ACO-UTR-627/2022

Processo	-	TC/000482/2006
Embargante	-	APB Automação S.A.
Objeto	-	Embargos de declaração opostos em face do V. Acórdão de 11/09/2013 – São Paulo Transporte S.A. e APB Automação Ltda. – Contrato 2005/030 – Serviços técnicos especializados de fornecimento, adaptação e instalação de validadores eletrônicos nas estações do Metrô e da CPTM, incluindo a adequação de software aplicativo, fornecimento e instalação da infraestrutura de comunicação de dados, com a finalidade de integrar o Bilhete Único, adotado pelo Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros do Município de São Paulo com o Sistema de Transporte Metropolitano Sobre Trilhos

39ª Sessão Ordinária Não Presencial

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. SP TRANS. Fornecimento, adaptação, instalação de validadores eletrônicos e infraestrutura de comunicação de dados. Estações do Metrô e CPTM. Integração Bilhete Único. Opostos em face da decisão que julgou irregular o ajuste decorrente de inexigibilidade de licitação, ausências de justificativa e incoerência dos quantitativos e preços. CONHECIDOS. REJEITADOS. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, ora em sede de embargos de declaração, 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 dos embargos de declaração opostos, pois foram preenchidos os requisitos regimentais, e, no mérito, em rejeitá-los, porquanto não identificado o alegado erro material no Acórdão recorrido, que deverá ser mantido, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, EDUARDO TUMA e MAURÍCIO FARIA.

São Paulo, 23 de novembro de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator

/cv

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 16/12/2022 12:08:42 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 16/12/2022 13:15:17 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 000.482/2006

Egrégio Plenário

Julga-se os Embargos de Declaração opostos pela empresa APB Automação Ltda. contra Acórdão do Tribunal Pleno, de 14 de agosto de 2019, que, apreciando os recursos ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal, São Paulo Transporte S/A, empresa APB Automação Ltda., senhor Sérgio Krichana Rodrigues e senhor Adão Borgers Vasconcelos na análise do Contrato n. 30/2005, celebrado entre a SPTrans e APB Automação, tendo por objetivo o fornecimento, adaptação e instalação de validadores eletrônicos nas estações do Metrô e da CPTM, com finalidade de integrar o Bilhete Único, no valor de R$6.731.172,94, pelo período de 18 meses, assim decidiu:

> *"ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório do Conselheiro DOMINGOS DISSEI e voto da Conselheira Substituta SONIA MARIA ALVES DE SOUZA – Relatora, em conhecer do recurso interposto pelo Senhor Adão Borges Vasconcelos, superando a preliminar de intempestividade, bem como dos demais, por preencherem os requisitos regimentais.*
>
> *ACORDAM, ainda, por maioria, pelos votos da Conselheira Substituta SONIA MARIA ALVES DE SOUZA – Relatora e do Conselheiro EDSON SIMÕES, votando o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, no exercício da presidência, para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em afastar a preliminar de nulidade invocada pela APB Automação Ltda. de cerceamento de defesa, uma vez que com a intimação do v. Acórdão foi suprida a falha, na medida em que a*

contratada pode exercer sua defesa, interpondo o recurso ordinário em que questionou, com amplitude, os fundamentos da decisão impugnada, restando, assim, atendidos os princípios constitucionais.

Vencidos os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, consoante voto proferido em separado, na 3.034ª S.O., e JOÃO ANTONIO, que acolheram a preliminar arguida.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em rejeitar a preliminar de ilegitimidade de parte, suscitada pela empresa APB Automação Ltda., porquanto a contratada é terceira interessada, nos termos da legislação vigente.

ACORDAM, outrossim, quanto ao mérito, à unanimidade, votando os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, com voto proferido em separado na 3.053ª S.O., e JOÃO ANTONIO, consoante exigência do artigo 168 do Regimento Interno desta Corte, que também apreciaram o mérito do pedido, em dar provimento ao recurso do Senhor Adão Borges Vasconcelos, para afastar a multa a ele aplicada, uma vez que não detinha competência para contratar, não sendo, portanto, parte legítima para figurar no presente processo.

