



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



EXAME PRÉVIO DE EDITAL
RELATOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO JOSUÉ ROMERO
TRIBUNAL PLENO - SESSÃO DE 03-09-2014 – MUNICIPAL
REFERENDO

=====
Processos: TC-004008.989.14-7
TC-004024.989.14-7
TC-004026.989.14-5
Representantes: JNR Iluminação, Construção Civil e Comércio de
Materiais Ltda.
Osmar Paulino de Araujo
André Luis Moraes
Representada: Prefeitura Municipal de Santos
Assunto: Exame prévio do edital da concorrência nº 13.917/13,
do tipo menor preço, que tem por objeto a *“Contratação de empresa para
execução de serviços de implantação de Gestão completa do sistema de
iluminação pública do Município de Santos, incluindo material,
equipamentos e mão de obra”*.
Responsável: Paulo Alexandre Barbosa (Prefeito)
Subscritora do Edital: Mariana Forti Zarif Cavaleiro (Chefe do
Departamento de Licitações e Suprimentos)
Advogado no e-Tcesp: Giuliano Candellero Picchi (OAB/SP nº 166.536)
Valor estimado: R\$ 25.328.089,55.
=====

**Peço ao E. Plenário, nos termos do artigo
221, parágrafo único, do Regimento
Interno, seja referendado o despacho
proferido pelo e. Conselheiro SIDNEY
ESTANISLAU BERALDO no pedido de
exame prévio do edital em epígrafe.**

Sala das Sessões, 03 de setembro de 2014.

JOSUÉ ROMERO
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



1. **JNR ILUMINAÇÃO, CONSTRUÇÃO CIVIL E COMÉRCIO DE MATERIAIS LTDA, OSMAR PAULINO DE ARAUJO e ANDRÉ LUIS MORAES** formulam, com fundamento no artigo 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, representações que visam ao exame prévio do edital da concorrência nº 13.917/13, deflagrado pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS**, cujo objeto é “*contratação de empresa para execução de serviços de implantação de Gestão completa do sistema de iluminação pública do Município de Santos, incluindo material, equipamentos e mão de obra*”.

2. **JNR ILUMINAÇÃO, CONSTRUÇÃO CIVIL E COMÉRCIO DE MATERIAIS LTDA** insurge-se contra as seguintes disposições do edital:

a) Item 9.1¹ - adoção do critério de julgamento por menor preço total, em razão da aglutinação indevida de vários serviços e obras em um único objeto²; e

b) item 6.1.4.2, “e”³ – a exigência, para fins de qualificação técnico-profissional, de experiência em execução de projeto de iluminação de energia alternativa não consta da Planilha de Valores de Serviços e nem tem relevância para a comprovação da qualificação técnica profissional.

¹ “9.1. As propostas serão classificadas em ordem crescente a partir daquela que, de acordo com todas as exigências deste edital oferecer o **menor preço total**, observadas as especificações do objeto, a vista do que dispõe o artigo 45, I, da Lei nº 8.666/93.”

² **ANEXO V**
PLANILHA DE SERVIÇOS E PREÇOS

PLANILHA GERAL MÉDIA SERVIÇOS E PREÇOS					
PLANILHA GERAL MÉDIA SERVIÇOS E PREÇOS GESTÃO COMPLETA DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DE SANTOS			PRAZO: 24 MESES		JUNHO/2014
ITEM	SERVIÇOS	UNID.	QUANT.	PREÇO MÉDIO VALOR TOTAL (R\$)	
1	OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E GERENCIAMENTO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA.	VB	1	9.063.620,31	
2	MODERNIZAÇÃO E EXPANSÃO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA.	VB	1	14.241.429,65	
3	SERVIÇOS E OBRAS DE ILUMINAÇÃO ESPECIAL	VB	1	2.023.039,59	
TOTAL (24 meses)				25.328.089,55	

³ “6.1.4.2. **Prova de capacitação técnico - profissional**, através de comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, mediante registro na carteira profissional, ficha de empregado ou contrato de trabalho, contrato social ou contrato de natureza civil com trabalhador autônomo, na data prevista para entrega da proposta, profissional(is) de nível superior ou outro(s) devidamente reconhecido(s) pela entidade competente, detentor(es) de atestado(s) de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviços de características semelhantes ao objeto da licitação, que deverão estar acompanhado(s) da(s) certidão(ões) de acervo técnico (CAT) relativa(s) às parcelas de maior relevância e valor significativo desta licitação, a saber:

(...)

e) **execução de projeto de iluminação de energia alternativa.**”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



3. Por sua vez, **OSMAR PAULINO DE ARAUJO** impugna as exigências de capacidade técnica pois, pela leitura conjugada dos itens 1.3, “d”⁴ e 6.1.4.3⁵, *“infe-re que a prova de capacitação técnica deverá corresponder a 100% do objeto licitado, admitindo-se, todavia, o somatório de quantitativos, caso de trate de consórcio”*.

Assim, alega que as empresas licitantes deverão comprovar a integralidade dos quantitativos estabelecidos no Anexo V – Planilha de Serviços e Preços.

Sustenta que *“se evidencia no indigitado dispositivo editalício a manutenção de exigências com grau de especificidade que contraria a decisão proferida nos autos do TC-282/989/14 e 346/989/14”*.

Além disso, afirma que o edital não dispôs sobre o acervo de ativos a serem transmitidos pela Concessionária de Distribuição, conforme estabelecido no artigo 218, § 7º da Resolução 479/12 da ANEEL e recomendado pelo Eminentíssimo Conselheiro Renato Martins Costas nos autos do TC-001031.989.14.

4. **ANDRE LUIS MORAES** queixa-se acerca dos seguintes aspectos:

a) Aglutinação excessiva e indevida do objeto, que engloba serviços de naturezas distintas, como georreferenciamento e elaboração de projetos executivos, o que viola a Constituição Federal e a Lei de licitações, não se destinando a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Anota que o modelo de gestão completa do sistema de iluminação pública corresponde a *“encontrar uma empresa terceirizada para ocupar o lugar da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica”*;

b) Ilegalidade da transferência da gestão completa de iluminação pública, por se tratar de serviço *“de caráter essencial à população, exclusivos do Estado, e que somente podem ser prestados diretamente por ele ou pelo particular sob regime de concessão ou permissão”*;

b) Ausência de projeto básico e executivo, o que compromete o resultado do processo licitatório;

c) Incorreções em alguns dos itens das planilhas de quantidades, estimativas inadequadas, descrição incompleta e sem elementos gráficos (instalação de luminária aberta ou fechada);

⁴ “(...)

d) cada empresa consorciada deverá apresentar a totalidade dos documentos exigidos para habilitação, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, sendo certo que a inabilitação de uma das empresas inabilita o consórcio;”

⁵ “6.1.4.3. Prova de qualificação técnica-operacional, através de atestado(s) emitido(s) em nome da licitante por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, devidamente registrado(s) na(s) entidade(s) profissional(is) competente(s), para comprovar o desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto desta licitação relativa(s) às parcelas de maior relevância, a saber:

- a) execução de manutenção/implantação de sistema de iluminação pública;
- b) execução de manutenção/implantação de sistema de iluminação pública ornamental;
- c) execução de ramal subterrâneo em média e baixa tensão;
- d) elaboração de projeto execução de iluminação de praças ou logradouros públicos;
- e) execução de projeto de iluminação de energia alternativa.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



d) Previsão de serviços que não poderiam ser pagos em separado (lavação de poste, limpeza interna e externa de luminária, manutenção de caixa de passagem), já incluídos no Serviço de Operação e Manutenção no parque de iluminação pública);

e) Omissão acerca do porte dos serviços de elaboração de projeto executivo (3.1.1) e legalizações (3.1.2).

5. Requerem, por essas razões, a suspensão liminar do certame e, ao final, a determinação de alteração do edital para fazer cessar o vício apontado.

6. As representações foram distribuídas por **prevenção**, tendo em conta os autos do TC-000282.989.14-4 e TC-000346.989.14-8, nos quais o E. Plenário, em sessão de 04-06-2014, acolhendo o voto de minha relatoria, considerou parcialmente procedentes as impugnações feitas por Trajeto Engenharia e Comércio Eirelli e Osmar Paulino de Araújo, determinando correções no instrumento convocatório, nos seguintes termos:

- a) reavalie o edital, de forma a segregar o objeto licitado;
- b) reveja o critério de julgamento para serviços de caráter eminentemente intelectual;
- c) adeque à Súmula nº 30 desta Corte as disposições atinentes à qualificação técnica, eliminando itens que apresentem elevado grau de especificidade;
- d) amolde a exigência de capital social mínimo à lei de regência e à jurisprudência deste Tribunal;
- e) elimine do edital a vedação de que os sócios das licitantes tenham cargo eletivo;
- f) reveja a disposição de que a contratada forneça o veículo com que a Prefeitura efetuará a fiscalização dos serviços;
- g) adote as medidas necessárias para que o novo texto do edital venha a ser subscrito pela autoridade superior que represente a Administração.

7. Recordo que incumbe aos Tribunais de Contas, nos termos do artigo 113, § 2º, da Lei n. 8.666/93, o exame prévio do edital de licitação já publicado *“até o dia útil imediatamente anterior à data do recebimento das propostas, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.”*

Resulta daí que a análise de novas impugnações ao mesmo edital, depois daquela primeira ocasião, só seria possível se recaísse sobre itens não contemplados na primeira versão; é dizer, só a novidade substantiva porventura incidente admitiria verberação na mesma via processual.

Essa orientação vai ao encontro do caráter excepcional do controle



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



prévio dos atos da Administração, sujeito, por isso, a interpretação restritiva.

8. No caso, constato que alguns dos aspectos impugnados já constavam da versão anterior do edital, analisada nos autos dos processos TC-282.989.14-4 e 346.989.14-8, não tendo sido questionados naquela oportunidade, operando-se, deste modo, a preclusão de suas pretensões.

Contudo, verifico que a Administração, a despeito de ter retificado o edital, não promoveu adequadamente todas as alterações determinadas pelo v. acórdão mencionado.

É que, ao alterar o edital, modificou o item referente à capacidade técnico-operacional, nele inserindo disposições que remetem à impropriedade já condenada no v. acórdão, quanto à exigência de comprovação de experiência anterior em atividade específica, no caso, iluminação pública⁶, o que viola a Súmula nº 30 desta Corte.

Neste sentido é a decisão Plenária, sessão de 13-11-13, TC-002542.989.13-2, relatora e. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES:

“A despeito disso, as questões por mim suscitadas, relacionadas a certas regras insertas no edital, merecem atenção quando da elaboração de novo edital.

Refiro-me àquelas contidas nos subitens 3.3.2 e 3.3.3, os quais elencam parcelas de maior relevância e que, de fato, denotam afrontam à Súmula nº 30 desta Casa, ao expressarem a necessidade de demonstração de aptidão técnica em atividade específica (iluminação pública).

Muito embora, sobre este aspecto, a Municipalidade defenda que seriam aceitos atestados comprovando experiência anterior no âmbito da iniciativa privada, não pode o instrumento convocatório gerar dúvidas às eventuais interessadas, sob pena de comprometimento da competitividade”.

No mesmo sentido foi o voto proferido pelo e. Substituto de Conselheiro SAMY WURMAN, acolhido por este Plenário em sessão de 19-03-14, nos autos do TC-0008.989.14-7:

⁶ “6.1.4.3. Prova de qualificação técnica-operacional, através de atestado(s) emitido(s) em nome da licitante por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, devidamente registrado(s) na(s) entidade(s) profissional(is) competente(s), para comprovar o desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto desta licitação relativa(s) às parcelas de maior relevância, a saber:

- a) execução de manutenção/implantação de sistema de iluminação pública;
- b) execução de manutenção/implantação de sistema de iluminação pública ornamental;
- c) execução de ramal subterrâneo em média e baixa tensão;
- d) elaboração de projeto execução de iluminação de praças ou logradouros públicos;
- e) execução de projeto de iluminação de energia alternativa.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



“Apesar dessa decisão, a Administração corrigiu apenas a disposição atinente à demonstração de regularidade fiscal, eliminando a necessidade de comprovação de regularidade em tributos imobiliários (alínea 5 do subitem 4.3.6), deixando, entretanto, de proceder a revisão do ato convocatório nos pontos determinados, como a aglutinação indevida no mesmo objeto de serviços e obras; a adoção do critério adjudicatório de menor preço global; a utilização de projeto básico insuficiente e exigência de comprovação de qualificação técnica em atividade específica “iluminação pública”, remanescendo sobre esse último item a ofensa à súmula nº 30 deste Tribunal”.

9. É o quanto basta para concluir, em sede de exame prévio e de cognição não plena, pela ocorrência de possível violação à legalidade e competitividade desejadas, suficiente para a concessão da providência cautelar, a permitir sejam bem esclarecidas, durante a instrução, **todas as questões ora suscitadas.**

Considerando que a entrega das propostas está designada para o **dia 29-08-14, às 09h30min**, acolho a solicitação de exame prévio do edital, determinando, liminarmente, ao Prefeito Municipal que **SUSPENDA** a realização da sessão pública de recebimento dos envelopes e **ABSTENHA-SE DA ADOÇÃO DE QUAISQUER MEDIDAS CORRETIVAS NO EDITAL ATÉ ULTERIOR DELIBERAÇÃO DESTA CORTE.**

10. Notifique-se o Prefeito Municipal para que encaminhe a este Tribunal, em 48 horas, a contar da publicação na imprensa oficial, as razões de defesa que entender pertinentes, acompanhadas do inteiro teor do edital, informações sobre publicações, eventuais esclarecimentos e o destino dado a impugnações ou recursos administrativos que possam ter sido intentados.

Não querendo apresentar o inteiro teor do instrumento convocatório, poderá certificar que o apresentado pela Representante corresponde fielmente à integralidade do edital original, que deverá ser suficiente para o exame previsto no § 2º do artigo 113 da Lei Federal nº 8.666/93.

Advirto que o descumprimento desta determinação sujeitará o responsável, acima identificado, à punição pecuniária prevista no art. 104, III, da Lei Complementar estadual nº 709/93.

Informe-se ainda que, nos termos da Resolução n. 01/2011, a íntegra desta decisão e da inicial poderá ser obtida no **Sistema de Processo Eletrônico** (e-TCESP), na página www.tce.sp.gov.br, mediante cadastramento que é obrigatório.

11. Submetam-se estas medidas, na primeira oportunidade, para referendo do E. Plenário, nos termos do artigo 221, parágrafo único, do Regimento Interno.

Findo o prazo para o exercício do contraditório e da ampla defesa, encaminhem-se os autos para manifestação da Assessoria Técnica, por suas unidades de engenharia e jurídica, Ministério Público de Contas e Secretaria-Diretoria Geral, nos termos do procedimento indicado no artigo 223 do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Ultimada a instrução processual, remetam-se os autos ao E. Plenário.
Transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos eletronicamente.
Publique-se.

GCSEB, 28 de agosto de 2014.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO