TC 2.207/2019

INSPEÇÃO. SIURB. Elaboração de estudo comparativo dos serviços de manutenção e conservação de instalações prediais realizados por meio de Atas de Registro de Preços. CONHECIDA. Votação unânime. APERFEIÇOAMENTOS. 1. Observar futuramente na utilização de ata de registro de preços para os serviços de manutenção de segundo escalão. 1.a. Adotar modalidade pregão eletrônico. 1.b. Definir precisamente o objeto. 1.c. Exigir a qualificação técnica apenas para itens de maior relevância na execução dos serviços comuns de engenharia. 1.d. Compatibilizar os quantitativos exigidos nos atestados de qualificação técnica com o histórico das contratações anteriores decorrentes de ARP. 1.e. Excluir da minuta de edital quaisquer itens de serviços que permitam excessos na utilização das ARPs. 1.f. Realizar ampla pesquisa de mercado para validar o certame, em especial a Tabela P2. 1.g. Elaborar termo de referência com descrição de rotinas de controle necessárias, compatíveis com a natureza dos serviços, com a adoção do Livro de Ordem, com uso de imagens. Votação por maioria.

3.131ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, nos termos do relatório e voto do Relator, em conhecer das conclusões alcançadas, para fins de registro, destacando que, quanto aos itens de aperfeiçoamento a serem necessariamente observados em futuras licitações, o Conselheiro EDUARDO TUMA, com voto proferido em separado, divergiu dos demais Conselheiros e não considerou ser pertinente que se estabeleçam previamente as medidas elencadas nos itens de "a" a "g" do voto do Relator, tendo em vista que os resultados apurados poderão subsidiar fiscalizações que venham a ser realizadas.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de cópia do presente Acórdão à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e à Controladoria Geral do Município de São Paulo.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, cumpridas as providências regimentais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

São Paulo, 17 de março de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

EDUARDO TUMA
Conselheiro, com voto em separado

RELATÓRIO

Trago ao conhecimento do Pleno Inspeção decorrente de determinação havida na 3.049ª Sessão Ordinária, quando foi deliberado pelo E. Plenário acompanhar a proposta apresentada pelo N. Conselheiro Domingos Dissei no sentido de que a SFC elaborasse estudo comparativo de obras de engenharia executadas por meio do Sistema de Registro de Preços com outras resultantes de uma licitação, para os serviços de manutenção dos próprios municipais (Peça 16).

Em Relatório inicial, a Auditoria consolidou suas conclusões primeiras sobre a matéria, no sentido de que (Peça 38):

"4.1. As contratações decorrentes de licitações individuais resultam em descontos cerca de 6,1% maiores do que as contratações pelas ARPs, sendo desvantajosa a contratação dos serviços de manutenção e conservação dos próprios municipais por meio das Atas de Registro de Preços (subitem 3.5).

4.2. Projetando-se a diferença entre os descontos calculados nas duas modalidades avaliadas sobre o valor total das contratações por meio das ARPs ao longo de 2018, estima-se uma economia potencial nas contratações por meio de licitações isoladas da ordem de R$ 33 milhões (subitem 3.5)."

Após as referidas conclusões iniciais, esta Relatoria solicitou esclarecimentos adicionais visando o aprofundamento da instrução da matéria (Peça 40), dando ensejo à manifestação complementar da Auditoria (peça 46).

A Procuradoria da Fazenda Municipal propugnou pelo conhecimento e registro da presente Inspeção (Peça 49).

É o quanto basta relatar.

VOTO

Trago a julgamento Inspeção decorrente de determinação havida na 3.049ª Sessão Ordinária desta Corte, realizada com o intuito de se elaborar um estudo comparativo dos serviços de manutenção e conservação de instalações prediais realizados por meio de Atas de Registro de Preços, com outros licitados.

A análise levada a efeito nos presentes autos, com a adoção de amostras de editais e contratações anteriores a 2019, integra um momento histórico onde esta Corte debruçou-se sobre problemas observados envolvendo a contratação dos serviços gerais de manutenção preventiva, correção, reparações, adaptações e modificações de segundo escalão, pela Prefeitura do Município de São Paulo,

Inicialmente, foi instaurado o TC/010127/2017 por deliberação do E. Plenário desta Corte na 2.925ª S.O., que determinou a promoção de estudos acerca da utilização do sistema de registro de preços para a prestação dos serviços em apreço, previstos no Decreto Municipal nº 29.929/91.

Houve também nesse período a emissão da Nota Técnica nº 006/2018/CGM/AUD, pelo controle interno da Prefeitura Municipal de São Paulo, unindo esforços no controle e correção de desvios que vinham sendo notados na licitação e acompanhado dos serviços.

