TC 6.466/2018

REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. COHAB-SP. Registro de preços. Serviços gerais de investigação ambiental. 1. A Corte de Contas não é instância administrativa qualificada a rever ou reexaminar atos e decisões dos agentes ou órgãos integrantes da Administração Pública Municipal. CONHECIDA. Votação unânime. IMPROCEDENTE. Votação por maioria.

3.142ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro EDUARDO TUMA, após vista que fora concedida, na 3.088ª S.O., ao Conselheiro EDSON SIMÕES, à época, e a quem aquele sucedeu. Naquela sessão, votaram os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator e ROBERTO BRAGUIM – Revisor "ad hoc".

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 interposta pelo Instituto Nacional de Análises e Pesquisas Ltda. – EPP, por preenchidos seus pressupostos de validade, conforme o disposto no artigo 113, § 1º, da Lei Federal 8.666/93, bem como no artigo 55 do Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor "ad hoc", consoante voto proferido em separado, EDUARDO TUMA e DOMINGOS DISSEI, em julgar improcedente a representação interposta pelo Instituto Nacional de Análises e Pesquisas Ltda. – EPP.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator, que, quanto ao subitem 2.1 do edital, votou, no mérito, pela sua procedência parcial.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o cumprimento do disposto no artigo 58 do Regimento interno desta Corte, encaminhando cópia deste Acórdão, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, EDUARDO TUMA e DOMINGOS DISSSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

São Paulo, 12 de maio de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Revisor "ad hoc", prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do artigo 136 do Regimento Interno desta Corte

RELATÓRIO

Trago a julgamento o **TC 6466/18-01** que trata de Representação interposta pelo INAP – Instituto Nacional de Análises e Pesquisas Ltda. – EPP, perante a **Concorrência nº 001/2018**, cujo objeto é o Registro de Preços para execução de serviços gerais de investigação ambiental, onde se questionou, em apertada síntese, a pesquisa de preços realizada para formação da Tabela de Referência (item 2.1), a ilegalidade do julgamento das propostas de preços (item 2.2) e a desconformidade da planilha de custos apresentada pela empresa classificada em 1º lugar no certame (item 2.3).

A presente Representação foi recebida após a sessão de abertura inicial das propostas comerciais, apenas um dia antes da abertura dos envelopes de documentação habilitatória.

Em despacho inicial, essa Relatoria determinou que a assinatura do contrato decorrente da Concorrência nº 001/2018 ficaria condicionada ao prévio envio de justificativas por parte da COHAB acerca dos preços de referência, bem como à subsequente análise por parte desta Corte (fls. 158/159).

Com isso, foi realizada a Sessão de abertura dos envelopes de nº 2 – Habilitação, na qual a Comissão de Licitações também deliberou pela suspensão dos trabalhos.

Em análise inicial, a Auditoria considerou a Representação procedente quanto à insuficiência da pesquisa de preços (subitem 2.1) e improcedente quanto aos demais questionamentos relacionados aos subitens 2.2 (julgamento das propostas) e 2.3 (planilha de custos apresentada pela empresa classificada em 1º lugar). Nesses termos, concluiu no sentido de que restou caracterizado indício de sobre preço na formação do orçamento-paradigma da licitação e que a apresentação de duas propostas de valores substancialmente menores do que o ofertado pela primeira classificada configurava potencial prejuízo ao Erário, em torno de trinta milhões de reais (peça 3).

Divergindo parcialmente da Auditoria, a Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pela procedência da Representação em relação aos itens 2.1 e 2.2, e improcedente o questionamento constante do tópico 2.3 (peças 6 e 7).

Regularmente intimados os interessados, foram acrescidas aos autos as justificativas de fls. 192/195 e anexos. Quanto aos preços de referência do certame, a Origem defendeu a pesquisa de mercado realizada argumentando que a análise da Auditoria não poderia ser considerada como paradigma válido, posto que formulada com base em poucas unidades e/ou pequenos volumes, fato que justificaria a discrepância de valores. Quanto à validade do julgamento das propostas, reafirmou que, não obstante ter aberto oportunidade à Representante para demonstrar a exequibilidade de sua proposta, esta não logrou êxito diante de inconsistência da planilha de formação do preço, na forma constatada inclusive pela própria Auditoria.

Em nova manifestação sobre o acrescido, a Auditoria ratificou seu entendimento anterior, pela procedência parcial da Representação (peça 21).

