II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-494/2023

Processo	-	TC/002293/2018
Interessadas	-	Subprefeituras Cidade Ademar / Butantã / Casa Verde-Cachoeirinha / Freguesia-Brasilândia/ Pirituba-Jaraguá / São Mateus
Objeto	-	Inspeção para verificar, com base nos exames documentais, a existência de eventuais sobrepreços e/ou superfaturamento nos preços por tonelada para serviços de desassoreamento mecanizado de piscinões

3.296ª Sessão Ordinária

INSPEÇÃO. SUBPREFEITURAS. Verificar a existência de eventuais sobrepreços e/ou superfaturamento nos preços por tonelada para serviços de desassoreamento. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Realize as pesquisas de mercado de acordo com os critérios estabelecidos na legislação aplicável à matéria. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

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 Inspeção realizada para fins de registro, visto que cumpriu a finalidade para a qual foi instaurada.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que a Administração Pública Municipal realize as pesquisas de mercado de acordo com os critérios estabelecidos na legislação aplicável à matéria.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor designado e a Conselheira Substituta MARIA TEREZA GOMES.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 11 de outubro de 2023.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente, no exercício da Presidência
JOÃO ANTONIO – Relator

/hc

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

TC/002293/2018

Interessado:	Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSUB
Responsáveis:	Bruno Covas - Secretário da SMPR Engº José Manoel de Oliveira Reis - PR-CV Paulo Cahim - Prefeito Regional - PR-CV Walter Azevedo Trevisan - PR-AD/CPO Júlio César Carreiro - Prefeito Regional – PR-AD Nerilton Antonio do Amaral - PR-PJ/CPO Givaldo de Souza Cunha - Prefeito Regional Ricardo Francisco Pereira Cimino - PR-SM/CPO Fernando Elias Alves de Melo - Prefeito Regional – PR-SM Maria Rosa Da Silva - Prefeita Regional – PR-BT
Objeto:	Verificação de eventuais sobrepreços e/ou superfaturamento nos preços por tonelada para serviços de desassoreamento mecanizado em piscinões.

INSPEÇÃO. SMSUB. 1. As diferenças entre os serviços analisados e a defasagem de preço em razão do tempo e da variação de custos no mercado não permite concluir com absoluta certeza que os preços contratados estavam distantes da realidade à época, razões pelas quais considero prejudicado o apontamento. 2. Os esclarecimentos apresentados pela Origem e pelas empresas citadas no relatório afastam a possibilidade de indícios de conluio na formação de preços médios e de formação de cartel por parte referidas empresas. CONHECIDA para fins de REGISTRO.

RELATÓRIO

Trata o TC 2.293/2018 de Inspeção instaurada para verificar eventuais sobrepreços e/ou superfaturamento nos preços por tonelada para serviços de desassoreamento mecanizado de piscinões, no período correspondente a 24/11/2016 a 28/11/2017.

No trabalho, foram selecionados processos administrativos das Prefeituras Regionais de Pirituba/Jaraguá, São Mateus, Cidade Ademar, Freguesia do Ó/Brasilândia, Casa Verde/Cachoeirinha e Butantã relativos ao serviço em questão.

A Coordenadoria VI elaborou o relatório de fls. 122 a 126, apresentando os seguintes apontamentos:

4.1. A Prefeitura Regional Pirituba / Jaraguá aceitou no Pregão e contratou preços para prestação de serviços de limpeza mecanizada de piscinões 340% superiores aos que vinham sendo praticados (item 3.1.1).

4.2. Há indícios de conluio na elaboração de orçamentos e formação de preços médios

bem superiores aos vinham sendo praticados, para servir de base para a aceitabilidade de preços nos Pregões para prestação de serviços de limpeza mecanizada em Prefeituras Regionais. (itens 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.5 e 3.1.6).

4.3. Há indícios de formação de cartel, por parte das empresas Construtora Anastácio, A. Tonanni e Era Técnica no seu comportamento em relação aos Pregões das Prefeituras Regionais. (itens 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, e 3.1.6).

Por fim, diante dos indícios de prática de fraudes e/ou de crimes nos procedimentos licitatórios e da gravidade das irregularidades verificadas, recomendou o envio de cópia ao Ministério Público do Estado de São Paulo, nos termos do art. 59 do Regimento Interno desta Corte.

Foram oficiados/intimados os responsáveis (fls. 128 dos autos).

Após análise da documentação apresentada, a Coordenadoria VI ratificou as conclusões iniciais.

