

RECONSIDERAÇÃO DA CONSTATAÇÃO 002, APÓS ANÁLISE DO OFÍCIO Nº411 GD ILUME:

Em atendimento ao Encaminhamento CGM/CG Nº 018488278, foi feita a análise do Ofício nº 411 GD ILUME, que apresentou novas informações relevantes que alteraram o entendimento contido na Constatação 002.

Dessa forma, a redação original da referida constatação passou a não mais fazer parte do Relatório Final de Auditoria, conforme explicado na **ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA EM RELAÇÃO AO OFÍCIO Nº411 GD ILUME**.

CONSTATAÇÃO 002 (redação original): Prática de preços acima dos praticados no mercado devido a falha na aplicação de reajuste anual ao Contrato nº 66/SES/2011 no tocante às Luminárias LED.

Outra falha encontrada pela Equipe de Auditoria está na forma adotada para promoção do reequilíbrio financeiro anual do Contrato nº 66/SES/2011, sendo que, para avaliação dos impactos financeiros advindos da possível inadequação do reajuste aplicado, foi procedida avaliação sobre amostra dos materiais atrelados ao Contrato, a qual englobou as Luminárias de LED.

Sabe-se que a prática de reajuste anual dos preços praticados em contratos administrativos é realizada para garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicialmente acordado, em razão de eventuais elevações de custos de mão de obra ou de insumos utilizados no contrato. Tal prática foi concebida devido às instabilidades inflacionárias em que o Brasil passou, principalmente nas décadas de 80 e 90, na busca de manter o acordo feito, de modo que qualquer fator que balançasse o equilíbrio inicialmente firmado configuraria enriquecimento por uma das partes.

Para aprofundar o entendimento do assunto, cita-se a definição do doutrinador Hely Lopes Meirelles: “*o reajustamento contratual de preços e de tarifas é medida convencionada entre as partes contratantes para evitar que, em razão das elevações do mercado, da desvalorização da moeda ou do aumento geral de salários no período de execução do contrato administrativo, venha a romper-se o equilíbrio financeiro do ajuste*”.

Ainda, para regular a forma deste reajuste, foi criada a Lei Federal nº 10.192/2001, a qual disciplinou o acordo:

“Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.”

Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.”

Por isso, objetivando o atendimento à prática acima exposta, no Contrato nº 66/SES/11, firmado entre a PMSP e o Consórcio SP-Luz, foi previsto o reajustamento por meio da

Cláusula Quinta - Dos preços e Dos Reajustamentos do referido Contrato, de modo que o índice para reajustamento de mão de obra e materiais ficou a cargo da Secretaria de Finanças da PMSP (atual Secretaria Municipal da Fazenda).

Tal reajustamento foi praticado entre 2011 e 2017, resultando, ao longo dos anos, nos seguintes índices acumulados: 49,4218% para Mão de Obra e 48,3391% para Materiais:

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E OBRAS - SMSO
DEPARTAMENTO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - ILUME
DIVISÃO DE MANUTENÇÃO E CONTROLE DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA - ILUME 3
 grupamento de Controle da Iluminação Pública - Ilume-32 - Ilume-3 - ILUME - SES - PMSP

2017-0.038.790-8

na Moreira C. Peixoto Faustin.
 Presidente da Gestão de Políticas Públicas.
 RF. 509.511.0.01

65 Contrato 66/SES/2011 Referência: **FEVEREIRO / 2017**

1 a 28 / FEV / 2017 **LED** Empresa: **ALUMINI ENG. S/A**

Desconto/LED **49,4218%** Índice de Reajuste Mão de Obra
 48,3391% Índice de Reajuste Material

Imagem 06: Exemplo de medição realizada em 2017 onde se observa os índices acumulados

Destaca-se que tais índices foram aplicados durante toda a execução contratual, sempre de maneira acumulada, ou seja, somando-se os índices de ano a ano, e tal reajuste foi aplicado inclusive para a instalação de pelo menos 87.000 Luminárias de LED, as quais, conforme documento abaixo, só tiveram pesquisa de preço realizada no final de 2014 e, portanto, já possuíam o seu preço de acordo com o preço de mercado:

MEMO ILUMINACAO 009/2014
 Orçamento de Referência - Projeto MATERIAL - RESUMO GERAL

