



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 02/07/2014 - SECÇÃO MUNICIPAL

EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL

Processos: **1887.989.14-3 e 1897.989.14-1**

Representantes: - Terrabella Construções Ltda., por sua advogada Silvia Denise Cutolo – OAB/SP nº. 104.990

- Wislaldo Queiros de Souza
RG: 23.366.109-8 – SSP/SP
CPF: 138.032.598-60

Representada: Prefeitura Municipal de Paulínia

Prefeito: Edson Moura Júnior

Advogado: Marcelo Palavéri – OAB/SP nº 114.164

Assunto: Representações contra o Edital de Pregão Presencial n. 22/2014 (Edital de Licitação n. 71/2014 – Protocolo Administrativo n. 20730/2013), destinado ao Registro de Preços para execução de serviços de manutenção predial corretiva e preventiva e pequenas intervenções construtivas, em logradouros públicos, compreendendo unidades prediais das Secretarias de Educação, Esportes, Cultura, Saúde, Segurança Pública, Transportes, Promoção Social, Turismo e demais prédios públicos do município de Paulínia.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do Ministério Público de Contas

Em exame as Representações formuladas por Terrabella Construções Ltda. e pelo Senhor Wislaldo Queiros de Souza, contra o Edital de Pregão Presencial n. 22/2014 (Edital de Licitação nº. 71/2014 – Protocolo Administrativo nº. 20730/2013), da Prefeitura Municipal de Paulínia, destinado ao Registro de Preços para execução de serviços de manutenção predial corretiva e preventiva e pequenas intervenções construtivas, em logradouros públicos, compreendendo unidades prediais das Secretarias de Educação, Esportes, Cultura, Saúde, Segurança Pública, Transportes, Promoção Social, Turismo e demais prédios públicos do município de Paulínia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A empresa **Terrabella Construções Ltda.** se insurge contra os seguintes aspectos do procedimento licitatório:

1 – Identidade entre o Edital em questão e Edital de licitação da Prefeitura Municipal de Americana

Aduz que a Prefeitura Municipal de Paulínia segue um padrão uniforme em seus editais, em especial para execução de obras e serviços de engenharia, porém, no caso do Edital em questão, deixou de fazê-lo, seguindo de forma idêntica os padrões da Prefeitura de Americana.

Para demonstrar suas alegações, menciona o conteúdo da folha 27 do Edital, que contém a minuta da Ata de Registro de Preços a ser celebrada, contendo menção ao processo administrativo nº. 31.656/2013, exatamente o número de outro Pregão para registro de preços para execução de serviços de manutenção de prédios e áreas públicas do município de Americana (Pregão Presencial n. 019/2013, publicado pela Prefeitura Municipal de Americana no Diário Oficial do Estado de 04/06/2013).

A seu ver, o fato indica a possibilidade de direcionamento do Certame, e requer apuração por esta Corte.

2 – Restrição de prazo em razão da modalidade escolhida

Critica a adoção do Pregão para a contratação pretendida, por considerar o prazo de 8 dias úteis exíguo e insuficiente para a elaboração de propostas, considerando que a planilha orçamentária conta com 24 laudas, com inúmeros itens a serem cotados, e alcança o valor estimado de R\$ 114.000.000,00.

A seu ver, a licitação em exame constitui procedimento complexo e de valor expressivo e que justificaria a adoção da Concorrência.

Pondera que, no período tão curto de tempo inerente ao Pregão, somente grandes empresas poderão ter condições (pessoal suficiente) para a formulação de propostas, e que diante da extensa planilha orçamentária, certamente o Município não terá como apurar se os preços ofertados estarão de acordo com os de mercado, se serão exequíveis ou não, o que pode conduzir a prejuízos aos cofres públicos.

Garante que uma empresa de engenharia necessita de um razoável prazo, no mínimo 20 dias, para analisar a complexidade de uma planilha extensa e cansativa, compondo seus preços.

Por essa razão, pretende que esta Corte determine a adoção da Concorrência, permitindo-se, com isso, grande aporte de empresas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



interessadas na licitação e para que haja segurança na contratação, podendo se averiguar se as empresas possuem conhecimento na área, se têm capacidade técnica, econômica e financeira e se suas propostas possuem preços coerentes com os bens licitados.

3 – Da exigência de regularidade fiscal perante a Fazenda Estadual

Impugna, igualmente, a previsão do Item 8.1, *f*, do Edital, que exige para fins de habilitação, a apresentação de Certidão Negativa de Tributos Estaduais, o que estaria em desacordo com o artigo 37, XXI, da Constituição Federal e o *caput*, do artigo 29, da Lei n. 8.666/93.

Segundo seu entendimento, a comprovação de regularidade fiscal deve guardar pertinência com a atividade exigida pelos serviços inseridos no Edital, condição que considera inexistir no caso, uma vez que se trata de registro de preços de serviços de engenharia. Neste caso, sustenta que as empresas de engenharia não agem como substitutos tributários, e sim entregam a obra ou reforma por inteiro, não havendo lançamentos distintos de substituição tributária de impostos estaduais.

