

Processo nº: 1.171.089
Natureza: Auditoria
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Juiz de Fora
PARECER

RELATÓRIO

1. Auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Juiz de Fora visando verificar a regularidade da execução do Contrato n.º 01.2023.279, decorrente do Processo Administrativo n.º 17.723/2023, Dispensa de Licitação n.º 141/2023, firmado entre o Município de Juiz de Fora e a Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanidades – EMPAV, cujo objeto consistiu na “execução de serviços de revitalização de praças, parques e jardins, áreas de interesse do Município e arborização de vias da municipalidade, além de serviços de reformas ou instalação de alambrados e fornecimento de equipamentos de playground diversos”.

2. A equipe da Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia, peça 20, constatou o seguinte: (i) planejamento da contratação deficiente e insuficiente; (ii) erros de orçamentação, nos itens mobilização e desmobilização, BDI (benefícios e despesas indiretas), transporte de pessoal, inadequação das composições do serviço 2.0 – manutenção de praças, parques e jardins, poda de grama, item relevante que resultou em sobrepreço, e administração local; (iii) irregularidades na gestão e na fiscalização do contrato; e (iv) subcontratação irregular.

3. O Relator, peça 22, determinou a citação dos Srs. Roberto Cláudio Passarella Falci, subsecretário de Operações Urbanas da Prefeitura de Juiz de Fora e responsável pela elaboração do projeto básico do Processo Administrativo n. 17.723/2023, Dispensa de Licitação n. 141/2023; Lincoln Santos Lima, secretário de Obras de Juiz de Fora e responsável pela ratificação do projeto básico do certame; Caroline Lorensato Evangelista, técnica de edificação do Departamento de Operações, Manutenções de Obras e Contribuições Urbanas da Secretaria de Obras de Juiz de Fora e fiscal do Contrato n. 01.2023.279; Eduardo de Oliveira, gerente do Departamento de Operações, Manutenções de Obras e Contribuições Urbanas da Secretaria de Obras de Juiz de Fora e gestor do Contrato n. 01.2023.279; e da

Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanidades, por meio de seu diretor-presidente, Sr. Richard Tavares de Souza.

4. Determinou ainda a intimação da atual gestora do município de Juiz de Fora, Sra. Margarida Martins Salomão, para que tomasse ciência das irregularidades apuradas na auditoria objeto destes autos e apresentasse os esclarecimentos e documentos que entendesse pertinentes.

5. Foram apresentados esclarecimentos pelos responsáveis às peças 34 a 46.

6. Em sede de reexame, peça 50, a Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia concluiu pelo acolhimento parcial das defesas quanto ao achado 3.2 (erros de orçamentação), em relação aos seguintes tópicos.

7. **Sobre benefícios e despesas indiretas (BDI)**, a unidade técnica acolheu a defesa para incluir os percentuais referentes ao PIS e a COFINS, contribuições federais não abarcadas pela imunidade tributária recíproca, na parcela dos tributos do BDI paradigma, resultando em alteração de seu percentual de 25,75% para 29,66%, cuja memória de cálculo encontra-se no Apêndice A do relatório, à peça 48.

8. Entretanto, o Município de Juiz de Fora pagou de maneira indevida à EMPAV valores referentes ao ISS do qual a empresa pública é isenta, o que pode ter causado potencial dano ao erário nos demais contratos firmados entre as partes. Assim, a unidade técnica sugeriu a determinação da conversão do processo de fiscalização em tomada de contas especial, nos termos do art. 138, V, da Resolução 24/2023 desta Corte de Contas, a fim de apurar com exatidão os valores pagos de forma indevida pelo Município de Juiz de Fora à EMPAV em decorrência da consideração de parcela referente a ISS no cálculo do BDI dos contratos celebrados entre o Município e a empresa pública, cuja prescrição ainda não tenha ocorrido.

9. Sobre **transporte de pessoal**, a unidade técnica acolheu a defesa para rever o preço paradigma diário de transporte de pessoal do Contrato nº 01.2023.279 com base em cálculo realizado a partir das informações trazidas pela defesa, resultando em alteração do preço unitário paradigma de R\$ 963,95 para R\$ 1.062,14, cuja memória de cálculo encontra-se

no Apêndice B do relatório, à peça 49. Essa alteração diminuiu o dano ao erário, inicialmente calculado em R\$ 264.848,75, para R\$ 228.037,50, conforme detalhado no item 3.2.3.3 do relatório.

10. Sobre **composições do serviço 2.0 – manutenção de praças, parques e jardins**, a unidade acolheu a defesa para incluir o custo do óleo para motor 2 tempos, insumo não considerado a princípio, na aferição dos custos da roçadeira. Além disso, adotou como coeficiente médio de produção por equipamento o valor calculado pelos próprios responsáveis a partir dos dados provenientes de medições dos serviços, resultando em alteração do preço unitário paradigma de R\$ 1,30 para R\$ 1,38. Essa alteração diminuiu o dano ao erário, inicialmente calculado em R\$ 1.425.470,71, para R\$ 1.366.357,16, conforme detalhado no item 3.2.3.4 do relatório.

11. Os argumentos de defesa acolhidos resultaram em alteração do valor total do dano ao erário decorrente dos erros de orçamentação nas medições 01 e 02 do Contrato nº 01.2023.279, inicialmente calculado em R\$ 1.690.319,46, para R\$ 1.594.383,41.

12. Quanto aos demais apontamentos, a unidade técnica concluiu pelo não acolhimento das defesas e manutenção dos achados 3.1 (planejamento da contratação deficiente e insuficiente), 3.3 (irregularidades na gestão e na fiscalização do contrato) e 3.4 (subcontratação irregular).

13. Ao final, a Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia concluiu:

- a) quanto aos achados 3.1, 3.3 e 3.4, pela aplicação de multa por ato praticado com grave infração a norma legal, art. 384, inciso II da Resolução 24/2023 (Regimento Interno do TCEMG);
- b) quanto ao achado 3.2, pela aplicação de multa de até 100% do valor atualizado do dano devido à prática de ato que resultou em dano ao erário, art. 385 da Resolução 24/2023 (Regimento Interno do TCEMG), independentemente do ressarcimento, bem como pela determinação de ressarcimento do valor do dano

aos cofres públicos pelos responsáveis elencados à peça 20 (p. 63);

c) pela determinação de instauração de tomada de contas especial pela autoridade administrativa competente, nos termos do art. 138, IV, da Resolução 24/2023 desta Corte de Contas, uma vez detectado indício de dano ao erário no valor de R\$ 6.081.750,00 em outros contratos, a fim de apurar com exatidão os valores pagos de forma indevida pelo Município de Juiz de Fora à EMPAV, em decorrência da consideração de parcela referente a ISS no cálculo do BDI dos contratos celebrados entre o Município e a empresa pública.

14. Em 6/2/2025, o Relator dos autos recebeu a complementação de defesa encaminhada pelo Procurador-Geral do Município de Juiz de Fora, Sr. Marcus Motta Monteiro de Carvalho, anexada às peças 54 (defesa), 53 e 55 a 59 (documentos).

15. Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia, peça 62, analisou a complementação de defesa apresentada e concluiu pelo não acolhimento das justificativas, mantendo-se integralmente o relatório de reexame técnico anexado à peça 50.

16. Vieram os autos ao MPC-MG para manifestação conclusiva.

FUNDAMENTAÇÃO

I) Achado 3.1 – Planejamento da contratação deficiente e insuficiente

17. A unidade técnica verificou que o planejamento da contratação foi falho, pela ausência de quantitativos dos serviços contratados e pela deficiente definição das especificações técnicas do objeto da contratação, que foram elaboradas pela contratada. Além disso, não existia estudo de compatibilidade do preço ofertado pela EMPAV com o preço do mercado. A imprecisão da caracterização dos serviços refletiu em erros na orçamentação e entraves na fiscalização, em função da ausência de parâmetros pré-definidos e de cronograma físico-financeiro compatível com a realidade.

18. Em síntese, os responsáveis esclareceram que o fato de não haver detalhamento minucioso e prévio das ações a serem executadas não significa planejamento deficitário dos serviços e menos ainda que tais serviços não estejam sendo avaliados de acordo com parâmetros de qualificação previstos no projeto.

19. Na complementação de defesa à peça 54, foram trazidos os mesmos argumentos já apresentados pela defesa anterior, sem qualquer fato/argumentação nova.

20. A unidade técnica, tanto no reexame à peça 50 quanto no exame da complementação de defesa à peça 62, destacou que a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 6º, define o conceito de projeto básico e veda expressamente, no §4º do mesmo artigo, a inclusão na licitação de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades e/ou quantitativos que não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

21. Ressaltou também que o fator imprevisibilidade alegado pelos responsáveis não deve ser considerado, uma vez que o município está sempre contratando a empresa EMPAV para a prestação de serviços semelhantes ao do contrato sob análise, de modo que seria perfeitamente possível estimar, com base nos contratos anteriores, os quantitativos dos serviços prestados no âmbito do presente contrato.

22. Ao final, a unidade técnica concluiu que as alegações de defesa não foram suficientes para corrigir o achado de auditoria e manteve o apontamento.

23. O MPC-MG ratifica integralmente as considerações do relatório técnico, tanto preliminar quanto nos reexames, para também manter o apontamento relativo ao achado 3.1 – planejamento da contratação deficiente e insuficiente.

II) Achado 3.2 – Erros de orçamentação

24. A equipe de auditoria apontou a ocorrência de erros de orçamentação nos seguintes itens que compõem o orçamento da licitação: mobilização e desmobilização;

benefícios e despesas indiretas (BDI), transporte de pessoal, composição do serviço 2.0 – manutenção de praças, parques e jardins; poda e corte de árvores; e administração local.

25. Ao final, apurou-se superfaturamento no valor total de R\$ 1.690.319,46 nas medições de janeiro e fevereiro de 2024, sendo R\$ 1.425.470,71 provenientes de erro de orçamentação no item de poda de grama e R\$ 264.848,75 provenientes da diferença entre o valor pago pela EMPAV às subcontratadas de transportes e o valor recebido da Prefeitura.

II.1) Mobilização e desmobilização

26. A equipe de auditoria concluiu pela irregularidade da previsão do item SETOP “mobilização e desmobilização de obra em centro urbano ou região limítrofe com valor acima de 3.000.000,01” no Contrato nº 01.2023.279, uma vez que a inclusão de custos de tal item se destina a obras em que existe uma mobilização inicial para o canteiro e ao final uma desmobilização, o que não se aplica ao contrato em análise.

27. Os responsáveis não apresentaram defesa sobre o apontamento.

28. Na complementação de defesa apresentada à peça 54, o município de Juiz de Fora defendeu que os serviços de mobilização e desmobilização foram efetivamente realizados pela EMPAV, sendo essenciais para a adequada execução do contrato e que o Município está comprometido com o aperfeiçoamento do planejamento destinado a essa rubrica.

29. À peça 62, no exame da referida complementação, a unidade técnica concluiu que nenhuma das atividades citadas pela complementação de defesa para justificar o pagamento de mobilização e desmobilização no âmbito do Contrato nº 01.2023.279 se enquadra na instrução estabelecida pela SETOP para utilização deste item em orçamentos de obras públicas.

30. Segundo a Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia, peça 62:

Das atividades citadas, custos com treinamento específico da equipe e implementação de procedimentos de segurança do trabalho, por exemplo, são encargos complementares, inclusos nos custos de mão de obra das tabelas de referências de preço, enquanto os custos relacionados a processos administrativos, tais como a emissão e baixa das documentações e autorizações necessárias à execução dos serviços, enquadram-se em custos de administração central, um dos elementos que compõem o BDI (Benefícios e Despesas Indiretas). Absolutamente, nenhuma das atividades mencionadas pela defesa atende aos requisitos necessários para se caracterizarem como custos atinentes a mobilização e desmobilização.

31. Ao final, concluiu pelo não acolhimentos das razões de defesa apresentadas.

32. Em consonância com a unidade técnica, o MPC-MG ratifica integralmente as considerações do relatório técnico, tanto preliminar quanto nos reexames, para também manter o apontamento relativo ao achado 3.2 – erros de orçamentação na mobilização e desmobilização.

II.2) Benefícios e despesas indiretas (BDI)

33. A equipe de auditoria indicou que a parcela “tributos” da taxa de BDI aplicada ao Contrato nº 01.2023.279 incluiu percentuais referentes a ISS (3%), “de modo contrário ao que dispõe a legislação tributária em se tratando de empresas públicas ou sociedades de economia mista prestadoras de serviço público”; PIS (0,65%) e COFINS (3%), tributos não retidos na fonte quando da emissão das notas fiscais dos serviços prestados. Ao final, concluiu que os percentuais acima mencionados não deveriam estar presentes na composição da taxa de BDI.

34. Indicou ainda que a tipologia de obra adotada no cálculo do BDI, “construção de rodovias e ferrovias”, não apresenta qualquer similaridade com os serviços contratados, relacionados a paisagismo e urbanização. Por meio das medições constantes nos autos, a unidade técnica verificou que 80% do valor medido refere-se a poda de grama (roçada) e poda de árvores.

35. Assim como esclareceu a equipe de auditoria, foi possível verificar que os responsáveis admitiram um equívoco na composição da taxa de BDI, referente à inclusão indevida de parcela relativa ao ISS dos serviços prestados. Assim, comprovaram nos autos o pagamento de R\$ 326.903,42 ao município de Juiz de Fora, por parte da EMPAV, como forma de ressarcimento aos cofres do município os valores pagos indevidamente à empresa em decorrência do erro no contrato.

36. Entretanto, defenderam a inclusão dos percentuais referentes a PIS e COFINS no BDI, por se tratar de contribuições federais, não abarcadas pela imunidade tributária recíproca.

37. Justificaram ainda que a tipologia de obra adotada no cálculo do BDI, “construção de rodovias e ferrovias”, baseou-se na classificação nacional de atividades econômicas (CNAE) do objeto do contrato, que se enquadraria na subclasse 4213-8/00 – obras de urbanização ruas, praças e calçadas, pertencente ao grupo 42.1 – construção de rodovias, ferrovias, obras urbanas e obras-de-arte especiais.

38. Na complementação de defesa à peça 54, sobre esse primeiro ponto, foram trazidos os mesmos argumentos já apresentados pela defesa anterior, sem qualquer fato/argumentação nova.

39. A equipe de auditoria entendeu que as características predominantes nos serviços abarcados pelo contrato em análise são mais aderentes à categoria limpeza urbana. Sendo assim, concluiu que o PROC-IBR-RSU 008/2017 do IBRAOP é a metodologia de cálculo mais adequada para o cálculo do BDI, e não a tipologia “construção de rodovias e ferrovias”.

40. Sobre a incidência do PIS e COFINS, houve a comprovação de que a contratada, de fato, recolhe integralmente os tributos federais PIS e COFINS, não abarcados pela imunidade tributária recíproca, conforme justificado pelos responsáveis. Portanto, conforme relatório técnico, assiste razão à defesa nesse caso e os percentuais referentes aos

tributos citados devem ser considerados no cálculo do BDI.

41. No Apêndice A do relatório técnico, peça 48, foi apresentada memória de cálculo do BDI revisado, conforme procedimento técnico do IBRAOP, porém com a inclusão dos percentuais referentes ao PIS e COFINS. A partir disso, concluiu-se que a taxa de BDI de mercado condizente com o objeto do contrato sob análise seria de 29,66%.

42. Além disso, a unidade técnica apresentou tabela de cálculo do dano ao erário decorrente da consideração indevida da parcela de ISS no BDI do contrato ora em análise, resultando no valor total de R\$ 142.226,68. Conforme já mencionado nesse parecer e identificado pela equipe técnica, houve o pagamento de R\$ 326.903,42 ao município de Juiz de Fora, proveniente da EMPAV, como forma de ressarcimento destes valores recebidos indevidamente.

43. Ocorre que, como bem destacado pela equipe de auditoria, na defesa dos responsáveis foi informado que a composição do BDI utilizada pelo município no contrato em análise é padronizada para os demais contratos de serviços de engenharia. Logo, é possível concluir que todos os outros contratos firmados entre o município de Juiz de Fora e a empresa EMPAV previam a parcela de ISS na composição do BDI, de maneira indevida.

44. Entre os anos de 2020 e 2024, conforme relatório técnico, o município de Juiz de Fora celebrou contratos com a EMPAV que somam o montante de 186,03 milhões de reais. Considerando esses dados, o montante estimado de dano ao erário decorrente da consideração indevida da parcela do ISS no BDI, entre os anos de 2020 e 2024, seria de R\$ 6.081.750,00 (tabela 2 do relatório de reexame).

45. A esse respeito, na complementação de defesa foi esclarecido que o Município apurou todos os contratos celebrados com a empresa pública entre 2020 e 2024 e constatou que a consideração indevida da parcela de ISS no cálculo do BDI foi verificada em contratos entre meados de 2022 e 2024, concluindo que o valor de ISS pago indevidamente no período supramencionado foi de R\$ 4.936.069,51, conforme detalhamento disponível à peça 53, sendo que já houve o ressarcimento de R\$ 2.503.510,25 (comprovantes à peça 55), referente

aos contratos do setor de parques e jardins, e que há ainda a necessidade de ressarcimento de R\$ 2.432.559,26, referente aos contratos dos serviços de pavimentação.

46. Defendeu ainda a impossibilidade jurídica de instauração de tomada de contas especial, haja vista a ausência de i) elemento caracterizador de prejuízo à Fazenda Pública, por ser o capital da Empav integralmente público; ii) comprovação de dano ao erário; iii) dolo por parte dos agentes públicos responsáveis.

47. Ocorre que, com bem destacou a Coordenadoria de Auditoria e Obras de Serviços de Engenharia, peça 62, a própria defesa admite a ocorrência do dano decorrente da consideração indevida da parcela de ISS no cálculo do BDI no âmbito do Contrato n.º 01.2023.279 e de outros contratos do setor de parques e jardins celebrados entre 2022 e 2024, tendo, inclusive, comprovado o ressarcimento aos cofres do Município dos valores pagos indevidamente nos contratos citados e reconhecendo, ainda, a necessidade de ressarcimento de R\$ 2.432.559,26, referente aos contratos dos serviços de pavimentação celebrados no período supramencionado.

48. Diante de todo o exposto neste tópico, este MPC_MG ratifica integralmente as considerações efetuadas pela unidade técnica nos reexames dos autos, peças 50 e 62, para:

- a) acolher parcialmente a defesa apresentada para este tópico quanto ao item Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, haja vista que os percentuais referentes aos tributos PIS e COFINS devem ser considerados no cálculo do BDI;
- b) opinar pela determinação de instauração de tomada de contas especial pela autoridade administrativa competente, nos termos do art. 138, IV, da Resolução 24/2023 do TCE-MG, a fim de apurar com exatidão os valores pagos de forma indevida pelo Município de Juiz de Fora à empresa EMPAV em decorrência da consideração de parcela referente ao ISS no cálculo do BDI dos contratos celebrados entre o Município e a empresa pública.

II.3) Transporte de pessoal

49. A equipe de auditoria apontou as seguintes inconsistências relativas ao transporte de pessoal: (i) foi utilizada erroneamente composição onerada e desonerada dentro do mesmo contrato, divergindo a CP-16 e as demais; e (ii) foram utilizadas unidades diferentes para o mesmo serviço, a CP-10 foi definida por diária, não havendo justificativa para tal divergência.

50. Os responsáveis alegaram que as incoerências verificadas nas composições supramencionadas constavam no boletim de medição 01 antes das devidas correções, mas que foram devidamente sanadas e que os valores que se mostraram incorretos foram glosados da medição 02. Justificaram ainda que a utilização da unidade diária para a composição CP-10 se deve ao fato de o plantio de árvores não ser um serviço contínuo durante todo o mês, mas sim realizado uma vez por semana.

51. Na complementação de defesa à peça 54, foram trazidos os mesmos argumentos já apresentados pela defesa anterior, sem qualquer fato/argumentação nova.

52. A unidade técnica considerou que os esclarecimentos poderiam ser acolhidos em parte. Isso porque, comparando as medições do boletim original 01 com as medições do boletim corrigido 02, verifica-se que na primeira os itens referentes a transporte de pessoal (CP-02, CP-07, CP-10 e CP16) somaram R\$ 692.433,37, enquanto na segunda o transporte de pessoal é alocado nas composições CP-04 e CP-07, cujos valores somados totalizam R\$ 330.253,32. Sendo assim, haveria a necessidade de ressarcimento de R\$ 362.180,05 aos cofres do Município, referente às correções realizadas nas composições de preços de transporte de pessoal do boletim de medição 01.

53. Haja vista que foi realizada, no boletim de medições 02, a glosa de R\$ 981.794,88 referentes a todas as correções realizadas em composições de preços do boletim de medições 01, infere-se que tal valor já contempla o ressarcimento referente às correções realizadas nas composições de transporte de pessoal. Logo, as razões de defesa foram acolhidas nesse ponto.

54. Por outro lado, a equipe de auditoria concluiu que os conceitos de hora produtiva e improdutiva, utilizados nas composições de custo de transporte de pessoal, não se aplicam ao caso em análise. O relatório de auditoria indicou que a forma mais adequada de se remunerar a contratada em relação a esse item seria através do controle de distâncias efetivamente percorridas mês a mês, e não meramente pela estimativa de horas (produtivas e improdutivas), previamente inseridas em uma composição unitária.

55. Após a realização do cálculo de comparação direta entre os valores pagos pela EMPAV pelos serviços de veículos e aqueles pagos pela Prefeitura à EMAPV, utilizado como base pela equipe de auditoria por não ter acesso às informações necessárias para o cálculo dos custos diretos, foi constatado que o valor médio pago pela EMAPV às empresas subcontratadas para cessão dos veículos é de R\$ 963,95/dia. Tomando por base os valores unitários indicados para os itens de transporte de pessoal e seus respectivos quantitativos nos boletins de medição 01 e 02, comparados aos valores efetivamente pagos pela EMAPV para prestação do serviço, o Relatório de Auditoria apontou superfaturamento relacionado ao transporte de pessoal de R\$ 264.848,75.

56. Ocorre que, após as defesas, a equipe de auditoria obteve acesso às informações acerca das distâncias de todas as regiões atendidas pelo município de Juiz de Fora. Assim, apresentou novo cálculo, explicado e detalhado minuciosamente no relatório de reexame, conforme tabela 7, concluindo que o montante total de superfaturamento seria de R\$ 228.037,50.

57. Sendo assim, o MPC-MG ratifica integralmente os relatórios de reexame da unidade técnica, peças 50 e 62, para acolher parcialmente as razões de defesa, mantendo-se o valor do dano ao erário decorrente desse achado de auditoria 3.2 erros de orçamentação relativo ao transporte de pessoal, no montante total de R\$ 228.037,50.

II.4) Composição do serviço 2.0 – manutenção de praças, parques e jardins

58. A equipe de auditoria apontou a ocorrência de superfaturamento no contrato ora em análise, no valor total de R\$ 1.425.470, 71, decorrente de erros de orçamentação no item manutenção de praças, parques e jardins.

59. Segundo o relatório técnico, a composição de custos do serviço “manutenção de praças, parques e jardins”, cuja referência de preço adotada pelo município foi o item 99811 do SINAPI, que prevê o consumo de 0,165 horas (aproximadamente 10 minutos) de servente para execução da limpeza de 1m², não condiz com a atividade de varrição realizada no âmbito da poda de grama, na qual é realizado o rastelamento da área roçada e a atividade de varrição é feita como um arremate final do serviço, caso os resíduos de massa verde extrapolem para as áreas calçadas adjacentes.

60. Diante disso, a equipe de auditoria apresentou nova metodologia de cálculo para aferição dos custos do serviço de poda de grama, cujos coeficientes de produtividade da mão de obra foram calculados a partir de informações extraídas do documento “áreas verdes do município de Juiz de Fora”, disponível à peça 11, e na qual a quantidade média de funcionários da equipe de poda de grama foi calculada com base no documento “Anexo_V_Relação de turmas e equipamentos parques e jardins”, disponível à peça 10. A partir dessa metodologia, obteve-se o custo unitário de R\$ 1,30 por m² de área de grama cortada.

61. Após a apresentação de defesa, a unidade técnica reviu sua metodologia de cálculo para adotar como coeficiente médio de produção por equipamento o valor calculado pelos próprios responsáveis a partir dos dados provenientes de medições dos serviços. Entretanto, na inspeção “in loco”, verificou-se que não existe uma equipe no âmbito do Contrato nº 01.2023.279 que atue exclusivamente na limpeza de praças, parques e jardins. Como mencionado acima, a varrição é realizada pelos mesmos auxiliares da equipe de poda de grama, que se revezam nas atividades de limpeza e rastelamento conforme o andamento dos serviços.

62. Dessa forma, tendo em vista que a mão de obra desses auxiliares já foi incluída na composição de custo do serviço de poda de grama, apresentada na Tabela 11 do

relatório técnico, entendeu-se que, ao contrário do que defendem os responsáveis, a composição própria criada pela equipe de auditoria considera o serviço de varrição, serviço que não é executado por equipes isoladas, mas sim pela mesma equipe que realiza a poda da grama, cujo custo de mão de obra já está abarcado pela composição elaborada pela equipe de auditoria.

63. A unidade técnica detectou que nas medições 01 e 02 do contrato em análise foram pagos à contratada R\$ 1.993.324,35 referentes ao serviço de poda de grama, inclusive varrição, exclusive transporte, e que o preço total paradigma dos serviços desse tipo realizados nos meses de janeiro e fevereiro de 2024 seria de R\$ 626.967,19. Assim, concluiu pela ocorrência de superfaturamento no serviço de poda de grama do Contrato nº 01.2023.279 no valor de R\$ 1.366.357,16, valor correspondente à diferença entre os valores pagos e o preço paradigma.

64. Na complementação de defesa à peça 54, a atual gestora do Município aduziu que o dano ao erário apontado é improcedente, uma vez que a metodologia adotada pela equipe de auditoria não teria considerado parte do serviço realizado, qual seja, a varrição, apropriando apenas o equipamento de roçada, o operador e os auxiliares, que executam diferentes tarefas nas frentes de serviço. Nesse contexto, defendeu ainda que o Demlurb atua na varrição de logradouros públicos com grande fluxo de pessoas, não podendo este serviço se confundir com a varrição realizada no contrato em comento, que seria um complemento da limpeza nas praças e que tem por objetivo a retirada de resíduos da poda de grama e de folhas das árvores.

65. A esse respeito, a Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia, peça 62, esclareceu que:

(...) a metodologia de cálculo utilizada para aferição do custo paradigma deste item considera, com base no documento “Anexo_V_Relação de turmas e equipamentos parques e jardins”, disponível à peça 10, que a equipe média que atua na manutenção de praças, parques e jardins é composta por um motorista de caminhão, cujo custo é computado na composição de transporte de pessoal; um encarregado, mão de obra cujo custo já se encontra alocado na administração local; 2 operadores de roçadeira e 6 auxiliares de serviços.

Enquanto os operadores de roçadeira atuam na poda da grama, os auxiliares se revezam, conforme o andamento dos serviços, entre as atividades de rastelamento e varrição, que tem por objetivo a retirada de resíduos da poda de grama e de folhas das árvores. Portanto, ao aferir a produtividade da equipe de trabalho, adotando, inclusive, como coeficiente médio de produção por equipamento o valor calculado pela própria defesa a partir dos dados provenientes de medições dos serviços, a metodologia utilizada considera, inquestionavelmente, a varrição realizada no contrato em comento, serviço que, há que se reforçar, não é executado por equipes isoladas, destinadas exclusivamente a este fim, mas sim pela mesma equipe que realiza a poda da grama, cujo custo de mão de obra já está abarcado pela composição elaborada pela equipe de auditoria.

66. Diante do exposto, o MPC-MG ratifica integralmente as considerações da unidade técnica, tanto no reexame à peça 50 quanto no exame da complementação de defesa à peça 62, para acolher parcialmente as razões de defesas do achado de auditoria erro de orçamentação referente ao item “Composições do serviço 2.0 – manutenção de praças, parques e jardins”, mantendo-se o entendimento da ocorrência da irregularidade, porém revisando o valor do dano ao erário decorrente deste achado, cujo valor é de R\$ 1.366.357,16.

II.5) Poda e corte de árvores

67. A equipe de auditoria apontou que as composições 03 e 04 da planilha de referência inicial aglutinaram as diferentes tipologias de serviços de poda e corte de árvores disponíveis no SINAPI em um único serviço, aplicando um percentual de ponderação em cada um dos itens, com base em teórica distribuição de incidência dos diâmetros das árvores no município. Além disso, indicou que a metodologia de medição mais adequada seria realizar a devida aferição in loco dos diâmetros das árvores podadas e cortadas, remunerando a contratada de acordo com o serviço efetivamente executado.

68. Os responsáveis esclareceram que foram realizados ajustes nas composições dos serviços. Entretanto, segundo o relatório de auditoria, comparando-se as versões original e corrigida do boletim de medição 01, verifica-se que, na primeira, foram computadas 1011 unidades de poda de árvores com diâmetro entre 0,20 e 0,60m, a custo unitário com BDI de R\$ 630,31, e 127 unidades de corte de árvores do mesmo diâmetro, cujo

custo com BDI é de R\$ 134,82; enquanto, na versão corrigida, foram medidas 909 unidades de poda de árvores com diâmetro entre 0,20 e 0,40m, a custo unitário com BDI de R\$ 406,61, e 25 unidades de corte de árvores deste mesmo diâmetro, cujo custo unitário com BDI é R\$ 77,39.

69. Essas correções geraram a necessidade de ressarcimento aos cofres do Município do valor R\$ 282.821,08. Tendo em vista que foi realizada, no BM-02, a glosa de R\$ 981.794,88 referentes a todas as correções realizadas em composições de preços do BM-01, a unidade técnica inferiu que tal valor já contemplava o ressarcimento referente às correções realizadas nas composições de corte e poda de árvore.

70. No entanto, a unidade técnica concluiu que, mesmo com as correções realizadas, seria irregular o uso indiscriminado, isto é, para todas as árvores, de uma composição SINAPI de corte e poda de árvore exclusiva para árvores que apresentam os troncos com diâmetros entre 20 e 40 cm e, diante da ausência elementos suficientes nas peças de defesa que tivessem o condão de mudar tal entendimento e de todo o exposto, concluiu ainda pela manutenção do achado de auditoria erro de orçamentação referente aos itens “poda e corte de árvores”.

71. Na complementação de defesa à peça 54, foram trazidos os mesmos argumentos já apresentados pela defesa anterior, sem qualquer fato/argumentação nova.

72. O MPC-MG ratifica integralmente as considerações da unidade técnica, tanto no reexame à peça 50 quanto no exame da complementação de defesa à peça 62, para também entender pela manutenção do achado de auditoria ora analisado.

II.6) Administração local

73. A equipe de auditoria apontou que não há um profissional da área de engenharia dedicado exclusivamente ao Contrato nº 01.2023.279, visto que o responsável técnico pela execução deste contrato, o engenheiro Isaque de Souza Silva, realiza, segundo o próprio, o rateio da sua carga horária mensal dentre vários outros serviços prestados pela EMAPV.

74. Os responsáveis esclareceram que a EMPAV possui em seu quadro de empregados uma vasta gama de engenheiros civis que acompanham de perto a execução do contrato, inclusive sendo os responsáveis pelo envio das medições, e que, embora o engenheiro responsável pelo acompanhamento do contrato de serviços de manutenção de praças, parques e jardins não atue de forma exclusiva na execução deste contrato, os demais engenheiros empregados pela EMPAV também atuam em toda a prestação deste serviço, o que compensa a não exclusividade.

75. Visando confirmar a alegação, a unidade técnica consultou o CAPMG, referente aos meses de janeiro a outubro de 2024, e constatou que a EMPAV não possui em seu quadro de pessoal empregado cujo cargo seja descrito como engenheiro civil.

76. Na complementação de defesa, a atual gestora do Município apresentou, à peça 59, documentos que comprovariam de que a Empav possuía, à época, três engenheiros em seu quadro técnico, responsáveis pela administração de toda a mão de obra, equipamentos, ferramentas, cumprimento das programações, aferição de produtividade, relatórios de execução dos serviços, medições mensais, entre outras atividades correlatas, o que justificaria a previsão de um engenheiro mensalista no escopo do contrato em comento.

77. Segundo a Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia, peça 62:

Analisando-se a documentação supramencionada, verifica-se que foram apresentadas Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) de cargo e função de Isaque de Souza Silva, responsável técnico pela execução deste contrato, com data de início como empregado público na Empav em 03/04/2023, com jornada de trabalho de 40 horas semanais; e de Guilherme Pena Neumann, com data de início como empregado público na Empav em 14/07/2022, também para cumprimento de 40 horas semanais. Em relação a esses dois profissionais, foram apresentados ainda certificados de registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais – CREA-MG, ativos e que indicam datas de início da assunção das responsabilidades técnicas na Empav em 23/08/2023 e 26/01/2023, respectivamente.

Além disso, foi apresentada documentação relativa a Iury Carvalho Fagundes, engenheiro civil,

formado em 07/02/2024, ou seja, durante a execução do Contrato n.º 01.2023.279, cuja ordem de serviço foi emitida em 29/12/2023. Em sua carteira de trabalho digital, é registrada que sua admissão na Empav ocorreu em 26/02/2024, para o cargo de assistente administrativo (4110 - 10).

O registro provisório do profissional no CREA-MG ocorreu apenas em 26/06/2024, data na qual a execução do contrato em análise já havia terminado. Verifica-se ainda que Iury passou a exercer o cargo de engenheiro civil (2142-05) na empresa pública somente em 02/01/2025, conforme registro em sua carteira de trabalho digital.

Portanto, da alegada “vasta gama de engenheiros civis” que acompanhariam de perto a execução do contrato em comento, o que justificaria a inclusão de um engenheiro civil de obra júnior (mensalista) na composição da administração local deste contrato, ao custo de R\$ 22.544,42 por mês ao Município de Juiz de Fora, foi comprovado o vínculo de apenas dois profissionais com a empresa pública à época da execução contratual, sendo que um deles, Isaque de Souza Silva, responsável técnico pela execução do contrato, realiza, segundo o próprio, o rateio da sua carga horária mensal dentre vários outros serviços prestados pela Empav, e que não foi apresentado qualquer elemento comprobatório da atuação de Guilherme Pena Neumann na execução do Contrato n.º 01.2023.279.

78. Sendo assim, uma vez que os responsáveis não apresentaram elementos comprobatórios da disponibilidade, por parte da EMPAV, de vasta gama de engenheiros civis, como alegado, a unidade técnica entendeu pela manutenção do achado de auditoria.

79. O MPC-MG ratifica as considerações da unidade técnica, tanto no reexame à peça 50 quanto no exame da complementação de defesa à peça 62, para também entender pela manutenção do achado de auditoria ora analisado.

III) Irregularidades na gestão e na fiscalização do contrato

80. A equipe de auditoria verificou que a fiscalização do contrato é feita somente de maneira documental, sem acompanhamento físico. Nessa linha, concluiu que a fiscalização meramente documental e somente após a conclusão dos serviços levou à não detecção tempestiva de distorções, com consequente pagamento indevido.

81. Após apresentação de defesa pelos responsáveis, a unidade técnica destacou que o instrumento de fiscalização auditoria, definido pelo IBRAOP como um “exame independente, objetivo e sistemático de dada matéria, baseado em normas técnicas e profissionais, no qual se confronta uma condição com determinado critério com o fim de emitir uma opinião ou comentários”, é composto por três fases: planejamento, execução e elaboração de relatório.

82. Segundo a equipe de auditoria, a fiscalização e a gestão deficientes do contrato foram confirmadas no ato da inspeção “in loco”, ocasião em que se verificou que a fiscal do contrato “demonstrou não ter conhecimento sobre detalhes, rotina da execução do serviço, produtividade, quantidade de equipes, composição das equipes, atividades desempenhadas por cada uma delas”, além do relato da própria profissional de que “a fiscalização do contrato é feita de forma documental, a partir dos arquivos enviados pela contratada”.

83. Na complementação de defesa à peça 54, foram trazidos os mesmos argumentos já apresentados pela defesa anterior, sem qualquer fato/argumentação nova.

84. Sendo assim, a unidade técnica não acolheu as razões de defesa e manteve o apontamento relativo a esse achado de auditoria.

85. O MPC-MG ratifica integralmente as considerações da unidade técnica, tanto no reexame à peça 50 quanto no exame da complementação de defesa à peça 62, para também entender pela manutenção do achado de auditoria ora analisado.

IV) Subcontratação irregular

86. A equipe de auditoria verificou que, apesar de a cláusula contratual de vedação de subcontratação e a natureza personalista da dispensa em comento, de modo a determinar a execução do serviço diretamente pela contratada, 70,31% do serviço abarcado pelo Contrato nº 01.2023.279 vem sendo realizado por terceiros.

87. Os responsáveis admitem a subcontratação de 10% do contrato, mas para os demais defenderam que os serviços considerados pela equipe de auditoria como realizados por terceiros se tratam de terceirização de mão de obra, uma vez que teria ocorrido a contratação de uma empresa especializada para fornecimento apenas de mão de obra à contratante, sem que haja qualquer transferência de responsabilidade, comando, controle, na execução do serviço objeto do contrato principal.

88. A unidade técnica não acolheu as razões de defesa e demonstrou que para os serviços de reforma de alambrados e fornecimento e instalação de playgrounds, para sua prestação há a necessidade de subcontratação por parte da empresa pública. Sendo assim, além da discrepância entre o valor pago pelo Município de Juiz de Fora à EMPAV para execução do transporte de pessoal e aquele pago pela empresa pública às prestadoras do serviço, a antieconomicidade da subcontratação se evidencia no fato de que há dupla incidência de taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI).

89. Nos termos do relatório técnico, nos valores pagos pela EMPAV às suas subcontratadas, há a incidência de taxa de BDI, na qual se incluem percentuais referentes a administração central; seguros, garantias e riscos; despesas financeiras; lucro; e tributos. Por sua vez, também incide BDI nos valores pagos pelo Município de Juiz de Fora à EMPAV, aí inclusos percentuais referentes aos mesmos itens acima citados. Portanto, quando o Município contrata a prestação de serviços que, por sua vez, são subcontratados pela EMPAV, são duplamente despendidos valores referentes a administração central; seguros, garantias e riscos; despesas financeiras; lucro; e tributos, configurando medida antieconômica e restando comprovado, neste caso, desperdício de recursos públicos.

90. Na complementação de defesa à peça 54, foram trazidos os mesmos argumentos já apresentados pela defesa anterior, sem qualquer fato/argumentação nova.

91. Dessa forma, a unidade técnica entendeu pela permanência do achado de auditoria.

92. O MPC-MG concorda com a unidade técnica, tanto no reexame à peça 50 quanto no exame da complementação de defesa à peça 62, pela manutenção do achado de auditoria ora analisado.

CONCLUSÃO

93. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas OPINA pelo reconhecimento das seguintes irregularidades:

- (i) **Planejamento da contratação deficiente e insuficiente (achado 3.1);**
- (ii) **Erros de orçamentação (achado 3.2), revisando-se apenas os valores a serem ressarcidos pelos responsáveis, nos termos do relatório técnico;**
- (iii) **Irregularidades na gestão e na fiscalização do contrato (achado 3.3);**
- (iv) **Subcontratação irregular (achado 3.4).**

94. Nos moldes do art. 83, I, e 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008, OPINA pela **aplicação de multa** aos seguintes agentes:

Irregularidade	Responsável
<u>Achado 3.1</u> – Planejamento da contratação deficiente e insuficiente	• Sr. <u>Roberto Cláudio Passarella Falci</u>, Subsecretário de Operações Urbanas da Prefeitura de Juiz de Fora e responsável pela elaboração do projeto básico do Processo Administrativo nº 17.723/2023, Dispensa de Licitação n.º 141/2023 • Sr. <u>Lincoln Santos Lima</u>, Secretário de Obras de Juiz de Fora e responsável pela ratificação do projeto básico do Processo Administrativo n.º 17.723/2023, Dispensa de Licitação n.º 141/2023
<u>Achado 3.2</u> – Erros de orçamentação	• Sr. <u>Lincoln Santos Lima</u>, Secretário de Obras de Juiz de Fora e responsável pela ratificação do projeto básico do Processo Administrativo nº 17.723/2023, Dispensa de Licitação n.º 141/2023

	• <u>Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanidades</u>, por meio de seu diretor-presidente, Sr. Richard Tavares de Souza
<u>Achado 3.3</u> – Irregularidades na gestão e na fiscalização do contrato	• Sr. <u>Lincoln Santos Lima</u>, Secretário de Obras de Juiz de Fora e responsável pela ratificação do projeto básico do Processo Administrativo nº 17.723/2023, Dispensa de Licitação nº 141/2023 • Sra. <u>Caroline Lorensato Evangelista</u>, Técnica de Edificações do Departamento de Operações, Manutenções de Obras e Contribuições Urbanas da Secretaria de Obras de Juiz de Fora e fiscal do Contrato nº 01.2023.279 • Sr. <u>Eduardo de Oliveira</u>, Gerente do Departamento de Operações, Manutenções de Obras e Contribuições Urbanas da Secretaria de Obras de Juiz de Fora e gestor do Contrato nº 01.2023.279
<u>Achado 3.4</u> – Subcontratação irregular	• Sr. <u>Lincoln Santos Lima</u>, Secretário de Obras de Juiz de Fora e responsável pela ratificação do projeto básico do Processo Administrativo nº 17.723/2023, Dispensa de Licitação nº 141/2023 • Sra. <u>Caroline Lorensato Evangelista</u>, Técnica de Edificações do Departamento de Operações, Manutenções de Obras e Contribuições Urbanas da Secretaria de Obras de Juiz de Fora e fiscal do Contrato nº 01.2023.279 • Sr. <u>Eduardo de Oliveira</u>, Gerente do Departamento de Operações, Manutenções de Obras e Contribuições Urbanas da Secretaria de Obras de Juiz de Fora e gestor do Contrato nº 01.2023.279 • <u>Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanidades</u>, por meio de seu diretor-presidente, Sr. Richard Tavares de Souza

95. O MPC-MG OPINA também pela determinação **de restituição do valor de R\$ 1.366.357,16, correspondente à diferença entre os valores pagos e o preço paradigma identificado no item poda de grama, tópico II.4 deste parecer, e do valor de**



R\$ 228.037,50, proveniente da diferença entre o valor pago pela EMPAV às subcontratadas de transportes/veículos e o valor recebido da Prefeitura, no item transporte de pessoal, tópico II.3 deste parecer, atualizados monetariamente aos cofres do município de Juiz de Fora, sob a responsabilidade solidária do Sr. Lincoln Santos Lima, Secretário de Obras de Juiz de Fora e responsável pela ratificação do projeto básico do Processo Administrativo n.º 17.723/2023, Dispensa de Licitação n.º 141/2023 municipais utilizados no contrato emergencial n.º 325/2019 e da Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanidades, por meio de seu diretor-presidente.

96. Ao final, o MPC-MG OPINA ainda:

- a) determinação de instauração de tomada de contas especial pela autoridade administrativa competente, nos termos do art. 138, IV, da Resolução 24/2023 do TCE-MG, uma vez detectado indício de dano ao erário no valor de R\$ 6.081.750,00 em outros contratos celebrados entre o município e a EMPAV, a fim de apurar com exatidão os valores pagos de forma indevida pelo Município de Juiz de Fora à EMPAV em decorrência da consideração de parcela referente a ISS no cálculo do BDI dos contratos celebrados entre o Município e a empresa pública;
- b) pela expedição das recomendações constantes no relatório da unidade técnica em sede de reexame, à peça 50.

Belo Horizonte, 30 de abril de 2025.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES
Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais