TC nº 72-010.079.97-74

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. SES. Serviços de tratamento e transporte para destinação final de resíduos originários de serviços de saúde. CONHECIDA. Votação unânime.

Acompanha TC 72-009.257.98-04

2.303ª Sessão Ordinária

ACÓRDÃO

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, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer do acompanhamento do edital de licitação, na modalidade Concorrência 006/SSO/97.

Participaram do julgamento os Conselheiros Eurípedes Sales – Revisor e Roberto Braguim.

Ausente o Conselheiro Maurício Faria, por motivo previamente justificado.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Gianfrancesco Genoso.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 06 de dezembro de 2006.

Antonio Carlos Caruso
Presidente

Edson Simões
Relator

RELATÓRIO

Os itens 37º e 38º cuidam respectivamente do Acompanhamento do Edital de Licitação da Concorrência número 6/97, bem como do Contrato número 8/98. Nos autos do Processo TC número 9.257.98-04 se faz à

análise do Contrato número 8/98, decorrente do Certame Licitatório número 6/97, celebrado entre a Secretaria Municipal de Serviços e Companhia de Viação e Obras – CAVO, objetivando a prestação de serviços de tratamento e transporte para destinação final de resíduos originários dos serviços de saúde, no valor R$ 152.501.428,67 (cento e cinquenta e dois milhões, quinhentos e um mil quatrocentos e vinte e oito reais e sessenta e sete centavos).

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle procedeu à análise da contratação, considerando-a adequadamente formalizada, sob a ótica estritamente contábil-orçamentária.

Os relatórios de acompanhamento do edital estão autuados no TC número 10.079.97-74, produzidos por equipe multidisciplinar, nos quais se questionou os diversos aspectos técnicos, operacionais, jurídicos e de controle.

A auditoria verificou as providências adotadas pela unidade e concluiu no sentido de que as melhorias implementadas pela Origem não esgotaram as falhas apontadas (folhas 543/545).

O objeto licitado foi adjudicado à empresa, em 05/06/98, que ofertou o menor preço.

O Contrato número 8/98 foi firmado em 08/07/98.

A Engenharia deste Tribunal apontou que os aspectos técnicos questionados nos relatórios de acompanhamento do edital continuavam não justificados pela Origem, com exceção ao item relativo à possibilidade de restrição do número de participantes por falta de comprovação de utilização dos equipamentos especificados.

Informou que a modalidade de licitação adotada (menor preço) fez com que as proponentes ofertassem preços unitários embasados apenas no custo de referência ‘estimado’ pelos técnicos da Secretaria.

Ou seja, embora cada metodologia apresentada tenha suas próprias características, houve por parte das licitantes a adoção de um mesmo custo unitário, idêntico ao preço referência da Prefeitura, fazendo com que esse valor figurasse como preço a ser adotado.

Concluiu que, embora a previsão quanto à remuneração relativa à ‘depreciação’ e à ‘manutenção’ represente aproximadamente 1,5 (uma e meia) vezes o valor total investido, ou seja 50% (cinquenta por cento).

Não havendo informações no edital, bem como no contrato, quanto à destinação que se dará às unidades de tratamento após findar o prazo contratual.

Esclareceu a área de engenharia que esse tipo de contratação adotado permite apenas pactuar um prazo máximo de 60 (sessenta) meses, não possibilita uma diluição dos custos relativos à 'depreciação' que reflita em custos unitários da tonelada tratada mais favoráveis à Municipalidade, condição essa presente nos casos de adoção de tipo de contratação superior a 5 (cinco) anos.

Concluiu que essa situação gerou uma contratação que, embora apresente o menor preço global ofertado para a execução dos serviços (considerando a aplicação do correspondente BDI – Bonificação e Despesas Indiretas – e Despesas Indiretas Mínimas Obrigatórias), não garante à Municipalidade que a proposta vencedora possua a melhor solução técnico-econômica (folhas 567/572).

