2023, em especial ao superfaturamento ventilado pela unidade técnica. Por conseguinte, as presentes denúncias cuidarão apenas dos fatos remanescentes, que dizem respeito às fases interna e externa da Concorrência 3/2023, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Caeté”. Naquela assentada, o Conselheiro Cláudio Terrão pediu vista dos autos.

Nos termos do acórdão de peça n. 61, na Sessão da 1ª Câmara de 25/6/2024, o então Conselheiro retornou os autos para julgamento, acolhendo a proposta de voto do relator pela formação de autos apartados, mediante a reprodução dos documentos listados na fundamentação da referida proposta, inclusive quanto às medidas a serem adotadas para a efetivação da decisão.

Conforme Termo de Redistribuição de peça n. 63, os autos foram redistribuídos à minha relatoria em 1/11/2024.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Apontamentos da Denúncia

II.1.1 Exigência indevida de metodologia de execução, violando o art. 30, § 8º, da Lei n. 8.666/1993

Segundo a denunciante Mirian Gomes, a exigência de apresentação da metodologia de execução seria indevida no caso concreto, uma vez que tal requisito se aplicaria somente a licitações que envolvam serviços de grande vulto e elevada complexidade técnica, o que, em seu entendimento, não se verifica na situação em exame. Alegou, ainda, que referida exigência é desproporcional e carece de justificativa técnica adequada, resultando em restrição à competitividade e comprometendo a ampla participação de licitantes no certame. Por fim, sustentou que a metodologia de execução não poderia ser utilizada como critério de julgamento ou classificação, devendo sua exigência restringir-se à etapa de habilitação, com caráter meramente documental.

A Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – Cfose, em sua análise inicial (peça n. 18), manifestou-se pela irregularidade da exigência de apresentação de metodologia de execução no edital da Concorrência n. 3/2023, considerando que não foi atendido o requisito de grande vulto previsto no art. 30, § 8º, combinado com o art. 6º, V, da

Lei n. 8.666/1993. Concluiu, ainda, que assiste razão à crítica quanto à insuficiência de informações técnicas no edital para a adequada elaboração da metodologia exigida, em afronta ao disposto no art. 6º, IX, da referida norma. Destacou, inclusive, que “mesmo que estivessem presentes os dois requisitos (complexidade técnica e grande vulto) no caso concreto, ainda assim seria irregular a exigência da metodologia de execução, visto que o Edital e seus anexos não forneceram os subsídios necessários à sua elaboração”.

Por outro lado, considerou improcedente o apontamento apresentado pela Sra. Mirian Gomes quanto à utilização da metodologia de execução como critério de julgamento, uma vez que, no âmbito do edital da Concorrência n. 3/2023, tal exigência teve finalidade meramente habilitatória, restringindo-se à aceitação ou rejeição das propostas apresentadas, sem impacto na classificação das licitantes.

Em resposta à diligência, os gestores alegaram que, embora os objetos tratados nas Denúncias n. 838601 e n. 951367 não fossem de grande vulto, houve deliberação reconhecendo a possibilidade de exigência de metodologia de execução nos respectivos procedimentos licitatórios. Sustentaram, ainda, que a vírgula constante após a expressão “grande vulto”, no § 8º do art. 30 da Lei n. 8.666/1993, indicaria a desnecessidade de cumprimento cumulativo dos requisitos de alta complexidade técnica e grande vulto, sendo suficiente o atendimento de apenas um desses critérios para legitimar a exigência da referida metodologia.

Conforme análise constante da peça n. 34, a Cfose destacou que as decisões mencionadas pelos gestores abordaram somente um dos requisitos legais para a exigência da metodologia de execução – a alta complexidade técnica –, sem, contudo, tratarem do critério do grande vulto, que se mostra ausente no caso concreto. Ademais, a unidade técnica, por meio de interpretação sistemática do ordenamento jurídico, especialmente à luz do art. 37, XXI, da Constituição da República, e do art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993 – dispositivos que estabelecem que as exigências à participação em certames devem ser excepcionais e proporcionalmente justificadas –, concluiu que os requisitos de alta complexidade técnica e de grande vulto deveriam estar presentes cumulativamente para legitimar a exigência de metodologia de execução. Tal entendimento visa assegurar que esse instrumento seja reservado a hipóteses específicas e excepcionais, prevenindo seu uso indiscriminado em licitações de objetos tecnicamente complexos, mas de reduzido valor, hipótese que comprometeria os princípios da legalidade, isonomia e ampla competitividade, em afronta à Constituição e à legislação de regência das licitações e contratos administrativos.