Item	Descrição	Unidade	Quantidade	VALORES EM R\$ / Po - JANEIRO/2011	
				Custo Unitário (R\$)	Custo Total (R\$)
1	SUPORTE SIMPLES COM BRAÇO DE 2 METROS DE PROJEÇÃO PARA 1 LUMINÁRIA	ps	163	363,71	59.284,73
2	SUPORTE 2x18 (180°) COM BRAÇO DE 2 METROS DE PROJEÇÃO PARA 2 LUMINÁRIAS	ps	11	536,04	5.896,44
3	SUPORTE 2+0 COM BRAÇO DE 2 METROS DE PROJEÇÃO PARA 2 LUMINÁRIAS	ps	653	579,95	378.707,35
4	SUPORTE 2+2 (180°) COM BRAÇO DE 3 METROS DE PROJEÇÃO PARA 4 LUMINÁRIAS	ps	399	1.142,33	455.789,67
5	CABO DE COBRE ISOLAÇÃO PVC 0,6/1KV PP 3x2,5mm² (FFT)	m	100.623	2,60	261.619,80
6	LUMINÁRIA LED DE (45 - 54 W) 50 W - EFICIÊNCIA > 90 lm/W - DISTRIBUIÇÃO LUMINOSA TIPO II, MÉDIO "CUT-OFF", COM TOMADA PADRÃO ANSI C 136.41 DE 7 CONTATOS	ps	175	883,73	154.652,75
7	LUMINÁRIA LED DE (67 - 80 W) 80 W - EFICIÊNCIA > 90 lm/W - DISTRIBUIÇÃO LUMINOSA TIPO II, MÉDIO "CUT-OFF", COM TOMADA PADRÃO ANSI C 136.41 DE 7 CONTATOS	ps	96	1.196,75	114.888,00
8	LUMINÁRIA LED DE (119 - 143 W) 120 W - EFICIÊNCIA > 90 lm/W - DISTRIBUIÇÃO LUMINOSA TIPO II, MÉDIO "CUT-OFF", COM TOMADA PADRÃO ANSI C 136.41 DE 7 CONTATOS	ps	216	1.600,42	345.690,72
9	LUMINÁRIA LED DE (144 - 173 W) 160 W - EFICIÊNCIA > 90 lm/W - DISTRIBUIÇÃO LUMINOSA TIPO II, MÉDIO "CUT-OFF", COM TOMADA PADRÃO ANSI C 136.41 DE 7 CONTATOS	ps	942	1.764,41	1.662.074,22
10	LUMINÁRIA LED DE (174 - 209 W) 200 W - EFICIÊNCIA > 90 lm/W - DISTRIBUIÇÃO LUMINOSA TIPO II, MÉDIO "CUT-OFF", COM TOMADA PADRÃO ANSI C 136.41 DE 7 CONTATOS	ps	96	2.123,91	203.895,36
11	LUMINÁRIA LED DE (210 - 252 W) 240 W - EFICIÊNCIA > 90 lm/W - DISTRIBUIÇÃO LUMINOSA TIPO II, MÉDIO "CUT-OFF", COM TOMADA PADRÃO ANSI C 136.41 DE 7 CONTATOS	ps	628	2.078,54	1.305.323,12
12	LUMINÁRIA LED DE (253 - 304 W) 280 W - EFICIÊNCIA > 90 lm/W - DISTRIBUIÇÃO LUMINOSA TIPO II, MÉDIO "CUT-OFF", COM TOMADA PADRÃO ANSI C 136.41 DE 7 CONTATOS	ps	2.453	2.824,97	6.929.651,41
13	LUMINÁRIA LED DE (305 - 366 W) 320 W - EFICIÊNCIA > 90 lm/W - DISTRIBUIÇÃO LUMINOSA TIPO II, MÉDIO "CUT-OFF", COM TOMADA PADRÃO ANSI C 136.41 DE 7 CONTATOS	ps	147	3.929,45	577.629,15
14	PROJETOR LED DE (81 A 97 W) 90 W - EFICIÊNCIA > 90 lm/W, COM TOMADA PADRÃO ANSI C 136.41 DE 7 CONTATOS E SUPORTE PARA FIXAR EM PAREDE/FACHADA/TETO	ps	227	1.040,66	236.229,82
15	PROJETOR LED DE (98 A 119 W) 100 W - EFICIÊNCIA > 90 lm/W, COM TOMADA PADRÃO ANSI C 136.41 DE 7 CONTATOS E SUPORTE PARA FIXAR EM PAREDE/FACHADA/TETO	ps	4	1.173,37	4.693,48
Total					12.698.026,02

Imagem 07: Preço de Referência LED, constante no Processo, Fl. 7.233, Volume 021.