Deixou consignado que o Relatório de Inspeção incluiu fatos relacionados a diversas Subprefeituras para concluir nos indícios de conluio na formação de preços médios (Conclusão 4.2) e de formação de cartel por parte das empresas (Conclusão 4.3). Desta forma, removeu do rol de responsáveis os servidores das Subprefeituras elencados no Relatório de Inspeção à fl. 126 para a Conclusão 4.3.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, no que tange às Prefeituras Regionais de Pirituba/Jaraguá entendeu que remanesce a irregularidade inerente à aceitabilidade, na licitação (pregão n 04/SP-PJ/2016), de preços 340% superiores aos que vinham sendo praticados para prestação de serviços de limpeza mecanizada de piscinões, mostrando-se injustificada a diferença de preços entre os orçamentos apresentados à época e o preço contratado, ainda que o custo da destinação final estivesse a cargo da empresa contratada (conclusão 4.1 do relatório da Auditoria).

Quanto às Prefeituras Regionais de São Mateus, Cidade Ademar e Butantã, restou consignado que a pesquisa de preços não representou a realidade de mercado (conclusão 4.2 do relatório da Auditoria), o que também demonstra indícios de conluio na elaboração dos orçamentos e formação de preços médios para servir de base para a aceitabilidade de preços nos pregões para a prestação de serviços de limpeza mecanizada.

Por fim, no que diz respeito aos indícios de formação de cartel, acompanhou a Auditoria quanto à desvinculação da atuação dos agentes públicos indicados como responsáveis nas Prefeituras Regionais da possível ilegalidade apontada, de modo que as constatações ficam adstritas às empresas Construtora Anastácio, A. Tonanni e Era Técnica (conclusão 4.3 do relatório da

Auditoria).

A Procuradoria da Fazenda Municipal, considerando a natureza eminentemente adjetiva e instrumental do procedimento, o qual, como cediço, prescinde de análise de mérito propriamente dito, requereu que a presente INSPEÇÃO fosse conhecida e registrada, com o posterior encaminhamento à Origem das recomendações que se fizerem cabíveis na espécie.

A Secretaria Geral entendeu que a Inspeção cumpriu sua finalidade e estava em condições de ser submetida ao conhecimento e deliberação superior, sem prejuízo das recomendações e determinações que forem julgadas pertinentes.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento a Inspeção instaurada para verificar eventuais sobrepreços e/ou superfaturamento nos preços por tonelada para serviços de desassoreamento mecanizado de piscinões, no período correspondente a 24/11/2016 a 28/11/2017.

No trabalho, foram selecionados processos administrativos das Prefeituras Regionais de Pirituba/Jaraguá, São Mateus, Cidade Ademar, Freguesia do Ó/Brasilândia, Casa Verde/Cachoeirinha e Butantã relativos ao serviço em questão.

A instrução processual revelou apontamentos que passo a examinar, mantendo-se a numeração apresentada no relatório da auditoria.

4.1. A Prefeitura Regional Pirituba / Jaraguá aceitou no Pregão e contratou preços superiores aos que vinham sendo praticados.

Verifico por primeiro que a contratação em análise foi precedida de licitação na modalidade Pregão.

De acordo com a Ata do Pregão, 8 (oito) empresas foram classificadas, entre elas a A. Tonanni e a Era Técnica.

A empresa A. Tonanni fez uma oferta de R$ 71.000,00, sendo o preço considerado aceitável e a empresa declarada vencedora do certame, o qual teve sua homologação publicada no Diário Oficial em 31/12/2016.

Assim, o serviço de limpeza mecanizada foi contratado com a empresa Tonanni Construções e Serviços de Engenharia Ltda. pelo preço de R$ 205,00 por tonelada, não obstante um preço médio estimado de R$ 121,69 por tonelada.

Para a Auditoria, a Origem não deveria ter decidido pela aceitação do preço ofertado, pois estava acima da média apurada e do preço praticado por outra Prefeitura Regional.

Oportuno registrar que o serviço de desassoreamento do Piscinão era atendido pelo Termo de Contrato nº 27/SP-PJ/2011, oriundo da ATA de RP 62/SMSP/COGEL/2010, portanto, o preço registrado estava defasado em pelo menos 6 (seis) anos.

Procede, nesse sentido, a afirmação do Sr. Givaldo de Souza Cunha, Prefeito Regional à época dos fatos, de que "os lances ofertados demonstraram haver um desequilíbrio entre a realidade do momento do pregão e o preço do contrato encerrado".

Ademais, há informações nos autos ressaltando que o serviço então vigente não cumpria plenamente sua função, pois não estava previsto o Canal Lindeiro, bem como novos maquinários necessários à prestação dos serviços, demandando a contratação através de uma nova licitação, contemplando além da área concretada e o trecho do córrego que passa no espaço, a área de contribuição externa, cujo custo de limpeza foi considerado para o novo certame.