Em sua defesa, os responsáveis alegaram que a exigência de apresentação da metodologia de execução foi realizada nos limites estabelecidos pelos §§ 8º e 9º do art. 30 da Lei n. 8.666/1993, devidamente fundamentada, inclusive com base no entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nos autos da Denúncia n. 838601. Alegaram, ainda, que houve equívoco por parte da unidade técnica na interpretação do § 8º do referido dispositivo, ao presumir a necessidade de atendimento simultâneo dos requisitos de grande vulto e alta complexidade técnica, quando, segundo sua compreensão, não teria sido essa a intenção do legislador.

No reexame constante da peça n. 49, a Cfose acolheu as razões apresentadas pelos responsáveis, manifestando-se no sentido da desnecessidade de coexistência dos dois requisitos. Sustentou que, para a exigência de metodologia de execução em licitações que envolvam serviços específicos – como os que demandam alta especialização ou estejam relacionados à prestação de serviços públicos essenciais –, basta a caracterização da alta complexidade técnica. Defendeu, ainda, que o § 8º do art. 30 da Lei n. 8.666/1993 se refere exclusivamente a esse requisito no tocante à exigência de metodologia executiva, sendo a expressão “grande vulto” aplicável apenas às hipóteses de compras. Nestes casos, a exigência da metodologia de

execução dependeria cumulativamente da presença do critério de grande vulto. Concluiu, portanto, que, tratando-se no caso concreto de serviço de engenharia, bastava o atendimento ao requisito da alta complexidade técnica, o que se verificou, nos termos do § 9º do art. 30 da Lei n. 8.666/1993, combinado com o art. 10, VI, da Lei n. 7.783/1989.

Com efeito, a exigência de apresentação da metodologia de execução, prevista nos §§ 8º e 9º do art. 30 da Lei n. 8.666/1993, constitui instrumento jurídico destinado a mitigar riscos na contratação pública, especialmente quando o objeto da licitação envolve alta complexidade técnica. Nesses casos, além da comprovação de capacidade técnica por parte do licitante, a Administração pode requerer, justificadamente, que ele demonstre a viabilidade da solução proposta por meio da descrição clara e fundamentada dos métodos que pretende empregar na execução contratual.

Essa exigência não se confunde com a proposta técnica propriamente dita, ainda que com ela guarde relação. Trata-se de um mecanismo voltado à verificação da aptidão técnica e organizacional do licitante, razão pela qual se insere no âmbito da habilitação, conforme previsto no art. 30 da referida lei. Sua admissibilidade está condicionada à presença de requisitos específicos: a elevada complexidade do objeto (e, conforme parte da doutrina e da jurisprudência, também o grande vulto), de modo que tal medida se aplique somente a casos excepcionais, evitando restrições indevidas à competitividade.

Além disso, a metodologia de execução só deve ser analisada após a verificação da capacidade técnica, seguindo a lógica procedimental estabelecida pela norma: primeiro se apura se o licitante possui a especialização necessária (§ 9º), e, somente depois, examina-se a viabilidade da metodologia proposta. Esse encadeamento visa assegurar que apenas licitantes tecnicamente qualificados apresentem soluções válidas, contribuindo para a efetividade e segurança da contratação pública.

In casu, como bem salientado no exame técnico, os serviços licitados são de alta complexidade técnica, conforme previsão legal. A própria Cfose entendeu, em reexame da matéria, com base na interpretação de Marçal Justen Filho, que basta a existência de alta complexidade técnica, especialmente em casos que envolvam serviços públicos essenciais. Assim, como o objeto da Concorrência n. 3/2023 trata de serviço de engenharia considerado tecnicamente complexo, é legítima a exigência da metodologia de execução, mesmo sem o requisito de grande vulto.