ACORDAM, ainda quanto ao mérito, por maioria, pelos votos da Conselheira Substituta SONIA MARIA ALVES DE SOUZA – Relatora e do Conselheiro EDSON SIMÕES, votando o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, no exercício da presidência, para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em negar provimento aos demais recursos, pois não trouxeram argumentos aptos a alterar o Acordão recorrido, que deve ser mantido por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Vencidos os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor e JOÃO ANTONIO, que por exigência do artigo 168 do Regimento Interno desta Casa, apreciaram o mérito do apelo e deram provimento integral aos recursos.”

Para a empresa Recorrente, *"a rejeição dos efeitos financeiros do contrato consubstancia, permissa vênia, erro material, na medida em que restou incontroverso neste expediente a boa-fé da ora embargante e, destarte, o seu correlato direito de ser remunerada pelos serviços efetivamente executados , ex vi do artigo 59 da Lei 8666/93 (em vigor à época dos fatos e do julgamento), sob pena de ensejar o enriquecimento sem causa da Administração que terá se apropriado de maquinário e dos serviços prestados sem despender qualquer quantia pelos mesmos"*.

Alegou que *"não houve qualquer questionamento da área técnica quanto à contratação por inexigibilidade de licitação. Ademais, não foi apurado pelo corpo técnico (i) qualquer prejuízo ao Erário, nem sobrepreço ou superfaturamento, assim como (ii) falha ou descumprimento do objeto contratual. Por outro lado, as demais irregularidades verificadas pelo corpo técnico, como bem frisado nos votos vencidos, consubstanciaram, quando muito, meras irregularidades formais, que, além de passíveis de sanatória administrativa, não trouxeram danos ao Erário, nem infirmaram a boa-fé da embargante"*.

Sustentou que *"a demora na obtenção de garantia contratual não decorreu de inércia ou desídia da embargante, que prontamente comunicou à Administração a dificuldade de contratá-la no mercado, o que ensejou, inclusive, o deferimento de curtíssima dilação de prazo para sua apresentação. Em outras palavras, a embargante atuou autorizada pela Administração Pública, que, a propósito, somente efetuou as medições dos serviços e os correspondentes pagamentos após a vigência da cobertura securitária. Já a irregularidade remanescente (atraso na remessa de informações ao TCM via SERI), sequer pode ser imputada à embargante, pois a cargo da Administração Pública. Exsurge desses fatos incontroversos que a não aceitação de efeitos financeiros ao contrato, tal como, por erro material, constou do voto vencedor, ensejaria manifesto inaceitável enriquecimento sem causa da Administração Pública, que, ao fim e ao cabo, se beneficiaria do serviço prestado pela embargante sem a devida contraprestação"*.

E postulou que *"seja sanado o erro material respeitosamente apontado, com o consequente reconhecimento dos efeitos materiais e financeiros do contrato 30/2005"*.

Para a Assessoria Jurídica de Controle Externo, os aclaratórios preencheram os pressupostos de recorribilidade, devendo ser conhecidos.

Quanto ao mérito, entendeu que a decisão embargada não continha o alegado erro material, nem obscuridade, contradição ou omissão, porquanto no julgamento recorrido restou claro que, ao não se dar provimento a recursos, mantivera-se a decisão originária1 que julgara *"irregular o Contrato 2005/030, sem a aceitação dos efeitos financeiros dele decorrentes, em razão das seguintes impropriedades: a) a ausência de justificativa e incoerência dos quantitativos e preços apresentados na 'Tabela de Preços dos Serviços' elaborada pela empresa contratada, infringindo o parágrafo único do inciso III do artigo 26 da Lei 8666/93; b) a não apresentação de garantia de 2% (dois por cento) do valor do contrato, em desconformidade com o estabelecido na cláusula 12 do instrumento; vale dizer que, no presente caso, uma carta fiança foi apresentada, porém somente dois meses depois do início da execução contratual, ficando, pois, 'descoberto' o contrato durante esse período; c) o atraso na remessa de informações do ajuste a esta Corte via Sistema Eletrônico de Remessa de Informações – SERI, infringindo o estabelecido no artigo 2º, § 1º, das Instruções 01/02 deste Tribunal "*.

A Procuradoria da Fazenda Municipal observou que, *"não obstante os judiciosos argumentos colacionados pelo recorrente, os presentes embargos de declaração não devem ser providos, ante a inexistência do alegado erro material, na r. Decisão prolatada"*.