A realização de reajuste nas luminárias de LED, assim como em outros materiais, possivelmente ensejou no pagamento do preço de preço superior ao Pesquisado. Por exemplo, se considerarmos o preço médio da Luminária Led, R\$ 1.300,00, e o multiplicarmos pelo reajuste contratual acumulado em 2016 (36,8397%), acrescentando-se o BDI (36,06%), o preço final da luminária seria:

$$(I) \quad R\$ 1.300,00 \times 1,368397 \times 1,3606 = R\$ 2.402,39 \text{ já incluso o BDI}$$


Agora, se consideramos que o Preço da LED já estava condizente com o mercado, conforme preços praticados na Licitação da PPP da Iluminação que ocorreu à época (conforme documento abaixo) e que o BDI para materiais deveria ter reduzido, pelo menos no que se refere à incidência do ISS (de 36,84% para 29,01%):

$$(II) \quad R\$ 1.300,00 \times 1,2901 = R\$ 1.677,13$$

Dessa forma, resultaria em uma diferença de R\$ 725,26 reais à superior, que quando multiplicada pela quantidade de LED aproximadamente instalada na época (87.000), resulta em um possível prejuízo de:

$$(III) \quad R\$ 725,26 \times 87.000 = R\$ 63.184.620,00$$

Conforme acima informado, apresenta-se abaixo o preço da LED pesquisado pela ILUME constante do Processo Administrativo nº 2015-0.097.424-9, folha 3.925:

3925
2015 - 0.097.424-9
CÓPIA Janito Muniz Rodrigues
Auxiliar de Gabinete

unitário de investimento de cada luminária utilizado na PPP, correspondente a R\$ 1.241,78.

Partindo-se do patamar de R\$ 1.241,78, por ponto, no primeiro ano da concessão, com a redução esperada anual de 2%, até o 5º ano (haja vista as expectativas de barateamento da tecnologia LED, na direção do que foi apontado pelos consultores do BID)¹³, alcança-se o resultado a seguir:

Tabela 23: Preço da Luminária LED nos 5 primeiros anos da PPP

Ano de Concessão	Preço Luminária LED (R\$)
1	1.241,78
2	1.216,95
3	1.192,61
4	1.168,76
5	1.145,38

b.2) Premissas técnicas para estabelecer o preço dos Outros Materiais

Imagem 08 – Preço da LED pesquisado pela ILUME para a PPP.

Desse modo, sugere-se que foram pagos valores superiores aos de mercado ao Consórcio SP-Luz, desrespeitando-se o equilíbrio financeiro e ensejando em consequente prejuízo para a Administração Pública. Salienta-se que tal ação não pode ser entendida como lucro a maior para empresa, pois, conforme entendimento da Lei Federal nº 8.666/1993, o direito garantido ao licitante foi a manutenção do seu lucro presumido no Certame (8%), sendo que, quando os valores praticados no mercado

impossibilitam sua manutenção, utiliza-se a ferramenta de reequilíbrio econômico-financeiro.

Por isso, diante da falha acima exposta, a qual resultou em prejuízo para a Administração de R\$ 63 milhões, sugere-se a adoção de outro modelo de garantia de manutenção do equilíbrio financeiro contratual, objetivando o correto reequilíbrio financeiro dos futuros contratos: a repactuação.

A repactuação, diferentemente do reajuste, o qual assegura a manutenção do preço pela aplicação de índices oficiais, realiza a adequação dos preços dos insumos envolvidos na execução do objeto, fundamentando-se na composição analítica da variação dos preços dos insumos ou da mão-de-obra utilizada no contrato.

Com a repactuação pretende-se inibir o reajuste dos valores praticados nos contratos por conta de variações inflacionárias que nem sempre refletem a elevação exata dos componentes dos custos do contrato. A repactuação deve ser a modalidade de reajuste prevista sempre que for possível identificar a variação nominal dos custos do contrato administrativo para a prestação de serviço contínuo, que é o caso sob exame.

Por exemplo, nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, é possível repactuar o contrato baseando-se na apresentação de planilha de preços que contempla os reajustes decorrentes das atualizações de Convenções Coletivas de Trabalho.