Nesse sentido, colaciona-se excerto doutrinário de Renato Geraldo Mendes¹, o qual destaca que o fator determinante para a exigência de metodologia de execução é a alta complexidade técnica do objeto, e não o valor estimado da contratação ou o fato de esta ser de grande vulto:

Nos exatos termos do § 8º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, a **metodologia de execução** pode ser adotada quando o objeto envolver alta complexidade técnica, desde que se trate de contratação considerada de grande vulto. No entanto, é necessário perceber que o determinante para que se possa exigir a metodologia **é o fato de a solução (objeto) envolver alta complexidade técnica, e não o fato de o valor estimado da contratação ser ou não de grande vulto**. É preciso lembrar, no entanto, que a expressão grande vulto, na contratação pública, está definida como sendo a obra, o serviço ou a compra cujo valor seja superior a R\$ 37.500.000,00, conforme prevê o inc. V do art. 6º da Lei nº 8.666/93.

Ora, não é difícil perceber que não há nenhuma relação direta entre valor e capacidade técnica. O que pode existir é relação direta entre a capacidade financeira do licitante e o

¹ Disponível em: <<https://zenitefacil.com.br/5700D501-2364-4441-880B-F4BC382D9537?terms=DA+EXIG%C3%8ANCIA+DE+METODOLOGIA+DE+EXECU%C3%87%C3%83O+E+SEU+CABIMENTO+NAS+CONTRATA%C3%87%C3%95ES+P%C3%9ABLICAS&aba=Doutrina&page=1&produtoSlug=zenite-facil>> Acesso em 12/5/2025.

valor estimado da contratação, mas esse é outro aspecto da habilitação e está previsto no art. 31, e não no art. 30 da Lei nº 8.666/93.

Assim, **mesmo fazendo alusão direta ao grande vulto, o que deve preponderar na interpretação do § 8º do art. 30 da Lei nº 8.666/93 é a alta complexidade do objeto, e não o fato de o seu valor estimado ser de grande vulto.** Em razão da afirmação feita, vamos responder a outra dúvida que tem com ela relação direta e complementar.

b) É possível a adoção de exigência de demonstração de metodologia de execução mesmo quando não se está diante de contratação de grande vulto? Isso não violaria os pressupostos que disciplinam a adoção da metodologia previstos no § 8º do art. 30 da Lei nº 8.666/93?

No nosso entender, a resposta é afirmativa. Como dissemos, o que é determinante para realizar a referida análise não é o fato de o valor estimado da futura contratação ser de grande vulto, mas o fato de a solução licitada (objeto) envolver alta complexidade técnica. Não haveria violação do § 8º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, pois ele não pode ser interpretado isoladamente. Ele precisa ser interpretado à luz da Constituição da República também. Nela, está dito, na parte final do inc. XXI do seu art. 37, que, ao planejar a contratação, a Administração pode exigir o que for indispensável para o cumprimento do objeto. Assim, mesmo nos casos em que não estivermos diante de grande vulto, é possível exigir dos licitantes a **metodologia de execução**, desde que o objeto seja de alta complexidade técnica.

Não se deve concluir, então, que o § 8º do art. 30 esgota a disciplina da matéria e que não haveria espaço para garimpar a possibilidade sustentada em outra norma. Vale dizer, a possibilidade de adoção de análise de **metodologia** não tem fundamento de validade apenas na Lei nº 8.666/93, mas também na própria Constituição. A não admissão de tal possibilidade por conta dos termos do § 8º do art. 30 da Lei nº 8.666/93 representaria o reconhecimento de que não é a Constituição que dá à Lei nº 8.666/93 fundamento de validade, mas o contrário. Evidentemente, isso seria inaceitável. Não vamos estender mais essa questão, cabendo apenas dizer que mesmo que não houvesse a referida norma Constitucional, ainda assim, seria possível sustentar-se tal possibilidade. Mas, não é o caso de perdermos tempo com isso, pois a Constituição oferece resposta direta para o problema.

