EM TRAMITAÇÃO

TC 72-000.152.14-09

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SMSP. Serviços técnicos de manejo de árvores. CONHECIDA. PREJUDICADA, quanto ao questionamento do critério de julgamento das propostas nos Agrupamentos III, VI, por inexistência de contratos e, à vista do sucesso da renegociação efetuada pela Origem, no Agrupamento XIII. IMPROCEDENTE, em relação aos agrupamentos III, VI, VIII e XIII. IMPROCEDENTE, quanto ao questionamento referente à inviabilidade da adoção da modalidade Pregão Eletrônico, em relação aos demais agrupamentos. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

Acompanha o TC 72-001.587.14-07

2.860ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação, uma vez que os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Corte de Contas foram preenchidos.

ACORDAM, ademais, no mérito, à unanimidade, em julgá-la prejudicada relativamente ao questionamento do critério de julgamento das propostas e as suas implicações nos Agrupamentos III e VI, diante da confirmação da inexistência de contratos oriundos das respectivas atas de registro de preços, bem como no Agrupamento XIII, à vista do sucesso da renegociação levada a efeito pela Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras – SMSP.

ACORDAM, ainda quanto ao mérito, à unanimidade, em julgá-la improcedente acerca do questionamento referente à inviabilidade da adoção da modalidade pregão eletrônico.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar que, em futuros certames licitatórios, a SMSP promova a análise de todos os preços unitários, ainda que o critério de julgamento seja por preço global.

ACORDAM, também, à unanimidade, em determinar a expedição de ofício à SMSP para ciência dos termos do presente julgamento, bem como ao autor da representação, Senhor Lucas Furlaneto Ávila, e ao Sindicato das Empresas de Manutenção e Execução de Áreas Verdes Públicas e Privadas do Estado de São Paulo – Sindiverde, na condição de terceiro interessado.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após as providências de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 16 de março de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

O TC 72-000.152.14-09 trata de Representação interposta por LUCAS FURLANETO AVILA em face do Edital do Pregão Eletrônico 11/SMSP/COGEL/2013, da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras, que tem por objeto o Registro de Preços para a prestação dos serviços técnicos de manejo de árvores no Município de São Paulo, dividido em 15 agrupamentos.

O Representante sustenta, em síntese, a (i) inviabilidade de se processar o objeto do certame por meio de pregão eletrônico e (ii) a distorção dos preços obtidos em virtude dos critérios utilizados para julgamento das propostas nos Agrupamentos III, VI e XIII.

A Coordenadoria III, após analisar o instrumento convocatório, e tendo considerado os pontos impugnados pelo Representante, concluiu que o Reclamo é improcedente.

O Senhor Subsecretário de Fiscalização e Controle, por sua vez, acompanhou a conclusão da Coordenadoria III somente com relação à improcedência da alegada inviabilidade do certame por pregão eletrônico.

Com relação aos critérios de julgamento e a consequente distorção de preços, concluiu pela procedência do quanto arguido, pois entendeu que o critério utilizado não garantiu a escolha da proposta mais vantajosa para a Municipalidade. Considerou que a ponderação dos valores unitários pelas estimativas de utilização (número de equipes e número de dias/mês de uso dos equipamentos por agrupamento) implica alterações relevantes nas propostas de preço e, portanto, no resultado do certame. Concluiu, pois, pela procedência parcial da Representação, consignando, ainda, que o objeto do pregão havia sido adjudicado, em 06.01.2014, aos licitantes vencedores dos respectivos agrupamentos.

Submetidos os autos à análise da Assessoria Jurídica de Controle Externo o entendimento da assessora opinante foi pelo conhecimento da Representação, uma vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade. Quanto ao mérito, não vislumbrou irregularidade na forma como se processou o certame. Com relação à suposta distorção de preços, considerando o caráter técnico da matéria, assim como a existência de diferentes entendimentos apresentados no âmbito da Auditoria, sugeriu a intimação da Origem para esclarecimentos. Registrou, ainda, que o edital de pregão em questão (11/SMSP/COGEL/2013) foi objeto de outras Representações.

A Senhora Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo à época, acompanhando a manifestação precedente, opinou pela procedência parcial da Representação, especificamente com relação à alegada distorção de preços nos agrupamentos III, VI e XIII.

A Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras foi intimada e apresentou manifestação, na qual sustentou:

- que a necessidade de uso do caminhão com cesto aéreo e do caminhão guindaste é eventual e é identificada apenas na ocasião da vistoria técnica da árvore, em situações específicas e não rotineiras;

- que incluir os equipamentos no valor mensal da equipe, como sugeriu o Representante, pressupõe a sua utilização mensalmente;

- que as estimativas de utilização pelas Subprefeituras diferem entre si, não sendo possível agrupá-las para definir um mesmo coeficiente;

- que o caminhão do tipo Munck é utilizado tanto para içar e transportar os troncos das árvores removidas e os galhos de grandes dimensões que sofrem a poda, quanto para o transporte dos resíduos gerados nas diversas operações de manejo, e que essa situação teria caráter rotineiro, sendo esse equipamento utilizado durante todo o tempo em que fica à disposição da equipe;

- que a contratação dos serviços, cujos itens serão registrados, não necessariamente se dará pelas quantidades estimadas no edital, pois são apenas estimativas.

Em nova manifestação, o Senhor Subsecretário de Fiscalização e Controle manteve, na íntegra, sua conclusão anterior, pela procedência do item relativo ao critério de julgamento das propostas e a consequente distorção de preços.

Na mesma linha, opinou a Assessoria Jurídica de Controle Externo pela procedência parcial da Representação. E, considerando que o procedimento licitatório chegou ao seu final e deu origem a diversas Atas de Registro de Preços (11 atas), sugeriu o encaminhamento de ofício à Origem para ciência das últimas manifestações técnicas expedidas neste Tribunal de Contas.

Na sequência, consoante encaminhamento de folha 185, determinou-se o retorno dos autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle para que fosse verificado se a apontada distorção de preços, decorrente do critério de julgamento utilizado, afetou os demais agrupamentos, além dos mencionados III, VI e XIII, objetos da Representação.

Cumprida a determinação, retornaram os autos com a informação de que, caso adotado o critério de ponderação, considerando a quantidade estimada no Edital, somente os agrupamentos III, VI e XIII teriam resultado diverso (leia-se, vencedores diversos).

Novamente instada, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, destacando disparidades dos preços unitários entre os 15 (quinze) Agrupamentos integrantes da Ata e que o exame da aceitabilidade dos valores unitários é regra que se impõe, ainda que o critério de julgamento seja por preço global. Consignou que a Administração pode e deve sempre procurar o valor mais vantajoso em suas contratações e, ao final, sugeriu a oitiva da Origem, no sentido de comprovar a exequibilidade dos valores adjudicados para os equipamentos em referência, principalmente em função dos insumos envolvidos na utilização dos mesmos.

Considerando a imprescindibilidade dos serviços e, com vistas a conferir a segurança jurídica necessária à continuidade da utilização das Atas de Registro de Preços para a prestação dos serviços pela Administração, proferi o despacho de folhas 194/196, devidamente publicado no Diário Oficial de 30/04/2014, nos seguintes termos:

"Trata o presente de representação apresentada em face do Pregão Eletrônico 11/SMSP/COGEL/2013, objetivando o Registro de Preços para prestação de serviços de manejo (poda e remoção de árvores), cujas respectivas Atas de Registro de Preços já se encontram em vigor. A representante alega, em apertada síntese, que, nos agrupamentos III, VI e XIII, há disparidade dos preços unitários para os itens "caminhão com cesto aéreo" e "caminhão guindaste" – equipamentos auxiliares na execução dos serviços das equipes de poda e remoção de exemplares arbóreos.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle e a Assessoria Jurídica de Controle Externo se manifestaram pela procedência parcial da representação nesse aspecto.

Assessoria Jurídica esclareceu, ainda, que a Origem deveria ter avaliado a exequibilidade dos preços unitários em razão das divergências constatadas em relação aos citados equipamentos auxiliares. Quanto às diferenças encontradas entre os valores unitários das diárias dos equipamentos auxiliares, a análise isolada dos preços unitários em comento pode conduzir à conclusões equivocadas, pois, enquanto as equipes custarão mais de R$ 8 milhões por mês, os equipamentos auxiliares somados custarão cerca de R$ 350 mil, representando apenas 4,2% do valor total dos serviços.

Veja-se que não há qualquer discussão quanto ao superfaturamento dos preços unitários, pelo contrário, o que se discute aqui é que alguns estão muito abaixo dos preços de referência. Por essas razões, e à vista da imprescindibilidade da prestação dos serviços de manejo de árvores que, dentre outras finalidades, visam eliminar o risco de queda de exemplares arbóreos, preservando a integridade física e a vida dos munícipes e o patrimônio público e particular, a invalidação do uso dessas Atas, assinadas em 1º de fevereiro deste ano, cujos preços unitários se encontram abaixo dos preços de referência da Administração, constituiria afronta aos princípios da economicidade e da razoabilidade.