A Assessora Subchefe acompanhou a conclusão da engenharia, no que concerne ao critério de julgamento, por entender que o critério de técnica e preço é o que atende às cláusulas editalícias (folhas 577/578). A Origem foi oficiada para se manifestar sobre os relatórios apresentados. Os esclarecimentos apresentados não alteraram as considerações da área de engenharia (folhas 599/604).

A Assessoria Jurídica, após a manifestação da Origem, entendeu que os argumentos técnicos foram afastados pela engenharia, que considerou que a tabela utilizada deveria ter sido a apresentada pela Logos Engenharia S/A, que guarda maior proximidade com a operação, que a diversidade de metodologias não garantiu ao Poder Público o menor preço, que não se sustenta a alegada exequibilidade do contrato porque o preço proposto não foi analisado em função da técnica utilizada, que a adoção de um valor de referência implicou na aplicação das taxas obrigatórias e BDI (Bonificação e Despesas Indiretas).

Concluiu que as falhas apontadas referentes ao edital são de natureza grave, capaz de contaminar o ajuste, posicionando-se pelo não acolhimento do ajuste (folhas 617/719).

Esse entendimento foi acompanhado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle (632/636). Intimados os responsáveis para apresentar defesa (Márcia Heloisa Buccolo e Carlos Alberto Venturelli), os argumentos apresentados foram submetidos à análise da engenharia.

As constatações relativas ao edital são as seguintes:

1 - falta de justificativa para a adoção do tipo de licitação (menor Preço);

2 - falta de especificação dos padrões legais a serem utilizados como referência;

3 - falta de definição do local de deposição dos resíduos tratados;

4 - excessiva limitação para a demonstração da capacidade da licitante;

5 - falta de justificativa para a fixação do raio próximo de 14(quatorze) quilômetros para a localização das unidades de tratamento de resíduos.

Aduziu o órgão técnico que os esclarecimentos prestados não trouxeram fato novo ao processado, ressaltando que a análise do edital deve ser feita quanto à sua conformidade com a legislação aplicável (legalidade), ao orçamento efetuado pela Administração: quantitativos, composições de custos diretos e indiretos (economicidade) e quanto às exigências técnico-econômico-jurídicas (legitimidade) (folhas 724/731).

A Assessoria Jurídica examinou a questão legal levantada: saber se o tipo de licitação eleito (menor preço) foi adequado à concorrência.

Salientou que, embora houvesse várias tecnologias avançadas passíveis de utilização, para prestação do serviço à Administração, interessava apenas aquelas aptas a atingir o objetivo fixado no edital por meio de regras técnicas específicas.

Ressaltou que o problema central dos autos não se refere à tecnologia utilizada, nem mesmo ao tipo de critério utilizado em licitação, mas versam sobre preço, ou seja, valores distorcidos advindos de propostas irreais, devendo a Comissão de licitação observar se as propostas são exequíveis, bem como a realidade de seus preços.

Observou que o contrato merece recomposição de preço se comprovada as afirmações da engenharia quanto à sua onerosidade e prejuízo ao Erário.

Quanto à discricionariedade mencionada na defesa, ressaltou que competência discricionária não pode ser confundida com liberdade, eis que aquela só é conferida ao Poder Público para atingir o seu interesse (folhas 739/746).

A área de engenharia, em nova manifestação, apontou que o valor de referência adotado pela Origem contém vários componentes em sua formação que carecem de justificativa técnica, como por exemplo, tem-se o valor excessivo adotado para a depreciação e manutenção de um equipamento não definido; estimativa do valor de seguro e da mão de obra sem o conhecimento da tecnologia que seria utilizada e falta de previsão quanto à hipótese de redução do custo ou dedução, no caso da não execução ou execução parcial dos serviços relativos ao Programa de Segregação na Fonte.

Salientou que não é possível determinar a diferença entre o valor de referência e o valor unitário contratado que possibilitaria a devida recomposição, conforme aventado pela Assessoria Jurídica.

Observou que, empreendimentos desse porte e importância (tratamento de resíduos de saúde), anteriormente à abertura de qualquer tipo de procedimento licitatório, devem estar totalmente definidos quanto ao valor de referência mais próximo da realidade técnica a ser utilizada, no sentido de propiciar ao agente público o poder de decisão quanto à melhor solução técnico-econômica a ser adotada.

Sugeriu que, para o item 'valor de referência', deveria ser estabelecido faixas de preços que abrangessem as diferentes tecnologias conhecidas e pesquisadas pela própria Origem (folhas 752/754).

Retornados os autos, a engenharia concluiu não ser possível estabelecer a diferença entre os valores de referência e o contratado, por não ser viável garantir que as taxas de BDI (Bonificações e Despesas Indiretas) e Mínima Obrigatória, adotadas pelas licitantes, manter-se-iam mesmo em caso de alteração do valor de referência, sugerindo que, em condições análogas, a Origem atente para o que está definido no parágrafo 3º do artigo 46 da Lei 8.666/93.

Acompanhou esse entendimento a Assessoria Jurídica (folhas 757/765).

Mesmo com nova manifestação da Origem, a Engenharia sustentou seu já manifestado entendimento (folhas 778/780).

A Assessoria Jurídica manifestou-se no sentido de que nas próximas licitações a Origem deve seguir as recomendações feitas pela engenharia, ressalvando não ser obrigatória à realização de licitação por técnica e preço (folha 784/786).

A Secretaria Geral entendeu superada a questão pertinente à adequação do tipo de licitação menor preço à concorrência efetivada. Observou que, restou demonstrada a capacitação técnica das licitantes, ainda que com tecnologias diversas, porém, aceitáveis, considerando adequado o tipo de licitação adotado.

No que se refere aos preços, os próprios técnicos da área de engenharia concluíram não ser possível estabelecer a diferença entre os valores de referência e contratado, o que impediu a determinação da recomposição aventada inicialmente pela Jurídica.

Concluiu a Secretaria Geral pelo acolhimento do procedimento licitatório e do contrato, tendo em vista que não foi apontado prejuízo e estavam superados os questionamentos formulados ao edital de concorrência (folhas 792/797).

Para a completa instrução processual, a Origem respondeu aos quesitos formulados pela Procuradoria da Fazenda Municipal, salientando que o contrato foi cumprido a contento pela contratada e que os preços contratados estavam dentro dos parâmetros do mercado.

A Procuradoria da Fazenda Municipal posicionou-se pelo acolhimento do ajuste (folhas 811/817).

É o relatório.

VOTO

Os relatórios de acompanhamento do Edital de Concorrência número 6/97 apontaram várias falhas em relação aos aspectos técnicos, operacionais, jurídicos e de controle.

Apesar de a Origem ter tomado ciência dos pontos abordados pela equipe multidisciplinar, à época, não os sanou.

Em síntese, as principais irregularidades que contaminaram o edital e, por consequência, o ajuste dele decorrente, foram as seguintes:

1 - falta de justificativa para a adoção do tipo de licitação – menor preço;

2 - ausência de especificação dos padrões legais a serem utilizados como referência;

3 - falta de definição do local de deposição dos resíduos tratados;

4 - excessiva limitação para a demonstração da capacidade da licitante;

5 - falta de justificativa para a fixação do raio próximo de 14 (quatorze) quilômetros para a localização das unidades de tratamento de resíduos.

Como bem salientou a área de engenharia deste Tribunal, as tabelas usadas não guardam a necessária proximidade com a operação.

A diversidade de metodologias não garantiu ao Poder Público o menor preço, tendo em vista a adoção de um valor de referência que resultou na aplicação das taxas obrigatórias de BDI – Bonificação e Despesas

Indiretas e as propostas apresentadas tornaram-se inexequíveis, bem como seus preços irreais.

Salientou, ainda, que para empreendimentos desse porte (tratamento de resíduos de saúde) deve-se definir anteriormente à abertura da licitação os valores próximos à realidade técnica a ser utilizada.

Assim, com base nas manifestações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e da Assessoria Jurídica de Controle Externo, que ficam fazendo parte integrante do meu voto, CONHEÇO do Acompanhamento do Edital.