JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-002.170.08-13

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. SEMPLA. Serviços de fornecimento de equipamento de coleta, transmissão, recepção, monitoramento de imagens de vídeo. Sistema informatizado de gerenciamento, busca e armazenamento. Edital revogado. Perda do objeto. CONHECIDA. Votação unânime. PREJUDICADA. Votação por maioria.

Relatório e voto englobado TCs: 72.002.135.08-12 e 72.002.168.08-71

2.539ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado em: 11.03.2011.

Referência Especial: 72.002.135.08-12, 72.002.168.08-71.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados englobadamente com os TCs 2.135.08-12 e 2.168.08-71, e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Presidente Edson Simões, após determinação de Sua Excelência, na 2.530ª S.O., para que os mesmos lhe fossem conclusos, a fim de proferir voto de desempate. Naquela sessão votaram os Conselheiros Maurício Faria – Relator, Antonio Carlos Caruso – Revisor, Roberto Braguim e o Conselheiro Substituto Rui Corrêa.

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 formulada pela Associação Brasileira de Monitoramento e Controle Eletrônico de Trânsito – Abramcet, visto que atendidos os requisitos de admissibilidade consignados no artigo 55 do Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, ademais, quanto ao mérito, por maioria, pelos votos do Conselheiro Roberto Braguim e do Conselheiro Substituto Rui Corrêa, votando o Conselheiro Presidente Edson Simões para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, tendo em vista o despacho de revogação do certame licitatório, no Diário Oficial da Cidade de São Paulo de 16/01/2010, em considerá-la prejudicada, pela perda do objeto.

Vencidos os Conselheiros Maurício Faria – Relator e Antonio Carlos Caruso – Revisor, que, no mérito, considerando que o Tribunal de Contas deve firmar orientação sobre os pontos controvertidos analisados no feito, de forma a prestigiar seu aspecto didático junto à Origem, independentemente da revogação do certame ou alteração do edital original, julgaram-na parcialmente procedente.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do presente Acórdão à representante e à representada, nos termos do artigo 58 do Regimento Interno desta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros Maurício Faria – Relator, Antonio Carlos Caruso – Revisor e o Conselheiro Substituto Rui Corrêa.

Presente à sessão, nesta data, o Conselheiro Eurípedes Sales, sem direito a voto, uma vez que o mesmo foi anteriormente proferido pelo Conselheiro Substituto Rui Corrêa, na 2.530ª S.O.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Gianfrancesco Genoso.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 09 de fevereiro de 2011.

Edson Simões – Presidente, com voto.

Roberto Braguim – Conselheiro prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do artigo 136 do Regimento Interno desta Corte.

RELATÓRIO ENGLOBADO

O Edital de Pregão 27/2008 tem por objeto o registro de preços para contratação de empresa ou grupo (consórcio especializado) para a prestação de serviços de coleta, transmissão, recepção e monitoramento de imagens de câmeras de segurança, com fornecimento de equipamentos e sistema informatizado de gerenciamento, busca e armazenamento das imagens, disponibilizados em diversos próprios municipais, com o intuito de, sem incluir solução de segurança e vigilância, possibilitar um aporte na segurança urbana, bem como, inclusive, viabilizar o espelhamento das imagens geradas pelo Sistema à Guarda Civil Metropolitana, possibilitar o monitoramento das ocorrências e, caso necessário, acionar os órgãos competentes.

Em todos os processos supra relatados, os órgãos técnicos deste Tribunal opinaram, de forma unânime, pela irregularidade do Edital

em exame, fato este que, inclusive, desdobrou nos pareceres pela procedência da maioria[1] dos argumentos pontuais lançados nas Representações apresentadas, também em julgamento nesta oportunidade, bem como deu fundamento à decisão cautelar de suspensão do certame[2], exarada por esta Relatoria e referendada pelo Pleno desta Corte[3], diante dos indícios de comprometimento do caráter competitivo do certame.

Ante este breve relato, passo a enumerar, sinteticamente, os apontamentos lançados pelos órgãos técnicos e que subsistiram aos esclarecimentos lançados pela Origem:

1) ilegalidade da escolha do pregão, destinado a serviço de natureza comum, como modalidade licitatória: as parcelas de maior relevância do objeto contratual são o sistema informatizado e o fornecimento de câmeras, em grandes dimensões de implantação, a demandar, inclusive, a possibilidade de participação de empresas consorciadas, com alto valor agregado por equipamento e com complexo de serviços complementares necessários à viabilização da rede de monitoramento e processamento das imagens coletadas, objeto este que não pode ser entendido como de natureza comum, inclusive, ante a exiguidade do prazo concedido para participação no certame, diante da complexidade do objeto. Tal conclusão é reforçada pela própria manifestação da Origem, reconhecendo que haverá necessidade de análise de futuro Projeto Executivo para viabilizar a execução contratual, na medida em que, pela complexidade do objeto, o termo de referência que acompanha o Edital de Pregão não se mostra suficiente para a definição clara de todos os serviços a serem executados;

2) falta de elementos objetivos para formulação da proposta comercial: ausência de adequada planilha de quantitativos e preços unitários, considerando que o documento anexado ao Edital não descreve todos os custos unitários, bem como os custos segregados relacionados à implantação e manutenção dos equipamentos nas diversas unidades;

3) imprecisão na composição dos valores na proposta de preço dos serviços: como os quantitativos de câmeras são estimados de forma imprecisa, não existe parâmetro para definição de quantos Sistemas de Monitoramento serão necessários ao longo da execução contratual, além do fato de que o preço unitário não foi especificado em planilha, o que pode dar ensejo à majoração indevida dos preços propostos na licitação;

4) ausência de justificativa para o quantitativo licitado: inexiste detalhamento, por unidade, dos equipamentos a serem implantados, para controle da utilização da ata de registro de preços;

---

[1] TC 72.002.168.08-71, fls. 35 verso e 36: pela improcedência do argumento para exigir registro da empresa no CREA e ART, e da empresa ter em seus quadros, como responsável técnico, engenheiro eletricista; de que as exigências visando aferição de regularidade trabalhista seriam inadequadas; e quanto ao impedimento de participar de licitações as empresas em recuperação judicial (Lei Municipal 11.101/2005).
[2] TC 72.002.135.08-12, fls. 651
[3] Certificação de fls. 656/657 do TC 72.002.135.08-12

5) inadequação da utilização do sistema de registro de preços para serviços de natureza continuada: como consequência deste apontamento, acresce-se a falta de indicação da dotação orçamentária na minuta de contrato, a ser futuramente onerada, bem como a necessidade de previsão de desconto no preço relacionado aos custos de instalação dos equipamentos, na hipótese de prorrogação contratual;

6) pesquisa de preços inadequada: a prévia pesquisa realizada pela Origem, em cumprimento ao art. 7º, parágrafo 2º, II, da Lei Federal 8.666/93, de valor médio mensal global de R$ 28.834.707,09 (vinte e oito milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, setecentos e sete reais e nove centavos), não se constitui como parâmetro razoável de julgamento das propostas, vez que apresenta distorções nos preços cotados pelas três empresas consultadas, devido à, já apontada, indefinição do objeto para eventual utilização por ata de registro de preços, em especial, diante da falta de esclarecimento, por parte das empresas pesquisadas, dos locais de instalação;

7) insuficiência de exigência no Edital relacionada à comprovação de capacitação técnica operacional: para garantia do cumprimento das obrigações contratuais, mostra-se inadequada a única exigência de comprovação de o licitante já ter fornecido 500 câmeras, ou mais, para fins de habilitação, considerando que o objeto engloba não só o fornecimento dos equipamentos, mas também o desenvolvimento de sistema informatizado de gerenciamento, busca e armazenamento de imagem.

A Origem, em mais de uma oportunidade, trouxe justificativas no sentido de que a previsão de utilização da ata foi feita a partir de Grupo de Trabalho, que buscou, com os diversos órgãos integrantes da administração direta e indireta (Portaria 524/2008-FREF), suas necessidades de expansão. Por conta desse planejamento, discordou de alguns dos apontamentos dos órgãos técnicos, na forma acima relatada, e, em outros, comprometeu-se a adaptar o Edital conforme sugestões lançadas nos relatórios de auditoria, em especial, nos quesitos: (a) imprecisão do preço dos serviços e ausência de discriminação de todos os custos unitários na planilha de preços; (b) ausência de previsão de desconto na definição dos custos de implantação, em caso de eventual prorrogação do ajuste; (c) ausência de justificativa para os quantitativos licitados e (d) insuficiência dos atestados de qualificação técnica para garantia do cumprimento das obrigações (fls. 743/746).

Diante do transcurso de tempo entre a suspensão da sessão de abertura, designada originariamente para 24/09/2008, até o início deste ano, sem que a Origem tivesse encaminhado nova proposta de redação do Edital, de forma a corrigir as inconsistências indicadas, esta Relatoria optou por dar continuidade à instrução do feito e viabilizar a apreciação da matéria.

Nesse sentido, o pronunciamento da douta Procuradoria da Fazenda Municipal, de fls. 828, trouxe a notícia da revogação do certame,

conforme teor do despacho publicado em 16/01/2010, razão pela qual opinou pelo arquivamento dos autos, por prescindir o processo de manifestação do mérito.

A Secretaria Geral exarou manifestação no sentido de que os relatórios de acompanhamento realizados pelos técnicos desta Corte, em relação ao Edital 027/2008, comprovaram a existência das irregularidades apontadas nas Representações, cujos processos tramitam conjuntamente. Não obstante, acompanhou a manifestação do Órgão Fazendário, no sentido de que, ante a revogação do certame, o exame do mérito da matéria possa restar prejudicado, opinando, ao final, pelo arquivamento dos autos.

É o relatório resumido.

VOTO ENGLOBADO

Conheço das Representações apresentadas, posto que atendidos os requisitos de admissibilidade consignados no art. 55 do Regimento Interno desta Corte. Feitas essas considerações iniciais, e por entender que este Tribunal deve firmar orientação sobre os pontos controvertidos analisados neste feito, independentemente da revogação do certame ou alteração do Edital original, de forma a prestigiar seu aspecto didático perante a Origem, passo a enfrentar o mérito da matéria posta em discussão.

As conclusões alcançadas nos relatórios de acompanhamento do Edital em análise, detalhadamente elaborados pela Auditoria, bem como os pareceres acrescidos pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, dispensam maiores digressões sobre os diversos aspectos abordados nos processos em julgamento, que servirão, em seu aspecto didático, para orientar a Origem a encontrar novas soluções e a aprimorar os termos de eventual novo Edital, na medida em que este fora revogado.

Nesses termos, faço minha a fundamentação lançada pelos órgãos técnicos em relação à inadequação da escolha da modalidade pregão para o presente objeto, vez que, na forma apresentada neste Edital, mostra-se incompatível com a natureza comum necessária para a escolha da modalidade. A irregularidade, neste Edital, ficou evidenciada ante a falta de elementos objetivos para a formulação da proposta comercial, imprecisão na composição dos valores na proposta de preço dos serviços e ausência de justificativa para o quantitativo licitado.

De igual forma, por restar demonstrado que inexistiu detalhamento dos equipamentos a serem implantados nas diversas unidades, para fins de controle da utilização da futura ata de registro de preços, bem como porque a pesquisa de preços que subsidiou o certame e a exigência no Edital relacionada à comprovação de capacitação técnica operacional mostraram-se inadequadas ao fim a que se destinam.

Faço destaque, apenas, em relação ao não acompanhamento do entendimento dos órgãos técnicos quanto à inadequação da utilização do sistema de registro de preços para serviços de natureza continuada, tema este já enfrentado por esta Relatoria[4] e objeto de manifestação expressa do Plenário, que firmou jurisprudência no sentido de que a legislação municipal não excluiu do sistema de registro de preços os serviços de natureza continuada, na medida em que os requisitos definidos pela Lei Municipal 13.278/2002 e pelo Decreto Municipal 44.279/2003 dizem respeito unicamente ao caráter habitual e rotineiro dos bens ou serviços almejados, bem como à impossibilidade de previsão exata do quantitativo a ser demandado pela Administração, razão pela qual referida discussão resta pacificada no âmbito desta Corte, não merecendo maiores considerações.

À vista das manifestações dos órgãos técnicos constantes dos autos, cujas razões passam a integrar o presente, conheço do Acompanhamento de Edital realizado e das Representações apresentadas, por presentes seus requisitos de admissibilidade, e, no mérito, voto pela irregularidade Edital de Pregão 27/2008 – Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão – Sempla, com a consequente procedência das Representações nos tópicos aqui enfrentados.

Dê-se ciência aos interessados da decisão proferida, nos termos regimentais **(2.530ª S. O.)**.

VOTO de desempate proferido pelo Conselheiro Presidente Edson Simões

Cuidam os autos dos TC's 2.135.08-12, 2.168.08-71 e 2.170.08-13, respectivamente, de acompanhamento do edital do Pregão 27/2008, realizado pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo por objeto o registro de preços para prestação de serviços de coleta, transmissão e gerenciamento de imagens geradas por câmeras de segurança; e de Representações opostas por Dacala Segurança e Vigilância Ltda. e pela Associação Brasileira de Monitoramento e Controle Eletrônico de Trânsito em face do mesmo.

O Conselheiro Relator Maurício Faria julgou irregular o Edital, conheceu das Representações e, no mérito, julgou-as parcialmente procedentes, sendo acompanhado pelo Conselheiro Revisor Antonio Carlos Caruso.

Divergiu o Conselheiro Vice Presidente Roberto Braguim, quanto às Representações que, no mérito, julgou-as prejudicadas, no que foi acompanhado pelo Conselheiro Substituto Rui Corrêa.

Com efeito, registrou-se empate quanto ao mérito das Representações e consoante disposição legal profiro o VOTO DE DESEMPATE.

[4] TC's 72.003.063.06-87 e 72.003.179.06-61

Diante da revogação do Edital, pela Origem, as Representações, de fato, perderam seus objetos.

Portanto, VOTO, alinhado à corrente perfilhada pelo Conselheiro Substituto Rui Corrêa e pelo Conselheiro Vice Presidente Roberto Braguim, restando assim, por maioria de votos, julgadas prejudicadas as Representações.