A Secretaria Geral, depois de, igualmente, assinalar que a decisão recorrida não continha erro material, opinou também pelo conhecimento e não provimento dos embargos, acompanhando posicionamento da Assessoria Jurídica e da Procuradoria da Fazenda Municipal.

É o relatório.

VOTO

1 - CONHEÇO dos Embargos de Declaração em julgamento, posto que os requisitos regimentais foram preenchidos.

2 - O compulsar dos autos revela que a irresignação da empresa Embargante busca alcançar a decisão recorrida, pretendendo vê-la reformada para que haja aceitação dos efeitos financeiros em Acórdão que julgou irregular o Contrato n. 30/2005 celebrado entre a SPTrans e APB Automação Ltda.

3 - Em sede de embargos de declaração a empresa afirma que houve *"erro material na medida em que restou incontroverso neste expediente a boa-fé da ora embargante e, destarte, o seu correlato direito de ser remunerada pelos serviços efetivamente executados"*.

4 - No entanto, na constatação de todos os órgãos deste Tribunal que se manifestaram nessa fase recursal de aclaratórios, não houve o alegado erro material, aquele que seria perceptível por qualquer pessoa. Aliás, caso tivesse havido, seria dever corrigi-lo. Muito embora a Embargante não concorde com a decisão originária, que foi mantida com o não provimento de recursos ordinários, o fato é que nela não há erro material, e o inconformismo da Recorrente não encontra amparo nas alegações de suas razões recursais, porquanto na decisão que se quer reformar restou claro:

> *"(...) irregular o Contrato 2005/030, sem a aceitação dos efeitos financeiros dele decorrentes, em razão das seguintes impropriedades:*
>
> *a) a ausência de justificativa e incoerência dos quantitativos e preços apresentados na 'Tabela de Preços dos Serviços' elaborada pela empresa contratada, infringindo o parágrafo único do inciso III do artigo 26 da Lei 8666/93;*

b) a não apresentação de garantia de 2% (dois por cento) do valor do contrato, em desconformidade com o estabelecido na cláusula 12 do instrumento; vale dizer que, no presente caso, uma carta fiança foi apresentada, porém somente dois meses depois do início da execução contratual, ficando, pois, 'descoberto' o contrato durante esse período;

c) o atraso na remessa de informações do ajuste a esta Corte via Sistema Eletrônico de Remessa de Informações – SERI, infringindo o estabelecido no artigo 2º, § 1º, das Instruções 01/02 deste Tribunal."

5 - E referentemente ao *"direito de ser remunerada pelos serviços efetivamente executados", também aventado pela Embargante como preocupação em suas razões recursais, embora não se trate, no caso concreto, de nulidade, mas de irregularidade, relembro o previsto no parágrafo único do artigo 59 da Lei n. 8.666/93: "A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa"*.

6 - Assim, diante do exposto e do que consta dos autos, no mérito, voto por sua rejeição, porquanto não identificado o alegado erro material na decisão recorrida, que deverá ser mantida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2022.11.07 10:33:20 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

HCMC/SMAS/ecg/

TC 482/2006

1º Julgado - 2.698ª Sessão Ordinária
ANÁLISE. CONTRATO. SPTRANS. Fornecimento, adaptação, instalação de validadores eletrônicos e infraestrutura de comunicação de dados com adequação de software aplicativo. Estações do Metrô e CPTM. Integração Bilhete Único. Decorrente de inexigibilidade de licitação. Art. 25, I, Lei 8.666/93. Ausências de justificativa e incoerência dos quantitativos e preços da Tabela de Preços da contratada. Garantia do contrato e remessa ao SERI extemporâneas. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS NÃO ACEITOS. MULTA. Votação por maioria.
Legislação citada: Art. 25, I, 3º, 7º, §2º, I II, 26, parágrafo único, III e 31, § 2º, III, Lei 8.666/93. Dec. Lei 200/67. Art. 70 CF. Art. 2º, § 1º, Instr. 01/02-TCMSP. Art. 52, II, Lei Mun. 9.167/80.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, de conformidade com o relatório e voto do Conselheiro EDSON SIMÕES – Relator, bem como pelos votos dos Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor e DOMINGOS DISSEI, em julgar irregular o Contrato 2005/030, sem a aceitação dos efeitos financeiros dele decorrentes, em razão das seguintes impropriedades:

a) a ausência de justificativa e incoerência dos quantitativos e preços apresentados na "Tabela de Preços dos Serviços" elaborada pela empresa contratada, infringindo o parágrafo único do inciso III do artigo 26 da Lei Federal 8.666/93;

b) a não apresentação de garantia de 2% (dois por cento) do valor do contrato, em desconformidade com o estabelecido na cláusula 12 do instrumento; vale dizer que, no presente caso, uma carta fiança foi apresentada, porém somente dois meses depois do início da execução contratual, ficando, pois, "descoberto" o contrato durante esse período;

c) o atraso na remessa de informações do ajuste a esta Corte via Sistema Eletrônico de Remessa de Informações – Seri, infringindo o estabelecido no artigo 2º, § 1º, das Instruções 01/02 deste Tribunal.

ACORDAM, ademais, por maioria, pelos mesmos votos, em aplicar ao ordenador da despesa e a cada um dos signatários do ajuste identificados às folhas 28 e 57 dos autos, a multa de R$ 542,20 (quinhentos e quarenta e dois reais e vinte centavos), nos termos do inciso II do artigo 52 da Lei Municipal 9.167/80.

ACORDAM, ainda, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar a expedição de ofícios dirigidos à Câmara Municipal de São Paulo e à respectiva Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Transporte Coletivo, ao Excelentíssimo Prefeito do Município de São Paulo, à Controladoria Geral do Município, ao Ministério Público do Estado de São Paulo, ao Secretário Municipal de Transportes, à São Paulo Transporte S.A., ao ordenador da despesa e aos signatários do contrato, encaminhando cópia de inteiro teor do relatório, voto e do presente Acórdão.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA, que, consoante voto apresentado em separado, acolheu, em caráter excepcional, o Contrato 2005/030, por entender, em relação à justificativa dos preços, que o detalhamento de preços, apresentado às fls. 105/107 dos autos, cumpre de forma minimamente suficiente a exigência do artigo 26, inciso III, da Lei Federal 8.666/93, relevando, ainda, as outras duas falhas constatadas, pela sua natureza formal.

Participaram do julgamento os Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 11 de setembro de 2013.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise do Contrato nº 30/2005 firmado, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no inciso I do artigo 25 da Lei Federal 8.666/93, entre a São Paulo Transporte S/A. e a empresa APB Automação Ltda., tendo por objeto o fornecimento, adaptação e instalação de validadores eletrônicos nas estações do Metrô e da CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos), com a finalidade de integrar o Bilhete Único, no valor de

R$ 6.731.172,94 (seis milhões, setecentos e trinta e um mil, cento e setenta e dois reais e noventa e quatro centavos), pelo periodo de 18 meses.

A Coordenadoria V concluiu pela irregularidade do Contrato em razão do seguinte:

a) não apresentação de garantia de 2% (dois por cento) do valor do contrato, em desconformidade com o estabelecido na cláusula 12 do contrato;

b) ausência de justificativa e incoerência dos quantitativos e preços apresentados na "Tabela de Preços dos Serviços" elaborada pela empresa Contratada, infringindo o parágrafo único do inciso III do artigo 26 da Lei 8.666/93; e

c) atraso na remessa das informações via SERI, infringindo o estabelecido no artigo 2º, § 1º, da Instrução nº 01/02 deste Tribunal.

O Núcleo de Tecnologia da Informação alegou impossibilidade de realizar um estudo comparativo de preços, considerando a especificidade do contrato (folha 98).

Diante das ponderações do NTI (Núcleo de Tecnologia da Informação), a Auditoria ratificou a sua conclusão inicial pela irregularidade do Contrato, enfatizando a ausência de pesquisa de preços (folha 99).

Oficiada, a São Paulo Transporte [1] alegou que a contratada encontrou dificuldades perante diversas companhias seguradoras para a obtenção de caução, tendo, ao final, optado pela aquisição de carta fiança junto ao Bankboston Banco Múltiplo S/A.

Dessa forma, sustentou que *"em face da Carta Fiança nº 00451255, cujo prazo de validade é de 1º/12/2005 a 13/06/2007, o contrato em questão encontra-se caucionado".*

No que tange a ausência de justificativa para os preços, arguiu que a Administração se deparou com "*dificuldade para obter e comparar preços de mercado de projeto tão específico e complexo como esse"* (folhas 103/110).

Após o exame dos esclarecimentos apresentados, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle manteve a conclusão pela irregularidade do ajuste.

Sobre a ausência de apresentação de garantia destacou que, *"o Contrato em causa teve sua execução iniciada em 21.10.2005, quando,*

[1] na pessoa do seu então Diretor-Presidente – Ulrich Roffmann

entretanto, a Carta de Fiança apresentada, extemporaneamente, possuía prazo de validade com início em 1º de dezembro de 2005 e término em 13 de junho de 2007".

Com efeito, asseverou que *"a própria SPTrans assumiu que a efetivação da garantia foi processada em data posterior à lavratura do contrato, o que afronta o disposto no § 2º do inciso III do artigo 31 da Lei Federal 8.666/93 e comprova o descumprimento do estabelecido na cláusula 12 do contrato".*

A Auditoria frisou que a Origem não apresentou justificativa para os preços contratados, oferecendo uma demonstração sintética e insuficiente para atender as determinações legais, trazendo comparação de preço para apenas um[2] item contratado, não apresentando para todos os demais itens o devido e necessário detalhamento dos custos.

Asseverou que *"além de ser exigência legal, a planilha de composição de custos e preços unitários é indispensável para permitir a avaliação das propostas apresentadas pelos interessados, aferindo seus insumos e verificando a razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública. Registrou que não se admite contratação por valor desarrazoado e esta avaliação apenas se torna possível por meio da apresentação da planilha de orçamento da própria Administração*."

No que concerne à remessa extemporânea, ponderou, que, mais uma vez, a própria Origem reconheceu a infringência e, assim, reiterou a impropriedade no atraso de 19 dias na entrega da documentação via SERI, infringindo o estabelecido no § 1º do artigo 2º da Instrução nº 01/02 deste Tribunal (folhas 144/146).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo endossou o entendimento da Coordenadoria V no sentido da irregularidade do contrato em razão da falta de justificativas para os preços pactuados, advertindo que "*o Anexo II do contrato – denominado Tabela de Preços e Serviços, não satisfaz a exigência do parágrafo único do inciso III do artigo 26 da Lei Federal 8.666/93".*

Entendeu, igualmente, assistir razão à Auditoria quanto à irregularidade pela falta de apresentação de garantia prevista no contrato, por descumprimento do estabelecido no item 12 do ajuste. Consignou, todavia, que o apontamento poderia ser relevado haja vista a posterior apresentação de fiança bancária pela Contratada, assim como a impropriedade do atraso no envio das informações do ajuste via SERI (folhas 149/154).

[2] a Origem apenas trouxe comparação de preços para **um** item contratado, qual seja, o preço unitário do item "validador", ora pactuado no valor de R$ 4.892,55 (quatro mil, oitocentos e noventa e dois reais e cinquenta e cinco centavos) quando o valor pago em contrato firmado entre a APB Automação Ltda. e a COOPERALFA (Cooperativa de Transportes dos Condutores Autônomos), em 30 de julho de 2003 havia sido de R$ 4.002,84 (quatro mil, dois reais e oitenta e quatro centavos).

Intimados, o Ordenador da Despesa e Signatários do Contrato[3] apresentaram defesa, reiterando os argumentos colacionados pela Origem (folhas 159/167).

Em pronunciamentos conclusivos, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle e a Assessoria Jurídica de Controle Externo reiteraram as suas conclusões pela irregularidade do Contrato (folhas 171/175 e 176/180).

A Procuradoria da Fazenda Municipal propugnou pelo acolhimento do Contrato ou, subsidiariamente, pela aceitação de seus efeitos financeiros (folhas 182/189).

A Secretaria Geral, na esteira das manifestações dos Órgãos Técnicos, opinou pela irregularidade do Contrato em razão da ofensa ao parágrafo único do inciso III do artigo 26 da Lei Federal de Licitações, nos seguintes termos:

"Esta Secretaria Geral acompanha as análises dos Órgãos Técnicos dessa Corte de Contas ao apontar todas as infringências estampadas no presente feito. Ademais, necessário fazer algumas considerações no que respeita à infringência pela não apresentação da justificativa de preços: Segundo jurisprudência do Tribunal de Contas da União 'Identifica-se a necessidade, motiva-se a contratação, para, então, partir-se para a verificação da melhor forma de sua prestação, ou seja, a decisão pela contratação direta, por inexigibilidade ou dispensa, é posterior a toda uma etapa preparatória que deve ser a mesma para qualquer caso, a impossibilidade ou a identificação da possibilidade da contratação direta, como a melhor opção para a administração, só surge após a etapa inicial de estudos. Como a regra geral é a licitação, a sua dispensa ou inexigibilidade configuram exceções. Como tal, portanto, não podem ser adotadas antes das pesquisas e estudos que permitam chegar a essa conclusão'. (Acórdão nº 994/2006, Plenário, relator Ministro Ubiratan Aguiar)."

A Secretaria Geral advertiu, finalmente, que, *"o fato do ajuste restar calcado na inexigibilidade, não dá o direito ao Administrador de promover aquela que não seja a mais vantajosa. Ao contrário, deverá atuar com maior diligência, para impedir vícios, selecionando sempre a melhor proposta, não autorizando, pois, contratação desastrosa ou desvantajosa. Ademais, a contratação direta não deve tão só conter documentos que indiquem a prévia pesquisa de preços, mas a justificativa dos mesmos, mediante a elaboração dos itens da própria planilha que, dependendo do objeto, será um dos documentos mais importantes e um dos itens fundamentais para definir, delimitar a proposta."*

VOTO

[3] Signatários: Ulrich Roffmann e Sergio Krichanã Rodrigues – folha 58 e Ordenador da Despesa: Adão Borges respondendo pela SPTrans – folha 27.

A Coordenadoria V, a Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral opinaram pela irregularidade do ajuste, em razão da não apresentação da justificativa de preços, infringindo o parágrafo único do inciso III do artigo 26 da Lei Federal 8.666/93, que determina de forma expressa que *"o processo de inexigibilidade, previsto neste artigo, será instruído com a justificativa do preço".*

Reforça a exigência, o § 2º do inciso II do artigo 7º do mesmo Diploma Legal ao dispor que *"as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários".*

Apesar das oportunidades concedidas, a São Paulo Transporte e os Responsáveis, não justificaram o preço contratado e, igualmente, não expressaram o valor total por meio de planilhas detalhadas que expressassem os custos unitários. Tal fato, por si só, demonstra que a contratação não cumpriu exigências que são impositivas à Administração, tornando-a ilegal.

A imposição para a Administração contratar segundo os preços que se traduzem como os efetivamente praticados pelo mercado, visa afastar contratações por preços elevados ou superfaturados, promovendo a boa e regular aplicação de recursos públicos.

A Administração Pública tem o dever de zelar pelo dinheiro público e a ela é defeso dispor do direito que pertence à coletividade. Os recursos financeiros devem ser bem aplicados, com redução de custos e adequação às necessidades públicas.

A ampla pesquisa de preços do objeto que a Administração pretende contrair é requisito de validade tanto do processo licitatório, quanto da contratação direta, pois conduzirá a uma contratação segundo os preços praticados pelo mercado, traduzindo-se em eficaz aplicação de recursos públicos e na prática administrativa consubstanciada nos princípios da economicidade e da eficiência.

Além de ser exigência legal, conforme ressaltado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle *"a planilha de composição de custos e preços unitários é pressuposto indispensável e essencial para possibilitar a avaliação da proposta apresentada pelo interessado, aferindo seus insumos e verificando a razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública. Não se admite, portanto, contratação por valor desarrazoado e esta avaliação somente se torna possível mediante a apresentação da planilha de orçamento da própria Administração".*

Com efeito, a promoção da devida e ampla pesquisa de preços nas contratações públicas é requisito fundamental para a eficiente gestão de recursos públicos e a efetividade no controle de despesas.

Em pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas da União restou comprovado que, dentre as principais causas de contratações que resultam em prejuízos aos cofres públicos por prática de preços elevados ou superfaturados encontram-se, justamente, a ausência de formulação de uma pesquisa de preços por parte do setor competente do órgão promotor da licitação ou da contratação direta, ou, ainda, a existência de uma deficiente pesquisa de preços, incapaz de determinar o custo real do objeto a ser contratado.

