TC nº 72-000.114.08-71

ANÁLISE. PREGÃO. CONTRATO. SUBPREFEITURA. Serviços de readequação de piso intertravado em passeios públicos, com fornecimento de materiais e mão de obra. REGULARES. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TC 72.004.001.07.46

283ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara

Transitado em julgado: 26.11.2014

D E C I S Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

DECIDEM os Conselheiros da Colenda Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar regulares o Pregão 017/SMSP/SP-IT/2007 e o Contrato 020/SMSP/SP-IT/2007.

DECIDEM, ademais, à unanimidade, determinar o envio de ofício às interessadas, com o posterior arquivamento dos autos.

Participou do julgamento o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

Presente o Procurador da Fazenda JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de abril de 2014.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Cuidam os autos do TC 114/08-71 da análise do Pregão nº 17/2007 e do Contrato nº 20/2007, firmado entre a Subprefeitura do Itaim Paulista e a empresa Oxfort Construções S.A., tendo por objeto a execução de serviços de

readequação de piso intertravado em passeios públicos, com fornecimento de materiais e mão de obra, no valor de R$ 315.400,00 (trezentos e quinze mil e quatrocentos reais), pelo período de 45 dias, contados a partir de 08/10/2007. O TC 4.001/07-46, julgado de forma conjunta, teve por objeto o acompanhamento da execução do referido Contrato nº 20/07, no valor de R$ 274.551,52 (duzentos e setenta e quatro mil, quinhentos e cinquenta e um reais e cinquenta e dois centavos), referente ao período de outubro a novembro de 2007.

No TC 114/08-71, a Coordenadoria III concluiu pela irregularidade do Pregão em razão do seguinte:

1) ausência de Memória de Cálculo na justificativa (item 01);

2) falta de Projeto Básico (item 07);

3) não exigência de comprovação mínima de Capacitação Técnico Operacional (item 12),

4) não exigência e não apresentação do Balanço Patrimonial e índices financeiros para qualificação econômico financeira (item 13); e

5) não exigência e não apresentação da Declaração de não emprego de menores (item 15).

Concluiu igualmente pela irregularidade do Contrato diante de:

1.) decorrer de licitação considerada irregular;

2.) o Edital estabelece em seu item 2.1 um prazo de até 30 dias corridos, contados da emissão da Ordem de Início para a execução dos serviços (fl. 11vº). No entanto, o Contrato estabelece um prazo de até 45 dias corridos (fl. 70), como prazo de validade do contrato e também de 45 dias para a execução dos serviços na Ordem de Início (fl. 76); e

3) ausência de remessa, por meio de sistema eletrônico, das informações relativas a este contrato, conforme estabelece a Resolução TCMSP nº 05/02 e Instruções nº 01/02.

Oficiada a Subprefeitura do Itaim Paulista apresentou esclarecimentos e, Intimados os Ordenadores da Despesa do Pregão e Signatários do Contrato, ofereceram defesa (folhas 99/132).

Em novo exame, a Coordenadoria III considerou justificados o apontamento relativo à ausência de Memória de Cálculo, o referente à ausência de comprovação mínima de capacitação técnico-operacional e considerou sanadas as irregularidades por não exigência e não apresentação da declaração de

não emprego de menores e de divergência entre o prazo de execução dos serviços constante no edital e no contrato. Contudo, manteve as irregularidades em razão da ausência de projeto básico e ante a não exigência e não apresentação do Balanço Patrimonial e índices financeiros para a qualificação econômico financeira (folhas 134/138).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo considerou regulares o Pregão e o Contrato. Salientou que, no caso sob exame, controverte-se sobre duas questões jurídicas:

(a) se seria ou não necessário projeto básico para a presente contratação, sabendo que há a "Requisição de Compras, Serviços e Obras" a instruir a fase interna da licitação e que os anexos do Edital traziam as especificações técnicas e a planilha de composição dos custos unitários e;

(b) se a Administração estaria ou não obrigada a exigir balanço patrimonial e índices financeiros para a qualificação econômico-financeira das licitantes.