No mesmo sentido, a Assessoria Jurídica de Controle Externo reafirmou que, estando o orçamento referência com valores superavaliados, isso refletiria no entendimento da COPEL acerca dos preços considerados inexequíveis, reafirmando, portanto, a irregularidade do apontamento. Ademais, anotou que em Ação Anulatória proposta pela Representante em face da COHABSP (processo nº 1035425- 82.2018.8.26.0053), não havia sido concedida medida cautelar pleiteada em favor do Autor (peças 23 e 24).

Diante da não superação da questão envolvendo o não atendimento dos parâmetros indicados pelo Decreto Municipal n.º 44.279/03, com as alterações introduzidas pelo Decreto Municipal n.º 56.818/16, acerca do método para definição do preço de referência, promoveu-se uma reunião técnica de trabalho com representantes da Secretaria de Fiscalização e Controle e da própria Origem. No entanto, as posições foram mantidas nos mesmos termos daquilo que anteriormente já se tinha formalizado diante das peças técnicas juntadas na instrução do feito.

Frente ao processado, e diante da ausência de levantamento dos custos unitários da planilha de serviços, pela Origem, bem como a insuficiência da descrição dos itens de serviços, esta Relatoria entendeu por bem exarar despacho fundamentado no sentido da suspensão da **Concorrência nº 001/2018**, com fulcro no artigo 113, § 2º, da Lei Federal nº 8.666/93, no artigo 19, incisos VII e VIII, da Lei Municipal nº 9.167/81 e no artigo 101, § 1º, alínea “d”, do Regimento Interno desta Corte de Contas (peça 31).

Referida Decisão, uma vez submetida ao Pleno em observância ao procedimento contido no item "d" do § 1º do art. 101 do Regimento

Interno, não foi referendada diante do voto vencedor proferido pelo Exmo. Conselheiro Roberto Braguim na 3.025ª e 3.028ª Sessão Ordinária (peça 51), que formou posição majoritária.

Com a juntada da respectiva certidão do julgado, da qual a douta Procuradoria Municipal da Fazenda teve ciência in loco, foi o processo encaminhado diretamente para a Secretaria Geral, a qual informou que a Ação Anulatória proposta pelo Representante em face da COHAB, em curso perante a 14ª. Vara da Fazenda Pública[1], foi julgada improcedente e teve seu trânsito em julgado em 24/10/2019. Ademais esclareceu que, em consulta ao Sistema Átomo, ocorreu em 11/04/2019 a homologação do certame licitatório e, posteriormente, os contratos foram assinados com as empresas classificadas. Sem prejuízo, opinou pelo conhecimento da Representação e, no mérito, pela procedência dos itens 2.1 e 2.2 e pela improcedência do item 2.3 (peças 76 a 80).

É o Relatório.

VOTO

Conheço da Representação por preenchidos seus pressupostos de validade, conforme o disposto no art. 113, parágrafo 1º da Lei Federal nº. 8.666/93[2], bem como no art. 55 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo[3].

Quanto ao mérito, diante das manifestações unânimes dos Órgãos Técnicos e da Secretaria Geral, bem como em coerência com meu entendimento exarado por ocasião do despacho de fls. 158/159, entendo que a presente Representação deve ser julgada parcialmente procedente, tendo presente o não atendimento dos parâmetros indicados pelos Decretos Municipais n.ºs

---

[1] Processo n. 1035425-82.2018.8.26.0053

[2] Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.
§ 1° Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

[3] Art. 55 - A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos:
I - ser formalizada por petição escrita ou ser reduzida a termo;
II - referir-se a órgão, administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal;
III - estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade;
IV - conter o nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço.
§ 1º - Em se tratando de representação ou denúncia formulada por cidadão, é indispensável a prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda.
§ 2º - Quando formulada por partido político, associação ou sindicato, a inicial deverá ser acompanhada de prova da existência legal da entidade".

44.279/03 e n.º 56.818/16, os quais estabelecem os critérios para definição do preço de referência, em especial considerando a ausência de levantamento dos custos unitários da planilha de serviços, pela Origem, bem como a insuficiência da descrição dos itens de serviços.