Alegam, ainda, as empresas consultadas para formação da pesquisa de preços que a solicitação de orçamento não informava que haveria a necessidade de fazer limpeza no canal Lindeiro, além do próprio piscinão, e de que a disposição dos resíduos seria responsabilidade da contratada.

A empresa contratada A. Tonanni alegou que o valor de R$ 46,56 por tonelada, embasado na Ata de Registro de Preços de 2010, já estava defasado, e que os índices de reajustes não refletiam a realidade dos custos.

A situação em si revela que embora o preço contratado tenha sido superior à média apurada na pesquisa, é fato que o valor contratado foi inferior ao preço apresentado pela Construtora Anastácio Ltda correspondente a R$ 250,00.

Nesse sentido, é importante assinalar que a elaboração do orçamento estimado pela Administração é uma das etapas mais importantes da fase interna da licitação.

Do ponto de vista do controle externo, o que se pode verificar como uma prática adotada pela Administração Pública é a realização de pesquisa de preços por uma consulta direta ao mercado, que busca, via de regra, obter pelo menos três propostas de valores para estabelecer o que seria o orçamento referencial.

Todavia, essa prática não é a conduta que trará o melhor resultado para a Administração. Isso porque, a consulta direta ao mercado não é considerada uma fonte que indique o real preço de mercado, se desacompanhada de outros instrumentos de verificação.

Na hipótese dos autos, não há informações detalhadas acerca dos instrumentos utilizados para a pesquisa de preços realizada, afinal para que a pesquisa de preços realmente sirva de referencial, é imprescindível a ampliação e a diversificação das fontes de informações coletadas, tanto é que o Decreto Municipal nº 44.279/03, que regulava a disciplina da pesquisa de preços, vigente à época, previa em seu art. 4º, como última hipótese, as múltiplas consultas diretas ao mercado.

Atualmente, o Decreto nº 62.100/2022, que dispõe sobre normas de licitação e contratos administrativos, também prevê a utilização de vários parâmetros para obtenção do valores de referência, mantendo, como última hipótes as múltiplas consultas diretas ao mercado.

Não obstante, a eventual inadequação da pesquisa de preços para obtenção do preço referencial não pode implicar afirmação de sobrepreço, sendo de rigor sua real demonstração.

Além disso, as diferenças entre os serviços analisados e a defasagem de preço em razão do tempo e da variação de custos no mercado impossibilitam inferir com precisão que os preços contratados estavam distantes da realidade à época, razões pelas quais afasto o apontamento e faço determinação ao final deste voto.

4.2. Há indícios de conluio na elaboração de orçamentos e formação de preços médios.

Primeiramente, verifico que a Prefeitura Regional de São Mateus (PR-SM) calculou a média aritmética para limpeza mecanizada de piscinões, resultando num valor médio de R$ 112,73.

A Ata do pregão, decorrente do procedimento licitatório, revelou que participaram do certame 7 (sete) empresas, entre as quais a Construtora Anastácio, a A. Tonanni e a Era Técnica.

A Construtora Anastácio passou a competir exclusivamente com a empresa Souza Compec até vencer o certame pelo valor total de R$ 770.000,00.

Assim, a Prefeitura Regional contratou a empresa Construtora Anastácio S/A para executar os serviços de limpeza mecanizada de piscinões por R$ 69,00 a tonelada.

Verifico, nesse caso, que a contratação dos serviços de limpeza mecanizada ficou abaixo do preço médio da Administração e do valor praticado à época.

Quanto à Prefeitura Regional Cidade Ademar, verifico que o valor médio do serviço de desassoreamento mecanizado de piscinões foi calculado em R$ 312,67 por tonelada.

A Ata do Pregão decorrente do procedimento licitatório revelou que as empresas Construtora Anastácio e A. Tonanni, apesar de terem feito propostas para a formação do preço médio, não participam do certame.

Nessa licitação, a Prefeitura Regional contratou a empresa Era Técnica Engenharia Construções e Serviços Ltda. para executar os serviços de desassoreamento mecanizado de piscinões por R$ 131,68 a tonelada.

O que se verifica é que o valor contratado ficou bem abaixo da média apresentada na pesquisa de preços, fato considerado positivo para a contratação.

Conforme ressalta a Origem, a proposta apresentada na licitação foi menor do que no orçamento inicial e era exequível, sem que a Administração interferisse na disputa travada.

A Prefeitura Regional da Freguesia do Ó / Brasilândia apresenta pesquisa de preços,

resultando num valor médio de R$ 85,68 por tonelada, entretanto, diante da apresentação de impugnações o procedimento licitatório foi suspenso “sine die”.

A Prefeitura Regional da Casa Verde informou que não houve finalização do Certame, nem contrato firmado com as citadas empresas, optando por verificar outras fontes de tabelas de preços, trazendo assim um contrato mais vantajoso e eficiente para a Administração Pública.