Sendo assim, considerando-se a possível inadequação nos preços efetivamente cobrados da Administração Municipal pelas Luminárias LED, devido à inoportuna e indevida aplicação de reajuste e à incidência de BDI incompatível com o preconizado, sugere-se que pode ter ocorrido prejuízo para o Erário Municipal.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: Conforme manifestação da unidade, por meio de SEI nº 6067.2018/0012806-3, Encaminhamento SMSUB/ILUME/AJ nº 0124192200, de 9 de novembro de 2018:

“A metodologia adotada para a contratação aqui debeatada seguiu apenas os critérios estabelecidos no instrumento contratual, ou seja, a forma de a reajuste utilizada durante toda a execução do Contrato nº 066/SES/2011 foi pautada na Cláusula Quinta – Dos preços e Dos reajustes, sendo que referida cláusula já foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas, como já mencionado na Introdução desta peça. Portanto, qualquer afirmação contrária após o encerramento da contratação daria margem à discussão acerca do famigerado desequilíbrio contratual. Merece destaque o fato de que todas as informações relacionadas aos reajustes necessários e realizados durante a execução do Contrato, como aplicação de índices e forma, acumulada, sempre acompanharam as Portarias e determinações impostas pela Secretaria de Finanças do Município.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado pela unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado pela unidade.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Conforme elencado acima, o posicionamento adotado pela ILUME foi que os reajustes feitos, os quais resultaram na adoção de valores acima aos praticados no mercado, seguiram a Cláusula Quinta do Contrato. Contudo, o Departamento não se atentou a responder o motivo de terem sido aplicados estes reajustes acumulados desde 2011 (quando o Contrato foi celebrado) para as Luminárias em LED, apesar da pesquisa de preço para este material ter sido realizada apenas no final de 2014, e, portanto, o preço adotado já ser o valor de mercado.

Adicionalmente, apesar do índice de reajuste geral, cabia ao Fiscal do Contrato pela ILUME atentar-se sobre a adequação dos preços pagos com relação aos preços de mercado, em consonância com o art. 9º Lei Municipal nº 13.278/2002, a qual dispõe sobre normas específicas em matéria de licitação e contratos administrativos do Município de São Paulo: “o controle e o reajuste dos preços de bens e serviços, considerada sua natureza, será estabelecido mediante ampla pesquisa de mercado”.

Ademais, a Unidade não levou em conta o fato do preço das luminárias LEDs ter apresentado significativa redução ao longo do tempo, fato que foi amplamente debatido e questionado pelo Tribunal de Contas do Município ao longo da licitação da PPP da Iluminação, e que, inclusive, o Departamento afirmou que o valor para aquisição das luminárias reduziria cerca de 2% ao ano durante a vigência da PPP, conforme Imagem 08.

Dessa forma, reitera-se o achado acima, e sugerem-se as seguintes recomendações:

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se que a ILUME levante quais foram os valores pagos, a época, pelas luminárias em LEDs, compare com os valores das pesquisas de preços realizados, na mesma época, para a licitação da PPP e com as pesquisas de preço feitas em 2014 no Contrato nº 066/SES/11 para promover, após o devido processo administrativo e fornecimento do amplo contraditório, o ressarcimento ao erário dos valores pagos à superior para fornecimento das Luminárias LEDs.

RECOMENDAÇÃO 003

Recomenda-se que a Ilume promova a alteração da forma de reajuste dos seus futuros contratos de índice geral de reajuste para repactuação, pois, pelas especificidades dos contratos do Departamento (envolvem materiais de grande custo, com tecnologia de ponta), em geral os materiais adquiridos tendem a sofrer redução de custo ao longo do tempo, diferente do observado no índice geral de reajuste, com abordagem global, que busca custear o aumento de salários ocorridos em convenções coletivas e eventuais insumos usuais na construção civil (cimento, diesel, aço, dentre outros).

RECOMENDAÇÃO 004

Recomenda-se que a Ilume elabore a Curva ABC dos insumos consumidos durante a execução do Contrato nº 066/SES/11 e propague a metodologia utilizada por esta equipe de auditoria para Luminárias LEDs para que, caso constatadas falhas similares, após o amplo contraditório e defesa, sejam promovidos novos ressarcimentos ao erário.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA EM RELAÇÃO AO OFÍCIO Nº411 GD ILUME:

Em análise ao Ofício nº 411 GD ILUME (documento SEI Nº 018477423), a equipe de auditoria verificou que de fato ocorreu o deflacionamento dos valores das luminárias LED que serviram como base para reajuste contratual. Dessa forma, retifica-se a Constatação 002 no sentido de que não houve falha na aplicação de reajuste anual ao Contrato nº 66/SES/2011 no tocante às Luminárias LED. Portanto, tal Constatação não foi considerada no Relatório de Auditoria Final.