Ponderou que na modalidade licitatória do pregão prevê-se a necessidade, não de um projeto básico, mas do termo de referência.

O Decreto Federal nº 3.555/00 determina, no artigo 8, inciso II, que a fase preparatória do pregão observará alguns atos, entre os quais a elaboração do termo de referência, que é definido como: Art. 8º (...) II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato; Infere-se, portanto, que ambos os instrumentos servem para a Administração se planejar, determinando o que realmente deseja contratar, a fim de evitar receber produto de má qualidade ou serviço em desconformidade com o que é necessário.

A função e natureza do termo de referência equivalem às do projeto básico: evitar contratar mal. Concluiu, então, que o termo de referência está para o pregão, assim como o projeto básico (especificação de obra e serviço) e a requisição de material (compra) estão para as outras modalidades licitatórias. Para planejar a contratação em análise, a Origem juntou ao processo administrativo a "Requisição de Compras, Serviços e Obras" (fl. 03), indicando materiais, quantidade solicitada e preço unitário estimado, de forma que lhe foi possível assegurar a viabilidade e a avaliação do custo dos serviços e obras a serem executadas.

A Origem e os defendentes sustentaram que a ausência do projeto básico, ou seja, do termo de referência, justificou-se, pois os anexos do Edital (III - Especificações Técnicas - fls. 18 v. a 19 v. e IV – Planilha de Composição de Custos Unitários - fl. 20) teriam o condão de substituí-lo, já que o objeto contratado (readequação de passeios públicos) demandaria serviço e obra de natureza simples, "cuja execução não demanda mais elementos além do que foi

apresentado no instrumento convocatório, tendo em vista que o trecho da via beneficiado está perfeitamente identificado através do alinhamento dos imóveis, largura do passeio e respectiva extensão" (fl. 114).

Registrou que o problema, portanto, seria a falta de devido planejamento, que, de acordo com a Auditoria, repercutiu na execução contratual.

Foi elaborado o termo de referência, mas ele não era suficientemente detalhado, ao ver da Coordenadoria III, para minimizar a necessidade de readequações durante a execução contratual.

Ocorre que, como não se contestou a natureza de "serviços comuns" do serviço e das obras contratados, concluiu que a Auditoria aceitou que a contratação em comento visa à execução de serviços comuns, os quais, portanto, dispensam a existência de um termo de referência amplamente detalhado.

A Área Jurídica entendeu, então, não se tratar de irregularidade, já que existente o instrumento da fase interna do pregão a possibilitar a viabilidade, estimar os custos e o modo de execução dos serviços a serem contratados. Em vez disso, ponderou tratar-se de recomendação para que se detalhe, nos instrumentos editalícios (edital ou minuta contratual), como os serviços e obras devem ser executados para que não haja desconformidades como as informadas pela Coordenadoria III.

Com relação ao segundo ponto, a saber, da necessidade de a Origem exigir, para a habilitação das licitantes, o balanço patrimonial e os índices financeiros, sob pena de irregularidade do certame - avaliando se a entidade licitadora é obrigada a exigir todos os documentos arrolados nos artigos 28 a 31 da Lei Federal nº 8.666/93, frisou o seguinte: "No Edital da licitação em exame, observa-se que para a qualificação econômico-financeira exigiu-se apenas a apresentação das certidões de praxe (subitem 7.2.3.1.3 – fl. 13 v.), dispensando as licitantes de apresentarem as demonstrações contábeis e de comprovarem índices econômicos e/ou contábeis. A nosso ver, a Origem reputou suficientes as exigências, em seu juízo de discricionariedade, de acordo com o vulto do certame e complexidade do objeto (R$ 315.400,00 para a contratação de serviço e obra de reformas dos passeios públicos). Nada há de ilegal, portanto, em dispensar exigências para a habilitação das empresas." Diante disso, concluiu pela regularidade do Pregão e do Contrato (folhas 141/150).

A Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral, na esteira da manifestação da Área Jurídica, propugnaram pelo acolhimento do pregão e do contrato (folhas 171/172 e 174/181).

No TC 4.001/07-46, a Coordenadoria III concluiu pela irregularidade da execução contratual no período e valores auditados, em razão de decorrer de contrato considerado irregular (por ausência de projeto básico) e ainda, considerando o seguinte:

1.) Não atendimento à Cláusula 6.4 do Contrato, em relação à presença de placas de sinalização e ao Decreto 41.788/02, que informa sobre a não utilização de amianto e derivados na obra em questão;

2.) Não atendimento aos artigos 4º, 7º, 9º, 20º e 51º do Decreto 45.904/05, referente ao Programa Passeio Livre; e

3.) Ausência de Notas Fiscais de aquisição de materiais, possibilitando somente a conferência parcial dos quantitativos apresentados na segunda medição (folhas 97/127). Intimados, o Signatário do Contrato e o Engenheiro designado como gestor e fiscal do contrato apresentaram defesa (folhas 130/161).

Após o exame dos documentos acrescidos a Coordenadoria III retificou o seu entendimento passando a concluir pela regularidade da execução contratual nos seguintes termos: “à vista de nossas análises, entendemos que os elementos trazidos pela Origem possibilitam a conferência por completo dos quantitativos apresentados no conjunto das medições, considerando-se superada a inconsistência entre as planilhas de medição e as Notas Fiscais juntadas aos respectivos processos de pagamento do Contrato nº 020/SMSP/SP-IT/2007, que tem por objeto a execução de serviços de readequação de piso intertravado em passeios públicos na região abrangida pela Subprefeitura” (folhas 163/166).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral, endossaram o entendimento da Auditoria, opinando pela regularidade da execução contratual no período e valor auditados (folhas 209/212, 214/216 e 218/222).

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Conforme se manifestou a Assessoria Jurídica de Controle Externo (TC 114/08-71): “a falta de detalhamento do termo de referência consiste em falta de planejamento e não de infração à lei. Quanto à qualificação econômico-financeira, entendemos regular a conduta da Origem de dispensar as licitantes de apresentar as demonstrações contábeis e de comprovar índices econômicos, pois o juízo acerca da necessidade de exigências para essa qualificação diz respeito à esfera de discricionariedade da Administração, a partir da sua avaliação acerca do vulto do certame e da complexidade do objeto. Desse modo, reiteramos a nossa opinião pela regularidade do Pregão nº 17/2007 e do Contrato 20/07.”

A Secretaria Geral acrescentou que: “à Administração é licito exigir do futuro contratado a comprovação do que seja imprescindível, tendo como modelo aquilo que ostente o necessário para garantia das obrigações a serem

cumpridas. Cumpre, portanto, a esta Secretaria Geral acompanhar a AJCE no sentido de acolher o pregão e o contrato."

No que concerne à execução do Contrato 20/2007 a Assessoria Jurídica de Controle Externo assim se pronunciou: "Restaram superadas todas as inconsistências e irregularidades inicialmente apontadas pela Auditoria, salvo a relativa ao descumprimento da normatização municipal acerca dos passeios públicos. Assim, endosso as conclusões apresentadas pela Assessora desta AJCE e opino pela regularidade da execução contratual, sem prejuízo das recomendações cabíveis."

A Secretaria Geral acompanhou a Assessoria Jurídica ponderando ainda que "o ajuste já foi adimplido, bem assim a respectiva execução contratual, tendo em vista o ano em que foi celebrado."

Com amparo nos posicionamentos unânimes da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral cujos fundamentos adoto como razões de decidir, passando a integrar o presente, julgo regulares o Pregão nº 17/2007, o Contrato nº 20/2007 e a Execução Contratual no valor de R$ 274.551,52 (duzentos e setenta e quatro mil, quinhentos e cinquenta e um reais e cinquenta e dois centavos), referente ao período de outubro a novembro de 2007.

Após a expedição de Ofício aos Interessados, autorizo o arquivamento do presente.