A Prefeitura Regional do Butantã, por meio do Pregão Eletrônico n° 15/SP-BT/2015, (Contrato Nº 01/SP-BT/SF/2016) contratou a empresa Era Técnica para executar serviços de limpeza mecanizada de piscinões por R$ 344,00 por tonelada.

Alega a Prefeitura Regional que efetuou pesquisa mercadológica junto a várias empresas do ramo, dentro dos preceitos legais, acrescentando que indícios de formação de cartel, por parte da vencedora e de outras empresas não seria factível de comprovação e ciência pela equipe envolvida no certame licitatório.

Entendo que as informações constantes dos autos não permitem afirmar que os orçamentos apresentados pelas empresas eram superiores aos praticados no mercado em razão das seguintes constatações:

a) Em todos os casos analisados várias empresas participaram do torneio licitatório, revelando que houve disputa entre as interessadas.
b) O modelo escolhido foi o pregão, logo a disputa ocorreu por meio de lances, independente do preço apurado junto às empresas na fase interna da licitação.
c) A contratação promovida pela Prefeitura Regional de São Mateus ficou abaixo do preço médio da Administração e do valor praticado à época.
d) Na contratação realizada pela Prefeitura Regional Cidade Ademar, o valor contratado ficou bem abaixo da média apresentada na pesquisa de preços.
e) Duas Prefeituras Regionais (Prefeitura Regional da Freguesia do Ó / Brasilândia e Prefeitura Casa Verde) não efetivaram as contratações.

Logo, diante do que restou apurado, considero que não há elementos nos autos que permitam afirmar pela presença de conluio na elaboração de orçamentos e formação de preços médios de referência para prestação de serviços de limpeza mecanizada dos piscinões.

Relativamente à possível formação de cartel por parte das empresas Construtora Anastácio, A. Tonanni e Era Técnica, merecem destaque as seguintes informações apresentadas no processo.

A empresa Era Técnica afirma que existem diferentes características estruturais e contratuais em cada piscinão e que tais características impactam na composição dos preços.

Com relação ao certame da Subprefeitura Pirituba/Jaraguá, informa que não teve interesse na contratação devido a capacidade volumétrica muito baixa, distância ao pátio da empresa excessiva e necessidade de escavadeira de lança fixa.

No que tange à Subprefeitura São Mateus, informa que não teve interesse na contratação devido a diversos fatores, tais como: distância ao pátio da empresa extremamente excessiva e

necessidade de escavadeira de lança fixa.

No que se refere à diferença de preços ofertados para a SUB-BUTANTÂ em relação à SUB-PIRITUBA/JARAGUÁ, informa que existem enormes diferenças nas características estruturais e contratuais dos piscinões presentes nas prefeituras regionais.

A empresa A. Tonanni afirma que para a Subprefeitura Pirituba/Jaraguá, na solicitação de orçamento não havia nenhuma indicação de que haveria necessidade de fazer limpeza do canal lindeiro, além do próprio piscinão; e de que a disposição dos resíduos seria por conta da contratada.

Quanto a Subprefeitura Cidade Ademar, afirma que o Edital exigia Engenheiro Sanitarista detentor de atestados de capacidade técnica, sendo que ela não possuía esse profissional em seus quadros.

A Construtora Anastácio informa que os piscinões têm peculiaridades distintas e que deixou de participar das licitações promovidas pelas Prefeituras Regionais de Pirituba/Jaraguá e de Cidade Ademar por entender que não conseguiria obter o faturamento esperado em razão dos custos operacionais que teria.

No que tange à Subprefeitura São Mateus, afirma que sua proposta foi a mais vantajosa, mesmo em relação aos preços anteriormente praticados, e que o certame teve ampla participação e disputa, já que foram 07 (sete) empresas na competição.

Verifico que a própria Auditoria concorda com o fato de que os piscinões são diferentes, justificando parcela da diferença de preços entre as Prefeituras Regionais.

Também restou comprovado que a destinação final dos resíduos estaria a cargo da Contratada, onerando a formação de preços médios da contratação.

Assim, considero que os esclarecimentos apresentados pela Origem e pelas empresas citadas no relatório afastam a possibilidade de indícios de conluio na formação de preços médios e de formação de cartel por parte referidas empresas. Acrescente-se que, como já decidido por esta Corte nos autos do TC 9.560/2017, não é devida a presunção de dano, o mesmo ocorrendo com a eventual formação de conluio.

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO** da Inspeção realizada para fins de registro, pois cumpriu a finalidade para a qual foi instaurada, determinando que nas futuras licitações, a Administração Pública Municipal realize as pesquisas de mercado de acordo com os critérios estabelecidos na legislação aplicável à matéria.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro