



---

**PROCESSO:** 00014552.989.23-8

**RECORRENTE:**

- COMPANHIA DE SANEAMENTO BASICO DO ESTADO DE SAO PAULO - SABESP (CNPJ 43.776.517/0001-80)
  - **ADVOGADO:** MIEIKO SAKO TAKAMURA (OAB/SP 187.939) / JOAO RAFAEL FRANCO LISBOA (OAB/SP 373.862) / GABRIEL GOUVEIA FELIX (OAB/SP 392.259)

**MENCIONADO(A):**

- K M G CONSTRUTORA LTDA (CNPJ 08.250.097/0001-00)

**INTERESSADO(A):**

- JOSE LUIZ SALVADORI LORENZI (CPF \*\*\*.072.128-\*\*)
- ALCEU SEGAMARCHI JUNIOR (CPF \*\*\*.881.868-\*\*)
- EDISON AIROLDI (CPF \*\*\*.664.998-\*\*)
- HELIO NAZARENO PADULA FILHO (CPF \*\*\*.849.338-\*\*)

**ASSUNTO:** Recurso Ordinário

**EXERCÍCIO:** 2019

**RECURSO AÇÃO DO(S):** 00013314.989.20-3, 00022737.989.22-8, 00022740.989.22-3

---

**Excelentíssimo Senhor Conselheiro.**

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo-SABESP em face do v. acórdão proferido pela Colenda Primeira Câmara desta E. Corte que julgou “*irregulares a licitação (Edital Sabesp 03449/18), decorrentes instrumentos de contrato (nº 03449/18) e termos aditivos (1º e 2º), firmados por COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – SABESP e KMG CONSULTORIA E ENGENHARIA EIRELI*” (TC-13314.989.20, evento 105.1).

Em suas razões, a recorrente combate a decisão recorrida sustentando a legalidade dos procedimentos adotados (evento 1.1).

Acórdão publicado no DOE de 26/06/23 (TC-13314.989.20, evento 108).

Recurso interposto em 14/07/23 (evento 1.0).

Vêm os autos com vista ao Ministério Público de Contas.

É o relatório.

Interposta a medida cabível à espécie[1], dentro do prazo legal[2], por parte legítima e com interesse recursal[3], deve ser conhecido o recurso ordinário.

As alegações recursais não esclarecem as irregularidades apontadas nas razões de decidir do v. acórdão recorrido, o qual deve ser mantido por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Vale transcrever os pontos levantados no r. *decisum* ora guerreado:

“A jurisprudência deste Tribunal (<sup>9</sup>) não tem admitido uso de unidades genéricas na orçamentação de obras e serviços de engenharia, sobretudo quando executados pelo regime de empreitada por preço unitário, como neste caso.

As razões para aludida compreensão, às quais considero suficientes para reprovação da prática, restam bem externadas por ATJ-Engenharia:

Constata-se que no presente Edital e seus Anexos não constam as composições dos itens da planilha de orçamento estimativo cuja unidade adotada é “GB”, fato que, além de colocar em questão o procedimento adotado para a obtenção dos valores estimados, prejudica a formulação de preços pelas licitantes por impossibilitar a identificação dos insumos que compõem cada item da planilha (valores dos insumos, coeficiente de produtividade, encargos sociais).

Uma vez que os serviços e materiais/equipamentos e respectivas quantidades que compõem a planilha orçamentária teriam tido por fonte o projeto executivo e em sendo o regime de execução Empreitada por Preço Unitário, não se justifica que tais quantitativos de serviços e materiais/equipamentos não sejam divulgados e que seja atribuído às licitantes o ônus e a responsabilidade de confirmar nos desenhos de projeto as quantidades necessárias, para subsidiar a formulação de suas propostas.

Há que ser ressaltado que, conforme informado na justificativa para a contratação, o procedimento licitatório foi elaborado

com base no Projeto Executivo, o que pressupõe haver disponibilidade de toda a documentação técnica detalhada necessária à execução dos serviços pela Contratada, sendo inclusive incongruente a previsão de que, entre outros, o Fornecimento de Equipamentos e Materiais sejam medidos e pagos por preço global conforme previsto, por exemplo, para a execução das obras civis (Nº Preço 401730, 401739, 401742 e 401744), quando o regime de execução é o de Empreitada por Preço Unitário.

Conforme aponta Fiscalização, aludido procedimento descumpre os artigos 31, § 2º, e 34, da Lei das Estatais<sup>(10)</sup>.

Também descumpre o diploma legal a ausência de Matriz de Riscos no instrumento de contrato, ferramenta de gerenciamento que repercute diretamente na celebração de Termos Aditivos e que, consoante estabelece o artigo 69, inciso X<sup>(11)</sup>. Estas previsões, há registrar, não são totalmente supridas por cláusula de responsabilidade das partes constantes do contrato em exame e, nem mesmo, restritas a certos tipos de ajuste.

De se destacar, ademais, que a ausência de Matriz de Risco em editais e contratos da Origem já constituiu tema de análise (e desaprovação) em sede de exame prévio de edital, nos autos dos TCs-005786/989/22 e 005831/989/22 e, também, TCs-005327/989/22 e 005339/989/22 (Pleno, Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini, sessão de 13 de abril de 2022).

Por fim, reprovável a ausência de cronograma físico-financeiro, circunstância já rechaçada por esta Colenda Câmara no exame do TC-021393/989/17, em sessão de 07 de julho de 2022, sob Relatoria do eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, mantida pelo Egrégio Plenário em sessão de 10 de maio de 2023, Relator Conselheiro Substituto Márcio Martins de Camargo, de cuja ementa se extrai o seguinte enunciado de interesse:

“Em licitações voltadas à contratação de serviços de engenharia, o cronograma físico-financeiro que acompanha o edital deverá oferecer parâmetros de acompanhamento das metas intermediárias que permitam a apuração do progresso mensal dos trabalhos e resguardem a isonomia entre os licitantes, posto que inviável o confronto de propostas que customizam a concertação de insumos, prazos e tarefas ao arbítrio da empresa interessada no páreo.”

Já os Termos Aditivos (1º e 2º) estão irremediavelmente contaminados pela incorreção da licitação e do contrato, dada incidência do princípio da acessoriedade.” (TC-13314.989.20, evento 100.3 – notas de rodapé não transcritas).

Assim, as falhas envolvendo a utilização de unidades genéricas de medida em orçamentos e a ausência de matriz de risco e de cronograma físico-financeiro não foram suficientemente justificadas pela Origem, pelo que o decreto de irregularidade se impõe.

De fato, observa-se que a Sabesp elaborou orçamento (evento 1.6) sem especificar, em diversos itens, os custos unitários dos insumos utilizados, o que contraria a legislação.

Com efeito, não há na planilha a demonstração da composição de preços, com indicação dos quantitativos de serviços e fornecimentos e tampouco orçamento detalhado que indique a composição de todos os custos unitários.

Pelo contrário, o orçamento apresentado pela Sabesp contém série de itens globais, com utilização de unidades genéricas (GB e mês), impossibilitando a identificação clara de como os preços foram formados, sem apontar os valores dos insumos, do coeficiente de produtividade e de consumo e dos encargos sociais incidentes, desviando-se, assim, dos comandos do art. 31, §2º, 34 e 42, VIII, da Lei nº 13.303/16.

Esta E. Corte já reprovou essa sistemática de elaboração de orçamentos no Recurso Ordinário albergado pelo TC-23815.989.22 (Sabesp X Consórcio TCSS), julgado pelo Plenário desta Corte em sessão de 17/05/23, tendo como recorrente a própria Sabesp, o qual confirmou a decisão desta Colenda 1ª Câmara proferida em 31/10/22 no TC-22226.989.19 (DO de 19/11/22), no sentido da irregularidade da utilização de orçamento com itens representados por unidades genéricas. Confirmam-se os votos a respeito da matéria:

TC-22226.989.19 (1ª Câmara, Relator Conselheiro Dimas Ramalho, julgado em sessão de 31/10/22):

“Inafastável a irregularidade relativa à utilização de orçamento com itens com unidades genéricas. Isso porque, conforme bem colocado pela digna Fiscalização, o uso destes itens de serviços impossibilita identificar com clareza como foram formados seus preços dos insumos (materiais, equipamentos, mão de obra), coeficientes de produtividade, de consumo e encargos sociais, estando, assim, em desacordo com o artigo 42, VIII, da Lei nº 13.303/16 e com a jurisprudência desta E. Corte de Contas.

A propósito, a utilização de unidade de medida genérica nos orçamentos de obras já foi há muito condenada pelo TCU,

conforme entendimento pacificado na Súmula 258 e em diversos julgados posteriores, dos quais trago trecho de interesse do Acórdão Plenário 1839/2007, que bem ilustra a impropriedade em exame:

O estabelecimento de unidades genéricas de quantitativos impede a formação de juízo crítico sobre a adequação do preço estimado, constituindo fator danoso não somente ao controle quanto à economicidade do certame, mas também à competitividade e amplo acesso aos licitantes de todas as características do objeto a ser contratado.

Outrossim, após ser dada a oportunidade, a Companhia não logrou apresentar a composição detalhada dos serviços de seu orçamento, juntamente com os preços unitários dos itens que os compunham, não demonstrando nem justificando como foram obtidos os valores adotados na planilha orçamentária.”

TC-23815.989.22 (Plenário, Relator Conselheiro Substituto Márcio Martins de Camargo, julgado em sessão de 17/05/23):

“Constatou-se, com efeito, duas ocorrências que repercutem negativamente no aspecto econômico-financeiro do negócio, impassíveis de admissão por este Tribunal.

A primeira, a composição de orçamento referencial com itens avaliados em unidades de medida genéricas ou globais, mas que na verdade compreendem diversos serviços, materiais, equipamentos e mão de obra, sem a explicitação decomposta em edital.

Observe-se, a propósito, ocorrência exemplar alçada por Fiscalização:

Como exemplo, temos o item 01040401 – Obras FD PEAD 63 a 110 mm (SPE) – Nova Petrópolis, Código de Preço Sabesp 406105 – Orçado em R\$ 9.807.406,25.

Conforme Regulamentação de Preço, parte integrante do Edital (Evento 1.9 fl. 85), o valor de R\$ 279,50 por metro inclui mobilização, desmobilização e deslocamento de equipe e equipamentos; locação da rede e cadastro; sinalização, inclusive noturna; pesquisa de interferências, inclusive investigação não invasiva de sub solo (GPR – Georadar); elaboração de plano de furo; carga, transporte e descarga dos tubos, peças e equipamentos do almoxarifado da SABESP até o canteiro de obras; manuseio dos tubos, peças e equipamentos desde o canteiro de obras até o local da instalação; levantamento e recomposição do pavimento; controle tecnológico mensal; valas de emboque, intermediárias e desemboque; execução do furo piloto, alargamento do furo, preenchimento com lama estabilizadora e outros serviços para assentamento dos tubos, conexões,

acessórios e equipamentos previstos na rede; fornecimento e instalação dos materiais hidráulicos; execução de solda em PEAD; instalação de hidrantes de coluna, descarga e ventosas; interligações; escavação de cava em qualquer terreno, exceto rocha; ancoragem de tubos e peças, quando necessário; tapume contínuo com iluminação de segurança; passadiços para travessia de pedestres e veículos; carga, transporte a qualquer distância e descarga dos materiais excedentes em bota fora ou depósito; esgotamento; escoramento necessário para profundidade superior a 1,25 m; reaterro compactado com controle de G.C.; envoltória de areia, quando necessário; proteção das flanges enterradas; limpeza e desinfecção da rede instalada, incluindo: disponibilização e posterior remoção de ponto para inserção de cloro na tubulação; acompanhamento dos serviços, auxiliando a SABESP; espera do tempo necessário para desinfecção, designado pela SABESP; instalação e posterior remoção de descarga provisória, em uma das pontas da tubulação a ser desinfetada; teste de estanqueidade; registro fotográfico dos trabalhos executados para compor o relatório de acompanhamento da obra e demais serviços complementares.

Não divulgado o detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para elaboração de propostas, resta descumprido o artigo 42, inciso VIII, da Lei das Estatais.”

Essa falha traz consequências danosas à Administração na medida em que dificulta a elaboração de propostas adequadas por parte dos licitantes, os quais são forçados a apresentar preços por aproximação e sem precisão e inibe a análise da compatibilidade dos preços contratados com os de mercado.

Resta patente a importância do detalhamento dos custos envolvidos. A bem da verdade, a discriminação individualizada dos valores dos insumos homenageia o princípio da publicidade e da transparência da gestão dos recursos, assegurando a verificação da conformidade de cada proposta ofertada à Administração com os preços correntes no mercado, garantindo a efetividade e eficiência do gasto público e culminando na obtenção da proposta mais vantajosa à Administração Pública. Diante da ausência de indicação dos custos individuais por parte dos licitantes a Administração não tem condições de estimar o valor isolado de cada um dos componentes unitários dos serviços (que poderiam ser dissecados em mão-de-obra, equipamentos e materiais) e nem de, futuramente, em eventual variação de custos, negociar de forma efetiva a recomposição da equação econômico-financeira.

Reforce-se que tal prática viola:

i) os arts. 31, §2º e 34 da Lei nº 13.303/16, os quais determinam que “o orçamento de referência do custo global de obras e serviços de engenharia deverá ser obtido a partir de custos unitários de insumos e serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi)” e que se deve conferir “publicidade ao valor estimado do objeto da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas”;

i) o art. 42, VIII, da Lei nº 13.303/16, o qual determina que o projeto básico apresente “elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado” sobre o objeto a ser licitado e que possibilite a “avaliação do custo da obra”, a “definição dos métodos” e a “identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra”, perfazendo, pois, conjunto de dados com o devido detalhamento e com a devida especificação a propiciar a adequada formulação de propostas e a efetiva atuação do controle externo.

Além disso, vale citar a já referida Súmula 258 do Tribunal de Contas da União, *verbis*: “As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicadas mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.”

Em síntese, a utilização de orçamento com itens por unidades genéricas impossibilita aferir a gênese da formação dos preços, afronta o princípio da publicidade, dificulta a elaboração de propostas comerciais adequadas pelos licitantes, impede a avaliação da vantajosidade e economicidade da contratação, embaraça a atuação do controle externo e carrega risco de configuração de ato de gestão antieconômico.

Além disso, não houve a elaboração da matriz de risco, em violação ao art. 69, X, da Lei nº 13.303/16 e tampouco foi estabelecido cronograma físico-financeiro para a execução do objeto contratual, em contrariedade ao art. 42, VIII, “e” da Lei 13.303/16 e à Orientação Técnica IBR-001-2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas de São Paulo opina pelo **conhecimento** do recurso e, no mérito, pelo **não provimento**.

São Paulo, 11 de outubro de 2023.

**THIAGO PINHEIRO LIMA**  
**PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

---

[1] Da decisão final de Conselheiro Julgador Singular ou de Câmara cabe recurso ordinário, conforme art. 56 da LCE 709/93.

[2] 15 dias contados da publicação da decisão no Diário Oficial, conforme art. 57 da LCE 709/93 e Comunicado GP nº 08/2016.

[3] Poderão interpor recurso o interessado no processo, a Procuradoria da Fazenda, o Ministério Público e o terceiro prejudicado, conforme art. 53 da LC 709/93.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 4-W8CN-MNSC-7G4U-F456