Pretende, assim, a exclusão da exigência editalícia.

4 – Exigência restritiva de qualificação técnica

Afirma a Representante que a quantidade de restrições no Edital é extensa e excessiva, o que fere os preceitos do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, bem como os artigos 3º e 30, da Lei n. 8.666/93, como se depreende das previsões constantes do Edital, no Item 8.1., alínea *p*:

“(…) *p*) Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação, mediante:

- Comprovação de possuir no seu quadro permanente, na data de apresentação da proposta, profissional(ais) de nível superior detentor(es) de atestado(s) ou certidão(ões) emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, acompanhada(s) do(s) respectivo(s) Certificado(s) de Acervo Técnico (CAT), expedido(s) pelo(s) CREA(s) da(s) região(ões) onde(s) o(s) serviço(s) tenha(m) sido realizado(s) e que comprovem a execução de:

- **Serviços de manutenção ou de pequenas intervenções construtivas em edificações para quaisquer finalidades executados sem a paralisação do funcionamento dos edifícios.**

- Comprovação de possuir no nome da empresa licitante, atestado(s) ou certidão(ões) emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, acompanhada(s) do(s) respectivo(s) Certificado(s) de Acervo Técnico – CAT, expedido(s) pelo(s)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



CREA(s) da(s) região(ões) onde o(s) serviço(s) tenha(m) sido realizado(s) e que comprovem a execução de:

- Serviços de manutenção ou de pequenas intervenções construtivas em edificações para quaisquer finalidades, executados em, no mínimo, 5 (cinco) edificações concomitantes, sem a paralisação do funcionamento dos edifícios.(...)"

Entende que o Edital exige a atuação de empresas de engenharia em obras concomitantes e sem a paralisação do funcionamento dos edifícios, o que demanda um esforço muito grande das empresas, havendo favorecimento a esta ou aquela empresa e profissional.

Afirma que a capacidade técnica exigida é extremamente específica, contrariando os artigos 3º da Lei n. 8.666/93 e 37, XXI, da Constituição Federal, e as Súmulas 30 e 24 deste Tribunal.

5 – Dos itens restritivos na planilha orçamentária

Além das restrições demonstradas, a Representante questiona a inclusão, na planilha orçamentária, de serviços e fornecimentos estranhos aos de engenharia, indicando restrição à disputa, a exemplo da previsão de 7.200 extintores de incêndio, cujas quantidades também considera desarrazoadas, devendo ser desmembrado do objeto para ser contratado por meio de procedimento próprio.

Outro exemplo é a previsão, na planilha orçamentária, da contratação de 20.100 horas de auxiliar de laboratório e de laboratorista, profissionais estranhos ao ramo da engenharia civil e que também devem ser desmembrados.

6 – Da defasagem da planilha orçamentária em razão da Lei Federal nº. 12.844/2013

Afirma que a planilha orçamentária do Certame apresenta imensa defasagem, pois é datada de julho de 2013, ou seja, mais de 9 meses atrás, ferindo a jurisprudência deste Tribunal.

Sustenta que a nova tabela da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE está em vigor desde janeiro de 2014, de forma que para os itens que a adotaram, necessária a atualização, inclusive quanto à desoneração da folha de pagamento, aprimorada pela Lei Federal n. 12.844/2013.

Defende que a manutenção da tabela constante do Edital ensejará prejuízos aos cofres públicos, uma vez que, com a desoneração dos salários, a tabela FDE de janeiro de 2014 possui valores inferiores à de junho de 2013.

7 – Do memorial descritivo vago e impreciso



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Sustenta a Representante que o Memorial descritivo apresentado pela Prefeitura de Paulínia não indica de forma clara as definições e métodos de execução, informações fundamentais para a correta formulação de propostas, especialmente diante do valor envolvido na licitação.

Com essas considerações, requer a suspensão liminar do procedimento licitatório e a procedência da Representação.

Por sua vez, o Representante, **Sr. Wislaldo Queiros de Souza**, critica a aglutinação no objeto do Certame de serviços de engenharia de obras novas e manutenção em próprios e logradouros públicos, bem como a inadequação da modalidade licitatória eleita.

Aduz que, ao aglutinar serviços de engenharia de obras novas e reformas em quantitativos inimagináveis a serem realizados no município, impõe que as licitantes ofertem proposta sobre o quantitativo total, dificultando a confecção de propostas por parte das licitantes, restringindo drasticamente a disputa, com afronta ao artigo 3º, §1º, I, da Lei nº. 8.666/93.

A seu entender, a especificação do objeto deve traduzir a real necessidade da Administração, com todas as características indispensáveis, especialmente com a aquisição de serviços e materiais a partir de contratações por itens ou lotes, afastando-se as características irrelevantes e desnecessárias, que restringem a competição.

No caso em exame, afirma que a Administração não atendeu as determinações legais, especialmente por indicar quantitativo que ultrapassa qualquer senso de realidade, obrigando o oferecimento de proposta sobre o montante global da licitação.

Sustenta que, em que pese a permissão de participação de empresas reunidas em consórcio, o objeto restringe a competitividade, elencando, a título de exemplo, o rol de atividades e fornecimentos que considera desarrazoados:

- “(…) 1. 15.02.000/15.03.000/15.04.000/15.80.000 Tinta látex/esmalte/tinta óleo - 1.250.000 m² (equivalente a 6.000 casas populares de 60m²)
2. 01.03.005 - Transporte por caminhão - 126.000 km (equivalente a três voltas em toma da terra)
3. 02.02.000 - Estacas e tubulações - 358.000 m³
4. 02.05.000 - Concreto Dosado e lançado - 35.250 m³
5. 03.03.000 - Laje pré-fabricada - 132.000 m² (equivalente a 6.000 casas populares de 60m²)
6. 05.01.000/05.80.000i06.02.000-Portas - 12.750 unidades
7. 07.03.000-Telhas -337.000 m²



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



8. 05.04.000 - Quadro negro/quadros de aviso - 30.750 un
9. 35.03.51 - Topógrafo - 12.000/h (em 8h diárias, seriam 6 anos trabalhados)
10. 10111 - Carpinteiro - 158.000/h
11. 16.18.000 - Placas de sinalização - 23.000
12. 16.03.000 - Árvores - 400.000un.
13. 08.08.000 - Extintores de incêndio - 8.550
14. 16.06.083 - Locação mensal de veículo comercial tipo perua - 150 veículos (a frota da guarda municipal é de aproximadamente 40 viaturas alugadas ao preço médio de R\$ 4.000,00)
15. 01.02.002 - Corte com retirada por caminhão nos primeiros 100 m - 45.000,00 m³
16. 01.02.003 - Aterro com transporte por caminhão nos primeiros 100 m - 45.000,00 m³(...)"

Pondera que os quantitativos mencionados não se coadunam com o porte do município, com área de 141,72 km² e aproximadamente 84.512 habitantes, segundo dados do IBGE.

Ademais, considera inadequada a utilização do Pregão para o objeto em disputa, vez que muitos dos serviços ali descritos não se enquadram no conceito de serviços comuns, como se decidiu no processo TC-40620/026/07.

Assim, conclui que o Edital está em desacordo com as disposições legais, incorrendo em manifesta restrição à competitividade, razão pela qual requer se determine a suspensão da licitação com a determinação de alterações e adequações.

Examinando os termos das presentes Representações, pude visualizar disposições editalícias que, ao menos em tese, contrariam a legislação de regência e a jurisprudência deste Tribunal.

Além dos apontamentos constantes das petições iniciais, no que diz respeito à qualificação técnica, observei potencial contrariedade à Súmula 23 deste Tribunal, no tocante à exigência, para fins de qualificação técnico-profissional, de apresentação de atestados emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, vez que, para esse fim, a prova de experiência se aperfeiçoa com a apresentação da Certidão de Acervo Técnico.

Observei, outrossim, que o valor estimado constante da Planilha Orçamentária - Anexo I (R\$ 1.769.330,20) diverge daquele mencionado no Item 11.11 do Edital (R\$ 114.000.000,00), questão que, de igual modo, merece esclarecimentos.

Por esses motivos, e considerando que o Certame impugnado tinha abertura marcada para 9h do dia 23/04/2014, com fundamento no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



parágrafo único do artigo 221 de nosso Regimento Interno, determinei a expedição de ofício à autoridade responsável pelo procedimento, requisitando-lhe cópia completa do edital, a ser remetida a esta Corte, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

Facultei-lhe, ainda, no mesmo prazo, o oferecimento de esclarecimentos quanto aos pontos de impropriedade tratados nas iniciais e sobre os aspectos por mim suscitados.

No interesse da lisura do certame e, considerando que este Tribunal poderá decidir pela alteração do ato convocatório, determinei-lhe a suspensão do Certame até apreciação final da matéria.

Em resposta a Prefeitura de Paulínia fez juntar aos autos a documentação solicitada, acompanhada de suas justificativas, que iniciam por esclarecer os apontamentos aduzidos pela empresa Terrabella, afirmando que pela falta de experiência em contratações da espécie, a municipalidade procurou obter modelos de edital na Internet, qualificando, assim, como mera falha formal, a menção do número do processo administrativo do Município de Americana no edital em exame, o que não autoriza a conclusão de direcionamento do certame.

No tocante à modalidade licitatória adotada, observa que nem a representante e nenhum outro interessado manifestou interesse de que houvesse adiamento do certame, o que poderia ser providenciado sem maiores dificuldades pelo Município, independente do interesse em obter os serviços o mais rápido possível.

E bem assim, passa a desenvolver argumentação sobre a utilização do Pregão para registro de preços, aduzindo que os serviços pretendidos são simples, não apresentando qualquer complexidade, de forma que as atividades de engenharia na situação presente podem ser qualificadas como “*comuns*”, alegações que se amparam em precedentes jurisprudenciais desta Corte que colaciona.

Rechaça, de outra parte, a alegação de que o rito exíguo do pregão impediria que a Administração tivesse condições de verificar se os preços correspondem à realidade de mercado, porquanto a Planilha Orçamentária utilizada foi baseada nas tabelas da FDE e do DER, que são oficiais e reconhecidas no Estado, enfatizando que os preços registrados serão monitorados nos termos constantes do edital.

Sobre a exigência de comprovação de regularidade fiscal perante a Fazenda Estadual, sustenta que as disposições do artigo 29 da Lei de Licitações permitem a requisição de prova de quitação de tributos nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal), não existindo impedimento para a regra estabelecida no ato convocatório, de modo que, não sendo o licitante contribuinte de tributos estaduais, bastava comprovação ou declaração nesse sentido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Quanto à alegação de que o edital exige comprovação de experiência anterior em obras concomitantes em 05 (cinco) edifícios e sem a paralisação do funcionamento destes, explica que a qualificação técnica solicitada é condizente com os quantitativos de contratação pretendidos, que totalizam intervenções de reparos e manutenção em 152 prédios pelo período de 12 meses, que é o prazo de vigência da ata, ou seja, aproximadamente 13 prédios por mês, sendo certo que para a qualificação técnica profissional não foram exigidos quaisquer quantitativos.

Ressalta, ainda, a natureza dos serviços licitados, que não se destinam a edificação de obra nova ou modificação substancial de edificação já existente, caracterizando, pois, a possibilidade da utilização do Pregão, conforme julgado que menciona, destacando que esta Corte, em ocasiões pretéritas, considerou regular o modelo adotado.

Prossegue argumentando que o objetivo da contratação e dos requisitos exigidos no instrumento é permitir que uma mesma empresa possa executar serviços distintos em um determinado edifício em funcionamento (reparo de reboco, contenção de vazamentos, pintura, etc), sem que seja necessário contratar várias empresas para isso, não havendo a complexidade mencionada pela representante.

Ainda a esse respeito, esclarece que os quantitativos definidos na Planilha decorreram de levantamento “in loco” nos próprios municipais, e que os serviços de substituição de extintores não são estranhos à atividade de manutenção de edifícios.

No que concerne à defasagem da data base da Planilha, afirma que o orçamento foi elaborado no final de 2013, a partir de Tabelas da FDE e do DER de julho daquele ano, únicas disponíveis para consulta quando da elaboração do instrumento, observando inexistir qualquer prejuízo à municipalidade, em razão do edital prever que as propostas financeiras das licitantes devem se referir a data de sua apresentação.

Com relação ao memorial descritivo, afirma que todos os serviços nele constantes estão referenciados na Planilha Orçamentária, a qual, como foi dito, tomou por base tabelas do DER e FDE, sendo possível conferir nestas todas as descrições e métodos de execução dos serviços.

Sobre os questionamentos do Sr. Wislaldo Queiroz de Souza, afirma que não foram incluídos no objeto serviços que não sejam afetos a área de manutenção de próprios públicos, e que os quantitativos impugnados por esse representante são meramente estimativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



E bem assim, remete considerações à argumentação já aduzida para desconsiderar a afirmação de aglutinação indevida de serviços em um mesmo objeto.

De igual forma, tendo em conta os esclarecimentos prestados em relação a segunda representação, rebata a crítica quanto a utilização da modalidade de Pregão.

Com relação aos aspectos abordados no Despacho inicial que recebeu a matéria, afirma que não houve violação à Súmula nº 23 desta Corte, uma vez que, nos termos da legislação do CONFEA que menciona, a mera apresentação da CAT – Certidão de Acervo Técnico, desacompanhada de atestados, não dá suporte para que seja demonstrada a qualificação exigida, porquanto dela não constam a totalidade dos serviços executados, o que só é possível de ser conferido com a apresentação dos respectivos atestados.

Nessa perspectiva, entende que a interpretação da legislação do CONFEA buscou assegurar que o profissional responsável técnico possui a qualificação adequada para o objeto pretendido.

Finalmente, sobre a divergência de valores da soma da planilha orçamentária e aquele previsto no subitem 11.11. do edital, esclarece que na referida planilha constam apenas os preços unitários de cada um dos serviços, para facilitar a classificação das propostas, havendo a possibilidade que seja executados mais quantitativos de cada um desses até o limite de R\$114.000.000,00, que é a somatória dos recursos orçamentários disponíveis.

Conclui requerendo que, após analisadas as justificativas apresentadas, seja deferido o prosseguimento do certame, com designação de nova data para a sessão pública, sendo improcedentes as representações intentadas.

Analisando os aspectos técnicos da matéria relacionados à engenharia, a correspondente assessoria de ATJ entende que são procedentes as Representações intentadas, por considerar que os serviços licitados constituem atividade de engenharia, que não seriam passíveis de serem licitados pelo sistema de registro de preços, de sorte que *“as Planilhas Orçamentárias constantes no Edital somam mais de 1000 itens de serviços, todos eles identificáveis como serviços de engenharia, a serem executados em 152 edificações (próprios municipais) listados na Relação de Imóveis, sem nenhuma indicação de quais itens e em qual quantidade, serão aplicadas em cada edificação, além do que o “Memorial Descritivo” constante no Edital, traz uma vaga e superficial menção a 11 serviços, situação esta que configura a absoluta e notória inexistência de Projeto Básico e indefinição do objeto licitado, lembrando que é citado no Edital que ‘o volume de contratações a ser firmado com o vencedor do presente registro de preços não ultrapassará R\$ 114.000.000,00’, ou seja,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



uma soma vultosa a ser gasta em serviços indeterminados, com uma única empresa contratada”.

A seu ver, existe óbvia restrição à competitividade, porquanto se houvesse elaboração de projeto básico identificando as necessidades específicas de cada uma das 152 edificações, certamente possibilitaria a participação maior de interessados no procedimento resultando em menores preços para a Administração.

O Ministério Público de Contas suscita aspecto que entende inviabilizar a contratação na forma pretendida pela Prefeitura, concernente na inadequação do sistema de registro de preços para a situação vertente e a aglutinação indevida em um único lote de atividades distintas, propondo, assim, seja decretada a nulidade do procedimento contestado.

A seu turno, a SDG também considera imprópria a utilização do registro de preços para o objeto pretendido na licitação em exame, afastando a aplicação eventual de precedentes desta Corte que consideraram tal possibilidade, uma vez que na situação vertente existe complexidade nos serviços licitados, impedindo que sejam caracterizados como de pequena monta ou baixa complexidade, evidenciando a necessidade de um projeto básico antecedente à licitação, vez que o memorial descritivo apresentado pela Prefeitura não indica de forma clara as definições e os métodos de execução.

Também aponta aglutinação indevida de serviços ante a necessidade de que a contratada disponha de caminhões e se responsabilize pela coleta de resíduos decorrentes da execução do objeto, que se revelam atividades de limpeza pública, concepção que também se reflete na qualificação técnica exigida, verificando-se, inclusive, potencial violação à Súmula nº 30 deste Tribunal, pela requisição de experiência anterior em trabalho específico *“execução de serviços sem a paralisação do funcionamento dos edifícios”*.

De outra parte, considera também imprópria a adoção de menor preço unitário total, incompatível com o sistema de registro de preços.

Entretanto, o Sr. Secretário-Diretor Geral observa que a representada não foi instada para esclarecer tais ponderações, tornando-se necessário o acionamento de prazo, nos termos do inciso XIII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

De outra parte, entende que remanescem as impropriedades quanto a utilização de orçamento estimativo defasado, elaborado há mais de 6 (seis) meses; prova de regularidade em tributos estaduais; bem como as incorreções suscitadas no Despacho inicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Com efeito, levando em conta tal posicionamento, assinei novo prazo à Prefeitura para apresentação de esclarecimentos sobre os apontamentos suscitados pelo Ministério Público e Contas e SDG.

Em resposta, a representada encaminhou esclarecimentos nos quais sustenta a possibilidade de adoção do sistema de registro de preços para situação em exame, destacando suas vantagens quanto ao planejamento, agilidade nas aquisições e contratações, simplificando a burocracia administrativa, a desnecessidade da dotação orçamentária para licitar e, especialmente, a eliminação do fracionamento indevido das licitações, sendo consagrado pela doutrina, inclusive para contratação de serviços.

Assim, considera que o questionamento dos órgãos técnicos contraria a doutrina do direito administrativo mais atual, conforme posições que transcreve, observando que o governo federal editou o Decreto 7892/13, permitindo a utilização do referido sistema para contratação de serviços, restando definir quais atividades podem se enquadrar nessa permissão.

No caso específico, informa que a Prefeitura não possui qualquer contrato destinado a manutenção de próprios públicos, procedendo aos reparos necessários de forma descontinuada em regime de urgência, de forma que para solucionar sua demanda, há muito reprimida, estudou as modalidades passíveis de contratação, verificando que o Sistema de Registro de Preços comportaria situação mais adequada para suas necessidades.

Embora a realização de Concorrência Pública pudesse solucionar os problemas em determinado lote de prédios públicos, afirma que encontraria empecilho justamente em razão da limitação orçamentária, para que os serviços emergenciais surgidos ao longo do ano, em outros próprios, fosse realizada.

Sob essa visão, passa a elencar exemplos em que a sistemática é mais eficiente de que um contrato fechado.

De outra parte, assevera que os serviços colocados em disputa podem perfeitamente ser caracterizados como comuns, não subsistindo os apontamentos contrários a essa conclusão.

Também destaca as vantagens do SRP relacionadas em cartilha da Controladoria Geral da União, acerca da qual transcreve trecho de interesse, assim como faz em relação a trabalho publicado por servidores desta Corte¹.

¹ Dr. Alexandre Manir Figueiredo Sarquis e Dra. Rosemeire da Silva Cardoso Ramos, discorrendo sobre as Controvérsias do Sistema de Registro de Preços (11TTA\V\WWW4;rc1^SI\GOV.BR\SITCS\DEI\UL.T\II\S\CONTROVERSIA-SRP-VCRSAO-C O . P P)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



De igual forma, traz a colação precedentes jurisprudenciais deste Tribunal que decidiram pela possibilidade de adoção do sistema para objetos análogos.

Com relação à planilha de preços e ao critério de julgamento pelo menor preço global dos itens, também criticado pelo MPC e pela SDG, entende que não existe outro meio de processamento da licitação e julgamento das propostas, na medida em que a divisão do objeto em lotes ensejará a contratação de mais de uma empresa ou consórcio de empresas, obrigando a emissão de mais de uma ordem de serviço e mais uma intervenção, prejudicando o funcionamento dos prédios públicos.

A esse respeito, também desenvolve argumentação calcada em doutrina e jurisprudência que colaciona, asseverando que o modelo proposto no instrumento assegura a qualidade dos serviços que serão prestados.

Ressalta, ainda, a natureza e conexão dos serviços colocados em disputa, sendo recomendável que o órgão licitante prestigie os princípios da economicidade, celeridade e eficiência, passíveis de ser obtidos através de uma única disputa pública de todos os serviços relacionados à manutenção, conforme decisão deste Tribunal que transcreve.

Ao final, postula pela improcedência das representações e consequentemente pelo arquivamento dos expedientes com prosseguimento do certame para a realização da sessão pública e recebimento de propostas.

Examinando o acrescido o Ministério Público de Contas, entende que os argumentos apresentados não alteram o seu posicionamento anteriormente externado, reiterando, pois, sua manifestação no sentido de anulação do procedimento impugnado.

SDG também ratifica sua opinião pretérita pela procedência parcial das representações.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 02/07/2014 - SECÇÃO MUNICIPAL

EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL

Processos: 1887.989.14-3 e 1897.989.14-1

Representantes: - Terrabella Construções Ltda., por sua advogada Silvia Denise Cutolo – OAB/SP nº. 104.990

- Wislaldo Queiros de Souza
RG: 23.366.109-8 – SSP/SP
CPF: 138.032.598-60

Representada: Prefeitura Municipal de Paulínia

Prefeito: Edson Moura Júnior

Advogado: Marcelo Palavéri – OAB/SP nº 114.164

Assunto: Representações contra o Edital de Pregão Presencial n. 22/2014 (Edital de Licitação n. 71/2014 – Protocolo Administrativo n. 20730/2013), destinado ao Registro de Preços para execução de serviços de manutenção predial corretiva e preventiva e pequenas intervenções construtivas, em logradouros públicos, compreendendo unidades prediais das Secretarias de Educação, Esportes, Cultura, Saúde, Segurança Pública, Transportes, Promoção Social, Turismo e demais prédios públicos do município de Paulínia.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do Ministério Público de Contas

Inicialmente, solicito referendo deste Plenário para as medidas preliminares que adotei no sentido da requisição do edital e de justificativas à Prefeitura representada e determinação de suspensão do certame impugnado.

Quanto aos apontamentos de impropriedade constantes dos autos, inicio minha análise sobre o principal aspecto surgido no curso da matéria perante esta Corte, relacionado à possibilidade da utilização do Sistema de Registro de Preços, no procedimento licitatório em questão.

Acerca desse assunto, as bem lançadas razões de defesa cuidaram de situar com perfeição a moderna concepção da doutrina e da jurisprudência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



no tocante a simplificação de procedimentos de contratação por conta da utilização da referida sistemática.

Também abordou com propriedade a questão de utilização do instituto para prestação de serviços, inclusive por meio de procedimento licitatório de Pregão, modalidade que pela sua própria definição, limita-se a bens e serviços comuns.

Realmente, trata-se de importante ferramenta que permite à Administração um melhor atendimento de suas necessidades corriqueiras e de pequena monta, eventuais e incertas, que por essas características, não demandem ou não permitem um maior planejamento.

Por conseguinte, quando destinado a contratação de serviços, deve se ater aqueles para os quais não existem maior complexidade ou a necessidade de adoção de projetos, como os relacionados à atividade de engenharia.

Passando a análise do caso específico, em que pese a excelência das argumentações aduzidas pela Prefeitura, concordo com as opiniões externadas pelo Ministério Público de Contas e SDG no sentido da incompatibilidade da adoção do sistema de registro de preços para o objeto concebido no presente edital.

Não obstante esta Corte tenha se posicionado favoravelmente a adoção da aludida sistemática para pequenos reparos em prédios públicos, conforme citado pela defesa, a situação vertente apresenta peculiaridades que acabam por inviabilizar as pretensões da Administração.

A começar pelo alto valor máximo estimado para as despesas, num montante de R\$114.000.000,00 (cento e catorze milhões de reais) consoante previsto no subitem 11.11.

Apesar de envolver a execução de serviços em 152 prédios, o valor está longe de configurar despesa de pequena monta, denotando um aspecto de falta de planejamento do poder público, que irá executar serviços na medida em que forem se tornando necessários, ao invés de fazer uma reforma definitiva, o que pode acabar gerando a necessidade de manutenções constantes por tempo indefinido.

Como bem destacado por SDG, a Planilha Orçamentária (Anexo I) contempla serviços complexos como reforços estruturais; drenagem; muros de arrimo; coberturas; instalações elétricas, mecânicas e hidráulicas; elevadores, com paradas diversificadas e reservatórios metálicos de água, em estrutura elevada, dentre outros mais específicos e complexos (reparos profundos em estruturas e fundações), alguns deles caracterizados como de engenharia e dependentes de projetos, conforme asseverou a Unidade Técnica de ATJ, afastando, inclusive, em alguns casos, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



modalidade licitatória de pregão, vez que não se tratam de serviços comuns, nos termos da Lei nº 10.520/02.

Verificadas tais características em relação ao objeto, amparado nas conclusões de ordem técnica constantes dos autos, concluo que resta evidente a inadequada utilização do Sistema de Registro de Preços para situação em análise, consoante foi decidido por este Plenário nos Processos nºs. 1130.989.12-2 e 1136.989.12-6, de relatoria do eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, julgado na Sessão de 21/11/12 e Processo nº 2821.989.13-9 de relatoria do eminente Conselheiro Renato Martins Costa, julgado na Sessão de 04/11/13, precedente acerca do qual transcrevo o seguinte trecho do voto condutor da decisão:

“Assim como compreendeu a Secretaria – Diretoria Geral, o reconhecimento da inadequação do Sistema de Registro de Preços para a contratação de empresa de manutenção de prédios públicos municipais prejudica o exame das demais impugnações constantes do processo.

Por isso concentro o Voto no exame do referido aspecto, o qual, nada obstante, por vezes poderá envolver discussão incidente sobre essas mesmas impugnações afastadas em face do reconhecimento da prejudicialidade.

Primeiramente, não é possível conceber que a Administração contrate serviços de manutenção predial por meio do sistema de registro de preços, os quais demandarão, por vezes e até mesmo, projeto e elaboração de memoriais descritivos.

A utilização do sistema de registro de preços não pode se prestar a permitir que a Administração dê ao contratado verdadeira carta branca para executar até mesmo pequenas obras, as quais, diga-se de passagem, consoante admitido pela Prefeitura, serão realizadas por iniciativa da empresa vencedora do certame.

A propósito, o registro de preços tem por condicionante exatamente o contrário do que pretende a Administração. Pressupõe que as aquisições possam ser efetuadas item a item, com total independência e desvinculação daqueles que têm preços registrados.

O edital, como está, destinado a registrar preços de escavação manual, broca de concreto, concreto bombeado, alvenaria, itens de acabamento, telhado, caixas de gordura e de inspeção, dentre outros itens, admite até mesmo que haja edificação.

E como imaginar que a empresa detentora do Registro de Preços possa transferir a outrem 50% (cinquenta por cento) do que está licitado? Não pode, pena de desvirtuar a utilização do instituto implementado a partir das orientações contidas no artigo 15 da Lei de Licitações, lembrando que o mesmo é destinado a compras, sendo admitido apenas para pequenos serviços.

Bem lembrou o insigne Secretário – Diretor Geral do precedente contido nos autos do TC-000209/989/12, decidido na Sessão Plenária de 21/03/2012, sob a Relatoria do Eminente Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga: “Da descrição do objeto constante do Anexo I do edital se extrai a particularidade e diversidade dos serviços programados, de fato incompatíveis com o sistema de registro de preços e o critério de julgamento „menor preço global“. Ainda que este Tribunal de Contas admita registrar em ata preços de serviços de engenharia, só o faz nas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



hipóteses em que visar a contratação daqueles de „pequena monta “, singelos, rotineiros, que objetivem „pequenos reparos “, a exemplo dos serviços de „tapa-buracos “. No caso, há também serviços especificados no edital que, por suas próprias características, revestidos de determinada complexidade técnica, demandam projeto básico, indicando as soluções técnicas para cada uma das intervenções”.

Outro ponto a obstar a aceitação do modelo proposto pela Prefeitura no presente edital reside na aglutinação de mais de 1000 itens em um único objeto, com a adoção do critério adjudicatório de menor valor unitário total da proposta, os quais, conforme destacado pelo Ministério Público de Contas constituem “(...) *uma diversificada gama de serviços e até mesmo o fornecimento de bens, que incluem, como bem indicado por uma das representantes, da aquisição de extintores a serviços de laboratório*”.

Com efeito, a extensão injustificada do objeto implica em uma restrição indevida à competitividade afrontando o disposto no art. 3º e ao § 1º do art. 23, da Lei nº 8.666/93, conforme identificou o Procurador do MPC que atuou no feito, sobretudo pela decorrente exacerbação dos requisitos de qualificação técnica exigidos dos licitantes.

Por essas razões, verificando-se a inadequação da utilização do sistema de registro de preços, da modalidade licitatória de Pregão, da adoção de critério adjudicatório de menor valor unitário total da proposta e da aglutinação indevida de serviços distintos em um mesmo objeto, impõe-se a determinação à Prefeitura de anulação do procedimento por vício de ilegalidade, nos termos do artigo 49 da Lei nº 8.666/93.

A referida conclusão prejudica o exame de algumas das impugnações constantes dos autos, como a divergência entre o valor estimado da Planilha Orçamentária (Anexo I) e aquele mencionado no item 11.11 do edital; do memorial descritivo vago e impreciso; excessivos quantitativos constantes do Orçamento; e sobre itens restritivos contidos na referida Planilha.

Sem embargo disso, passo a análise das questões remanescentes, até para que possa servir de orientação na elaboração de atos convocatórios futuros.

E bem assim, parece-me injustificável que conste do texto editalício da Prefeitura de Paulínia, referência expressa ao Processo Administrativo de outra Prefeitura, no caso Americana.

Apesar da Prefeitura atribuir a impropriedade a uma falta de experiência na elaboração de editais para serviços da espécie e utilização de paradigma obtido na Internet, o fato é que antes do lançamento da licitação, a Administração promotora do certame deve proceder a uma ampla revisão de todo texto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



editálio, porquanto as regras nele contidas vinculam as tratativas durante o procedimento, conforme artigo 41 da Lei nº 8.666/93, sendo a vinculação ao instrumento convocatório um princípio básico da referida norma legal.

Talvez não seja esse o caso da licitação ora em análise, mas há algum tempo, ocorrências da espécie vêm me preocupando, porque em algumas situações o procedimento não é lançado a partir das necessidades da Administração promotora da disputa, mas sim adaptado de algum outro edital existente, de outro órgão público, o que pode gerar desde imprecisões, como ora se verifica, até contratações desnecessárias ou excessivas, que acabam causando prejuízos ao erário.

Assim, cabe a esta Corte identificar esse tipo de anomalia reforçando às Administrações a necessária atenção quando da elaboração de editais, restando, pois, procedente esse aspecto da representação.

Sobre a exigência de regularidade fiscal prevista na alínea 'f' do subitem 8.1, embora o instrumento contemple redação genérica, abrangendo basicamente as disposições do artigo 29 da Lei nº 8.666/93, a Administração deve ter ciência de que ao estipular os requisitos de demonstração desse aspecto habilitatório, deve fazê-lo de forma a equalizar as exigência à natureza do objeto licitado, evitando impugnações futuras.

De igual forma, quando da definição dos requisitos de qualificação técnica, no caso, alínea 'p' do subitem 8.1, a Prefeitura deve observar o entendimento jurisprudencial desta Corte, consolidado nas Súmulas de nºs. 23², 24³, evitando a exigência de atestados para capacitação técnica profissional, e de Certidão de Acervo Técnico – CAT para capacitação técnica operacional, abstendo-se, também, de indicação de atividade específica “*sem a paralisação do funcionamento dos edifícios*”, que a rigor não ficou devidamente justificada na defesa apresentada, o que afronta a Súmula nº 30⁴.

Também passível de observância pela Administração a posição deste Tribunal no tocante a utilização de orçamento defasado, que, na situação vertente, teve como referência Tabela elaborada em julho/2013, contrapondo-se ao

² **SÚMULA Nº 23** - Em procedimento licitatório, a comprovação da capacidade técnico-profissional, para obras e serviços de engenharia, se aperfeiçoará mediante a apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico), devendo o edital fixar as parcelas de maior relevância, vedada a imposição de quantitativos mínimos ou prazos máximos.

³ **SÚMULA Nº 24** - Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.

⁴ **SÚMULA Nº 30** - Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica, poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, ficando vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



entendimento por nós adotado no sentido de que, o período compreendido entre a data base do orçamento e a publicação do edital não pode ser superior a 06 (seis) meses.

Em razão de todo o exposto, meu voto considera procedentes as Representações intentadas e, com lastro nas posições externadas pela Assessoria Técnica de ATJ sob o aspecto de engenharia, pelo Ministério Público de Contas e pela Secretaria-Diretoria Geral, propõe a determinação à Prefeitura de Paulínia para que anule o certame por vício de ilegalidade, nos termos do artigo 49 da Lei nº 8.666/93, em razão da utilização indevida do sistema de registro de preços e afronta aos artigos 3º e §1º do artigo 23 do referido diploma legal e a Lei nº 4.320/02, sem prejuízo de que em procedimentos futuros observe as conclusões constantes desta voto e das manifestações dos órgãos técnicos da Casa e MPC.

Expeçam-se os ofícios necessários.

Após o trânsito em julgado da decisão encaminhem-se os autos para a Diretoria competente da Casa para as devidas anotações, com posterior arquivamento dos feitos.

É como voto.