



Secretaria de
Infraestrutura

URGENTE

MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA

Avenida Belmino Correia, 2.340, sala 26, Timbi, CEP 54.768-000, Camaragibe/PE
CNPJ 08.260.663/0001-57 / (081) 2129-9547/ 2129-9549 / seinfra@camaragibe.pe.gov.br

MEMORANDO/SEINFRA N° 092/2024

Camaragibe/PE, 11 de março de 2024.

Ao Sr. GIVANILDO MEDEIROS DO NASCIMENTO
Presidente da Comissão Permanente de Licitação

**Assunto: Processo Administrativo n° 155/2023 / Processo Licitatório n° 118/2023 -
Concorrência n° 001/2023**

**Ref.: CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA
EMCONCRETOBETUMINOSO USINADO À QUENTE – CBUQ
(RECAPEAMENTO DE VIAS) DO SISTEMA VIÁRIO DO MUNICÍPIO DE
CAMARAGIBE, ABRANGENDO TODAS AS REGIÕES POLÍTICAS
ADMINISTRATIVAS, ESTABELECIDOS PELA LEI MUNICIPAL N° 420/2009:RPA
01, RPA 02, RPA 03, RPA 04 E RPA 05.**


Senhor presidente,

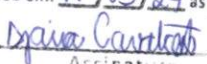
Diante da decisão exarada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE/PE, que diz respeito ao Processo Licitatório n° 118/2023, realizado na modalidade Concorrência n° 001/2023, que tem por objeto a CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA EMCONCRETOBETUMINOSO USINADO À QUENTE – CBUQ (RECAPEAMENTO DE VIAS) DO SISTEMA VIÁRIO DO MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE, ABRANGENDO TODAS AS REGIÕES POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS, ESTABELECIDOS PELA LEI MUNICIPAL N° 420/2009:RPA 01, RPA 02, RPA 03, RPA 04 E RPA 05, sirvo-me do presente para encaminhar decisão em anexo e AUTORIZAR/DETERMINAR o andamento do processo licitatório, tornando sem efeito, portanto, a solicitação realizada através do Memorando n° 028/2024/SEINFRA.

Aproveito o ensejo para pontuar a importância de que o processo e procedimentos encontrem-se em conformidade com os parâmetros legais estabelecidos.

Sendo o que se apresenta para o momento, me disponho à demais esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,


ALEXANDRA WEST
Secretária de Infraestrutura
Município de Camaragibe/PE

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE
Departamento de Licitação
Recebido em: 11/03/24 às 15:41h

Assinatura



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

6ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 07/03/2024

PROCESSO TCE-PE Nº 24100063-4

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

MODALIDADE - TIPO: Medida Cautelar - Medida Cautelar

EXERCÍCIO: 2023

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Camaragibe

INTERESSADOS:

NADEGI ALVES DE QUEIROZ

RAFAEL GOMES PIMENTEL (OAB 30989-PE)

DESCRIÇÃO DO OBJETO

Homologação de deliberação interlocutória que indeferiu medida cautelar destinada a anular a Concorrência nº 001/2023 e fez determinações à Prefeitura Municipal de Camaragibe para adequar o certame às exigências legais.

RELATÓRIO

Trata-se de apreciação, por esta Segunda Câmara, de decisão monocrática por mim exarada em 04/03/2024 (DOE/TCE em 05/03/2024), por meio da qual **indeferiu** medida cautelar requerida pela Chefia do Departamento de Controle Externo da Infraestrutura desta Corte, em face de irregularidades detectadas no processamento da Concorrência nº 01/2023 da Prefeitura Municipal de Camaragibe.

Eis o inteiro teor da decisão:

*“Trata-se de processo de medida cautelar instaurado a partir de opinativo da Chefia do Departamento de Controle Externo da Infraestrutura (Doc. 01), no qual se requereu cautelarmente a **anulação da Concorrência nº 01/2023, da Prefeitura Municipal de Camaragibe**, cujo objeto consiste na contratação de serviços de manutenção preventiva em CBUQ (Recapeamento de Vias) do sistema viário do Município, diante da verificação de falhas no edital de abertura e no respectivo projeto básico.*



Por oportuno, transcrevo brevemente as razões externadas pela equipe de Auditoria em seu despacho opinativo, in verbis:

Requisitos:

Periculum In Mora: *Justifica-se pela proximidade da sessão de abertura, marcada para o dia 23/01/24.*

Fumus Boni Iuris: *Foram verificadas irregularidades importantes no edital que, equivocadamente, atribui natureza contínua ao objeto, também sendo observadas diversas falhas no projeto básico, com sobrepreço no montante de R\$1.421.648,55, restando evidenciado o potencial prejuízo para o município, caso a licitação ocorra nos moldes propostos pela Administração.*

Ausência de Periculum In Mora Reverso: *Não há caráter essencial ou emergencial para o qual, caso suspenso o processo de contratação pública, o prejuízo ao Interesse Público venha a sobrepujar aquele decorrente da permissão de sua continuidade.*

*Instada por esta relatoria a se manifestar sobre os termos do Relatório de Auditoria e do encaminhamento proposto, a Prefeita do Município, Sra. Nadegi Alves de Queiroz, **apresentou informações** (Doc. 10), aduzindo, em síntese, o seguinte:*

- a. *O orçamento da presente licitação foi calculado com base na tabela SINAPI e, para alguns itens, a SICRO, cuja aplicação é recomendada no âmbito federal, conforme art. 3º do Decreto nº 7.983/2013. Outrossim, o TCU reputa adequada a utilização;*
- b. *Deve-se esclarecer que a quantidade licitada foi lastreada nas informações coletadas pelos técnicos do Município, tendo como base o Estudo Técnico Preliminar anexo ao Edital, que considerou todas as ruas pavimentadas das 05 (cinco) RPAs do Município de Camaragibe, perfazendo o quantitativo total de 15.750,00m, a ser classificado em 07 (sete) escalas;*
- c. *Assim, os serviços ora licitados serão suscitados por demanda da fiscalização municipal, quando, mensalmente, serão identificadas as necessidades, produzidos os relatórios, autorizados os serviços e apurados os quantitativos de serviços efetivamente executados para fins de medição e pagamento, conforme item 36.1 do Termo de Referência;*
- d. *Para a execução de todo o serviço, a manutenção de pavimentação foi classificada em 03 (três) níveis, quais sejam:*



preventiva, corretiva e restauração. A manutenção preventiva é destinada à aplicação em vias com PCI acima do crítico de manutenção, prolongando a vida útil do pavimento (vide item 17.5 do TR). Ou seja, verificada a necessidade pela gestão municipal, a manutenção será executada, o que, por corolário, não demanda a apresentação imediata do plano de manutenção, o qual deverá ser produzido de acordo com a demanda e a necessidade identificada pela gestão e acompanhada pela fiscalização;

- e. Acerca da manutenção restaurativa, esta consiste no conserto da pavimentação (serviço executado dentro da situação de enquadramento na faixa crítica de serviço ou acima), sendo (de igual forma) parte integrante do serviço de manutenção da pavimentação, conforme definição consubstanciada no item 17.5 do Termo de Referência. Da mesma forma, considerando que o serviço é parte integrante da manutenção da pavimentação, o levantamento da execução será implementado de acordo com a necessidade verificada pela municipalidade, não demandando a identificação imediata das vias onde os serviços serão realizados;*
- f. Entretanto, caso essa egrégia Corte de Contas entenda que as manutenções sejam passíveis de fracionamento e estabelecimento do BDI específico, não se vislumbra a necessidade de ajuste em edital ou cancelamento do certame, apenas a recomendação para a implementação de alteração no futuro contrato ou através de termo aditivo;*
- g. Imperioso igualmente registrar que ainda que se admita a teoria apresentada no Relatório Preliminar de Auditoria, tem-se de apontar a existência de erro nos cálculos que embasam a alegação de sobrepreço de R\$1.421.648,55 (que corresponde a cerca de 6% do valor total estimado). Isso porque, para os itens destacados no aludido Relatório que subsidiam a conta no valor acima, destaca-se que o montante supostamente passível de ajuste seria de R\$ 416.275,03, conforme metodologia de cálculo exposta em suas razões;*
- h. Quanto à alegação de que o objeto licitado não se trata de natureza continuada, cumpre esclarecer que, com fulcro na PORTARIA-TCU nº 444, de 28 de dezembro de 2018, serviços de natureza continuada correspondem aos "serviços essenciais para assegurar a integridade do patrimônio de forma rotineira ou para manter o contínuo funcionamento das atividades do TCU, que se constituem necessidade permanente, cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente". Na mesma trilha, dispõe o art. 15*



da Instrução Normativa nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

- a. Nota-se, nessa linha, que o serviço em questão não possui escopo cuja execução se exaure com o implemento do objeto contratado. Trata-se de um serviço de manutenção permanente, com vistas a garantir, de forma constante, boas e adequadas condições da malha asfáltica da municipalidade. Assim, o prazo contratual deve corresponder ao período que o gestor entende como necessário para que aquele objeto perdure à luz do interesse público;*
- j. Caso este não seja o entendimento a prevalecer, entende-se que não existe razão para a suspensão do certame, considerando que a simples recomendação para limitação do prazo de vigência e execução atenderia à finalidade da proposta no Relatório Preliminar de Auditoria;*
- k. Além de ausentes os requisitos do periculum in mora e do fumus boni iuris, há perigo de mora reverso na concessão da medida cautelar, tendo em vista que, uma vez suspenso o certame, todas as demandas de vias terão seu início de execução retardado ou obstado, o que pode ocasionar dificuldades quanto à sua devida cobertura jurídica, acarretando insegurança e risco aos transeuntes municipais.*

*Por ter a interessada apresentado questionamentos acerca da metodologia de cálculo do sobrepreço utilizada pela equipe técnica, remeti os presentes autos ao Departamento de Infraestrutura para emissão de **nota técnica de esclarecimento**. O processo retornou a este gabinete com Parecer Técnico acostado (Doc. 13), cujas pertinentes referências serão efetuadas no decorrer da análise de mérito.*

É o que cumpre relatar. Decido.

*De acordo com o art. 18 da Lei 12.600/2004 e art. 2º da Resolução TC nº 155/2021, o Relator, em caso de urgência, **diante da plausibilidade do direito invocado e do fundado receio de grave lesão ao erário ou de risco de ineficácia da decisão de mérito**, poderá, de ofício ou mediante provocação, valer-se de medida cautelar para obstar a sua ocorrência ou o seu prosseguimento.*

Conforme antedito, o provimento ora requerido decorre da verificação, por parte da equipe técnica desta Corte, de irregularidades no edital e no projeto básico da Concorrência nº 01/2023, promovida pela Prefeitura Municipal de Camaragibe com vistas a contratar serviços de manutenção preventiva em CBUQ (Recapamento de Vias) do Sistema Viário do município, abrangendo as regiões político-administrativas RPA01 a RPA05.



*Segundo discorre a auditoria em seu Relatório (Doc. 06), as razões ensejadoras da concessão do provimento cautelar ora aludido decorrem, essencialmente, de duas irregularidades principais: 1) **Projeto Básico insuficiente/inadequado, com sobrepreço no orçamento-base (item 2.1.2. do RA); e 2) Objeto da licitação equivocadamente classificado como serviço de natureza contínua (item 2.1.3. do RA).***

*Por pertinente, transcrevo excerto em que se elucidam os elementos fáticos e a metodologia utilizados pela equipe técnica quanto ao **primeiro achado** supramencionado, in verbis:*

*Durante a análise do projeto básico referente à **Concorrência nº 01/2023**, que tem por objeto a contratação de "Serviços de Manutenção Preventiva em CBUQ (Recapeamento de Vias) do Sistema Viário do Município, abrangendo as Regiões Político-Administrativas RPA 01 a RPA 05", a equipe do TCE verificou falhas importantes, algumas já apontadas no ofício de auditoria (ofício TC DINFRA/GAOS-Sede nº 006/2024):*

*- **Orçamento básico, estimado em R\$23.214.647,30, desconsiderou, para os itens de maior valor significativo do objeto, a possibilidade de composição separada do material, quando ele representa percentual superior a 85% do valor total do item:***

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

Súmula TCU nº 253/2010

Verificou-se, por exemplo, que no serviço referente à execução de pavimento (item 2.2 da planilha), o custo com a aquisição do material (cbuq) representa cerca de 94% do total. No item instalação de geogrelha (item 2.7 da planilha), a aquisição do material corresponde a 99% do total, e no item execução manual de pavimento (item 3.1 da planilha), tal custo representa cerca de 85% do total. Sendo assim, cabe uma reavaliação desses e de outros itens do orçamento básico, cujas execuções podem ser separadas



das respectivas aquisições de material, para fins de aplicação do BDI diferenciado, em cumprimento aos princípios da eficiência e da economicidade;

- Erro no cálculo do BDI diferenciado (sem desoneração), que restou majorado em razão de inserção indevida da parcela de Contribuição Previdenciária (3,5%);

- Projeto básico é omissivo quanto ao plano de manutenção preventiva (Lei nº 8666/93, Art. 6º, inciso IX);

- Orçamento básico prevê a execução de recapeamento numa extensão total de 15.750,00m, porém não foi apresentada base para tal quantitativo, inexistindo informações sobre quais vias serão beneficiadas, nem suas respectivas dimensões (Lei nº 8666/93, Art. 6º, inciso IX, f);

- Orçamento básico prevê a construção de meio-fio e de sarjeta, também sem justificar os quantitativos considerados;

- Planilha orçamentária diverge do Termo de Referência (item 21.4) no que se refere aos serviços de reparo, apresentando quantitativos diferentes (Lei nº 8666/93, Art. 7º, §4º). Para esses serviços também não houve justificativa relativa aos quantitativos considerados;

- Termo de Referência não deixa claro qual critério será utilizado para o emprego da geogrelha, sendo arbitrado um percentual (50%) da área total pavimentada;

- Termo de Referência (item 35.12) prevê a execução de revestimento em CBUQ com espessuras de 5cm, 6cm e 10cm, porém o orçamento básico considera apenas a espessura de 5cm.

Em resposta ao ofício de auditoria (ofício TC DINFRA/GAOS-Sede nº 006/2024), a Administração argumentou (ofício nº 17 /2024 SEGAB):

- Quanto à aplicação de BDI reduzido sobre os preços dos materiais de natureza específica (no caso dos itens de maior representatividade do objeto):

Os preços unitários inseridos no orçamento básico são oriundos das tabelas SINAPI e SICRO, não havendo razão para efetuar a composição de material separadamente do serviço.

- Quanto à inexistência do Plano de Manutenção:



A execução "se dará a partir da necessidade verificada pela fiscalização, o que, por corolário, não demanda a apresentação imediata do plano de manutenção, o qual deverá ser produzido de acordo com a demanda e a necessidade identificada pela gestão".

- Quanto à inexistência de levantamento que justifique os quantitativos de serviços inseridos na planilha orçamentária:

Os serviços serão executados por demanda e, dessa forma, "para a formação do orçamento foi utilizada uma referência quantitativa lastreada nas informações coletadas pelos técnicos do município ... que considerou todas as ruas pavimentadas ... do município":

Contrariando os argumentos trazidos pela Administração, é possível apresentar a razão para efetuar a composição de material separadamente do respectivo serviço, naqueles itens de maior representatividade do objeto: a equipe do TCE verificou que tal procedimento reduziria o orçamento básico em cerca de 6%, gerando uma economia de, no mínimo, R\$1.421.648,55.