Então, é perfeitamente possível incluir entre as exigências de uma contratação a de que caberá aos licitantes demonstrar a **metodologia de execução** do objeto, desde que este seja de alta complexidade técnica, mesmo que o seu valor não atenda à definição de grande vulto. (destaquei)

Quanto ao apontamento de que a metodologia de execução não poderia ser utilizada como critério de classificação no certame, entendo ser igualmente regular. Isso porque o item 8.1 do edital em análise (peça n. 2) estabelece expressamente que a exigência tem por finalidade somente verificar a aceitabilidade das propostas de metodologia apresentadas pelas licitantes, sem impactar sua classificação, nos seguintes termos:

8. DA METODOLOGIA DE EXECUÇÃO

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”. A Metodologia Executiva de Operação dos Serviços, consubstanciada em Planos executivos para execução dos serviços objeto desta licitação, deverá ser apresentada impressa em papel tamanho A-3 e gravado em meio digital (DVD, Pen-drive, etc.) com arquivos com formato em PDF juntamente com a documentação de habilitação.

Diante do exposto, em consonância com a Cfose, julgo improcedentes os presentes apontamentos de irregularidade apresentados em face da Concorrência n. 3/2023.

II.1.2 Projeto básico insuficiente, contrariando o disposto no art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/1993

Segundo a denunciante, Potivias Ambiental Ltda., o Projeto Básico da Concorrência n. 3/2023 apresentou-se de forma genérica, transferindo indevidamente às licitantes obrigações que competiriam à própria Administração Pública.

Ainda o edital não forneceu informações suficientes e relevantes para a adequada elaboração da metodologia de execução, tornando necessária, ainda que de forma implícita, a realização de visita técnica. Argumentou, nesse sentido, que a ausência de dados técnicos essenciais compromete a formulação da proposta exigida, resultando em prejuízo à isonomia entre os licitantes.

No exame inicial, a Cfose manifestou pela ausência dos seguintes elementos, utilizando-se da Orientação Técnica do Ibraop n. 7/2018, de modo a identificar a falta de uma série de requisitos, motivo pelo qual entendeu caracterizado como insuficiente o projeto básico referente ao serviço citado.

[...]

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.

[...]

Destacou, ainda, que a insuficiência do Projeto Básico compromete a adequada elaboração da metodologia de execução pelas licitantes, tornando procedente a denúncia no ponto em que aponta a indevida transferência, por parte da Administração, da responsabilidade pela definição do projeto às participantes do certame. Tal prática pode conferir vantagem competitiva indevida àquelas empresas que detenham informações privilegiadas sobre os parâmetros técnicos, como no caso de prestadoras anteriores dos mesmos serviços no município, em afronta ao princípio constitucional da impessoalidade, previsto no art. 37 da Constituição da República de 1988.

Em resposta à diligência (peça n. 32), os gestores alegaram, em síntese, que o Projeto Básico seria completo, conforme disposto no Anexo III do edital, contendo setores e roteiros devidamente dimensionados, já utilizados pelo Município. Afirmaram que os parâmetros

operacionais adotados seguiram as diretrizes do Ibraop, especialmente no que se refere aos roteiros de coleta.

Em análise complementar, a Cfose não acolheu os esclarecimentos prestados pelos gestores, concluindo que, indiretamente, estes reforçaram a insuficiência do Projeto Básico. Isso porque foi necessário elencar, na resposta à diligência, uma série de parâmetros técnicos que não constavam na documentação disponibilizada na fase externa do certame, tais como: número de viagens por caminhão por dia, velocidade média de coleta, velocidade média fora do percurso, entre outros.

Além disso, entendeu não foram apresentadas justificativas para a ausência de documentos técnicos essenciais, como desenhos e plantas, nem foi demonstrado de que forma as licitantes poderiam obter informações relevantes sobre os setores e roteiros de coleta, incluindo a quantidade de resíduos por setor e a extensão de cada roteiro. A ausência desses elementos comprometeria, ou até inviabilizaria, segundo a UT, a elaboração adequada da metodologia de execução, podendo favorecer empresas que detenham informações privilegiadas sobre a realidade local, em afronta aos princípios da isonomia e da impessoalidade.