O artigo 3º da Lei nº 8.666/93, enuncia os princípios que devem balizar o procedimento licitatório e, dentre eles, encontra-se o da busca da proposta mais vantajosa e das melhores condições para contratar.

A economicidade foi um dos mais prestigiosos cânones do Decreto-lei nº 200/67[4], sendo o princípio alçado a nível constitucional, por sua inclusão entre os elementos que devem ser objeto do controle externo da gestão pública, dispostos no artigo 70 da Constituição Federal.

Contudo, a economicidade, por evidente, somente poderá ser atestada quando houver, previamente, a ampla pesquisa de preços, apta a realizar as comparações dos valores praticados no mercado.

Importante atentar, outrossim, que o ajuste em comento, foi celebrado por inexigibilidade de licitação, e, dessa forma, maior razão para que a Origem não descurasse do interesse público e apresentasse a pesquisa de preços, na forma exigida por lei.

A respeito desta matéria Jorge Ulisses Jacoby Fernandes preleciona:

> "*(...) também os processos de contratação direta iniciam-se com a descrição do objeto e estimativa de custo, para que no seu desenvolvimento, numa etapa posterior, seja declarada a desnecessidade ou impossibilidade de adoção do processo seletivo.*"[5]

No mesmo sentido é o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União, ora transcrito:

> 1. Acórdão nº 392/2003*:*

---

[4]Art. 14: "O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco."

[5] *O universo a ser pesquisado não precisa ser amplo, podendo-se restringir a consulta a poucas empresas, de acordo com o mercado. Já quando se faz necessária a planilha de custos, deverá haver descrição de cada item, que compõe o serviço ou obra, a ser realizado e o respectivo preço encontrado; enquanto se admite menor formalismo na obtenção dos preços médios ou praticados no mercado, o maior esforço técnico reside precisamente na elaboração dos itens da própria planilha que, dependendo do objeto pretendido, poderá ser um dos documentos mais complexos do processo de licitação e contratação. Todo o empenho dedicado pelos Órgãos Técnicos na sua elaboração reverterá em benefício da própria Administração e dos futuros contratados, que terão mais um indicativo para precisar a sua proposta e definir com clareza o que o contratante pretende*. Vade – Mécum de Licitações e Contratos", páginas 525 e 526.

"...mesmo sendo a opção pela dispensa de licitação (ou inexigibilidade), preliminarmente à escolha da empresa, deve, entre outras obrigações, delimitar precisamente o objeto e elaborar orçamento detalhado em planilha que expressem a composição de todos os seus custos unitários."[6]

2. Acórdão nº 30/2000:

"*Em qualquer contratação efetuada sem licitação, observe, com rigor, o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/93, de modo que sejam devidamente justificados os motivos da escolha do fornecedor ou executante e os preços pactuados."*

Destaque-se, ainda, que a não apresentação da planilha de composição de custos unitários prejudica qualquer análise futura do preço, no momento de uma eventual alteração contratual que provoque desequilíbrio financeiro do contrato.

Além disso, constataram os Órgãos Técnicos, irregularidade por ausência de apresentação de garantia de 2% do valor do contrato, consoante estabelecido na cláusula 12 do instrumento contratual.

Trata-se aqui, do descumprimento do princípio da legalidade ao qual a Administração encontra-se obrigada e do desrespeito ao regular cumprimento das cláusulas contratuais, que vincula as partes.

No mais, é defeso à Administração colocar-se em posição de risco ao não exigir a apresentação de caução, que tem como objetivo garantir a execução contratual. No caso, a carta fiança foi apresentada somente dois meses depois do início da execução do contrato, ficando, portanto, "descoberto" o contrato durante todo esse período.

Registre-se, por fim, a extemporânea remessa de informações do Ajuste a este Tribunal de Contas, descumprindo o prazo fixado nas Instruções nº 01/02[7].

Diante do exposto e com amparo nos posicionamentos unânimes da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de

---

[6] *(...) Fonte: TCU. Processo nº 012.425/1999-0. Acórdão nº 392/2003 – Plenário".*

[7] **Art. 2º** Os órgãos da Administração Direta e Indireta do Município, da Câmara Municipal de São Paulo e do próprio Tribunal de Contas encaminharão ao Tribunal as informações referentes a todos os contratos, convênios, termos de co-patrocínio e instrumentos análogos, bem como as relativas a seus eventuais aditamentos, por sistema eletrônico, na forma a seguir estabelecida.
§ 1º - As informações deverão ser encaminhadas mensalmente, por meio de disquete gerado pelo Sistema Eletrônico de Remessa de Informações - SERI, acompanhado de relação escrita dos instrumentos informados para efeito de protocolo da entrega, até o 10º (décimo) dia útil do mês subseqüente ao da lavratura ou da emissão dos instrumentos relativos aos ajustes celebrados.

Controle Externo e da Secretaria Geral, cujos fundamentos endosso e adoto como razões de decidir, JULGO IRREGULAR o Contrato nº 30/2005, sem a aceitação dos efeitos financeiros dele decorrentes.

Em virtude da violação aos artigos supramencionados, APLICO ao Ordenador da Despesa e a cada um dos Signatários do Ajuste identificados às folhas 28 e 57, a multa de R$ 542,20 (quinhentos e quarenta e dois reais e vinte centavos), nos termos do inciso II do artigo 52 da Lei Municipal 9.167/80.

DETERMINO a expedição de Ofícios dirigidos à Câmara Municipal de São Paulo e a respectiva Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Transporte Coletivo, ao Prefeito do Município de São Paulo, à Controladoria Geral do Município, ao Ministério Público do Estado de São Paulo, ao Secretário Municipal de Transportes, à São Paulo Transporte e aos Responsáveis[8], encaminhando cópia de inteiro teor do relatório, voto e do Acórdão a ser proferido pelo Plenário deste Tribunal.

VOTO EM SEPARADO proferido pelo Conselheiro Maurício Faria:

Os documentos trazidos aos autos durante a instrução do feito demonstram que a aquisição**,** em caráter complementar**,** dos 179 validadores de cartões inteligentes e a execução dos serviços técnicos especializados de adaptação dos bloqueios eletrônicos das estações do Metrô e da CPTM objetivou integrar o bilhete único adotado pelo Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros do Município com o Sistema de Transporte Metropolitano sobre trilhos.

A contratação realizada por inexigibilidade de licitação, que tem por pressuposto a inviabilidade de competição, restou caracterizada no presente caso por circunstâncias de natureza fática que levaram à aquisição dos equipamentos vendidos especificamente pela empresa APB Serviços de Automação LTDA.

O parecer jurídico de fls. 07/17 demonstra que para realizar a integração do bilhete único do sistema municipal de transporte com o sistema metropolitano eram necessários 719 equipamentos, sendo certo que a SPTrans já possuía 540 equipamentos específicos disponíveis, em razão da rescisão do contrato de concessão celebrado com a empresa SPBus Transportes Urbanos S/A, que operava a área 4**,** o que tornou disponíveis os equipamentos que lá eram utilizados.

Consta, ainda, do referido parecer que a aquisição dos 179 equipamentos, seguida da instalação da quantidade total (719) deveria ser feita pela mesma empresa antes contratada, dada a necessidade de que os dispositivos fossem integrados.

---

[8] Ordenador da Despesa: Adão Borges Vasconcelos
Signatários do Contrato (Ulrich Roffmann e Sergio Krichanã Rodrigues).

Importante ressaltar que os órgãos técnicos desta Corte não fizeram apontamentos quanto à inexigibilidade de licitação em si, destacando a suposta falha de justificativa dos preços contratados como irregularidade apta a ensejar a rejeição do contrato.

Em relação à justificativa dos preços, acolho as razões apresentadas pela defesa e corroboradas pela Procuradoria da Fazenda Municipal, por entender que o detalhamento de preços apresentado às fls. 105/107 cumpre de forma minimamente suficiente a exigência do art. 26, III, da Lei n.º 8.666/93. Registre-se ademais, que os equipamentos anteriores foram obtidos por meio de contratação precedida de licitação, que não foi tratada por este Tribunal.

Por fim, relevo as falhas de natureza formal representadas pelo atraso na prestação da garantia contratual e pela remessa extemporânea das informações ao SERI.

Diante do exposto, acolho, em caráter excepcional, o Contrato n.º 2005/30.