No que diz respeito à inexistência do Plano de Manutenção, as informações apresentadas não se mostraram pertinentes, visto que a diretriz de um serviço de manutenção preventiva está no planejamento, que deverá indicar, entre outros aspectos, quais atividades serão efetuadas, e com que frequência.

Por último, no que se refere à inexistência de justificativa para os quantitativos considerados na planilha orçamentária, cabe lembrar que as obras e os serviços de engenharia somente poderão ser licitados quando houver orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, sendo vedada a inclusão de serviços cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto (Lei nº 8666/93, Art. 7º, §4º). Observe que, embora a Administração tenha mencionado "informações coletadas pelos técnicos do município", tais informações não constam no projeto básico, nem foram apresentadas à equipe do TCE.

As falhas/omissões observadas no projeto básico o tornaram insuficiente e inadequado, não mais lhe sendo cabível o papel de paradigma confiável na escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, também implicando em potencial dano à economicidade da futura contratação,



sendo verificado sobrepreço de, no mínimo, R\$1.421.648,55 (que corresponde a cerca de 6% do total estimado).

Em sua peça de apresentação de informações, a Prefeitura Municipal reitera que o orçamento da contratação foi calculado com base nas tabelas SICRO e SINAPI, cuja utilização se encontra respaldada pela Lei nº 7.983/2013 e pela jurisprudência do TCU sobre a matéria. Ainda, defende que a quantidade prevista no termo de referência utilizou como base o Estudo Técnico Preliminar realizado, que especificou e quantificou as vias municipais a serem pavimentadas. Ademais, para a parcela que não foi estritamente quantificada, uma vez verificada in loco a necessidade, a manutenção seria executada, o que, por corolário, não demandaria a apresentação imediata de plano de ação.

De início, incumbe especificar sobre quais premissas se debruçou a equipe técnica desta Corte para apontar o sobrepreço no montante de R\$ 1.421.648,55 no orçamento básico previsto no Edital de Concorrência nº 01/2023.

Em suma, o ponto controvertido diz respeito à aplicação do BDI diferenciado sobre os custos de materiais de natureza específica, fornecidos por empresas com especialidades próprias, e que representam percentual significativo do preço global da obra. Não se trata, assim, conforme elucidou a equipe de auditoria em seu Parecer Técnico (Doc. 13), da utilização de tabelas referenciais (SINAPI, SICRO) como parâmetro de cálculo do orçamento-base, premissa esta não questionada pelos apontamentos exarados.

Transcrevo, a seguir, a explanação apresentada pela área técnica, in verbis:

Os serviços execução de pavimento com aplicação de concreto asfáltico (item 2.2 do orçamento básico), fornecimento e instalação de geogrelha (item 2.7 do orçamento básico), e execução manual de pavimento com aplicação de concreto asfáltico (item 3.1 do orçamento básico) estão no topo da Curva ABC (Doc. 03, pág. 119), inclusive sendo indicados como parcelas de maior relevância para fins de comprovação de qualificação técnica (item 4.5 do edital). Cada um desses três serviços demanda aquisição de material de natureza específica (cbruq ou geogrelha), que tem grande representatividade no preço total. Conforme registrado no Relatório de Auditoria, tal representatividade varia entre 85% e 99% e, sendo assim, torna-se obrigatória a separação dos custos com as aquisições de tais materiais, para fins de aplicação do BDI diferenciado.

Sobre os esclarecimentos oferecidos, esta equipe realça que a Administração, tanto na elaboração do orçamento



básico, como nesta oportunidade, errou na apuração de seu BDI diferenciado, indevidamente inserindo na composição a parcela de 3,5% referente à CPRB (Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta), quando o orçamento adotado é sem desoneração (veja Imagem 01). Com essa falha, o BDI diferenciado, que deveria ser 10,89%, foi elevado para 15,07%, majorando os preços unitários sobre os quais foi aplicado, e maculando todos os cálculos ora apresentados pela Interessada. Vale registrar que o BDI normal (22%) foi calculado corretamente, sem a inclusão da CPRB.

MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE		
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA		
COMPOSIÇÃO DO BDI		
TIPO DE OBRA	COMPOSIÇÃO	
	SEM DESONERAÇÃO	
	COM DESONERAÇÃO	
Recuperação e pavimentação de ruas urbanas (COM ASFALTO)	22,00%	28,17%
Administração Central	4,01%	
Seguro e Garantia	0,40%	
Risco	0,56%	
Despesas Financeiras	1,11%	
Luzes	1,35%	
Tributos (Impostos COFINS 1% e PIS 0,65%)	1,95%	
Tributos (ISS, variável de acordo com o município)	3,00%	
Tributos (Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta - 0% ou 4,5% - Desoneração)	0,00%	4,50%
Fornecimento de Materiais e Equipamentos (aquisição indireta - em conjunto com a contratação de obras)	15,07%	20,83%
Armação e montagem	1,50%	
Seguro e Garantia	0,30%	
Risco	0,34%	
Despesas Financeiras	0,81%	
Luzes	1,50%	
Tributos (Impostos COFINS 1% e PIS 0,65%)	1,85%	
Tributos (ISS, variável de acordo com o município)	3,00%	
Tributos (Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta - 0% ou 4,5% - Desoneração)	0,00%	4,50%

Imagem 01 - Reprodução da Composição do BDI elaborada pela Administração.

Cumpra consignar que, para além da menção à utilização das tabelas SICRO e SINAPI como referencial adotado, a Prefeitura Municipal, em sua manifestação, apresentou breve metodologia de cálculo que atestaria que o montante pretensamente passível de ajuste no orçamento básico seria, em verdade, de R\$ 416.275,03. É conforme segue, verbis:

3.2.1. ITEM 2.2 DA PLANILHA: EXECUÇÃO DE PAVIMENTO COM APLICAÇÃO DE CONCRETO ASFÁLTICO, CAMADA DE ROLAMENTO - EXCLUSIVE CARGA E TRANSPORTE. AF_11/2019

Adotando a Resolução DNIT nº 13, de 02 de junho de 2021, a qual define critérios para separação dos insumos asfálticos dos serviços de pavimentação e cálculo do valor para aquisição do material asfáltico, e a Instrução de Serviço do DNIT nº 2, de 18 de janeiro de 2011, chegou-se aos seguintes valores para aquisição do material asfáltico, conforme exposto na Tabela 1a seguir:



REPRESENTAÇÃO	MOEDADADE	LOCALIZAÇÃO
Transporte de materiais para obra	A. com	24.715 + 0,247 por km
Transporte de materiais para obra	A. km	24.715 + 0,247 por km
Transporte de materiais para obra	A. km	24.715 + 0,247 por km
Transporte de materiais para obra	A. km	24.715 + 0,247 por km

Assim, consoante art. 3º da referida Instrução de Serviço, deve ser acrescido ICMS sobre o custo direto, adotando-se a alíquota da Federação onde será executado o serviço. Portanto a fórmula final para cálculo do transporte, adotando-se a distância da Bahia, é a seguinte:

$$\text{Custo do transporte} = \frac{(24.715 + (0,247 \times \text{Distância Bahia}))}{1 - 0,205} = 0,27$$

Atualizando o valor do transporte para setembro/2023, conforme previsto na Art. 4º desta Instrução de Serviço, chegou-se ao custo de transporte final a seguir:

$$\text{Custo de Transporte Reajustado} = 0,27 \times \left(\frac{555.551 - 231.428}{231.428} \right) = 0,66$$

Portanto, conforme destacado em amarelo na tabela 1 acima, o menor valor para aquisição do CAP 50/70 utilizado no item em questão, seria pela Bahia, ao valor de R\$5,19 por quilograma, incluindo aquisição e transporte, sem BDI.

O Valor adotado para este item no orçamento é de R\$2.126,30 por metro cúbico, sem BDI.

Para cálculo do peso do insumo asfáltico sobre o serviço estabelecido pela Resolução DNIT nº 13, de 02 de junho de 2021, é a seguinte:

$$\text{Peso Aq/A}(\%) = \frac{\text{Preço Ref} \cdot \text{Taxa utilização (kg/unidade serviço)}}{\text{Preço Unitário Serviço Agregado}} \cdot 100$$

A taxa de utilização do material asfáltico utilizado é em torno de 60,00 kg por tonelada de CBUQ faixa C. Considerando o coeficiente adotado pelo SINAPI de 2,5548 toneladas por metro cúbico de CBUQ, temos que a quantidade de CAP 50/70 utilizado por metro cúbico é de:

$$\begin{aligned} \text{Consumo CAP 50/70} &= 2,5548 \times 60 = 153,29 \text{ kg/m}^3 \text{ de CBUQ} \\ \text{Custo com CAP} &= 153,29 \times 5,19 = \text{R}\$795,56 \text{ por m}^3 \text{ de CBUQ} \\ \text{Peso Aquisição do CAP}(\%) &= \frac{795,56}{2.126,30} = 37,42\% \end{aligned}$$



Considerando que a diferença entre os BDIs de serviço e de fornecimento de material é de 6,93%, chegamos a seguinte diferença de valor:

$$\begin{aligned} \text{Diferença de preço total} &= 6,93\% \times R\$795,56 \times \text{Quantidade total} \\ &= 6,93\% \times R\$795,56 \times 4,725,00 = R\$260.500,16 \end{aligned}$$

Portanto, alterando a premissa e a base composição do orçamento, o que se admite apenas para fins de argumentação, a diferença gerada sobre o item, adotando-se o BDI diferenciado sobre o material asfáltico seria de R\$260.500,16.

3.2.2. ITEM 2.7 DA PLANILHA: GEOGRELHA UNIDIRECIONAL COM RESISTÊNCIA À TRAÇÃO DE 150 KN/M - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO.

Para o item em questão, conforme composição de preço unitário nº 1516299, extraída da Tabela SICRO, utilizada no orçamento em questão, o valor total do material é de R\$31.663.

COCT		DNIT	
SISTEMA DE CUSTOS REFERENCIAIS DE OBRAS - SICRO			
Custo Unitário de Referência		Parâmetros	Produção de Trabalho
1516299 - Geogrelha unidirecional com resistência à tração de 150 KN/m - fornecimento e instalação		Julho 2022	576,00 m ²
		Valor em reais (R\$)	
A - EQUIPAMENTOS			
Quantidade	Unidade	Custo Material	Custo
		Instalação	Instalação
Custo Unitário Total de Equipamentos			
B - BÃO DE FORO			
Quantidade	Unidade	Custo Material	Custo
1,0000	m ²	55,774	55,774
Custo Unitário Total de mão de obra			
Custo Unitário Total de instalação			
Custo Unitário de materiais			
Custo de PIC			
Custo de ITT			
C - MATERIAL			
Quantidade	Unidade	Custo Material	Custo
1,0000	m ²	31,163	31,163
Custo Unitário Total de material			
D - ATIVIDADES AUXILIARES			
Quantidade	Unidade	Custo Material	Custo
Custo Unitário Total de atividades auxiliares			
E - TEMPO MIO			
Código	Quantidade	Unidade	Custo Unitário
1516299	1,0000	m ²	31,163
Custo Unitário Total de tempo mio			
F - BOMBEIO DE TRANSPORTES			
Quantidade	Unidade	Custo Material	Custo
		LS	BP
		30,0000	30,0000
Custo Unitário Total de bombeio			
Custo Unitário Total de base base			

Aplicando-se o BDI de serviços de 22,00%, adotado no orçamento em questão, chegase ao valor de R\$38,63/m².

Por outro lado, aplicando-se o BDI diferenciado de 15,07% no orçamento em questão, chega-se ao valor de R\$ 36,43 /m².

Dessa forma, mais uma vez, para fins meramente argumentativos, seria possível admitir a alteração de preço mediante a incidência do BDI diferenciado sobre o material para este item, gerando uma diferença de R\$ 2,19/m², multiplicando-se pela quantidade total, perfazendo o valor de R\$103.674,84.



3.2.3. ITEM 3.1 DA PLANILHA: EXECUÇÃO MANUAL DE PAVIMENTO COM APLICAÇÃO DE CONCRETO ASFÁLTICO, CAMADA DE ROLAMENTO - EXCLUSIVE CARGA E TRANSPORTE.

Para o Item 3.1 (similar ao Item 2.2.), considerando os cálculos elaborados no item anterior, tem-se que a taxa de consumo do material asfáltico é alta, de forma que o preço unitário deste item, sem BDI, é de R\$2.338,52 por metro cúbico, na seguinte forma:

$$\text{Peso Aquisição do CAP(\%)} = \frac{795,56}{2.338,52} = 34,02 \%$$

$$\begin{aligned} \text{Diferença de preço total} &= 6,93\% \times \text{R\$795,56} \times \text{Quantidade total} \\ &= 6,93\% \times \text{R\$795,56} \times 945,00 = \text{R\$52.100,03} \end{aligned}$$

Isso posto, aplicando o BDI diferenciado, mais uma vez, para fins meramente argumentativos, seria possível admitir a alteração de preço mediante a incidência do BDI sugerido para o item "material", gerando uma diferença total que perfaz o valor de R\$52.100,03.

Assim, somados todos os valores, a diferença dos preços resultaria no montante de R\$ 416.275,03.

Face ao contraditório instaurado, solicitei ao Departamento de Infraestrutura a emissão de Parecer Técnico acerca da pertinência dos critérios utilizados pela municipalidade para a aferição do valor passível de ajuste. Em seu opinativo (Doc. 13), a equipe técnica logrou demonstrar de maneira suficiente os equívocos da administração na composição de custos estabelecida no edital de abertura, capaz, portanto, de caracterizar a majoração indevida do valor estimado da contratação pela utilização de percentual de BDI diferenciado equivocado. É conforme explícita o excerto a seguir colacionado:

Item 2.2 do Orçamento Básico: Execução de Pavimento com aplicação de concreto asfáltico, camada de rolamento – exclusive carga e transporte

A Administração apresentou uma série de cálculos para demonstrar a representatividade do material no preço deste serviço, porém deixou de considerar que o material em questão é o próprio concreto asfáltico (cbuq), já pronto, e não apenas o CAP 50/70 que o compõe. Sobre o tema, assim determina o Art. 3º da Instrução Normativa DNIT nº 62 /2021:



§3º Os insumos de origem comercial, caracterizados por apresentarem projeto específico de misturas, que envolvem usinagem prévia e que exime o contratado do DNIT das incumbências diretas relacionadas à produção de tais materiais, tais como massa asfáltica comercial, concreto usinado comercial, etc., são classificados como serviços completos, devendo, portanto, adotar, obrigatoriamente, o BDI diferenciado (grifos nossos).

Conforme informado pela própria Administração, o preço unitário do serviço (R\$2.126,30/m³) originou-se da tabela SINAPI-Set/23 (Cód. 95995). Ao analisarmos a composição exposta na própria tabela (veja Imagem 02), observamos que o custo do insumo "concreto betuminoso usinado a quente (cbuq)" utilizado na execução de 1m³ de pavimento asfáltico é R\$ 1.992,74. É sobre esse valor que deve incidir o BDI diferenciado (10,89%). O BDI normal (22%) incidirá sobre os custos dos demais insumos da composição, que somam R\$133,56 (R\$2.126,30 – R\$1.992,74).

O Quadro 2.1 apresenta a análise efetuada para o serviço em debate, restando demonstrado o sobrepreço de R\$1.046.115,00.

Quadro 2.1 – Demonstração do Sobrepreço no item 2.2 do Orçamento Básico

ITEM DO ORÇAMENTO BÁSICO	QUANTIA (M)	PREÇO UNITÁRIO SEM BDI (R\$/M)	BDI	PREÇO UNITÁRIO COM BDI (R\$/M)	PREÇO TOTAL (R\$)
2.2 – Execução de pavimento com aplicação de concreto asfáltico (material)	4.725,00	1.992,74	10,89%	2.209,75	10.441.068,75
2.2 – Execução de pavimento com aplicação de concreto asfáltico (demais insumos)	4.725,00	133,56	22%	162,94	769.891,50
PREÇO TOTAL DO ITEM (R\$)					11.210.960,25
PREÇO TOTAL DO ITEM ORÇADO PELA ADMINISTRAÇÃO (R\$)					12.257.075,25
DIFERENÇA (R\$)					1.046.115,00

(*) "Preço total" = "quantia" * "preço unitário com BDI"



SINAPI - SISTEMA NACIONAL DE PESQUISA DE CUSTOS E INDICES DA CONSTRUÇÃO CIVIL

SINAPI - SISTEMA NACIONAL DE PESQUISA DE CUSTOS E INDICES DA CONSTRUÇÃO CIVIL

Imagem 02 - Reprodução da Composição Cód. 95995 da Tabela SINAPI-Sc23

Item 2.7 do Orçamento Básico: Geogrelha unidirecional com resistência à tração de 150KN/M – Fornecimento e Instalação

O preço unitário deste serviço foi obtido pela Administração na Tabela SICRO-Jul/23. A composição do serviço, exposta na própria tabela (veja Imagem 03), demonstra que o custo com o insumo "geogrelha" é R\$31,66/m², representando quase 100% do custo total (R\$31,95/ m²). Assim como no item anterior, aplica-se o BDI diferenciado apenas sobre o custo do material, e o BDI normal (22%), sobre os custos dos demais itens da composição (que somam R\$0,29), conforme apresentado no Quadro 2.2, que demonstra o sobrepreço deste item.



COCIT **DAVT**

SISTEMA DE CUSTAS REFERENCIAIS DE OBRAS - SICRO

Projeto: Pavimentação Adm 2012
 Produção de obra: 150 m²
 Preço unitário: R\$ 11.111,11

Item 2.7 - Geogrelha (material)

Quantidade	Unidade	Valor	Preço Unitário	Preço Total
47.230,00	m²	1.475,00	31,66	1.475,00
				16.337,50

Imagem 03 - Reprodução da Composição Cód. 1516299 da Tabela SICRO-Jul/23.

Quadro 2.2 - Demonstração do Sobrepreço no Item 2.7 do Orçamento Básico

ITEM DO ORÇAMENTO BÁSICO	QUANTIA (M²)	PREÇO UNITÁRIO SEM BDI (R\$/M²)	BDI	PREÇO UNITÁRIO COM BDI (R\$/M²)	PREÇO TOTAL* (R\$)
2.7 - Geogrelha (material)	47.230,00	31,66	10,89%	35,11	1.658.947,50
2.7 - Geogrelha (demais insumos)	47.230,00	0,29	22%	0,35	16.337,50
PREÇO TOTAL DO ITEM (R\$)					1.675.485,00
PREÇO TOTAL DO ITEM ORÇADO PELA ADMINISTRAÇÃO (R\$)					1.841.805,00
DIFFERENÇA (R\$)					166.320,00

(*) *Preço total = "quantia" * "preço unitário com BDI"

Item 3.1 do Orçamento Básico: Execução de Pavimento com aplicação de concreto asfáltico, camada de rolamento - exclusive carga e transporte:

Este serviço teve sua composição elaborada pela Administração (veja Imagem 04), e o cálculo do seu preço segue a mesma metodologia (veja Quadro 2.3), onde o custo do material (cbuq), que representa 85% do custo total do serviço, é separado dos demais insumos da composição, para aplicação do BDI diferenciado (10,89%).



QUANTIDADE	UNIDADE	DESCRIÇÃO	UNID.	PREÇO UNITÁRIO	PREÇO TOTAL	REMARKS
1,00	M²	REVESTIMENTO EM CIMENTO PORTLAND	M²	1.200,00	1.200,00	
1,00	M²	REVESTIMENTO EM CIMENTO PORTLAND	M²	1.200,00	1.200,00	
1,00	M²	REVESTIMENTO EM CIMENTO PORTLAND	M²	1.200,00	1.200,00	
1,00	M²	REVESTIMENTO EM CIMENTO PORTLAND	M²	1.200,00	1.200,00	
1,00	M²	REVESTIMENTO EM CIMENTO PORTLAND	M²	1.200,00	1.200,00	
1,00	M²	REVESTIMENTO EM CIMENTO PORTLAND	M²	1.200,00	1.200,00	
1,00	M²	REVESTIMENTO EM CIMENTO PORTLAND	M²	1.200,00	1.200,00	
1,00	M²	REVESTIMENTO EM CIMENTO PORTLAND	M²	1.200,00	1.200,00	
1,00	M²	REVESTIMENTO EM CIMENTO PORTLAND	M²	1.200,00	1.200,00	
1,00	M²	REVESTIMENTO EM CIMENTO PORTLAND	M²	1.200,00	1.200,00	

Imagem 04 - Repetição da Composição 01 elaborada pela Administração

Quadro 2.3 - Demonstração do Sobrepreço no item 3.1 do Orçamento Básico

ITEM DO ORÇAMENTO BÁSICO	QUANTIA (M)	PREÇO UNITÁRIO SEM BDI (R\$/M)	BDI	PREÇO UNITÁRIO COM BDI (R\$/M)	PREÇO TOTAL (R\$)
3.1 - Execução manual de pavimento com aplicação de concreto asfáltico (material)	945,00	1.992,74	10,89%	2.209,75	2.088.213,70
3.1 - Execução manual de pavimento com aplicação de concreto asfáltico (demais materiais)	945,00	354,78	2%	421,85	399.648,25
PREÇO TOTAL DO ITEM (R\$)					2.486.861,95
PREÇO TOTAL DO ITEM ORÇADO PELA ADMINISTRAÇÃO (R\$)					2.696.075,55
DIFERENÇA (R\$)					209.213,55

(*) Preço unitário = Preço unitário sem BDI

Como é possível observar, a análise de apenas três serviços revelou um sobrepreço no valor total de R\$1.421.648,55, ratificando o apontado no Relatório de Auditoria:

Quadro 2.4 - Resumo da Análise

Sobrepreço no item 2.2 do orçamento básico (Quadro 2.1)	RS 1.046.115,00
Sobrepreço no item 2.7 do orçamento básico (Quadro 2.2)	RS 166.320,00
Sobrepreço no item 3.1 do orçamento básico (Quadro 2.3)	RS 209.213,55
SOBREPREGO TOTAL VERIFICADO:	RS 1.421.648,55

Diante dos cálculos minudentemente apresentados, reputo dotados de robustez e correção suficientes os critérios e a metodologia utilizados pela equipe de auditoria desta Corte para a verificação de sobrepreço nos valores estimados para a contratação em tela. Ainda, não houve a apresentação de qualquer elemento, por parte da Prefeitura Municipal, que permitisse pôr em dúvida a efetiva utilização de percentual equivocado do BDI diferenciado sobre materiais e equipamentos no orçamento elaborado. Em verdade, limitou-se a reconhecer, brevemente, que "na análise da r. equipe técnica do TCE-PE foi observado que, por engano e falha na digitação da composição, foi incluído o percentual de 3,5% como Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta para a apuração do BDI diferenciado, quando o orçamento adotado é sem desoneração. Com essa



falha, o BDI diferenciado deveria ser de 10,89% e não de 15,07%, o que causará a redução do valor máximo admitido no certame, para fins de julgamento”.

Dessa forma, entendo suficientemente demonstrada a necessidade de adoção, como parâmetro, do percentual de BDI diferenciado no valor de 10,89%, fato este que, por si só, demandaria a correção do orçamento-base adotado como parâmetro pelo Edital de Concorrência nº 01/2023.

*Não obstante este fato, entrevejo, nestes autos, conjuntura que não pode ser desconsiderada. Trata-se da subsistência de significativo **perigo de mora reverso** decorrente da expedição de medida acautelatória destinada a anular o certame e demandar a pertinente republicação do edital de abertura com as correções exigidas. Conforme expôs a Prefeitura de Camaragibe em seu arrazoado complementar (Doc. 15):*

Diante do exposto, e considerando a importância do objeto para segurança dos munícipes, uma vez que o município possui cerca de 70% da área em declive, necessitando da intervenção urgente nas vias e que a republicação do edital fará com que o processo licitatório se alongue para os próximos meses, quando se inicia o período de chuvas na região.

Considerando que durante o período de chuvas, que iniciam por volta do mês de maio, não é possível realizar esses serviços, que serão agravados, causando maiores prejuízos, não apenas em termos da estimativa da quantidade, quanto pela segurança das vias.

*Ante tais circunstâncias, entendo que se mostra mais consentâneo com os riscos que recairiam sobre os munícipes e que, por óbvio, maculariam o interesse público primário, **determinar que seja efetuado o ajuste proporcional do preço apresentado pelo licitante vencedor aos percentuais representativos de sobrepreço dos itens 2.2, 2.7 e 3.1 do orçamento básico, nos termos apurados pela auditoria.** Com isso, garante-se a realização imediata da manutenção das vias no período apropriado e, por corolário, a segurança do tráfego viário urbano, sem que haja perda de economicidade e da obtenção da melhor proposta à administração - fatores estes que consubstanciarão a finalidade precípua do provimento cautelar ora pleiteado.*

Para adequar-se ao que aqui se determina, a redução proporcional exigida deve atender aos percentuais a seguir explicitados:



ITEM DO ORÇAMENTO BÁSICO	REFERÊNCIAS	QUANTIDADE (m²)	PREÇO UNITÁRIO G/SEAL EBI (R\$ 240)	EBI	PREÇO UNITÁRIO O/CGM TUBI (R\$ 240)	PREÇO TOTAL (R\$)	DIFERENÇA (R\$)	DIFERENÇA (%)
2.2 - Execução de pavimento com aplicação de concreto acabado	TCE	Material	1.997,4	10,89%	2.328,75	10.441.004,1	11.210.968,25	
			133,36	22%	162,94	769.891,50		
	Prefeitura	Material + Demais Locações	213,63	22%	2394,69	17.257.975,24	1.046.915,00	9,33%
2.7 - Geopelotas	TCE	Material	33,66	10,89%	35,11	1.631.847,50	1.675.415,00	
			0,29	22%	0,31	16.237,50		
	Prefeitura	Material + Demais Locações	33,95	22%	35,40	1.811.805,00	166.389,00	9,93%
3.1 - Execução manual do pavimento com aplicação de concreto acabado	TCE	Material	1.992,74	10,89%	2.328,75	25.811.213,70	2.446.861,93	
			131,28	22%	121,83	391.648,25		
	Prefeitura	Material + Demais Locações	218,52	22%	2393,99	2.466.875,53	209.213,60	8,41%

Assim, para o item 2.2 do orçamento básico, deve a Prefeitura Municipal exigir que o licitante vencedor reduza às os preços apresentados em 9,33%; para o item 2.7, em 9,93%; e para o item 3.1, em 8,41%. Ainda, como se mostra evidente, após os pertinentes ajustes, deve a proposta apresentada representar redução em montante global não inferior a R\$ 1.421.648,55 em relação ao orçamento-base do órgão, valor este representativo do sobrepreço inequivocamente atestado pela equipe de auditoria.

Em acréscimo ao já delineado, figurou como incorreção evidenciada no edital de abertura, segundo o relatório de auditoria inaugural, a classificação dos serviços de recapeamento de vias como de natureza contínua, quando, segundo a equipe técnica, tais prestações não detêm a essencial natureza rotineira e permanente destinada a assegurar a integridade do patrimônio público. Explicita, assim, ad litteram:

2.1.3. Objeto da licitação equivocadamente classificado como serviço de natureza contínua

(...)

Ao analisar os documentos pertinentes à citada concorrência, os técnicos do TCE verificaram, conforme registrado no ofício de auditoria (ofício TC DINFRA/GAOS-Sede nº 006/2024), que seu objeto foi equivocadamente considerado como um serviço de natureza contínua, sendo prevista no Termo de Referência (item 33) e no Edital (item 12.3.1) a prorrogação sucessiva do prazo contratual, com base no Art. 57, inciso II, da Lei nº 8666/93.

A seguir, esta equipe destaca alguns trechos do Termo de Referência:

15. OBJETO: CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA EM CONCRETO BETUMINOSO USINADO À QUENTE – CBUQ (RECAPEAMENTO DE VIAS) DO SISTEMA VIÁRIO DO MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE, ABRANGENDO TODAS AS REGIÕES POLÍTICAS



ADMINISTRATIVAS, ESTABELECIDOS PELA LEI MUNICIPAL Nº 420/2009: RPA 01, RPA 02, RPA 03, RPA 04 E RPA 05.

(...)

17.2. A Manutenção Preventiva compreende um conjunto de operações realizadas com o objetivo de evitar o surgimento ou agravamento de manifestações patológicas do pavimento. As atividades de manutenção prevista no objeto aqui em apreço se referem, em geral, as intervenções de recapeamento asfáltico, que dizem respeito a operações que têm por objetivo restabelecer a qualidade do pavimento, impedindo que as manifestações patológicas existentes progridam para problemas estruturais mais onerosos de serem corrigidos.

(...)

17.5. O Município de Camaragibe considera 3 níveis de MANUTENÇÃO DA PAVIMENTAÇÃO:

A. PREVENTIVA: Para aplicação em vias com PCI acima do crítico de manutenção, prolongando a vida útil do pavimento;

B. CORRETIVA: Manutenção corretiva e pontual, recomendada para índice de PCI nas faixas críticas, quando não se dispõe de recursos;

C. RESTAURAÇÃO: Intervenção que afeta toda a seção, levando o PCI de volta a 100. Pode ser aplicado em vias com PCI na faixa crítica de serviço. Ou, em casos de defeitos estruturais, em vias com PCI acima.

Como se observa, além dos serviços de manutenção preventiva, o projeto também prevê a execução de manutenção corretiva e de restauração do pavimento, sendo possível afirmar, para o caso sob análise, que nenhum desses tem natureza contínua, visto que o caráter contínuo de um serviço é determinado por sua "essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público, de forma rotineira e permanente".

Sobre o assunto, assim deliberou o TCU:

28. Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato de que a natureza contínua de um serviço



não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.

29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional. Acórdão TCU nº 132/2008 – 2ª Câmara

A Secretaria de Controladoria Geral do Estado de Pernambuco compartilha desse entendimento (Boletim nº 10 /2021):

Nesta linha, conforme se observa, para que determinado serviço venha a ser considerado de natureza contínua é necessário que cada órgão ou entidade demonstre a sua essencialidade, bem como a necessidade de ser prestado habitualmente, sob pena de a sua paralisação comprometer o desempenho das atividades finalísticas.

*Embora apresente um mapa, o Termo de Referência não informa a quantidade de vias pavimentadas do município, nem menciona quantos quilômetros existem de vias com pavimentação asfáltica, também sendo omissa quanto à condição de tal pavimento. **A despeito disso, é razoável considerar que sempre haverá a necessidade de serviços de restauração, porém é oportuno expor que a necessidade permanente de execução, por si só, não constitui critério para caracterizar um serviço como sendo contínuo. O que caracteriza um serviço como de natureza contínua é a imperiosidade da sua prestação ininterrupta, sob pena de prejuízo ao interesse público. Exemplificando, seria necessário que uma mesma via precisasse de serviços de recuperação todos os dias, ou todas as semanas. Se aquela determinada via deixasse de receber os serviços de recuperação por uma semana, ocorreria grande transtorno para os munícipes, tal como acontece na prestação dos serviços de limpeza urbana, onde os resíduos domiciliares têm que ser recolhidos todos os dias (ou, pelo menos, algumas vezes por semana), nos mesmos locais. Ao contrário do que acontece com a limpeza urbana, o serviço de restauração de pavimento exaure-se após sua execução, ou seja, a Administração não precisará restaurar novamente uma mesma via,***



dentro de um curto prazo, inexistindo frequência suficiente para caracterizar uma continuidade.

Aos serviços de manutenção também não cabe atribuir característica de continuidade, conforme esmiuçado a seguir:

*A **manutenção**, preventiva ou corretiva, é licitada/contratada quando o **problema/necessidade ainda não existe**. Ou seja, as vias estão todas em boas condições, e servem adequadamente a seu propósito (o Termo de Referência é omissis quanto à condição das ruas asfaltadas do município).*

*A **manutenção preventiva** é um conjunto de atividades previamente agendadas que são realizadas para evitar ou minimizar problemas futuros. Trata-se de inspeções, verificações de funcionamento, etc. Ela segue um plano de manutenção preventiva que deve ser elaborado previamente, e executado nos períodos previstos. Na manutenção preventiva, não há característica de continuidade, pois não se inspeciona todo dia, ou toda semana, a mesma via, ou seja, após realizada a manutenção preventiva, o serviço se exaure.*

*A **manutenção corretiva**, por sua vez, se dá quando ocorrem situações não previstas (um grande volume de chuva que prejudique o pavimento, por exemplo), mas que precisam ser resolvidas com a maior brevidade possível, para permitir o funcionamento normal da via. Portanto, também não tem a característica de serviço contínuo, uma vez que não ocorrem grandes precipitações todos os dias ou todas as semanas. Além disso, em razão da casualidade de ocorrência das situações, não é possível atribuir a elas a característica de continuidade. A ocorrência que gere a necessidade da manutenção corretiva num determinado local pode surgir em um certo mês e somente voltar a ocorrer depois de vários meses, ou no ano seguinte, não tendo uma frequência que justifique seu enquadramento como serviço contínuo.*

Em resposta ao ofício de auditoria (ofício TC DINFRA/GAOS-Sede nº 006/2024), a Administração assegurou (ofício nº 17 /2024 SEGAB) que o objeto em questão é um serviço contínuo, sem demonstrar sua essencialidade ou a necessidade de ser prestado habitualmente, mas invocando posicionamento do TCU (Processo TC 025.980/2020-3):

II.2. Visão geral do objeto



5. O escopo desta auditoria abrange serviços de conservação rodoviária, de natureza continuada, nos quais as atividades de manutenção são periodicamente planejadas, a partir da elaboração de um Plano Anual de Trabalho e Orçamento (PATO).

6. No âmbito do DNIT, esse tipo de contratação está normatizado, principalmente, no Manual de Conservação Rodoviária e na Instrução de Serviço nº 08/DG/DNIT/SEDE, de 22/3/2019 (IS 8/2019).

Visto que a planilha de serviços auditada pelo TCU (que se refere a uma contratação efetuada pelo DNIT) não foi apresentada, não há como estabelecer uma semelhança entre ela e os serviços ora sob análise. A princípio, parece haver grande diferença, uma vez que o processo informa sobre um Plano Anual de Trabalho, quando a Administração de Camaragibe não elaborou nenhum plano (veja item 2.1.2 do Relatório), sequer identificando quais ruas serão beneficiadas. Além disso, o processo do TCU acrescenta:

10. Para obtenção dos quantitativos de serviços estabelecidos no PATO, realiza-se um inventário dos elementos geradores de conservação, que consiste no registro de todos os elementos que compõem a rodovia e que deverão ser objeto de conservação, tais como aterros, cortes, pistas de rolamento, pontes, bueiros, sarjetas, cercas, revestimento vegetal, placas de sinalização, defensas, áreas de descanso, prédios operacionais, e outros.

11. A partir daí, com base nos quantitativos históricos de manutenção para cada um dos dispositivos inventariados, e também sopesando outros fatores, tais como o estado de deterioração do elemento gerador, o volume de tráfego, o relevo local e o clima, determina-se o nível de esforço a ser adotado, que se traduz na quantidade de trabalho que se pretende aplicar durante o ano a cada unidade de inventário correspondente a determinada tarefa.

Posto isso, onde está o inventário elaborado pela Administração? E os dados históricos de manutenção das vias (até o momento não identificadas)?

O processo do TCU também informa que o DNIT firmou o contrato, no valor de R\$28.499.995,29, para execução de serviços em 179km de rodovia (ou seja, ao custo de R\$159.217,85/km), revelando que, provavelmente, são



serviços de pequena monta, necessários periodicamente (por exemplo, limpeza de sarjeta, limpeza de bueiro, limpeza de placa de sinalização, capinação, selagem de trinca, limpeza de juntas, etc.). Observe que a Administração de Camaragibe pretende executar a "manutenção" de apenas 15,75km de vias ao custo estimado de R\$23.214.647,30 (R\$1.473.945,80/km). A grande disparidade entre os custos unitários é um indício da desigualdade entre os serviços analisados.

Conforme verificado pelo TCE, o objetivo da equipe municipal é principalmente executar o recapeamento asfáltico em um conjunto de vias, por demanda, ou seja, é algo aleatório, sem um planejamento prévio, assim restando descaracterizada a natureza contínua. Para ser considerado contínuo, o serviço de manutenção deve seguir um programa, com metas, frequência, índices de desempenho, etc., modelagem não utilizada pela Administração.

Por último, cabe realçar que outros municípios pernambucanos, que pretendiam contratar objeto semelhante, elaboraram editais maculados pela irregularidade em questão, porém, ao serem questionados por este TCE, corrigiram a falha apontada. Tal situação ocorreu em Jaboatão dos Guararapes (Pregão Eletrônico nº 46/2023, Auditoria nº 17452), Abreu e Lima (Concorrência nº 06/2023, Auditoria nº 17444) e Olinda (Pregão Eletrônico nº 31/2023, Auditoria nº 17675).

A atribuição irregular de característica contínua a serviço que não a detém possibilita a sucessiva prorrogação do prazo contratual, em detrimento à devida realização do procedimento licitatório, resultando em potencial prejuízo à competitividade e à economicidade.

Nas informações apresentadas a esta relatoria, a Prefeitura Municipal aduz, igualmente, a aplicabilidade da Portaria-TCU nº 444/2018 e da Instrução Normativa nº 5/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que reconhece que os serviços de natureza continuada são aqueles que se destinam a assegurar a integridade do patrimônio de forma rotineira. Nos seus dizeres:

Note-se, portanto, que o serviço em questão não consiste em escopo cuja execução se exaure com o implemento do objeto contratado, trata-se de um serviço permanente visando a manutenção para garantir, de forma constante, boas e adequadas condições da malha asfáltica da municipalidade, cujo prazo contratual deve corresponder ao período que o gestor entende como necessário para que aquele objeto perdure à luz do interesse público.



Mais uma vez, reputo que merece amparo o entendimento manifestado pela equipe técnica em seu opinativo. Como bem salientou, a necessidade de restauração periódica, própria de materiais que se sujeitam a desgaste necessário, não se confunde com a imprescindibilidade de uma prestação ininterrupta, impassível de submeter-se a exaurimento temporalmente delineado.

Nesses termos, pela própria natureza do serviço de recapeamento de vias especificado no Projeto Básico em lume (Doc. 03), não se permite definir, de antemão, a frequência e a constância necessárias à manutenção do objeto segundo parâmetros de integridade para o uso público adequado. Extrai-se, por conseguinte, que não se encontra devidamente caracterizado o caráter contínuo do serviço licitado, devendo ser efetivada a correção pertinente.

*Contudo, na linha intelectual aqui já explicitada, mostra-se mais adequado à natureza e à premência de execução do serviço licitado cingir esta irregularidade à esfera das determinações, estabelecendo que **o futuro contrato celebrado atenda à vedação de celebração de prorrogações sucessivas com base na continuidade do seu objeto.***

*Assim, naquilo que este juízo prelibatório permite atestar, por entender presente periculum in mora reverso desproporcional na concessão da medida cautelar pleiteada, **indefiro-a**, com base no disposto no parágrafo único do art. 4º da Resolução TC nº 155/2021. **No entanto, deve a Prefeitura Municipal de Camaragibe atender às seguintes determinações para adequar o seu procedimento licitatório e a sua contratação aos ditames legais de regência, a saber:***

- 1. Exigir que o licitante vencedor reduza os preços apresentados em **9,33% para o item 2.2**, em **9,93% para o item 2.7**, e em **8,41% para o item 3.1** do orçamento básico, devendo a proposta apresentada representar redução em montante global não inferior a **R\$ 1.421.648,55 em relação ao orçamento-básico do órgão**, valor este representativo do sobrepreço atestado pela equipe de auditoria;*
- 2. Reconhecer e adequar o contrato decorrente da Concorrência nº 001/2023 à natureza não contínua do seu objeto, abstendo-se de celebrar prorrogações contratuais sucessivas com base nesta caracterização.*

Ex positis,

CONSIDERANDO a análise dos termos da Concorrência Pública nº 001/2023, da Prefeitura Municipal de Camaragibe, que possui como objeto a



contratação de serviços de Manutenção Preventiva em CBUQ (Recapeamento de Vias) do Sistema Viário do Município, abrangendo as Regiões Político-Administrativas RPA 01 a RPA 05;

CONSIDERANDO, neste juízo prelibatório, a verificação de incorreção no percentual adotado a título de BDI diferenciado sobre os custos de materiais de natureza específica em itens previstos no orçamento-básico, caracterizando sobrepreço no valor estimado para a contratação;

CONSIDERANDO a ausência dos pressupostos que permitam caracterizar a natureza contínua do serviço contratado, demandando o ajuste no futuro termo contratual celebrado;

CONSIDERANDO a suficiência de elementos caracterizadores de perigo de mora reverso decorrente da concessão do provimento acautelatório, capaz de acarretar riscos e entraves à população municipal, maculando o interesse público primário, atendendo ao que dispõe o art. 4º, parágrafo único, da Resolução TC nº 155/2021,

INDEFIRO a Medida Cautelar pleiteada, ad referendum da Segunda Câmara, permitindo o prosseguimento do certame licitatório objeto destes autos, devendo, contudo, a Prefeitura Municipal de Camaragibe atender às seguintes determinações para adequar a Concorrência nº 001/2023 aos ditames legais de regência, a saber:

1. **Exigir que o licitante vencedor reduza os preços apresentados em 9,33% para o item 2.2; em 9,93% para o item 2.7; e em 8,41% para o item 3.1, devendo a proposta apresentada representar redução em montante global não inferior a R\$ 1.421.648,55 em relação ao orçamento-base do órgão, valor este representativo do sobrepreço atestado pela equipe de auditoria;**
2. **Reconhecer e adequar o contrato decorrente da Concorrência nº 001/2023 à natureza não contínua do seu objeto, abstendo-se de celebrar prorrogações contratuais sucessivas com base nesta caracterização.**

DETERMINO, por fim:

À Diretoria de Controle Externo:

1. **A abertura de processo de Auditoria Especial com vistas a aprofundar as irregularidades reportadas em seu relatório preliminar.**

COMUNIQUE-SE, com urgência, o teor desta deliberação à Prefeitura Municipal de Camaragibe.



PUBLIQUE-SE."

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Por força do disposto no art. 18, § 2º, da Lei Estadual nº 12.600/2004, e considerando o art. 2º, § 2º, da Resolução TC nº 155/2021, a decisão monocrática expedida em sede de medida cautelar deve ser submetida à apreciação da Câmara competente, para fins de homologação.

Após a notificação prévia dos interessados, bem como a publicação da decisão interlocutória no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, não foram apresentados fatos ou circunstâncias posteriores que tenham modificado a situação reportada nos autos, razão pela qual encaminho decisão pelo referendo do juízo monocrático, nos termos em que proferido.

Ex positis,

VOTO pelo que segue:

MEDIDA CAUTELAR.
IRREGULARIDADES DETECTADAS
NA CONCORRÊNCIA Nº 001/2023,
DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
CAMARAGIBE, DESTINADA A
REALIZAR A CONTRATAÇÃO DE
SERVIÇOS DE RECAPEAMENTO
DE VIAS. SUBSISTÊNCIA DOS
ACHADOS. NECESSIDADE DE
ADEQUAÇÃO DO
PROCEDIMENTO. PERIGO DE
MORA REVERSO. HOMOLOGAÇÃO
DA DECISÃO QUE INDEFERIU A
MEDIDA PLEITEADA.
DETERMINAÇÕES.

CONSIDERANDO a análise dos termos da Concorrência Pública nº 001 /2023, da Prefeitura Municipal de Camaragibe, que possui como objeto a contratação de "*serviços de Manutenção Preventiva em CBUQ (Recapeamento de Vias) do Sistema Viário do Município, abrangendo as Regiões Político-Administrativas RPA 01 a RPA 05*";

CONSIDERANDO, neste juízo prelibatório, a verificação de incorreção no percentual adotado a título de BDI diferenciado sobre os custos de materiais



de natureza específica em itens previstos no orçamento-básico, caracterizando sobrepreço no valor estimado para a contratação;

CONSIDERANDO a ausência dos pressupostos que permitam caracterizar a natureza contínua do serviço contratado, demandando o ajuste no futuro termo contratual celebrado;

CONSIDERANDO a suficiência de elementos caracterizadores de perigo de mora reverso decorrente da concessão do provimento acautelatório, capaz de acarretar riscos e entraves à população municipal, maculando o interesse público primário, atendendo ao que dispõe o art. 4º, parágrafo único, da Resolução TC nº 155/2021,

HOMOLOGAR a decisão monocrática que **INDEFERIU** a Medida Cautelar pleiteada e permitiu o prosseguimento da Concorrência nº 01/2023, determinando à Prefeitura Municipal de Camaragibe, contudo, que atenda às seguintes determinações para garantir a lisura do certame e do futuro contrato celebrado:

1. Exigir que o licitante vencedor reduza os preços apresentados em **9,33% para o item 2.2**; em **9,93%** para o **item 2.7**; e em **8,41%** para o **item 3.1**, devendo a **proposta apresentada representar redução em montante global não inferior a R\$ 1.421.648,55 em relação ao orçamento-base do órgão**, valor esse representativo do sobrepreço atestado pela equipe de auditoria;

2. Reconhecer e adequar o contrato decorrente da Concorrência nº 001 /2023 à natureza não contínua do seu objeto, abstendo-se de celebrar prorrogações contratuais sucessivas com base nesta caracterização.

É o voto.

Cons. Dirceu Rodolfo de Melo Júnior

Relator

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.



RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , relator do processo

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.