Ainda conforme demonstrado no item 3.1 do Relatório, a Cfose apontou que o Projeto Básico também se mostrou deficiente no tocante ao serviço de “fornecimento de equipe para execução de serviços diversos”, uma vez que não foram apresentados documentos técnicos ou memórias de cálculo capazes de justificar os quantitativos de pessoal e os respectivos custos, em descumprimento ao art. 6º, IX, “f”, da Lei n. 8.666/1993.

Diante dessas falhas, ressaltou que o Projeto Básico, no que se refere tanto à coleta manual e containerizada e transporte de resíduos sólidos domiciliares quanto ao fornecimento de equipe para execução de serviços diversos, revela-se tecnicamente insuficiente, em desacordo com os requisitos legais, motivo pelo qual seria procedente o presente apontamento.

Após regularmente citados, os responsáveis não apresentaram novos argumentos ou documentos, limitando-se a reiterar as justificativas anteriormente apresentadas em sede de diligência. Sustentaram, novamente, a suficiência do Projeto Básico, alegando que os setores e roteiros de coleta foram devidamente dimensionados, que os parâmetros operacionais adotados seguem as diretrizes do Ibraop, que o Anexo III do edital contém tabela com as frequências e os períodos de coleta, e que o mapa geral do município apresenta todos os bairros e distritos com suas respectivas delimitações, sendo possível, ainda, obter a planta municipal com os setores de coleta organizados por turno de serviço.

Na análise da defesa, a Cfose destacou que os responsáveis não apresentaram justificativas adequadas para a ausência de documentos relativos a desenhos e plantas, nem demonstraram como seriam obtidas as informações adicionais sobre os setores e roteiros de coleta, como a quantidade de resíduos por setor e a extensão de cada roteiro, entre outros dados relevantes. Ressaltou que a insuficiência do Projeto Básico inviabilizaria a elaboração adequada da metodologia de execução, o que pode resultar em vantagem indevida para licitantes que possuam informações privilegiadas sobre as características do Município. Em relação ao serviço “Fornecimento de equipe para execução de serviços diversos”, a UT também concluiu que o Projeto Básico se mostrou inadequado, pois não foram apresentados documentos ou memórias de cálculo que justificassem os quantitativos da equipe e o respectivo custo do serviço, em clara violação ao disposto no art. 6º, IX, “f”, da Lei n. 8.666/1993. Por fim, considerou irregular a ausência dos referidos elementos, pois essa deficiência caracteriza o Projeto Básico como insuficiente, inviabilizando a elaboração da metodologia de execução pelas licitantes. Isso transferiria para elas a responsabilidade pela elaboração do Projeto Básico, o que pode beneficiar empresas com informações privilegiadas, como aquelas que já prestaram

serviços semelhantes no município, em violação ao princípio constitucional da impessoalidade, conforme estabelecido no art. 37 da CR/88.

Com efeito, o projeto básico, consoante esclarece o art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/1993, é o 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.

Sobre o tema, a Lei n. 8.666/1993 estabelece o seguinte:

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

[...]

IX - Projeto Básico - 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, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

[...]

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

I - projeto básico;

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

[...]

Da leitura dos dispositivos acima, é possível notar que a legislação de regência elenca a elaboração de projeto básico como essencial para procedimentos licitatórios de obras ou serviços, de modo que tal documento deve trazer especificações relevantes para identificação do objeto da licitação, viabilidade técnico-econômica, adequação e necessidade da pretensão contratual administrativa.

Nessa mesma perspectiva, Marçal Justen Filho² leciona: “O projeto básico deverá representar uma projeção detalhada da futura contratação, abordando todos os ângulos de possível repercussão para a Administração. Deverão ser abordadas as questões técnicas, as financeiras, os prazos, os reflexos ambientais”.

Logo, é de extrema importância que tal documento detenha o conteúdo que dele se espera, já que a omissão de elementos essenciais na licitação embaraça a formulação de propostas e dificulta a obtenção do resultado pretendido pela Administração Pública.

Especificamente no contexto da contratação de serviços de limpeza pública, o planejamento prévio e, especialmente, a elaboração de um Projeto Básico completo e detalhado, são etapas essenciais para garantir a eficiência da contratação e a observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, isonomia e eficiência.

Conforme a Orientação Técnica n. 7/2018 do Ibraop³, mencionada pela Cfose, o Projeto Básico deve conter, entre outros elementos essenciais para o pleno entendimento do objeto, os seguintes itens:

- Mapas com a definição dos setores de execução dos serviços;
- Desenhos e plantas;
- Quadros ou tabelas com as extensões de cada setor onde os serviços serão prestados;
- Planilha orçamentária detalhada;
- Composições de preços unitários dos serviços.

Tais informações são indispensáveis para que as empresas interessadas possam estimar adequadamente os custos, estruturar suas propostas e planejar tecnicamente a execução dos serviços de forma precisa e exequível. Quando esses elementos estão ausentes ou são apresentados de forma genérica ou incompleta, compromete-se a isonomia do certame, pois somente empresas que já prestam ou prestaram os serviços no município – e que, por isso, detêm conhecimento prévio da logística, rotinas e particularidades locais – terão condições reais de formular propostas técnicas adequadas e competitivas.

Essa assimetria de informações acaba por restringir a competitividade e pode configurar, ainda que indiretamente, tratamento favorecido a determinadas licitantes, violando o disposto no art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993, além do princípio da impessoalidade previsto no art. 37 da Constituição da República.

Portanto, o planejamento técnico e a robustez do Projeto Básico não são meras formalidades administrativas, mas condições estruturantes da contratação pública, especialmente em serviços de natureza contínua e complexa como a limpeza urbana, que envolvem rotinas operacionais intensas, gestão de equipes, equipamentos, rotas, horários e volumes variáveis de resíduos. A

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a lei de licitações e contratos administrativos. 12 ed. São Paulo: Ed. Dialética, 2008. p. 128.

³ Disponível em: <<https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2018/11/OT-007-2018-PROJETO-RSU.pdf>> Acesso em 12/5/2025.

ausência dessas informações compromete não somente a competitividade do certame, mas a própria execução contratual e a qualidade dos serviços prestados à população.

Não obstante, compulsando os autos, verifiquei, no Anexo I – Projeto Básico (fls. 25/38 do edital à peça n. 2), que, de fato, as informações ali constantes são genéricas, já que não houve uma descrição detalhada sobre os locais para execução do serviço, revelando a insuficiência e a necessidade de vistoria prévia, conforme alegações da denunciante.

Veja-se que as falhas apontadas pela Unidade Técnica evidenciam irregularidades relevantes que impedem a adequada definição do objeto, especialmente no que se refere aos serviços de coleta de resíduos sólidos. Por exemplo, a ausência de critérios objetivos para a delimitação dos setores e roteiros de coleta, bem como a falta de estimativas sobre a quantidade de resíduos, velocidade média de coleta, distâncias percorridas e extensão dos roteiros, dificulta o correto dimensionamento do serviço e impede que as licitantes elaborem propostas técnicas e financeiras fundamentadas. Soma-se a isso a carência de mapas, desenhos e plantas do município em formatos técnicos apropriados, como DWG, além da não disponibilização de planilhas operacionais com informações sobre os logradouros atendidos, trechos produtivos e improdutivos, e recursos humanos e materiais exigidos por setor, que retira das licitantes a possibilidade de dimensionar corretamente o esforço operacional, o tempo necessário de execução e os custos envolvidos. Essas omissões comprometem a isonomia entre os participantes, favorecendo empresas que já conhecem a realidade local, elevando a assimetria de informação. Comprometem ainda a viabilidade técnica e financeira da execução do contrato, além de prejudicar a ampla competitividade.

Além disso, a fragilidade do projeto básico eleva o risco de falhas na execução contratual, como aditivos indevidos, paralisações e prestação ineficiente dos serviços, com prejuízos ao interesse público. Assim, constata-se que a ausência de dados técnicos essenciais pode comprometer não apenas o caráter competitivo do certame, mas também a viabilidade técnica e financeira do contrato, configurando indevida transferência à iniciativa privada da obrigação de caracterização precisa do objeto pela Administração.

Ressalta-se que, em meu entendimento, tais deficiências tiveram impacto direto na baixa participação no certame, conforme demonstra os documentos anexados aos autos: consta, da Ata da Sessão de Abertura e Julgamento⁴, de 24/4/2023, que embora 69 empresas tenham acessado o edital, somente 2 (duas) apresentaram efetivamente propostas (ECP Engenharia Ltda, Quantum Engenharia e Consultoria Ltda.) – já que, do exame da Ata da Sessão de Abertura e Julgamento⁵, de 3/5/2023, a AOT Ambiental Empreendimentos Técnicos Ltda. foi inabilitada por não apresentar adequadamente a metodologia de execução. Esse fato evidencia de maneira concreta a ausência de competitividade, que pode ser resultante, em grande medida, da precariedade das informações constantes do projeto básico e da inexistência de critérios claros para a apresentação da metodologia de execução.

Quanto à responsabilidade pela irregularidade verificada, entendo que esta deve ser atribuída à Sra. Maria Izabel dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, e à Sra. Eliane Silva de Almeida, Secretária da referida Comissão, ambas signatárias do edital de licitação e do Anexo I correspondente ao Projeto Básico, por ato emanado que afrontou os arts. 6º, IX, e 7º, I, e §1º, todos da Lei n. 8.666/1993.

Diante do exposto, e considerando que a conduta configura erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb, aplico multa individual às responsáveis, Sra. Maria Izabel dos Santos e Sra. Eliane Silva de Almeida, no valor de

⁴ Disponível à pág. 13 da peça n. 11 do SGAP.

⁵ Disponível às págs. 2/6 da peça n. 32 do SGAP.

R\$ 3.000,00 (três mil reais) cada, na esteira do que dispõe o art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

II.2. Apontamento apresentado pela Unidade Técnica: sobrepreço no Orçamento de Referência

No que se refere ao apontamento da Cfose quanto à existência de sobrepreço no orçamento de referência, considerando a manifestação técnica constante da peça n. 49 – a qual indicou que o sobrepreço identificado no serviço de coleta de resíduos sólidos urbanos, quando confrontado com o valor efetivamente contratado, pode caracterizar indício de superfaturamento –, deliberou-se, na Sessão da 1ª Câmara realizada em 25/6/2024, pela instauração de autos apartados. Tal medida visa à apuração específica dos indícios de superfaturamento na execução do Contrato AJ/CO n. 30/2023, conforme registrado no acórdão constante da peça n. 61, com a devida reprodução dos documentos elencados na fundamentação.

Dessa feita, referido apontamento será examinado nos autos da Denúncia n. 1177636, autuada especificamente para apuração dos indícios de superfaturamento na execução do Contrato AJ/CO 030/2023.

Assim, deixo de apreciar o mérito da questão no presente processo, a fim de evitar duplicidade de análise e garantir a adequada tramitação e julgamento do tema nos autos próprios.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, julgo parcialmente procedentes os apontamentos da Denúncia formulada em face da Concorrência Pública n. 3/2023, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Caeté, tendo em vista o reconhecimento de irregularidade relativa à insuficiência do Projeto Básico referente aos serviços “coleta manual e containerizada e transporte de resíduos sólidos domiciliares” e “Fornecimento de equipe para execução de serviços diversos”, em violação ao disposto nos arts. 6º, IX, e 7º, I, e §1º, todos da Lei n. 8.666/1993.

Aplico multa individual às responsáveis, Sra. Maria Izabel dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, e Sra. Eliane Silva de Almeida, Secretária da Comissão Permanente de Licitação, signatárias do edital de licitação e do Anexo I relativo ao Projeto Básico, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) cada, com fulcro no art. 83, I, e art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, em razão da conduta perpetrada nos termos do art. 28 da Lindb.

Intimem-se a denunciante, seus advogados constituídos nos autos e o Sr. Breno Ornellas Silva Magalhães, todos pelo Diário Oficial de Contas – DOC.

Intimem-se, ainda, as responsáveis, por via postal e pelo Diário Oficial de Contas – DOC.

Intime-se, por fim, o Ministério Público junto ao Tribunal, na forma regimental.

Promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, bem como seu apenso, nos termos do art. 258, I, do Regimento Interno.

* * * * *

ms/