JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-001.899.08-81

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. SEHAB. Serviços de apoio técnico-operacional, fiscalização, acompanhamento e análise de projetos específicos e gerenciamento das atividades. Programa de Saneamento Ambiental. Bacias Hidrográficas de Mananciais do Alto Tietê. CONHECIDO. REGULAR. Votação unânime.

Relatório e Voto englobado TC: 72.001.074.07-03.

2.694ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado: 06.11.2013

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados 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 conhecer do Edital da Concorrência 10/2008–Sehab, bem como em julgá-lo regular.

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, 21 de agosto de 2013.

EDSON SIMÕES – Presidente.

ROBERTO BRAGUIM – Relator.

RELATÓRIO ENGLOBADO

O TC constante do item I da minha pauta trata do Acompanhamento do Edital de Concorrência nº 01/2007, da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, tendo por objeto a prestação de serviços de Apoio Técnico-Operacional, Fiscalização, Acompanhamento e Análise de Projetos Específicos e Gerenciamento das Atividades da Prefeitura, no âmbito de Programas de Saneamento Ambiental em Bacias Hidrográficas de Mananciais do Alto Tietê.

Em primeira intervenção, a Coordenadoria VI entendeu que o Edital não reunia condições de prosseguimento, em razão da existência de vícios consistentes, dentre outros, em: planilha de custos omissa e incompleta, não contemplando o objeto em sua totalidade (artigo 7º, § 2º, II, da Lei Federal nº 8.666/93[1]); definição do escopo dos serviços em desacordo com o artigo 7º da Lei antes mencionada; falta de detalhamento das atividades a serem desenvolvidas pelo licitante, o que não permite avaliar se ocorrerá terceirização dos serviços; critérios de pontuação das propostas não justificados; e outras impropriedades e imperfeições que deveriam ser corrigidas antes da abertura do Certame.

Em razão dos questionamentos, determinei a suspensão temporária da Licitação, tendo a SEHAB informado que efetuaria alterações na peça editalícia.

Os argumentos da Pasta, entretanto, não foram acolhidos pela Coordenadoria VI.

Por via do Ofício nº 53/SEHAB-G/2008, a Secretaria informou a revogação da Concorrência nº 01/2007, vez que seriam procedidas alterações de vulto no Edital, com a inclusão, no escopo da contratação, das sub-bacias Capivari Monos e da Vertente Sul da Serra da Cantareira, tudo consoante publicação no Diário Oficial da Cidade de 29/05/08.

A Coordenadoria VI, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral opinaram, então, pela perda do objeto do TC em análise.

Passo, a seguir, a relatar o item III da pauta – TC nº 72.001.899.08-81 – que examina o Edital de Concorrência nº 10/2008, com o mesmo objeto do anteriormente revogado.

A manifestação da Coordenadoria foi no sentido de que a nova peça editalícia também apresentava irregularidades e equívocos.

Em relação às infringências à legislação, apontou: definição do escopo dos serviços em desacordo com o disposto no artigo 7º, incisos I a III e § 2º, inciso I e no artigo 40, § 2º, inciso I da Lei Federal nº 8.666/93[2]; reserva

---

[1] **Art. 7º** - As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:
...
§ 2º - As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

[2] **Art. 7º** - As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:
I - projeto básico;
II - projeto executivo;
III - execução das obras e serviços.
§ 2º - As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
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:

de recursos insuficiente para o exercício, infringindo o artigo 7º, § 2º, III, do diploma legal citado[3]; apresentação apenas do Anexo IV devidamente rubricado, omitindo-se a rubrica nos demais, afrontando o artigo 40, § 1º, da mesma lei[4]; planilha de custos não amparada por justificativas técnicas, ferindo o artigo 7º, § 2º, II e § 4º, da Lei Federal mencionada[5]; índices econômico-financeiros não justificados, contrariando o artigo 31, § 5º, do Estatuto Licitatório[6]; aceitação de currículos para comprovação de aptidão técnica, ferindo o artigo 30, § 1º, do mesmo diploma federal[7].

Anotou, ainda, a existência de falhas, incongruências, omissões e equívocos a serem superados, tais como, falta de detalhamento das atividades a serem desenvolvidas pelos licitantes, incongruência entre a dotação a ser onerada e a objeto da reserva; necessidade de revisão de alguns itens editalícios; equívoco na fórmula de pontuação da proposta de preços; incongruência em relação ao parâmetro para o preço máximo admitido; necessidade de inserção de cláusula obrigatória no contrato.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que a Concorrência em questão poderia prosseguir, desde que efetivadas as necessárias alterações do Edital, considerando, porém, que os índices econômico-financeiros fixados poderiam ser aceitos, tendo a Secretaria, a seguir, informado que a Licitação fora homologada em favor do Consórcio HagaPlan – JNS, em 17/12/08.

...
§ 2º - Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:
I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

[3] **Art. 7º** -...
§ 2º - As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

[4] **Art. 40** - ...
§ 1º - O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

[5] **Art. 7º** -...
§ 2º - As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
§ 4º - É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

[6] **Art. 31** - A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:
§ 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.
• Alterado pela Lei nº 8.883, de 8/6/94

[7] **Art. 30** - A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
...
§ 1º - A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:
• Alterado pela Lei nº 8.883, de 8/6/94

Indagada acerca das alterações recomendadas, a Pasta alegou: que o Edital detalhou de forma precisa o objeto, consoante Termo de Referência, item 8.1 – Objeto dos Serviços; que a previsão dos recursos corresponde às despesas do restante do exercício financeiro de 2008; que o encaminhamento dos Anexos pelo Diretor responsável tem o mesmo efeito legal da aposição da rubrica; que o orçamento de referência utilizou as tarifas horárias constantes da Tabela da Superintendência de Habitação Popular – HABI e os preços foram cotejados com os constantes de outros contratos da Pasta; que os índices econômico-financeiros adotados são os usuais; que a aceitação de currículos encontra respaldo em interpretação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União. Apresentou, também, esclarecimentos acerca das falhas, incongruências, omissões e equívocos.

A Coordenadoria VI entendeu superados os apontamentos relativos à reserva insuficiente de recursos, à aceitação de currículos e à formula da pontuação da proposta de preços; superados, desde que a Pasta adote providências complementares, os referentes aos índices econômico-financeiros, à dotação utilizada e à inserção de cláusula no contrato; quanto às demais impropriedades, manteve seu posicionamento anterior.

Em sequência, a Coordenadoria considerou sanadas as falhas atinentes à dotação a ser onerada, às remissões equivocadas no Edital, à composição do fator “K” e à inclusão de cláusula contratual, esta providenciada por via de Termo de Retirratificação.

Foram colacionados aos autos documentos que esclarecem as composições do fator “K”, das taxas de BDI e dos encargos sociais, utilizadas no orçamento apresentado pelo Consórcio HagaPlan – JNS, vencedor da Licitação.

A Coordenadoria VI, então, reiterou sua manifestação anterior, salientando que as alterações nas descrições e nos quantitativos dos itens de serviços contribuíram para o aumento de R$ 4,518 milhões na planilha orçamentária referente à equipe técnica.

A Coordenação do Programa de Mananciais encaminhou novos esclarecimentos, tendo o Órgão Técnico desta Casa concluído que permanecem apenas os apontamentos relativos ao escopo dos serviços, que não apresenta os detalhamentos exigidos pela legislação; à falta de justificativas técnicas, na Planilha de Custos, capazes de respaldar a descrição dos itens licitados e respectivas quantidades; à falta de justificativas técnicas para alteração nas descrições e nos quantitativos dos itens de serviços licitados, que acarretaram a majoração na planilha orçamentária.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo formalizou proposta de relevação das impropriedades, vez que o Certame foi encerrado e o Contrato firmado.

A Procuradoria da Fazenda Municipal propôs o acolhimento do Edital, em razão da lavratura do Ajuste e da ausência de prejuízo à competitividade, à economicidade e à vantajosidade da Licitação.

