TC nº 72-000.776.11-00

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. SPTRANS. Desenvolvimento de estudos, laudos, projetos, licenciamentos ambientais e tecnologia da informação. Terminal Rodoviário Satélite e Urbano de Itaquera e reconfiguração do Sistema Viário Principal e Acessos. ACOLHIDO. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 72.000.639.11-20, 72.000.627.11-41 e 72.000.536.11-98.

Legislação citada: Arts. 23, § 1º; 38,"caput", 40, I, Lei 8.666/93. Art. 2º, I, Dec. Mun. 44.279/03. Art. 37, II, CF. Art 83, VII, LOMSP.

TC citado: 72.000.536.11-98

2.716ª Sessão Ordinária

Transito em julgado: 09/06/2014

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados englobadamente com os TCs 72.000.536.11-98, 72.000.627.11-41 e 72.000.639.11-20, e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher o Edital da Concorrência 005/2011.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, consoante proposta exarada pelo Conselheiro MAURÍCIO FARIA na sua declaração de voto, em determinar à Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal a instauração de processo específico, a fim de analisar a licitação correspondente ao Contrato 2010/1039/01-00, o próprio pacto e seus aditivos, assim como efetivar o acompanhamento da respectiva execução contratual, nos termos das manifestações da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral desta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 4 de dezembro de 2013.

EDSON SIMÕES
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Os TCs que constituem os itens IV a VII da minha pauta cuidam dos Acompanhamentos dos Editais de Licitação, realizadas na modalidade de Concorrência sob os números 01, 02, 03 e 05, todas de 2011, promovidas pela São Paulo Transporte S/A – SPTrans, objetivando a contratação de empresa para prestação de serviços especializados de projetos e engenharia para desenvolvimento de estudos, laudos, projetos funcional, básico e executivo, estudos e licenciamentos ambientais e tecnologia da informação dos Terminais Rodoviários de Vila Sonia, Perus, Parelheiros e Itaquera, compreendendo também as necessárias adaptações e reconfigurações dos Sistemas Viários Principais e respectivos acessos.

Tratando-se de objetos idênticos, posto que as diferenças restringem-se à localização dos Terminais, saliento que as manifestações dos órgãos técnicos deste Tribunal portam o mesmo teor, de sorte que as mencionarei apenas uma vez, aplicando-se porém, repito, a todos os instrumentos convocatórios sob exame.

Assim é que, após a análise efetuada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, que resultou em substanciosos relatórios, a equipe técnica designada concluiu que os Editais não reuniam condições de prosseguimento, posto que apresentaram falhas e impropriedades, assim identificadas:

***1** - Insuficiência da justificativa para licitar o objeto - infringência ao disposto no artigo 2º, inciso I, do Decreto Municipal nº 44.279/03[1];*

[1] Art. 2º. O processo de licitação, devidamente autuado, deverá ser instruído, conforme o caso, com os seguintes elementos:

I - requisição de material ou justificativas para contratação;

***2** - Ausência de comprovação da existência de recursos para a consecução do objeto licitado - infringência ao disposto no artigo 38, caput, da Lei Federal nº 8.666/93[2];.*

***3** - Contratação de Pessoal sem concurso público - infringência ao disposto nos artigos 37, inciso II[3], da Constituição Federal e 83, inciso VII, da Lei Orgânica do Município[4];*

***4** - Concentração de serviços - infringência ao disposto no artigo 23, parágrafo 1°, da Lei Federal n° 8.666/93[5];*

***5** – Ausência de clareza na elaboração do projeto funcional – indefinição do objeto - infringência ao disposto no inciso I do artigo 40, da mencionada Lei[6].*

Ponderou, ainda, haver necessidade de manifestação da Licitante quanto aos seguintes pontos:

***I** - Justificar a discrepância da quantidade de horas técnicas na composição dos preços das pranchas do Projeto Básico em relação ao preço SIURB;*

***II** – Justificar as atividades secundárias/acessórias, passíveis de subcontratação, sendo que este apontamento não restou consignado em relação ao Terminal de Itaquera;*

---

[2] **Art. 38** - O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente

[3] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração

[4] **Art. 83** - Para a organização da administração pública direta e indireta é obrigatório, além do previsto nos artigos 37 e 39 da Constituição da República, o cumprimento das seguintes normas:
VII - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

[5] **Art. 23** - As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:
§ 1º - As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

[6] **Art. 40** - O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:
I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

III *- Exigir a apresentação de atestados de todos os profissionais cujos serviços serão objeto de pontuação na Nota Técnica;*

IV *- Rever as descrições dos itens "regular" e "insatisfatório" na pontuação das propostas técnicas;*

V *- Esclarecer o prazo de vigência de 12 meses, bem como as possibilidades de interrupção do Contrato.*

Tais conclusões foram acompanhadas pela Coordenadoria V, tendo esta ressaltado, principalmente, os apontamentos de insuficiência da justificativa para licitar o objeto e de ausência de clareza no desenvolvimento do projeto funcional.

De sua vez, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, considerando que os esclarecimentos, justificativas e documentação encaminhados pela SPTrans encontravam-se no TC nº 72.000.536/11-98, - no bojo do qual se analisa questão análoga e onde foram levantados questionamentos idênticos -, relativos à Concorrência n.º 001/2011, juntou, nos demais TCs, cópia de sua manifestação exarada naqueles autos, concluindo que os argumentos explicitados podem ser quase que totalmente utilizados em relação a todos os Editais, que poderiam, assim, ser acolhidos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral, calcadas na manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo, propugnaram pelo acolhimento do Certame Licitatório.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

As imperfeições constatadas pela Coordenadoria V nos Editais em análise mereceram, por parte da São Paulo Transporte S/A, esclarecimentos que levaram a Assessoria Jurídica de Controle Externo a opinar pelo acolhimento dos instrumentos.

Compulsando atentamente os autos, estou convencido de que as explicações fornecidas merecem ser aceitas, de forma a possibilitar a aprovação das peças editalícias sob exame.

No que concerne à justificativa da contratação, considerada insuficiente, penso, como a AJCE, que os esclarecimentos da SPTrans fulminam a alegação, vez que a implantação de novos Terminais para atender à demanda crescente de um Município como São Paulo revela-se importante para a cidade e condizente com o interesse público visado.

Ademais, também entendo que a decisão de licitar ou não determinada obra se insere no campo da discricionariedade da Administração, evidentemente desde que não haja prejuízos ao erário e ao interesse público.

No que concerne à alegada ausência de comprovação da existência de recursos para a consecução do objeto licitado, o órgão licitante forneceu o número da dotação orçamentária a ser utilizada para a cobertura da despesa, cujo valor deveria estar disponível, para o exercício de 2011, no momento da assinatura do ajuste.

Demais disso, consoante afirmou a AJCE, os empreendimentos em pauta estão contemplados no Plano de Trabalho do Convênio celebrado com a Secretaria Municipal de Transportes, segundo as disponibilidades de cada exercício.

Em relação à contratação de pessoal sem concurso público, ressalto que a empresa, acatando as ponderações deste Tribunal, comprometeu-se a eliminar do Edital os dispositivos que permitiriam a referida contratação, sanando, assim, a irregularidade apontada.

Quanto à concentração de serviços, posiciono-me ao lado da Assessoria Jurídica, que considerou devidamente comprovados pela Administração os fatores de ordem técnica e econômica que levaram à opção pela contratação única, que, aliás, é admitida tacitamente, pelo artigo 23, § 1º, da legislação federal licitatória.

Para escolha da via eleita – contratação conjunta das fases de projeto funcional, básico e executivo – a SPtrans considerou, em relação aos empreendimentos, os aspectos técnicos, tais como, alta complexidade, área da planta, abrangência geográfica e finalidade, assim como o aspecto econômico, ou seja, a economia propiciada por uma única licitação, atendendo, dessa forma, referido dispositivo da Lei Federal nº 8.666/93, a contrário sensu, consoante afirmou a Assessoria Jurídica de Controle de Externo.

De outra parte, a alegada ausência de clareza quanto ao desenvolvimento do projeto funcional – que implicaria a indefinição do objeto -, foi tema de minuciosos esclarecimentos técnicos desenvolvidos pela SPTrans, levando os órgãos deste Tribunal a aceitá-los.

No que pertine aos demais questionamentos, que não impediriam a continuidade do Certame mas demandariam a manifestação da SPTrans, também entendo que as razões aduzidas pela empresa podem ser acolhidas.

A primeira delas, atinente à discrepância da quantidade de horas técnicas na composição dos preços das pranchas do projeto básico em relação ao preço SIURB, encontra-se justificada, eis que se trata de projeto diferenciado dos procedimentos adotados pela referida Secretaria.

A segunda, relativa à necessidade de justificar as atividades secundárias/acessórias passíveis de subcontratação, foi objeto de minuciosos esclarecimentos da SPTrans, consubstanciadas em suas manifestações de fls. 931/956.

Quanto à exigência de apresentação de atestados de todos os profissionais cujos serviços serão objeto de pontuação na Nota Técnica, a empresa comprovou que no item 9.5.1.2, do Edital, ficou estabelecido que a comprovação de experiência também seria aferida pela apresentação de Atestado de Certidão de Acervo Técnico, devidamente registrado, o que afasta a alegação.

No que tange à revisão dos itens “regular” e “insatisfatório” na pontuação das propostas técnicas, considerados muito semelhantes em relação às deficiências apontadas, a empresa considerou rever as descrições, com o objetivo de atingir o nível necessário para a avaliação e, nesse sentido, forneceu as novas redações dos itens, que atendem às ponderações deste Tribunal.

Por fim, quanto ao prazo de vigência do ajuste, a SPTrans esclareceu que seus técnicos mobilizaram esforços desde fevereiro de 2010, considerando, além da demanda própria da Cidade, sempre crescente, a realização da Copa das Confederações e, mais remotamente, da Copa do Mundo. Todavia, em razão de atualizações de cronogramas de outras esferas de Governo, a SPTrans ajustou o seu, prevendo a convergência das ações, porém posteriormente estabeleceu meta independentemente de outros participantes e redefiniu o cronograma, considerando o período de 12 (doze) meses para a obra.

Todas estas razões, aliadas à importância da construção de novos Terminais em uma metrópole como São Paulo, levam-me à conclusão de que os Editais podem ser aprovados, consoante propostas da Assessoria Jurídica de Controle Externo, Procuradoria da Fazenda Municipal e Secretaria Geral.

Isto posto, acolho os Editais de Concorrência da São Paulo Transporte S/A., nºs 01, 02, 03 e 05, todos de 2011.

Declaração de VOTO englobado apresentada pelo Conselheiro Maurício Faria:

O caso em questão demanda uma análise e considerações prévias acerca do cerne dos quetionamentos da Auditoria.

Toda a legislação condiciona a contratação de obras públicas à existência de projetos básicos, orçamentos e tudo que mais necessário for para perfeita instrução do processo licitatório, principalmente se houver necessidade de buscar recursos de outras fontes que não do tesouro municipal.

Ocorre que um projeto básico não se traduz em um produto único que se resolve em si mesmo, ele demanda estudos preliminares, levantamentos, laudos, avaliações, compatibilizações e adequações aos objetivos pretendidos e indispensáveis ao atendimento do interesse público. O que, no caso concreto, passa pela escolha da melhor solução e definição do melhor terreno, da análise do entorno, da verificação de toda a infraestrutura existente nesse entorno (se a mesma atende as necessidades do objeto) ou se, dentre as opções, qual seria a melhor delas. No caso da integração com outros modais de transporte, avaliar qual seria a melhor opção, e a mais econômica para a integração dos mesmos, por conveniência e oportunidade.

Tudo isso faz parte e compõe o rol dos estudos que darão forma ao projeto básico e à viabilidade econômica e financeira do empreendimento. E o projeto executivo virá como conformação e detalhamento das soluções advindas de todos esses estudos.

A Engenharia, ou seja, a inteligência estará no ato da Concepção do partido arquitetônico ou da solução a se adotar. É o elemento básico e fundamental da contratação. Já o desenvolvimento das atividades operacionais de produção dos projetos (pranchas de desenhos) são atividades meio e sua contratação fica adstrita à conveniência gerencial-administrativa da empresa contratada, não havendo possibilidade da contratante interferir nesse caso.

Ao agente de controle compete esse discernimento, essa visão do escopo completo do objeto da contratação pretendida, pois, de outra forma, as conclusões serão deturpadas ou equivocadas. A ele caberá interpretar todo o cenário do empreendimento, sua finalidade, a influência dele, enquanto parte do Sistema de Transporte, sobre os demais subsistemas naquele ponto já instalados, como também as influências que ele irá sofrer advindas desses subsistemas adjacentes. Enfim, o agente de controle precisará antever todas as necessidades demandadas e interferências eventualmente passíveis de ocorrer, e desta forma, tirar suas conclusões. E para tanto, vale lembrar os manuais de auditoria e instruções normativas, com seus princípios e fundamentos básicos, a exemplo da Instrução Normativa do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, onde o papel da auditoria, no sentido de validar suas conclusões, deve observar alguns requisitos, sob pena, de prejudicar qualquer formação de juízo a respeito da questão sob análise, a saber:

SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO - INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 01, *DE 06 DE ABRIL DE 2001- Seção II - Normas Relativas aos Servidores do Sistema de Controle Interno.*

(...)

6. Obtenção de evidências *– I.* ***Finalidade da evidência: a) Suficiência da evidência; b) Adequação da evidência; c) Pertinência da evidência****.*

(...)

Seção VI - Normas Relativas à Forma de Comunicação: I. Concisão; II. Objetividade; III. Convicção; IV. Clareza; V. Integridade; VII. Coerência; IX. Conclusivo.

É indiscutível a necessidade da Administração Pública se municiar de elementos técnicos, laudos, estudos e projetos para o perfeito atendimento das Políticas Públicas, Projetos e Programas de toda ordem em benefício da sociedade. Toda a jurisprudência, como também a doutrina, já tem como pacificada tal questão. Nesse sentido, levantar uma polêmica relativamente ao cabimento ou não do desenvolvimento desses necessários projetos parece, no mínimo, inoportuno. Até porque já é um requisito legal para licitar, e, acresça-se a isso eventual necessidade de recursos externos seja da esfera estadual, federal ou até mesmo internacional. Sem os projetos e todos os seus complementos, nada será possível.

Cada projeto financiado pelo BID passa por uma série de estágios, principalmente, de elaboração, aprovação, execução e conclusão, além de relatórios em que é conhecido o ciclo do projeto.

Os documentos associados ao projeto são produzidos em todo o ciclo do mesmo e podem ser fontes valiosas de informação para acompanhar o andamento dos projetos em consideração para o financiamento do BID.

Exemplo disso, segue abaixo demonstrado (site do BID):

Perfil De Projeto (PP) – Brasil

I. Dados Básicos

Título do projeto: *PROCIDADES: Londrina. Programa de Desenvolvimento Urbano Sustentável de Londrina.*

Número do Projeto: *BR-L1094*

III. Temas De Projeto E Conhecimento Do Setor

3.1 Os aspectos relevantes para a preparação do Programa consistem na preparação e avaliação dos projetos básicos e executivos dos componentes I, II e III.

(...) e (ii) ter um acompanhamento do Banco em todo o ciclo de projeto.

(...)

Por derradeiro, sempre oportuno destacar que a Constituição da República estabeleceu o dever de licitar adstrito aos princípios norteadores da atuação da Administração Pública no desempenho de suas funções

(art. 37), assim como todo o disciplinamento legal, inclusive com relação ao projeto básico.

Pelo exposto, acompanho o Conselheiro Relator pelo **acolhimento** destes processos, que tratam dos acompanhamentos dos Editais em apreço. Contudo, sugiro, ainda, a **instauração de processos específicos**, a fim de analisar **as licitações** correspondentes aos Contratos nºs 2010/1038/01-00, 2010/0706/01-00 e 2010/1039/01-00, **os próprios Pactos e seus aditivos**, assim como efetivar **o acompanhamento das respectivas execuções contratuais**, inclusive do Contrato nº 2010/0774/01-00, nos termos das manifestações da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral.

Consigno, apenas, que, com referência ao último Contrato citado (nº 2010/0774/01-00), decorrente de certame, cujo edital foi examinado no TC autuado sob o nº 72.000.639/11-20, já houve determinação para a análise da respectiva licitação, do citado contrato e do TA.