



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI

29ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, dia 15/09/2015

Item 03 da pauta

Processo: TC-38231/026/13

Contratante: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP.

Contratada: Opsis Operação de Sistemas de Engenharia Ltda.

firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Luiz Paulo de Almeida Neto (Diretor de Sistemas Regionais) e Fernando Lourenço Oliveira (Procurador).

Objeto: Prestação de serviços operacionais e comerciais para as Unidades de Negócio da Diretoria de Sistemas Regionais - Programa de Redução de Perdas de Água e Eficiência Energética.

Em Julgamento: Licitação - Pregão Eletrônico. Contrato celebrado em 14-10-13. Valor - R\$4.911.365,00. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini, publicada(s) no D.O.E. de 11-09-14.

Advogado(s): José Higasi, Moisés Mota Catuaba e outras.

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

Procurador(es) da Fazenda: Cláudia Távora Machado Viviani Nicolau.

Trata o presente processo de contrato firmado entre a **Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp** e a empresa **Opsis Operação de Sistemas de Engenharia Ltda.**, tendo por objeto a prestação de serviços operacionais e comerciais para a Unidade de Negócio da Diretoria de Sistemas Regionais - Programa de Redução de Perdas de Água e Eficiência Energética.

O ajuste foi precedido de licitação na modalidade de pregão eletrônico, da qual participou 01 (um) proponente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Houve publicação no DOE de 25/06/13 (fls. 1022), Jornal de Grande Circulação (fls. 1023, 1024, 1025 e 1026) e internet nos sites WWW.sabesp.com.br e WWW.e-negociospublicos.com.br (fls.1027/10280).

A Fiscalização concluiu pela regularidade da matéria em exame e, informou que a presente contratação se refere ao Lote 06 dos 07 lotes do objeto do Pregão (Eletrônico), sendo que, os outros lotes foram revogados, uma vez que neles os valores das propostas com o menor preço estavam acima do orçamento básico da SABESP (fls.1613).

PFE e o MPC opinaram pelo conhecimento, diferida a apreciação da matéria sem julgamento do mérito, nos termos do art. 4º, § 1º da Resolução nº 01/12 deste Tribunal.

O Auditor não diferiu a matéria em exame, pois entendeu pertinente que a Sabesp esclarecesse se as exigências lançadas em edital, inclusive quanto aos atestados de desempenho anterior (item 1º do relatório de fiscalização fls. 2220), não acabaram por limitar a competição tão somente à contratada, afastando outras empresas que seriam habilitadas.

Considerando as objeções levantadas pelo Auditor, foi assinado prazo de 30 (trinta) dias nos termos da lei.

Em atendimento ao determinado, a Sabesp apresentou suas justificativas alegando, em síntese, ter estipulado para a comprovação da operacionalidade do proponente, quantitativos de serviços em limite máximo de 15% do que seria efetivamente executado. Ressaltou, ainda, que os itens de serviços destacados, são corriqueiros para o objeto licitado não oferecendo, portanto, restritividade à competição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnica da ATJ, por sua unidade de engenharia, quanto está colocação feita pela origem à mesma não discorda.

No entanto, outro foi seu entendimento com relação a exigência de edital, para que os proponentes apresentassem apenas o preço global, deixando a planilha de preços unitários para ser apresentada, apenas após a sessão pública, e ainda, indicando que estes preços unitários seriam obtidos por meio de um redutor a ser aplicado de forma linear, acabou por afastar proponentes, por conta do risco do negócio.

Já a **Assessoria Técnica da ATJ, por sua unidade jurídica**, concluiu pela regularidade dos atos praticados pela origem, considerando que "... para garantir a ampla competitividade houve previsão no Edital de participação de empresas em consórcios e de empresas estrangeiras.

O orçamento estimativo foi elaborado dentro dos padrões da Sabesp e contemplando a média dos preços de mercado, não sendo permitido ao pregoeiro obter desconto maior na fase de negociação, em razão das diretrizes da JICA - Japan Internacional Cooperation Agency, colaboradora financeira da Licitação Internacional.

Nada obstante o pequeno desconto obtido, o preço final ficou abaixo do orçamento referencial Sabesp, o que permitiu a homologação do certame.

Pondera, ainda, que a participação de uma única empresa, com proposta dentro dos limites de referência, possibilitou a adjudicação notadamente pela importância do Programa, com a redução das perdas e, atraentes vantagens financeiras para a Sabesp com recursos oriundos da JICA, tais como baixa taxa de juros e período de carência dentre outros."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Chefia da ATJ e PFE concluíram no mesmo sentido, ou seja, pela regularidade da matéria em exame.

Considerando as falhas apontadas pela Assessoria da ATJ área de engenharia, foi assinado um novo prazo de 30 (trinta) dias à Origem.

Novamente a Origem veio aos autos e traz suas justificativas alegando que: a imposição dada pelo item 1.2 do edital é a de que a planilha de orçamento de cada item de serviço deveria ser preenchida com o valor total da proposta, por item, e nunca com os preços unitários dos serviços, devido ao grande número de itens que compõe a planilha de orçamento ficando dispensado o preenchimento de todos os itens com os respectivos preços.

Com relação à aplicação linear de um fator sobre o preço inicial orçado pelo proponente, conforme a Origem, é hipótese que está presente em seu edital padrão, visando evitar o dito "jogo de planilhas".

Retornaram os autos à **Assessoria Técnica da ATJ, cuja unidade de engenharia** concluiu pela irregularidade da matéria em exame, valendo transcrever trecho do relatório daquela assessoria, pois tratam-se de questões técnicas: "...A hipótese de jogo de planilhas ocorre em geral quando há manipulação dos preços na planilha orçamentária, adotando-se descontos/acréscimos nos preços de determinados serviços, quando se sabe de antemão, que os quantitativos de planilha não correspondem ao que necessita o projeto, e assim sofrerão variações durante a execução contratual.

Esta situação ocorre quando o projeto básico não está bem definido/ completo, ou quando se percebam falhas no mesmo. Assim o proponente elabora sua planilha com preços mais altos dos de mercado, para itens de serviço que certamente e terão seus quantitativos acrescidos durante a execução do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

contrato; e preços menores para aqueles serviços que terão suas quantidades, mantidas, reduzidas posteriormente, oferecendo, no somatório, preços adequados.

Em outra situação o jogo de planilhas pode ocorrer quando se manipula a planilha e/ou cronograma físico financeiro da obra no intuito de que a licitante consiga receber a maior parte dos valores contratados no período inicial das obras, podendo ocorrer até o abandono destas.

No caso em apreço, a aplicação de fator de desconto único sobre todos os preços de planilha, a nosso entender não evitaria o jogo de planilhas, pois não seria uma das possibilidades acima descritas.

Considerando ainda que a adoção de fator de desconto único, aplicado linearmente aos totais de cada item de serviço, poderá afetar ainda mais os preços unitários, que podem já não representar os de mercado, e mesmo que estejam na média de mercado, este procedimento poderia resultar em preços unitários inexecutáveis."

PFE ratificou sua conclusão anterior, pela regularidade da matéria em exame.

MPC restituiu os autos ao meu Gabinete para prosseguimento na instrução.

É o relatório.

Voto.

Do exame dos autos o que se pode verificar na instrução processual é que a Sabesp deixou de disponibilizar no instrumento convocatório a composição de cada serviço previsto, impossibilitando, assim, a identificação e avaliação como foram formados os seus preços.

Com efeito, como bem disse ATJ "...A hipótese de jogo de planilhas ocorre em geral quando há manipulação dos

ENDEREÇO: Av. Rangel Pestana, 315 - Prédio Anexo - Centro - SP - CEP 01017-906

PABX 3292-3266 - INTERNET: www.tce.sp.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

preços na planilha orçamentária, adotando-se descontos/acréscimos nos preços de determinados serviços, quando se sabe de antemão, que os quantitativos de planilha não correspondem ao que necessita o projeto, e assim sofrerão variações durante a execução contratual.

Esta situação ocorre quando o projeto básico não está bem definido/ completo, ou quando se percebiam falhas no mesmo. Assim o proponente elabora sua planilha com preços mais altos dos de mercado, para itens de serviço que certamente e terão seus quantitativos acrescidos durante a execução do contrato; e preços menores para aqueles serviços que terão suas quantidades, mantidas reduzidas posteriormente, oferecendo, no somatório, preços adequados."

Permaneceram, ainda, outras objeções não esclarecidas pela origem em relação ao Projeto Básico e economicidade, em razão do não atendimento à legislação sobre a matéria.

Assim, tais apontamentos com referência aos preços praticados, como ausência das composições de custos unitários em afronta ao disposto no inciso II do § 2º, do artigo 7º¹ da Lei de Licitações, prejudicou a avaliação da

¹ Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

- I - projeto básico;
- II - projeto executivo;
- III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

compatibilidade dos preços estimados com os preços praticados no mercado, não restando, portanto, a comprovada economicidade do ajuste.

Por fim, ressalto que só houve reestrutividade à competição com a participação de uma proponente.

Diante do exposto, acolho a manifestação da Assessoria Técnica da ATJ (fls.2240/2243 e 2264/2266), razão pela qual voto no sentido da irregularidade do contrato da licitação que o precedeu, e, em consequência, com aplicação dos incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, com ofícios de praxe.

Fixo o prazo de 60 (sessenta) dia, contados do transcurso do prazo recursal para que os responsáveis apresentem a este Tribunal notícias acerca das providências adotadas em face da presente Decisão.

Antes de passar os autos ao eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo (PEDIDO DE VISTA SESSÃO DO DIA 04/08/2015), acrescento ao meu voto proferi, considerando as últimas notícias sobre contratações diversas, pela Sabesp, das quais resultaram, inclusive, ação deste Tribunal anunciada pela e. Presidente na última Sessão do Tribunal Pleno, a determinação de remessa do presente processo à SDG para subsidiar os trabalhos que estão sendo realizados na verificação das contratações noticiadas.

ANTONIO ROQUE CITADINI
CONSELHEIRO

LRG

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

ENDEREÇO: Av. Rangel Pestana, 315 - Prédio Anexo - Centro - SP - CEP 01017-906

PABX 3292-3266 - INTERNET: www.tce.sp.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO