TC nº 72-001.241.10-49

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. SEME. Reforma da Arquibancada. Centro Olímpico de Treinamento e Pesquisa. CONHECIDO. Votação por maioria.

2.619ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado em: 03.08.2012.

TC citado: 72.001.478.11-29.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro MAURÍCIO FARIA, após vista que lhe fora concedida na 2.616ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator e EURÍPEDES SALES – Revisor.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, de conformidade com o relatório e voto do Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator, bem como pelos votos dos Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor e YARA TACCONI, em conhecer do Edital da Concorrência 002/SEME/2010, por conforme técnica e legalmente com balizas norteadoras da matéria.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA que, nos termos do voto divergente apresentado, julgou irregular o edital.

Participaram do julgamento os Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e YARA TACCONI.

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

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 20 de junho de 2012.

EDSON SIMÕES
Presidente.

ROBERTO BRAGUIM
Relator.

RELATÓRIO

Trata-se, por força da Ordem de Serviço nº 2010.01827.2, do exame do Edital da Concorrência nº 002/2010, elaborado pela Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação – SEME, o qual tem por objeto a execução de reforma na Arquibancada do Centro Olímpico de Treinamento e Pesquisa – COTP.

A Equipe Auditora responsável pelos trabalhos a que se referem os autos, opinou, em sua primeira intervenção, pela impossibilidade de prosseguimento do Certame, tendo em vista o apontamento das seguintes infringências:

1. Ausência de comprovação de pesquisa de preços de 2,4% (R$ 50.862,00) do total de custos básicos do objeto licitado, em afronta ao artigo 2º, inciso VI, do Decreto Municipal nº 44.279/03[1];

2. O Projeto Básico não contém elementos suficientes e com nível de precisão adequado para caracterizar a obra, contrariando o artigo 6º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.666/93[2];

3. Exigência simultânea de requisitos de capital social integralizado mínimo e garantia de proposta para a comprovação da capacidade econômico-financeira das licitantes, contrariando o artigo 31, § 2º, da Lei Federal nº 8.666/93[3];

---

[1] **Art. 2º** O processo de licitação, devidamente autuado, deverá ser instruído, conforme o caso, com os seguintes elementos: (...)
VI - planilha de orçamento ou pesquisa de preço;

[2] Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: (...)
IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:
a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

[3] **Art. 31.** A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: (...)
§ 2º - A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação

4. Falta de justificativa para a exigência do índice para a qualificação econômico-financeira, contrariando o artigo 31, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/93[4]; 5. Falta de exigência da composição detalhada do B.D.I. (Benefícios e Despesas Indiretas) e dos demais custos pelas licitantes, ou ao menos, pela licitante vencedora, previamente à contratação (item 3.14 do Relatório).

Submetida a matéria ao seu crivo, em caráter preferencial, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, acresceu àquelas questões suscitada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle outros aspectos, constantes da manifestação de fls. 363/364.

Determinei, assim, em 22 de junho de 2010, que Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação apresentasse as justificativas e os esclarecimentos pertinentes, em 48 (horas), em face da proximidade da data de abertura da Licitação em debate, inicialmente aprazada para 29 de junho.

Referida Pasta prestou, em consequência, as informações de fls. 367/374, as quais, tanto aos olhos da Assessoria Jurídica de Controle Externo como aos da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, não se mostraram suficientes para afastar as falhas editalícias registradas, razão pela qual ambas as unidades propuseram a Suspensão do Certame.

Assim, calcado em tais elementos técnicos, determinei a Suspensão da Concorrência nº 002/SEME/2010, nos termos do despacho de fls. 385/386. Em face das razões que levaram àquela providência, a Secretaria encaminhou os esclarecimentos, justificativas e propostas de alteração da peça de chamamento, consoante documentação de fls. 394/448, requerendo, ainda, a reconsideração do despacho inibitório da Licitação.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, à luz desse novos elementos, empreendeu as análises de fls. 450/451 e 452/458, concluindo que parte das falhas apontadas foram superadas pelas modificações e justificativas apresentadas, remanescendo, entretanto, algumas irregularidades.

Determinei então nova oitiva da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação, que, em decorrência disso, encaminhou a documentação de fls. 465/570, visando a demonstrar que a nova versão do Edital estaria coadunada às considerações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

Em que pesem as modificações havidas no Edital e as demais informações prestadas pela SEME, a Coordenadoria II manteve seu

---

econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado. (...)

[4] **§ 5º** - A comprovação da boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

posicionamento anterior, vez que as peças técnicas apresentadas seriam imprecisas e, portanto, inadequadas para embasar o Certame (fls. 573/575 e 623/625).

De outra parte, manifestando-se a respeito, à fl. 627, minha Assessoria divergiu do entendimento esposado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, uma vez que a obra em foco seria de baixa complexidade, composta por serviços corriqueiros, majoritariamente de manutenção e independentes de estudos mais apurados de engenharia e desse modo, os elementos que instruem os autos seriam suficientes para que se configurasse como atendido o artigo 6º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.666/93.

Examinando o processado mais uma vez, a Assessoria Jurídica de Controle Externo concluiu, às fls. 629/632, que, *"com as alterações indicadas pela Secretaria às fls. 579/622 dos autos, o certame reunirá condições de prosseguimento, com a publicação do edital reformulado".*

À luz de tais ponderações, autorizei, consoante Despacho de fls. 633/634, a retomada do Certame, desde que realizadas as alterações indicadas pela Secretaria.

Na sequência o presente foi encaminhado à Procuradoria da Fazenda Municipal, que opinou pela regularidade do Edital.

Encerrando a instrução, a Secretaria Geral acabou por acompanhar a manifestação derradeira da Assessoria Jurídica de Controle Externo, no sentido de terem sido afastadas as irregularidades que de início macularam a peça convocatória.

É o relatório.

VOTO

Como pode ser verificado do exame dos elementos que instruem os autos, especialmente as propostas construtivas de correção do Edital formuladas pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, incorporadas ao instrumento convocatório, ficou evidenciado o esforço conjunto voltado à superação das dúvidas e irregularidades detectadas.

Poucas vezes me deparei com um feito que cuidasse de obra de baixa complexidade tão exaustivamente instruído, o que é salutar, pois demonstra o compromisso desta Casa e da Pasta interessada em realizar licitação imune a quaisquer questionamentos.

Não resta dúvida, pelos elementos que compõem este processado, que foram afastados todos os senões impeditivos do prosseguimento da Concorrência em pauta, razão que me levou a autorizar fosse ela retomada, como já noticiado no Relatório.

Assim, calcado nos pronunciamentos da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal, da Secretaria Geral, e da Assessoria de meu Gabinete, os quais passam a fazer parte integrante deste voto, conheço do Edital da Concorrência nº 02/SEME/2010, por conforme técnica e legalmente com balizas norteadoras da matéria.

É como voto **(2.616ª S.O.)**.

VOTO DIVERGENTE proferido pelo Conselheiro Maurício Faria

Trata o presente do acompanhamento do Edital da Concorrência nº 002/SEME/2010, objetivando a contratação de empresa para a reforma da arquibancada do Centro Olímpico de Treinamento e Pesquisa – COTP da SEME.

Data máxima vênia para com as posições em contrário constantes dos autos, pauto meu convencimento no sentido de que o Projeto Básico, no caso examinado, deveria conter elementos suficientes e com nível de precisão adequado para caracterizar a reforma licitada.

Baseio-me, para tanto, nas manifestações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, das quais cito:

'Por todo o exposto, ressalvando novamente o caráter expedito e amostral da análise efetuada, concluímos que as peças técnicas ora apresentadas ***não*** *contém elementos suficientes e com nível de precisão adequado para caracterizar a obra,* ***contrariando*** *o art. 6º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.666/93.*

Isto equivale a dizer que uma empresa licitante, ao ofertar sua proposta com base na planilha de quantidades estabelecida às fls. 474/487, não teria condições de atender e concluir o objeto pretendido.

Sugerimos, caso seja possível, o desmembramento do objeto em duas intervenções distintas: uma exclusiva de recuperação da estrutura de concreto existente; outra de reforma e ampliação das instalações, pois as intervenções e ampliações intentadas não interferem ou prejudicam a recuperação da estrutura de concreto existente.

Desse modo, proceder-se-ia, possivelmente num primeiro momento, à recuperação da estrutura, cujos elementos (a

menos de uma revisão de cálculo de quantidades) estariam com sua definição já consolidada.

Nesse meio tempo, os projetos das demais instalações poderiam ser amadurecidos, detalhados e licitados, com o auxílio ou patrocínio de EDIF, cuja experiência permite proceder a obras solicitadas pelos mais diversos setores da Administração Municipal. (Grifos do original)'

Ademais, fundamento minha posição em doutrina consubstanciada no artigo abaixo referenciado, que, ao consolidar entendimento no campo da Engenharia e se debruçar acerca do tema 'Reparo, reforço e recuperação de concreto'[5], assim discorre: '[...]

Por isso, para tratar uma construção que se tornou defeituosa ou que sofreu alterações por seu uso, **o ponto de partida é o correto diagnóstico das patologias existentes**.

Para cada tipo e gravidade do problema, haverá pelo menos uma técnica para realizar o conserto, levando-se em consideração não apenas o atendimento aos quesitos de segurança estrutural, mas também outros fatores envolvidos como características do ambiente, tempo de aplicação e durabilidade. Independentemente do tipo de medida de reabilitação, o planejamento é fundamental para garantia de eficiência e segurança.

O primeiro passo é a realização de uma inspeção preliminar para estabelecer os recursos a serem utilizados, incluindo os acessos, o plano de amostragem e ensaios, além da necessidade de intervenção emergencial.

Em seguida **são realizadas inspeções visuais** dos elementos **para registro** detalhado **das anomalias**, complementando a análise com testes à percussão **para verificar a extensão das regiões que apresentam corrosão das armaduras**, sinais de infiltração etc.

Para a elaboração de um diagnóstico preciso é importante também checar as condições de durabilidade da estrutura por meio de ensaios como medição da frente de carbonatação, determinação da velocidade de propagação de onda no concreto com ultrassom e determinação da espessura de cobrimento das armaduras.

---

[5] Variedade de técnicas para reparo, reforço e recuperação permite solucionar a maior parte das manifestações patológicas, mas tudo depende de um bom diagnóstico. Juliana Nakamura. In: www.revistatechne.com.br/engenharia-civil/146/imprime139046.asp

Só então, com base nos dados obtidos em todas essas avaliações preliminares, é que se realiza o projeto da intervenção. Nele, **são discriminadas e detalhadas todas as técnicas necessárias, bem como as etapas executivas para tratar a estrutura**.

Nesse momento de **definição da estratégia de intervenção**, os desafios são igualmente grandes.

Em geral **o serviço de reforço e recuperação é mais complicado, e caro, do que uma nova construção**. Primeiro porque exige a compatibilização entre o material novo e o existente, quase sempre deteriorado. Sem contar que o acesso às áreas que necessitam de tratamento pode não ser fácil.

Também pode atrapalhar o fato de a edificação em tratamento estar funcionando, assim como a documentação existente não retratar a realidade encontrada. **Dimensionar o reforço de uma estrutura é algo completamente diferente de dimensionar uma estrutura nova**, salienta Graziano, lembrando que **projetos de reforço e recuperação demandam uma abordagem especial, com uma série de cálculos e estatísticas para, entre outras coisas, identificar o comportamento da estrutura existente ao longo de sua vida útil, bem como a deformação e a chance de ruptura. Para complicar, para a confecção de projetos de reforço e recuperação, diferentemente do que ocorre com o projeto estrutural novo, não há "softwares" de mercado disponíveis**. (...) Em suma, o diagnóstico nada mais é do que uma contínua redução da incerteza inicial pelo progressivo levantamento de dados. (Grifei)'

Por essas razões, divirjo da manifestação perfunctória de folha 627, que, ao discordar da Auditoria, consignou, a saber: '[...] trata-se de **obra de baixa complexidade, composta por serviços corriqueiros, em sua maioria de manutenção e independente de trato mais apurado de engenharia**. Os elementos trazidos aos autos e integrantes do Edital são suficientes para um orçamento preciso, atendendo à exigência do artigo 6º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.666/93 (Projeto Básico). (Grifei)'

Assim, pela importância à segurança do serviço em comento, qual seja, de reforma da arquibancada do Centro Olímpico utilizado por jovens e público em geral, repiso o conteúdo transcrito, quando afirma que tal serviço possui considerável complexidade e que os respectivos projetos necessitam de enfoque especial, notadamente de cálculos e estatísticas, em cotejo com projeto estrutural novo.

Por oportuno, reafirmo a importância de ser observado o disposto no artigo 31, parágrafo único, inciso XVI, do Regimento Interno deste Tribunal, relativo ao referendo pelo Pleno da medida cautelar de suspensão do certame, determinada pelo Relator (e depois por ele revogada), sob pena de se colocar o Colegiado diante de fatos consumados, em matérias que conforme o Regimento, pela natureza, são típicas de competência do coletivo de Conselheiros.

Outros aspectos que ressalto, derradeiramente, diz respeito aos registros da Auditoria no TC nº 1.478.11-29 (que examina a regularidade do Edital da Concorrência nº 001/SEME/2011, aberto posteriormente ao certame ora analisado, tendo inclusive o mesmo objeto a despeito de outra numeração nesse sentido cabe, salientar a existência da lavratura do Termo de Contrato nº 15/2012) e a identidade dos apontamentos de irregularidade concorridas em ambos os casos, senão vejamos: '[...]

Registre-se que, ao publicar o edital com nova numeração, não houve qualquer procedimento de SEME com relação à revogação ou cancelamento do Edital anterior.

Assim, configura-se uma pendência quanto à situação jurídico-formal do Edital da Concorrência nº 002/SEME/2010. [...]

4 – CONCLUSÃO:

Em vista das análises dos aspectos formais e legais, concluímos que o Edital de Concorrência nº 001/SEME/2011 **não reúne condições de prosseguimento**, em virtude dos apontamentos seguintes, que maculam o certame: INFRINGÊNCIAS: [...]

4.1 - A contratação de listas de serviços de engenharia **desvinculados e não circunstanciados em projeto básico apropriado** é prática **não aceita** para obras ou reformas.

O **Projeto Básico** não contém elementos suficientes e com nível de precisão adequado para caracterizar a obra, **contrariando** o art. 6º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.666/93 (**item 3.12 do Relatório**); (Grifos do original)'

Por conseguinte, na esteira das manifestações da Auditoria, julgo irregular o Edital da Concorrência nº 002/SEME/2010.