TC 19/2015

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO. SUBPREFEITURA. Serviços de manutenção do sistema de microdrenagem, através de limpeza mecânica, incluindo abastecimento de água, desidratação e transporte de resíduos para aterro sanitário. 1. A divisão em lotes, no caso, é tecnicamente impraticável. Afastada a preliminar de carência. CONHECIDA. Votação unânime. IMPROCEDENTE. Votação por maioria.

10ª Sessão Ordinária Não Presencial

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação interposta, por presentes a existência dos pressupostos regimentais de admissibilidade.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em afastar a preliminar de carência requerida pela Procuradoria da Fazenda Municipal, uma vez que o direito de representação, conforme previsão do Regimento Interno, concerne a qualquer ocorrência na contratação.

ACORDAM, ademais, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, com relatório e voto, EDSON SIMÕES – Revisor e DOMINGOS DISSEI, quanto ao mérito, em julgá-la improcedente, acolhendo os argumentos apresentados pela Subprefeitura Ermelino Matarazzo, tendo em vista que, no caso, o acompanhamento integral, concepção empregada pela subprefeitura, melhor se adapta à realidade.

Vencido, no mérito, o Conselheiro MAURÍCIO FARIA, consoante voto proferido em separado, que julgou procedente a representação.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o cumprimento dos termos do artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 22 de abril de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de representação apresentada pela empresa PROVAC SERVIÇOS LTDA, em face do Edital de Pregão Eletrônico n.º 003/SP-EM/2014, Subprefeitura de Ermelino Matarazzo, cujo objeto é a contratação de serviços de manutenção do Sistema de Micro Drenagem, através de limpeza mecânica em galerias, ramais, poços de visita, tubos e conexões, com fornecimento de equipamento combinado hidrojato/sugador, incluindo abastecimento de água, desidratação e transporte de resíduos para aterro sanitário, conversão e readequação do cadastro, diagnóstico de pontos de alagamento e operação do sistema de programação e controle, por um período de 12 (doze) meses, na área da subprefeitura de Ermelino Matarazzo.

A argumentação central da representação é que o objeto licitado poderia ser dividido em vários lotes, e com isso, haveria maior participação de interessados, em afronta ao §1º do art. 23 da Lei Federal n.º8.666/93.

A AJCE – Assessoria Jurídica de Controle Externo, fls. 101/102, preliminarmente opinou pelo regular conhecimento da Representação, vez que a petição inicial preenche os requisitos de admissibilidade. No tocante ao mérito, tendo em vista que seu pedido se restringe à falta de parcelamento do objeto licitado, cuja decisão tem caráter discricionário, entende que se faz necessário exame técnico das razões técnicas utilizadas pelo órgão licitador para a tomada de sua decisão, devendo, portanto, ser a Origem intimada para apresentar seus esclarecimentos.

A Origem foi oficiada e prestou suas informações, sendo o feito encaminhado para Auditoria.

A Especializada apresentou seu parecer (fls. 114/117), com destaque aos seguintes pontos:

"Em face da visível diferença entre os serviços ora licitados: (1) Limpeza mecanizada, (2) Conversão de cadastro, (3) Diagnóstico e prognóstico e (4) Gestão técnico-operacional, torna-se compulsória a previsão de parcelamento do objeto licitado, conforme determina o §1º do art. 23 da Lei Federal

n.º 8.666/93, visando o aumento competitivo e a possibilidade de contratação de empresas especializadas em cada serviço ora licitado.

A exigência que o licitante detenha qualificação técnica para o conjunto de serviços ora licitados frustra o caráter competitivo do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, §1º do art. 3º da Lei Federal n.º8.666/93, visto que impede a participação de empresas especializadas em cada parcela do objeto.

Ademais, há ainda a restritividade do certame devido à reunião de vários serviços em uma única contratação, o que eleva as exigências de qualificação econômico-financeira e prejudica as empresas menores que poderiam candidatar-se à execução de parcelas."

A Origem foi intimada para se manifestar sobre o parecer supracitado, e contra argumentou, dentre outros, sob os seguintes pontos:

Os serviços de manutenção do sistema de drenagem apresentam uma grande importância no âmbito da zeladoria urbana, pois impactam de forma dramática a vida das pessoas, na medida em que geram alagamentos nas vias públicas frequentemente com invasão das propriedades e perda de bens materiais e vidas humanas.

A montagem de nova filosofia, no planejamento integral, na gestão completa e coordenada em tempo real, no enfoque ambiental e sustentável, sendo que os instrumentos básicos de uma gestão moderna exigem a utilização de sistemas tecnológicos de ajuda à tomada de decisões: o cadastro de georreferenciamento dos sistemas existente, os diagnósticos das áreas críticas e o prognóstico com as ações corretivas recomendadas. Com a implementação destes instrumentos, poderão ser planejadas e implementadas com maior eficácia as ações necessárias quanto à limpeza regular e preventiva dos componentes do sistema de drenagem; finalmente, poderão ser previstas e adotadas as medidas necessárias e imediatas, quando da ocorrência inevitável de precipitações de intensidade.

O desenvolvimento das atividades contratuais será de modo contínuo, com integração entre os itens; sendo que a ineficiência de quaisquer dos itens contratuais afeta diretamente o alcance dos objetivos da presente contratação.

A licitação segue a padrão anteriormente estabelecido.

Apresenta precedente jurisprudencial da Corte Paulista – É desnecessário o parcelamento quando a proposta não enseje execução de serviços independentes entre si, que possam ser realizados de forma parcelada, mas diga respeito à consecução de projetos que englobem gerenciamento, projetos, avaliações, perícias etc. (TJSP, 3ªCâm. De Direito Público de Férias, Apel. Cível n.º 891655100, Relator Pires de Araújo, Ac. De 08.09.1999).

O resultado da CPI das ENCHENTES aponta que o modelo de contratação de serviços de manutenção através de contratos individuais para cada tipo de serviço é ineficaz, portanto com altíssimo custo em relação ao benefício obtido, mesmo que, em teoria, o fracionamento do objeto possa levar a uma maior competitividade e que esta resulte em menores preços, o que, na prática nem sempre ocorre.

Entre 2002 e 2005 foi adotado o modelo de contrato de Microdrenagem que obteve resultados satisfatórios quanto à diminuição dos problemas de alagamentos.

Entre 2009 a 2014, SP-EM implementou contrato cujo escopo envolvia os serviços de limpeza mecanizada de galerias, ramais, bocas de lobo e poços de visita, complementação do cadastramento de galerias, desidratação e transporte de resíduos, relatório técnico de diagnóstico e prognóstico de pontos de alagamentos e operação de sistema de gestão operacional.

Em conclusão, é tecnicamente impraticável que os vários serviços sejam desmembrados em lotes distintos, executados por empresas diferentes, razão pela qual o edital previu apenas lote único.

Em retorna a Autoria (fls. 139/143) as irregularidade foram mantidas; assim como em nova manifestação da AJCE (fls. 146/149).

A Procuradoria da Fazenda Municipal (fls. 151/155), manifestou-se pela carência de ação, por falta de interesse de agir, uma vez que o objeto da licitação foi homologado aos 11 de novembro de 2014, vinte e oito dias antes da distribuição da representação. Efetivamente o certame encerra-se com a homologação, em outras palavras é o ato administrativo pelo qual a Administração manifesta a sua concordância com a legalidade de ato jurídico já praticado. Ainda, o contrato firmado com a empresa vencedora ocorreu em 1º de dezembro de 2014 (Contrato 0314/SPEM/2014), ratificando a falta de interesse de agir da empresa representante. No mérito pugna pela improcedência, reconhecida a legalidade do modelo proposto.

Por fim, a Secretaria Geral entendeu que a preliminar apresentada pela PFM deve ser superada e quanto ao mérito pela procedência da representação.

Este é o relatório.

VOTO

Em julgamento a Representação interposta pela empresa PROVAC SERVIÇOS LTDA, em face do Edital de Pregão Eletrônico n.º 003/SP-EM/2014, formulado pela Subprefeitura de Ermelino Matarazzo, cujo objeto é a

contratação de serviços de manutenção do Sistema de Micro Drenagem, através de limpeza mecânica em galerias, ramais, poços de visita, tubos e conexões, com fornecimento de equipamento combinado hidrojato/sugador, incluindo abastecimento de água, desidratação e transporte de resíduos para aterro sanitário, conversão e readequação do cadastro, diagnóstico de pontos de alagamento e operação do sistema de programação e controle, por um período de 12 (doze) meses, na área da subprefeitura de Ermelino Matarazzo.

As equipes técnicas da Corte de Contas manifestaram-se pela procedência da representação, sob o entendimento que os serviços contratados poderiam ser divididos e consequentemente ampliar o certame e a competitividade.

A Procuradoria da Fazenda Municipal apresentou preliminar de carência da ação sob o argumento de que a apresentação da representação ocorreu após a homologação do certame, o que implicaria na ocorrência de falta de interesse de agir.

Neste ponto, afasto a preliminar por entender que o direito de representação, previsto no regimento interno, atenta a qualquer ocorrência na contratação. A solução prática pode ensejar aplicação diversa, porém, sempre garantido o direito de representação do interessado.

Quanto ao mérito, em que pese os órgãos técnicos desta corte entenderem que a contratação em lote de serviços diversos poderia, em tese acarretar em contratação mais cara e frear a competitividade, tenho que a filosofia empregada do acompanhamento integral apresentado pela Origem melhor se adapta a realidade, com destaque aos seguintes pontos.

1) Os serviços de manutenção do sistema de drenagem apresentam uma grande importância no âmbito da zeladoria urbana, pois impactam de forma dramática a vida das pessoas, na medida em que geram alagamentos nas vias públicas, frequentemente com invasão das propriedades e perda de bens materiais e vidas humanas.

2) A montagem de nova filosofia, no planejamento integral, na gestão completa e coordenada em tempo real, no enfoque ambiental e sustentável, sendo que os instrumentos básicos de uma gestão moderna exigem a utilização de sistemas tecnológicos de ajuda à tomada de decisões: o cadastro de georreferenciamento dos sistemas existente, os diagnósticos das áreas críticas e o prognóstico com as ações corretivas recomendadas. Com a implementação destes instrumentos, poderão ser planejadas e implementadas com maior eficácia as ações necessárias quanto à limpeza regular e preventiva dos componentes do sistema de drenagem; finalmente, poderão ser previstas e adotadas as medidas necessárias e imediatas, quando da ocorrência inevitável de precipitações de intensidade.

3) O desenvolvimento das atividades contratuais será de modo contínuo, com integração entre os itens; sendo que a ineficiência de quaisquer dos itens contratuais afeta diretamente o alcance dos objetivos da presente contratação.

4) A licitação segue a padrão anteriormente estabelecido.

5) Apresenta precedente jurisprudencial da Corte Paulista – É desnecessário o parcelamento quando a proposta não enseja execução de serviços independentes entre si, que possam ser realizados de forma parcelada, mas diga respeito à consecução de projetos que englobem gerenciamento, projetos, avaliações, perícias etc. (TJSP, 3ªCâm. De Direito Público de Férias, Apel. Cível n.º 891655100, Relator Pires de Araújo, Ac. De 08.09.1999).

6) O resultado da CPI das ENCHENTES aponta que o modelo de contratação de serviços de manutenção através de contratos individuais para cada tipo de serviço é ineficaz, portanto com altíssimo custo em relação ao benefício obtido, mesmo que, em teoria, o fracionamento do objeto possa levar a uma maior competitividade e que esta resulte em menores preços, o que, na prática nem sempre ocorre.

7) Em conclusão, é tecnicamente impraticável que os vários serviços sejam desmembrados em lotes distintos, executados por empresas diferentes, razão pela qual o edital previu apenas lote único.

Ante o exposto, **CONHEÇO** da presente REPRESENTAÇÃO, ante a existência dos pressupostos regimentais de admissibilidade e AFASTO a preliminar requerida pela Douta Procuradoria da Fazenda Municipal.

Quanto ao mérito **JULGO-A IMPROCEDENTE**, acolhendo os argumentos apresentados pela Origem, pois, no caso fático, a filosofia empregada do acompanhamento integral melhor se adapta a realidade.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

VOTO EM SEPARADO Conselheiro Mauricio Faria

Na esteira da manifestação da Auditoria de fls. 114/117, cujas razões passam a integrar esse voto, conheço da Representação em exame, por presentes seus requisitos de admissibilidade e, no mérito, julga-a procedente em face da natureza distinta dos serviços de limpeza mecanizada, conversão de cadastro, diagnóstico/prognóstico, e de Gestão técnico-operacional, especificidade essa que, em meu entender, demandaria previsão de parcelamento do objeto licitado, na esteira do §1º do art. 23 da Lei Federal n.º 8.666/93, de forma a

prestigiar o aumento da competitividade e a possibilidade de contratação de empresas especializadas em cada serviço licitado.