Após esse momento inicial de renovação dos estudos, a competência para licitar os serviços gerais que integram o denominado segundo escalão passou a ser da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB.

Com isso, a partir de análise do Edital da Concorrência Pública nº 003/19/SIURB, realizada no âmbito do **eTCM 009132/2019**, as discussões técnicas amadureceram e avançaram, culminando, por fim, com a republicação do edital como **Pregão Eletrônico nº 006/2019/SIURB**, para a contratação dos serviços.

Destacamos como itens de aperfeiçoamento os pontos que passamos a exemplificar abaixo, **a serem necessariamente observados em futuras licitações visando à utilização de ata de registro de preços para os serviços de manutenção de segundo escalão:**

a) Adoção da modalidade pregão eletrônico que visa à aquisição de bens e ***serviços comuns***, incluídos os serviços comuns de engenharia, que permite a ampliação da participação de interessados;

b) Definição precisa de seu objeto, com o levantamento prévio dos estabelecimentos, equipamentos ou intervenções que serão objeto de recuperação;

c) Qualificação técnica exigida dos licitantes apenas para itens de serviços próprios para a execução de ***serviços comuns de engenharia***, limitados aos itens de maior relevância;

d) Compatibilidade entre os quantitativos exigidos nos atestados de qualificação técnica com o histórico das contratações anteriores decorrentes de ARP;

e) Obrigação de excluir da minuta de edital quaisquer itens de serviços que permitiam, eventualmente, excessos na utilização das ARPs, tais como serviços de instalação de grama sintética; fundações; estruturas em concreto armado; drenagem profunda;

f) Necessidade de realização de ampla pesquisa de mercado para validar o certame, em especial a Tabela P2;

g) Elaboração de termo de referência com descrição de rotinas de controle necessárias (por SIURB), compatíveis com a natureza dos serviços, para fins de acompanhamento da execução, inclusive com a adoção do Livro de Ordem, com registro sistemático das intervenções no 'antes', 'durante' e 'depois', com uso de imagens;

h) Limitação quanto à possibilidade de subcontratação de parcelas de serviços; e

i) Fortalecimento do sistema de controle da informação no acompanhamento das intervenções (segregação de funções).

Independente do julgamento do referido Pregão Eletrônico nº 006/2019/SIURB ter restado prejudicado, diante da sua revogação (DOC de 27/06/2020), esta Corte aguarda as novas ações da Origem visando a renovação do certame, ainda este ano, **tendo presente o dever de observar todos os elementos técnicos já exauridos e superados no âmbito do referido eTCM 009132/2019**, acima sintetizados, nos termos da Instrução 02/2015, aprovada pela Resolução 10/2015 deste E. Tribunal de Contas.

Diante do exposto, entendo que as conclusões alcançadas nestes autos devem ser conhecidas para fins de registro, sem prejuízo de se promover, futuramente, outra análise a partir do novo modelo de edital a ser adotado para os serviços.

Anoto que os esforços promovidos pelos órgãos técnicos quando da análise do referido Edital de Pregão Eletrônico nº 006/2019/SIURB não foram em vão, e objetivaram, justamente, extirpar as situações identificadas de má utilização do sistema de registro de preços, conforme, aliás, também sistematizadas na 6ª edição do "Boletim da Oito", informativo elaborado por técnicos desta Corte.

As situações de desvios na utilização das atas de registro de preços ou de inserção de cláusulas restritivas nos editais, visando à restrição de competitividade e concentração do mercado, devem, de fato, ser combatidas severamente por esta Corte, sem diminuir a importância da adoção do sistema de registro de preços para os serviços de manutenção de segundo escalão, dado o volume de contratação necessária para o Município de São Paulo, que demanda contratações repetidas e rotineiras.

Feitos esses destaques, reforço meu entendimento quanto à admissibilidade da contratação mediante registro de preços de serviços de manutenção de segundo escalão, assim entendidos com **aqueles de pouca relevância material e que consistam em atividades simples, típicas de intervenções isoladas, que possam ser objetivamente definidas conforme especificações usuais no mercado, e possuam natureza padronizável e pouco complexa**.

Nesse sentido, aliás, mansa e pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme se pode verificar dos Acórdãos 3419/2013 e 2600/2013.

Frente ao exposto, dada a natureza exclusivamente instrumental do processo em exame, CONHEÇO das conclusões alcançadas para fins de registro.

Determino o encaminhamento de cópia do presente julgado à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e à Controladoria Geral do Município de São Paulo.

Cumpridas as providências regimentais, arquivem-se os autos.