Conforme entendimento então fixado, restou evidenciado a discrepância de preços de alguns itens oferecidos pelas empresas consultadas com a própria Tabela oficial de SIURB, conforme quadro abaixo:

ITEM	DESCRIÇÃO	UN	COD. SIURB	PREÇO SIURB	PREÇO LICITAÇÃO	DIFERENÇA LICITAÇÃO/ SIURB
01.01	Mobilização de equipe e equipamentos de sondagem - trado manual	UN	02-03-03	R$ 606,76	R$ 1.200,00	198%
01.10	Sondagem de investigação 2" - trado manual	M	02-01-02	R$ 88,43	R$ 144,00	163%
01.19	Instalação de poço de monitoramento de água de 2"	M	02-04-01	R$ 75,16	R$ 85,01	113%

Mesmo resultado se obteve em análise comparativa dos preços alcançados na consulta direta ao mercado com os preços registrados pela COHAB na Ata de Registro de Preços anterior, para os mesmos serviços, conforme quadro abaixo:

PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS DE REFERÊNCIA						
Objeto:	REGISTRO DE PREÇOS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INVESTIGAÇÃO AMBIENTAL COM FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE PRIMEIRA LINHA E MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA					
ITEM	DESCRIÇÃO	UN	CUSTO UNITÁRIO			
01.00	SERVIÇOS DE CAMPO		VALOR LICITAÇÃO	VALOR A.R.P ANTERIOR ATÉ JULHO/2016	VALOR A.R.P ANTERIOR COM REAJUSTE (18,85%)	DIFERENÇA
01.01	Mobilização de equipe e equipamentos de sondagem - trado manual	unidade	R$ 1.200,00	R$ 826,50	R$ 982,30	22,16%
01.04	Mobilização de equipe e equipamentos de sondagem - rotopneumática	unidade	R$ 4.320,00	R$ 2.975,40	R$ 3.536,26	22,16%
01.05	Mobilização de equipe e equipamentos - geofísica	unidade	R$ 2.760,00	R$ 1.900,95	R$ 2.259,28	22,16%
01.06	Mobilização de equipe e equipamentos - teste piloto	unidade	R$ 2.896,06	R$ 1.653,00	R$ 1.964,59	47,41%
01.10	Sondagem de investigação 2" - trado manual	m	R$ 144,00	R$ 99,18	R$ 117,88	22,16%
01.11	Sondagem de investigação 4" - trado manual +	m	R$ 156,00	R$ 107,45	R$ 127,70	22,16%
01.12	Sondagem de investigação 6" - trado manual	m	R$ 180,00	R$ 123,98	R$ 147,35	22,16%
01.13	Sondagem de investigação 2" - trado mecanizado	m	R$ 144,00	R$ 99,18	R$ 117,88	22,16%
01.14	Sondagem de investigação 4" - trado mecanizado	m	R$ 180,00	R$ 123,98	R$ 147,35	22,16%
01.14 + + 01.19	Sondagem de investigação 4" - trado mecanizado + Instalação de poço de monitoramento de água de 2"	m	R$ 265,01	R$ 181,83	R$ 216,10	22,63%
01.15	Sondagem de investigação 6" - trado mecanizado	m	R$ 192,00	R$ 132,24	R$ 157,17	22,16%
01.15 + 01.21	Sondagem de investigação 6" - trado mecanizado + Instalação de poço de monitoramento de água multinível de	m	R$ 367,00	R$ 190,10	R$ 225,93	62,44%

Imagem 01 – Exemplo de comparação entre os preços da licitação e os preços da A.R.P. anterior, incluído o reajuste de 18,85% publicado no DOC de 08/07/2017.

Ademais, a pesquisa de preço por meio de consulta direta ao mercado realizada em junho de 2017, pela Origem, foi feita com algumas

empresas que já prestavam os mesmos serviços para a PMSP. Porém, conforme comparação abaixo, na referida pesquisa direta estas empresas forneceram preços consideravelmente superiores aos que estavam elas próprias praticando:

PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS DE REFERÊNCIA							
Objeto:	REGISTRO DE PREÇOS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INVESTIGAÇÃO AMBIENTAL COM FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE PRIMEIRA						
ITEM	DESCRIÇÃO	UN	CUSTO UNITÁRIO				
01.00	SERVIÇOS DE CAMPO		VALOR LICITAÇÃO	VALOR PRATICADO A.R.P. PELAS EMPRESAS	Preços Fornecidos na Pesquisa pela CONESTOGA	Preços Fornecidos na Pesquisa pela CONAM	Preços Fornecidos na Pesquisa pela WEBER
01.01	Mobilização de equipe e equipamentos de sondagem - trado manual	unidade	R$ 1.200,00	R$ 982,30	R$ 1.500,00	R$ 1.500,00	R$ 2.500,00
01.02	Mobilização de equipe e equipamentos de sondagem - trado mecanizado	unidade	R$ 3.000,00	R$ 2.750,43	R$ 4.200,00	R$ 3.000,00	R$ 3.500,00
01.04	Mobilização de equipe e equipamentos de sondagem - rotopneumática	unidade	R$ 4.320,00	R$ 3.536,26	R$ 5.500,00	R$ 6.000,00	R$ 6.000,00
01.10	Sondagem de investigação 2" - trado manual	m	R$ 144,00	R$ 117,88	R$ 180,00	R$ 150,00	R$ 175,00
01.11	Sondagem de investigação 4" - trado manual	m	R$ 156,00	R$ 127,70	R$ 202,50	R$ 180,00	R$ 200,00
01.12	Sondagem de investigação 6" - trado manual	m	R$ 180,00	R$ 147,35	R$ 232,50	R$ 210,00	R$ 250,00
01.13	Sondagem de investigação 2" - trado mecanizado	m	R$ 144,00	R$ 117,88	R$ 210,00	R$ 160,00	R$ 275,00

Imagem 02 – Exemplo de comparação entre os preços fornecidos para a pesquisa de preço, por empresas que já prestavam o serviço, e os preços praticados, na mesma época, por essas empresas na A.R.P. anterior.

Desta feita, com a devida vênia à decisão do Pleno que não referendou meu entendimento pela suspensão do certame, e, também, considerando que a Ação Anulatória proposta pelo Representante em face da COHAB, analisou exclusivamente a questão da legalidade da desclassificação da Representante, sem adentrar na questão técnica envolvendo a adequação do orçamento de referência, entendo que a competência desta Corte de Contas fica preservada no enfrentamento do tema, razão pela qual mantenho minha posição no sentido de que o certame em apreço foi realizado a partir de preço referência inadequado, configurando potencial prejuízo ao Erário.

Diante do exposto, acolhendo os pareceres unânimes dos órgãos técnicos como razões de decidir, quanto ao subitem 2.1**, voto, no mérito, pela sua procedência parcial.**

Determino à SFC que promova o acompanhamento da execução dos contratos decorrentes do certame.

Envie-se cópia do presente julgado aos interessados.

Após, arquivem-se os autos.

VOTO EM SEPARADO proferido pelo Conselheiro Roberto Braguim

Começo por alinhar que a decisão de mérito desta Representação deve cingir-se ao pedido formulado pelo Instituto Nacional de Análises e Pesquisas Ltda. – EPP que, em síntese, visava anular ou declarar nulo o ato administrativo que o desclassificou do Certame, por inexequibilidade do preço oferecido.

Neste contexto, como já me manifestei anteriormente nestes Autos, *"entendo que o pedido para anulação da desclassificação da Representante, escapa da competência e da atividade fiscalizatória exercida por este Tribunal, posto que não é ele instância administrativa qualificada a rever ou reexaminar atos e decisões dos agentes ou órgãos integrantes da Administração Pública Municipal".*

Ademais, não se vislumbra qualquer irregularidade passível de nulidade na decisão da Comissão Permanente de Licitações da COHAB-SP que, com fundamento na inexequibilidade do preço, excluiu a participação do Representante, nesta Licitação.

Além disso, se havia algum vício na formação do preço para subsidiar esta Licitação, caberia ao Representante oferecer impugnação em local e momento próprio e isto ele não o fez. Não se prestando, pois, este procedimento de Representação para tal finalidade, conforme detalhei por ocasião do enfrentamento do Referendo de Suspensão do Certame.

Ressalte-se, ainda, que o próprio Poder Judiciário, nos Autos do processo nº 1035425-82.2018.8.26.0053, julgou improcedente, com decisão transitada em julgado, o pedido do Representante para anular o ato administrativo que o desqualificou do Certame, merecendo reprodução o seguinte trecho: "*Portanto, não pairam dúvidas quanto à legalidade do procedimento administrativo e, por conseguinte, da decisão que negou provimento ao recurso da autora.".*

Isto posto, resta claro que o Representante utiliza-se desta via processual como forma de tentar ser reinserido no Certame, o que não pode ser admitido por esta Corte de Contas, mormente porque há decisão judicial transitada em julgado no sentido já mencionado e mais, porque, as vencedoras da Licitação já firmaram os correspondentes Contratos.

Sendo assim, é de rigor a improcedência desta Representação.

É como voto.