Portanto, neste caso, as ponderações da Assessoria Jurídica de Controle Externo, embora pertinentes e passíveis de observação pela Administração em futuros certames licitatórios, não tem o condão de obstar a utilização das Atas de Registro de Preços oriundas do Pregão Eletrônico em tela, devendo a Administração Municipal promover as respectivas contratações e garantir, com isso, a prestação desses serviços essenciais à população do Município de São Paulo.

Todavia, em relação aos Agrupamentos III, VI e XIII, a Origem deverá promover, em caráter de urgência, a imediata renegociação dos preços unitários, de forma a equacioná-los aos preços que seriam eventualmente obtidos na somatória do total dos quantitativos no período de 01 (um) mês.

Assim, à vista da matéria aqui debatida, da imprescindibilidade dos serviços e, com vistas a conferir a segurança jurídica necessária à continuidade da utilização das Atas de Registro de Preços para prestação desses serviços pela Administração, DETERMINO:

1 – a expedição de Oficio à Origem para ciência das conclusões alcançadas, bem como promover, em caráter de urgência, a imediata renegociação dos preços unitários das Atas relativas aos Agrupamentos III, VI e XIII, informando esta Corte no prazo de 10 (dez) dias acerca das providências adotadas."

Em 12/05/2014, o Sindicato das Empresas de Manutenção e Execução de Áreas Verdes Públicas e Privadas do Estado de São Paulo – SINDVERDE protocolou petição solicitando

(i) o seu ingresso nos autos do TC 72-000.152.14-09 e

(ii) a reconsideração da decisão proferida e publicada no Diário Oficial de 30/04/2014, o que foi objeto de análise nos autos do TC 72-001.587.14-07.

Na instrução do TC 72-001.587.14-07, após oitiva dos Órgãos Técnicos, e em face dos pareceres da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria, concluindo pela admissão do ingresso do terceiro interessado, pelo conhecimento do pedido de reconsideração e, quanto ao mérito, pela manutenção da decisão proferida nos autos do TC 72-000.152.14-09, proferi a decisão de folha 112, pela qual deferi o ingresso do Sindicato nos autos do TC 72-000.152.14-09 e mantive a decisão proferida às folhas 194/196 do TC 72-000.152.14-09, determinando-se, ao final, que o TC 72-001.587.14-07 passaria a acompanhar o TC 72-000.152.14-09.

Feito esse breve apanhado acerca do pedido de reconsideração, retomo o relatório do TC 72-000.152.14-09 submetido a julgamento nesta oportunidade.

Em cumprimento à decisão que determinou a renegociação das Atas de Registro de Preços e objeto do pedido de reconsideração formulado pelo Sindiverde, a Origem encaminhou informações e documentos que noticiaram a tentativa de renegociação, sendo certo que somente houve êxito na redução de valores com relação ao Agrupamento XIII.

Em outra oportunidade, a Origem indagou se as contratações dos outros Agrupamentos poderiam ser efetuadas normalmente ou se haveria a necessidade de nova licitação. Em resposta, por meio do despacho de folhas 236/237, consignei a inexistência de óbices para a utilização da Ata de Registro de Preços relativamente aos Agrupamentos I, II, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV e XV, com exceção dos Agrupamentos III e VI.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral entenderam que os requisitos de admissibilidade foram preenchidos, de forma que a Representação merece ser conhecida e, quanto ao mérito, opinaram pela procedência parcial da Representação.

A Procuradoria da Fazenda Municipal destacou ser possível inferir que as Atas relativas aos Agrupamentos III e VI nunca foram utilizadas, seja porque se presume que a Origem deu cumprimento integral à decisão, seja porque o prazo de validade das Atas já expirado.

Com esses argumentos, pugnou pela perda do objeto dos questionamentos relativos ao critério de julgamento relativamente à totalidade dos Agrupamentos e, no tocante aos demais argumentos, pela improcedência da Representação.

Após deferimento do pedido formulado pelo Sindicato das Empresas de Manutenção e Execução de Áreas Verdes Públicas e Privadas do Estado de São Paulo – SINDIVERDE, o Sindicato apresentou suas considerações às folhas 304/307 dos autos, repisando os argumentos expendidos nos autos do TC acompanhante. Ao final, requereu, na condição de terceiro interessado, a procedência da representação formulada pelo Senhor Lucas Furnaleto Ávila.

Determinei a análise da manifestação do SINDIVERDE, bem como para confirmar a informação prestada pela Auditoria nos autos do TC 72-003.049.15-47, relativamente à inexistência de Contratos oriundos das Atas de Registro de Preços dos Agrupamentos III e VI.

Em suas derradeiras manifestações, após a confirmação da inexistência da celebração de Contratos decorrentes dos citados Agrupamentos, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral opinaram pela perda do objeto da representação quanto ao questionamento relativo ao critério de julgamento das propostas e as suas implicações nos Agrupamentos III, VI e XIII e pela improcedência do questionamento referente à adoção da modalidade Pregão Eletrônico. Em relação à documentação juntada pelo Sindiverde, ponderaram que os argumentos trazidos são insuficientes para alterar os posicionamentos anteriores.

É o relatório.

VOTO

1 - Os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Corte de Contas foram preenchidos, de forma que a Representação apresentada pelo Senhor Lucas Furnaleto Ávila merece ser conhecida.

2 - Quanto ao mérito, ao final da instrução dos autos, sobrevieram os pareceres da Assessoria Jurídica de Controle Externo, Procuradoria da Fazenda Municipal e Secretaria Geral, todos no sentido da perda do objeto da representação em relação ao Agrupamento XIII, em face do sucesso da renegociação dos valores contratados e, também, quanto aos Agrupamentos III e VI, tendo em vista que as Atas de Registro de Preços se encerraram em 31.01.2015, sem que tenha gerado qualquer contrato e pela improcedência do reclamo referente à inviabilidade da adoção da modalidade Pregão Eletrônico.

3 - No que tange ao critério de julgamento utilizado, após parecer da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e da Assessoria Jurídica de Controle Externo, proferi o despacho de folhas 194/196, que foi objeto de pedido de

reconsideração por parte do Sindicato das Empresas de Manutenção e Execução de Áreas Verdes Públicas e Privadas do Estado de São Paulo – SINDIVERDE.

4 - A Auditoria, por sinal, nos autos do TC acompanhante (TC 72-001.587.14-07) destacou, com muita propriedade, que as parcelas do preço objeto de questionamento mostraram-se pouco significativas comparadas com o valor global estimado, apresentando, em seu relatório, às fls. 81, Quadro de Preços unitários e valores mensais estimados.

5 - Como pode ser verificado no referido quadro elaborado pela Auditoria, o "Caminhão com cesto aéreo" representa 2,6% e o "Caminhão Guindaste 30 ton" representa 1,7% do valor total do futuro contrato, razão pela qual as diferenças encontradas em seus preços unitários não configuram, necessariamente, valores globais inexequíveis ou excessivos.

6 – Esse posicionamento está em perfeita consonância com o entendimento por mim firmado no despacho de folhas 194/196, no qual consignei que: "Quanto às diferenças encontradas entre os valores unitários das diárias dos equipamentos auxiliares, a análise isolada dos preços unitários em comento pode conduzir à conclusões equivocadas, pois, enquanto as equipes custarão mais de R$ 8 milhões por mês, os equipamentos auxiliares somados custarão cerca de R$ 350 mil, representando apenas 4,2% do valor total dos serviços. Veja-se, que não há qualquer discussão quanto ao superfaturamento dos preços unitários, pelo contrário, o que se discute aqui é que alguns estão muito abaixo dos preços de referência."

7 - Por todo o exposto, acompanhando as conclusões alcançadas pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, Procuradoria da Fazenda Municipal e Secretaria Geral, JULGO PREJUDICADA a representação relativamente ao questionamento do critério de julgamento das propostas e as suas implicações nos Agrupamentos III, VI, diante da confirmação da inexistência de Contratos oriundos das respectivas Atas de Registro de Preços, bem como no Agrupamento XIII, à vista do sucesso da renegociação levada a efeito pela Origem.

JULGO, ainda, IMPROCEDENTE o questionamento referente à inviabilidade da adoção da modalidade Pregão Eletrônico.

8 - À vista das ponderações da Assessoria Jurídica de Controle Externo de folhas 191/193, DETERMINO que, em futuros certames licitatórios, a Origem promova a análise de todos os preços unitários, ainda que o critério de julgamento seja por preço global.

9 - Expeça-se ofício à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras para ciência dos termos do presente julgamento, bem como ao autor da representação e ao Sindiverde, na condição de terceiro interessado.

10 - Após as providências de praxe, arquivem-se os autos.

É como voto.