

ETCM/014619/2024

TC/014619/2024

Objeto: Contratação de empresa ou consórcio de empresas de Engenharia para a execução das obras de implantação da galeria de desvio e do reservatório de contenção das cheias dos córregos Paraguai e Éguas.

Interessados: Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (*), Renata Oliveira Queiroz

Relator: Domingos Dissei

Competência: PLENO

PARECER

Senhor Secretário-Geral

Cuida o presente de Acompanhamento do Edital de Concorrência Presencial nº 012/24/SIURB, promovido pela Secretária Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), cujo objeto é a contratação de empresa ou consórcio de empresas de engenharia para a execução das obras de implantação da galeria de desvio e do reservatório de contenção das cheias dos córregos Paraguai e Éguas.

O presente certame trata do mesmo objeto licitado anteriormente pela SIURB através do Edital de Licitação nº 015/2023/SIURB, cujo acompanhamento ocorreu no âmbito do TC 012273/2023, havendo sido autorizado seu prosseguimento, com a ressalva de que a Administração se abstinhasse de homologar a licitação e celebrar a nova contratação enquanto não rescindido unilateralmente o Contrato nº 066/SIURB/2015, e determinado o acompanhamento da republicação do edital e seu regular processamento, conforme peça 72 daquele processo.

Desta feita, o presente procedimento fiscalizatório foi instaurado para atender a determinação contida no despacho do Nobre Conselheiro Relator, acostada nestes autos à peça 03.

Em sede de Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital (peça 06), a Auditoria concluiu que o Edital de Concorrência Presencial nº 012/24/SIURB não reunia condições de prosseguimento, em razão dos seguintes achados:

“4. CONCLUSÃO

Os apontamentos anteriores do TC/012273/2023 tratados nos itens 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.9, 3.12, 3.13, 3.14, 3.15 e 3.16 foram considerados superados após a publicação do Edital de Concorrência Presencial nº 012/24/SIURB. Também, o despacho do Conselheiro Relator acolheu as justificativas apresentadas pela Origem no apontamento 3.11.

Os apontamentos anteriores do TC/012273/2023 tratados nos itens 3.2, 3.7, 3.8, 3.10 e 3.17 permanecem mantidos após publicação do Edital de Concorrência Presencial nº 012/24/SIURB, conforme delineado nas conclusões apresentadas a seguir.

Diante do exposto, conclui-se que o Edital de Concorrência Presencial nº 012/24/SIURB não possui condições de prosseguimento em face das seguintes infringências/irregularidades:

4.1. Considerando a planilha orçamentária elaborada anteriormente, a redução de R\$ 60 milhões na planilha orçamentária do Edital da Concorrência Presencial nº 012/24/SIURB e a avaliação por amostragem dos itens de serviço da planilha orçamentária apontando que ainda existe sobrepreço no orçamento, estima-se que a presente licitação apresenta potencial sobrepreço superior a R\$ 40 milhões (subitem 3.2);

4.2. Os itens de serviço da planilha orçamentária de referência para apoio ao trânsito carecem de fundamentação técnica e apresentam potencial sobrepreço ao certame (subitem 3.7);

4.3. A inclusão indevida e injustificada de itens de serviço no grupo “04.01 - Movimento de Terra” do orçamento ocasionou sobrepreço de no mínimo R\$

17.311.673,26, ademais foi incluído no orçamento remuneração de equipamento pela unidade “hora” no montante de R\$ 9.045.788,88, acarretando fragilidade e risco relevante de ocorrência de superfaturamento e prejuízo ao erário durante a fiscalização do contrato (subitem 3.8);

4.4. Os itens de serviço da planilha orçamentária de referência para consultoria especializada, apoio técnico e as built carecem de fundamentação técnica e apresentam potencial sobrepreço ao certame (subitem 3.10);

4.5. Constan projetos indicados na memória de cálculo a partir da numeração 1041.TCM.A1.1145-1 que não foram localizados na documentação técnica do Edital (subitem 3.17).

Por fim, não se identificou no orçamento como será realizado o transporte vertical de pessoas/equipamentos/materiais, cabendo à SIURB esclarecer este ponto.”

Em sequência à expedição de ofício a SIURB (peças 10 e 11), tendo em vista as conclusões alcançadas pela Especializada em sede de Relatório Preliminar, o Nobre Conselheiro Relator determinou a suspensão da licitação e, concomitantemente, autorizou a sua retomada, mediante a adoção de medidas saneadoras (peça 14), as quais foram referendadas, à unanimidade, pelo E. Plenário desta Corte de Contas, na 3.333ª Sessão Ordinária realizada em 21.08.2024 (peça 15), conforme o exposto:

*“Assim, diante do exposto e do consta dos autos, e tendo em vista a data da sessão pública marcada para o dia 23.08.2024, às 10h30, com fundamento nas disposições constitucionais conferidas a este Tribunal de Contas para o legítimo exercício do Controle Externo, e nas disposições legais e regimentais inicialmente mencionadas, **DETERMINO: (a) a SUSPENSÃO do certame, concomitante com a AUTORIZAÇÃO DE SUA RETOMADA; (b) a republicação do Edital, no prazo de até 15 dias; (c) que a SIURB, para a retomada do edital: 1) proceda às adequações necessárias nos itens de serviço da planilha orçamentária para corrigir sobrepreço no orçamento, como apontado no item 4.1 do relatório da Auditoria; 2) fundamente tecnicamente os itens de serviço da planilha orçamentária de referência para apoio ao trânsito; 3) solucione “a indevida e injustificada inclusão de itens de serviço no grupo “04.01 - Movimento de Terra” do orçamento ocasionou sobrepreço de no mínimo R\$ 17.311.673,26, ademais foi incluído no orçamento remuneração de equipamento pela unidade “hora” no montante de R\$ 9.045.788,88, acarretando***

fragilidade e risco relevante de ocorrência de superfaturamento e prejuízo ao erário durante a fiscalização do contrato”; 4) fundamente tecnicamente os itens de serviço da planilha orçamentária de referência para consultoria especializada, apoio técnico e “as built”; 5) esclareça ou solucione a razão de não terem sido localizados na documentação técnica do Edital os projetos indicados na memória de cálculo, a partir da numeração 1041.TCM.A1.1145- 1. Determino, ainda, o retorno dos autos à Secretaria de Controle Externo para, em continuidade aos trabalhos de auditoria, acompanhar a republicação do Edital com as adequações determinadas, bem como acompanhar a licitação e analisar o ajuste dela decorrente e sua execução. É o que submeto à deliberação de Vossas Excelências, por força regimental.”

Diante dos esclarecimentos fornecidos pela SIURB (peças 21 a 24), devidamente oficiada (peças 16 a 18), elaborou a Auditoria Relatório Conclusivo (peça 30), no qual concluiu o exarado:

“4. CONCLUSÃO

Os apontamentos tratados nos itens 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.9, 3.11, 3.12, 3.13, 3.14, 3.15 e 3.16 já haviam sido superados em sede de Relatório Preliminar.

No presente Relatório Conclusivo, após a republicação do edital, foram superados os apontamentos tratados nos itens 3.2, 3.7 e 3.17, além de terem sido parcialmente superados os apontamentos de itens 3.8 e 3.10, permanecendo parcela das irregularidades identificadas.

Adicionalmente, constatou-se irregularidade na planilha orçamentária do edital republicado, conforme consignado no apontamento no item 3.18.

Assim, as irregularidades remanescentes no procedimento licitatório encontram-se consignadas a seguir:

4.1. A inclusão indevida e injustificada dos itens de serviço 04.015.000 e 04.060.000 (remoção de terra com caminhão 14m³) no orçamento ocasionou sobrepreço de R\$ 451.713,68, ademais foi incluída remuneração de equipamento pela unidade “hora” no montante de R\$ 9.424.136,05,

acarretando fragilidade e risco relevante de ocorrência de superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução do contrato (subitem 3.8);

4.2. A inclusão indevida e injustificada dos itens de serviço 03.036.000 e 03.053.018 (desenhista projetista e projeto executivo) no orçamento ocasionou sobrepreço de R\$ 526.119,05 (subitem 3.10);

4.3. A ausência de previsão de quantidades e preços totais para os itens de serviço 07.035.000 e 70050032 (rebaixamento de lençol freático) infringe o inciso IV do § 1º do artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 e ocasiona distorção no valor da planilha orçamentária (subitem 3.18)."

Instada a se manifestar acerca dos novos esclarecimentos fornecidos pela Origem (peça 38), oficiada às peças 33 a 36, concluiu o órgão técnico pela permanência da seguinte irregularidade: ***"3.1. A previsão de remuneração de equipamento pela unidade "hora" no montante de R\$ 9.424.136,05 (5,3% do valor global do orçamento), acarreta fragilidade e risco relevante de ocorrência de superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução do contrato, face à maior dificuldade de aferição e controle pela fiscalização da PMSP (subitem 2.1).¹"*** (peça 43).

A AJ opinou pela manutenção parcial do apontamento 3.8 do Relatório Conclusivo, ressaltando a superação dos demais achados ao longo da instrução processual (peças 45 e 46).

O Nobre Conselheiro Relator determinou o acompanhamento da execução do ajuste em autos próprios, com especial atenção ao apontamento remanescente, de modo a apurar a materialidade do risco relevante de ocorrência de superfaturamento e prejuízo ao erário durante a execução do contrato, dado que o procedimento licitatório já foi realizado (peça 47).

¹ Apontamento 3.8 do Relatório Conclusivo retificado.

A PFM requereu o acolhimento do presente edital ou, subsidiariamente, a aceitação dos efeitos financeiros produzidos pela contratação (peça 55).

É o relatório.

O procedimento de acompanhamento, previsto no art. 44, inciso I do Regimento Interno deste E. Tribunal foi devidamente instruído, com análise dos órgãos técnicos deste Tribunal, bem como manifestação dos interessados.

Do conteúdo constante aos relatórios elaborados pelo órgão técnico durante a instrução processual, foram considerados superados e/ou solucionados os achados contidos nos itens 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8 (parcial), 3.9, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13, 3.14, 3.15, 3.16, 3.17 e 3.18. Ademais, foi considerado sanado o apontamento relacionado ao transporte vertical de pessoas/equipamentos/materiais.

Nessa vertente, quanto ao apontamento 3.8, válido relembrar que a autorização de retomada do certame, referendada, à unanimidade, na 3.333ª Sessão Ordinária realizada em 21.08.2024, estava condicionada a adoção de providências pela Origem para o saneamento do mesmo, *in verbis*:

“(c) que a SIURB, para a retomada do edital: [...] 3) solucione “a indevida e injustificada inclusão de itens de serviço no grupo “04.01 - Movimento de Terra” do orçamento ocasionou sobrepreço de no mínimo R\$ 17.311.673,26, ademais foi incluído no orçamento remuneração de equipamento pela unidade “hora” no montante de R\$ 9.045.788,88, acarretando fragilidade e risco relevante de ocorrência de superfaturamento e prejuízo ao erário durante a fiscalização do contrato”; [...]”

Entretanto, conquanto a Origem tenha realizado a substituição dos itens de serviço 04.015.000 e 04.060.000 para carga e remoção com caminhão com capacidade 14m³ (menos eficiente e mais oneroso) pelos itens de serviço 04.016.000 e

04.61.000 com caminhão com capacidade 17m³ (mais eficiente e menos oneroso), reduzindo o valor do grupo “04.01 – Movimento de terra” em R\$ 451.713,70, restou inobservada a parte do apontamento relacionada a remuneração de equipamento pela unidade “hora”.

Nesse diapasão, apesar da Origem argumentar que a remuneração estimada para o equipamento "Guindaste Hidráulico Sobre Pneus - 20/25 t" foi planejada desde o início “por hora” de utilização do equipamento, desenvolvendo a área técnica a melhor concepção possível com base nas tabelas de preços unitários referenciais da SIURB, manifestou o órgão técnico não terem sido apresentadas justificativas técnicas que comprovassem a eficiência dessa escolha, em detrimento da utilização de unidades mais comuns como "m³" (metro cubico medido no corte), colocando a Administração em situação de risco de prejuízo ao erário devido à dificuldade de fiscalização.

Sendo assim, apesar da escolha e modelagem da alternativa viável estar inserida no campo de discricionariedade da Administração, entendo, na esteira dos órgãos técnicos, que a adoção desse tipo de pagamento, uma vez que se afasta de formas usuais de medição e pagamento que viabilizam um maior controle por parte da fiscalização, exige justificativa que comprove sua eficiência e adequação, o que não ocorreu no caso em tela.

Com supedâneo em julgado do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1262/2020-TCU-Plenário), a modelagem eleita (hora trabalhada) apresenta violação ao princípio da eficiência, conforme exposto:

“22. Entre as desvantagens derivadas dessa sistemática, vale mencionar o incentivo ao paradoxo lucro-incompetência, que corresponde à violação do princípio da eficiência, pois quanto menos competente e eficiente a empresa contratada for ao realizar determinada tarefa, mais horas ela consumirá e, conseqüentemente, maior será a sua remuneração, e a impossibilidade de exercer um controle mais eficaz

sobre os resultados da contratação. A propósito, essa reflexão tem sido reiterada por este Plenário, a exemplo dos Acórdão 485/2012, 2.679/2018, 874/2018 e 1.558/2003.”(grifei)

No âmbito daquela Corte de Contas também há a intelecção de que “[...] *sempre que possível, deve se dar preferência ao modelo de contratação de execução indireta baseada na remuneração por resultados, sempre que a prestação do serviço puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado ou por nível de serviço alcançado, evitando-se, assim, a mera alocação de mão de obra e o pagamento por hora trabalhada [...]*”².

Desta feita, dado que a Origem não logrou em justificar tecnicamente a solução excepcional adotada, além do exposto condicionamento à retomada do prosseguimento do certame ao saneamento de tal questão, opino, s.m.j., pela manutenção do apontamento.

Oportuno mencionar que, em pesquisa realizada na data de hoje ao Sistema Átomo-Radar, verificou-se que o procedimento licitatório em referência foi homologado e o objeto licitado adjudicado ao Consórcio DPC Córrego Paraguai, composto pelas empresas: DP Barros Pavimentação e Construção Ltda., Paulitec Construções Ltda. e CLD Construtora Laços Detentores e Eletrônica Ltda., conforme publicado no DOC em 28.11.2024 (DOC SEI 115898532).

Por todo o exposto, opino pelo não acolhimento do Edital de Concorrência Presencial nº 012/24/SIURB.

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

² Acórdão nº 1631/2011.

Secretaria Geral

São Paulo, 10 de março de 2025.

Isabella Kesselring Lima

Assessor de Secretaria I

OAB/SP nº 431.518