A Secretaria Geral, por fim, também entendeu remanescerem alguns apontamentos que, apesar de serem de caráter técnico, produziram efeitos de ordem jurídica, podendo, porém, ser relevadas as impropriedades, com o consequente acolhimento do Edital, levando-se em conta o tempo decorrido e a concretização da Contratação.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Considero prejudicada a análise efetuada no bojo do TC nº 72.001.074.07-03 – item II – relativo ao Edital de Concorrência nº 01/2007, em razão da revogação do Certame, consoante despacho publicado no Diário Oficial da Cidade de 29/05/08, daí resultando a perda do seu objeto.

No que concerne ao Edital de Concorrência nº 10/2008, TC n.º72-001.899.08-81 – item III, a Coordenadoria apontou a existência, no instrumento convocatório, de diversas irregularidades e de falhas, omissões, incongruências e equívocos.

De se ressaltar que, durante a instrução processual, a Secretaria Municipal de Habitação apresentou, em diversas oportunidades, justificativas e esclarecimentos que levaram a Coordenadoria VI a considerar superadas inúmeras dessas impropriedades, entendendo, ao final, que persistem os apontamentos atinentes à falta de detalhamento do escopo contratual; à ausência de justificativas técnicas que respaldem a descrição dos itens licitados e respectivas quantidades; e à falta de justificativas técnicas para alteração nas descrições e nos quantitativos dos itens de serviços licitados, que acarretaram majoração na planilha orçamentária concernente à equipe técnica.

Esclareço, desde logo, que farei referência apenas aos itens considerados irregulares pelo Órgão Técnico deste Tribunal, eis que os demais, após justificativas e explicações da Secretaria, foram considerados superados.

Inicio pelo escopo do Contrato, que a Coordenadoria VI entendeu não contar com detalhamento suficiente, consoante exigido para a execução de obras e serviços de engenharia, infringindo, assim, o artigo 7º, I a III e § 2º e o artigo 40, § 2º, I, da Lei Federal nº 8.666/93.

Sobre esse questionamento, entendo que as razões da Secretaria merecem acolhimento, eis que o Termo de Referência, nos itens 8.1 – Objeto dos Serviços – e 8.2 – Serviços a serem prestados pela gerenciadora -, descrevem as atividades que estão incluídas no ajuste, atendendo às exigências legais.

No que tange à alegada ausência, na planilha de custos, de justificativas técnicas que respaldem a descrição dos itens licitados e os respectivos quantitativos, com infringência ao artigo 7º, § 2º, II e § 4º, do Estatuto Licitatório Federal, consigno que restou esclarecido que foram utilizados, de maneira geral, para elaboração do orçamento de referência, as tarifas horárias constantes dos contratos de HABI, sendo, ademais, cotejados os preços obtidos com os praticados em outros ajustes da Secretaria, com objetos similares, mostrando-se compatíveis com aqueles.

Sob esse prisma, penso que as justificativas da Pasta sobre esse item contratual podem ser acolhidas.

Por derradeiro, anoto que a alteração nas descrições e nos quantitativos dos itens de serviços licitados, que ocasionaram a majoração da planilha referente à equipe técnica, também foram objeto de esclarecimentos da SEHAB.

Assim é que, consoante alegado pela Secretaria, o Relatório Técnico da Coordenação do Programa Mananciais, a planilha de preços homem/hora e o Anexo V – Orçamento SEHAB, justificam os valores utilizados.

Trata-se, na verdade, de serviços de alta complexidade, incluindo gerenciamento, fiscalização e supervisão de obras e serviços, demandando a utilização de técnicos altamente qualificados, daí decorrendo os salários diferenciados.

Restou esclarecido, também, o valor unitário atribuído ao item “cópia xerográfica simples”, que constara equivocadamente como superior ao realmente praticado.

A par dessas considerações, entendo pertinentes as ponderações da Assessoria Jurídica, no sentido de que, em razão do encerramento do Certame Licitatório e da assinatura do Ajuste dele decorrente – Contrato nº 04/09 -, as impropriedades podem ser relevadas.

Isto posto, conheço do Edital de Concorrência nº 10/2008 e o julgo regular.