EM TRAMITAÇÃO

JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-002.243.11-90

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. SES. Serviços especializados para o Sistema de Iluminação Pública. CONHECIDO. REGULAR. Votação por maioria.

2.595ª Sessão Ordinária

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 2.588ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros EURÍPEDES SALES – Relator, ROBERTO BRAGUIM – Revisor e ANTONIO CARLOS CARUSO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EURÍPEDES SALES – Relator, consoante notas taquigráficas insertas nos autos, ROBERTO BRAGUIM – Revisor e ANTONIO CARLOS CARUSO, ante a ausência de qualquer irregularidade formal ou material e tudo mais que dos autos consta, em conhecer do Acompanhamento do Edital da Concorrência Pública 06/SES/2011, por regular.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA, que, nos termos de seu voto apresentado em separado, conheceu das conclusões alcançadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC deste Tribunal no Relatório de Acompanhamento do Edital da Concorrência Pública 06/SES/2011 e votou pela irregularidade do mesmo, uma vez que restou evidenciado nos autos que parte essencial das irregularidades assinaladas, que diz respeito aos fatores de definição da correlação serviços/preços, não restou superada, bem como determinou à SFC a análise formal da licitação processada, para analisar o critério de julgamento das propostas formalizadas.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar à SFC o exame do contrato, bem como o acompanhamento de sua execução.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, ANTONIO CARLOS CARUSO e MAURÍCIO FARIA.

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

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 14 de dezembro de 2011.

EDSON SIMÕES – Presidente.

EURÍPEDES SALES – Relator.

VOTO EM SEPARADO proferido pelo Conselheiro Maurício Faria

Cuida o presente processo do acompanhamento do edital n.º 06/SES/2011, correspondente à Concorrência do tipo menor preço, promovida pela Secretaria Municipal de Serviços, cujo objeto é a prestação de serviços especializados de manutenção e ampliação, considerados os serviços de eficientização e remodelação, com fornecimento de material, para o Sistema de Iluminação Pública do Município de São Paulo.

Com a devida vênia, apresento voto em separado por entender que alguns conteúdos que serviram de base à Concorrência Pública apresentam irregularidades.

Esse entendimento nos remete a um breve histórico acerca do tratamento dos contratos de iluminação pública nos últimos anos.

A demanda de manutenção permanente do parque de iluminação existente foi suprida, no período de março de 2002 a junho de 2008, por meio dos serviços constantes no contrato nº 051/Siurb/2002. Além deste contrato de manutenção, havia outros contratos distintos que cuidavam da ampliação do sistema, considerando que, historicamente, tais serviços vinham sendo contratados separadamente, enquanto, por sua vez, os materiais foram fornecidos também por meio de outras tantas avenças específicas.

O iminente término da vigência desses contratos deu ensejo a um novo procedimento administrativo de contratação desses serviços através da Concorrência SES nº 04/2007.

Todavia, o edital da mencionada licitação nº 04 trazia uma grande inovação no objeto da pretendida contratação, pois englobava a 'prestação de serviços técnicos especializados de manutenção, ampliação, atualização e manutenção de cadastro e teleatendimento à população, com "GESTÃO INTEGRADA"', com valor estimado de contratação da ordem de R$ 120.554.082,82. Distinguia-se, portanto, do modelo existente até então, tendo em vista que Ilume não mais desempenharia a administração do sistema como um todo, nem tampouco seria de sua responsabilidade o fornecimento de materais, e, desta forma, agregar-se-iam nesta avença todos os objetos que compunham as necessidades do gerenciamento integrado da rede.

No período de tramitação da Concorrência nº 04/2007, esta Corte atuou em relação ao Edital, ocasião em que houve a notícia do adiamento "sine die" da licitação em julho de 2007. A mesma permaneceu suspensa por mais de dois anos até que, em novembro de 2009, foi então revogada. Tal circunstância fez com que surgissem, nesse período, contratações emergenciais (contratos nº 18/SES/08; 94/SES/08; 22/SES/09).

Nesse meio tempo das contratações emergenciais, foram realizadas duas consultas públicas no ano de 2009 (Consulta nº 01/SES/2009 - PA 2009-0.236.964-0 e Consulta nº 02/SES/2009 - PA 2009-0.236. 943-8).

Isso feito, outra iniciativa para licitar surgiu por meio de novo edital, nominado Concorrência nº 05/SES/10, cujo objeto se referiu à contratação de "prestação de serviços técnicos especializados de manutenção e ampliação, com fornecimento de material", cujo valor estimado alcançava a cifra de R$ 378.989.440,33.

Neste caso, importantes detalhes de redação da definição do objeto no Edital merecem destaque: 1º) a redefinição do objeto retirou da eventual contratada a denominada "gestão integrada", pois tal atribuição permaneceria agora com Ilume; 2º) Houve ainda, no corpo do Edital, a supressão da menção dos serviços de remodelação e eficientização na descrição do objeto, mas esta retirada pontual não alcançou a descrição global dos serviços contemplados na licitação, pois aqueles últimos serviços ainda permaneceram constando como previsão contida no Anexo I do mesmo Edital ; 3º) Ausência do Plano de Ação das intervenções pretendidas, as quais deveriam constar no Cronograma Físico-Financeiro e, da mesma forma, no detalhamento do Termo de Referência e Planilha de Serviços e Preços, por área (1 a 6), com demonstração da metodologia de execução, prioridades, e a logística a ser adotada tanto para suprimento quanto para controle, sendo que a base para tal planejamento seria o cadastro de rede de iluminação, com localização dos postes, levantamento planialmétrico, série histórica das manutenções, etc.

Em resumo, a Concorrência nº 05/2010 ainda propunha uma inovação em relação ao modo de realização dos serviços, incluindo fornecimento dos materiais, mas a gestão permaneceria a cabo da própria Administração, pois o contratado desempenharia atividade operacional de realização dos serviços a partir das ordens de serviços expedidas por Ilume.

Essa Concorrência nº 05/2010 foi objeto de análise no TC 52.11-11 (ainda pendente de apreciação), a despeito da própria licitação já não mais subsistir, tendo em vista que a mesma foi afetada pela decisão judicial de nulidade do procedimento, que pretendeu utilizar as referidas consultas públicas como substitutivas da audiência pública prevista no artigo 1º do Decreto Municipal nº 44042/06, conforme decisão judicial exarada no MS 0002766-81.2011.8.26.0053.

Por conta disso, houve a realização de audiência pública em maio/2011, e esta foi formalmente lançada no processo administrativo ainda

correspondente à CP nº 05, pois, apesar da declaração de nulidade pelo Poder Judiciário, a mesma somente foi "revogada" pela Administração em agosto/2011.

Surge então o Edital reformulado, publicado imediatamente após a anulação da referida concorrência 05, ora sob o nº 06/SES/11, e que, finalmente, corresponde ao objeto do presente julgamento. Todavia, manteve a omissão já mencionada referente à ausência do Plano de Ação das intervenções pretendidas, que deveriam estar explicitadas no Cronograma Físico-Financeiro, bem como tratadas no Termo de Referência e Planilha de Serviços e Preços, por área (1 a 6), conforme acima mencionado, sempre tendo por base o cadastro de planejamento da rede.

O fato é que a Concorrência Pública em exame teve por finalidade a contratação do mesmo objeto da CP nº 05/2010, muito embora tenha corrigido as imprecisões naquela redação de definição do objeto, anteriormente questionada, e, também, acrescentado algumas novas exigências. Por outro lado, a Secretaria apropriou-se daquela audiência pública levada a efeito em maio de 2011, para fins de cumprimento do normativo a respeito.

Ocorre que, com isso, manteve no novo Edital (CP nº 06/11) diversas irregularidades já apontadas no âmbito do Edital revogado (CP nº 05/2010), e que, ao que foi constatado pela Auditoria em sua manifestação, não foram superadas ou corrigidas nos conteúdos questionados.

Isso porque o objeto licitado - envolvendo a manutenção, a remodelação, a ampliação e a eficientização, com fornecimento de materiais, para toda e rede municipal – compõe um todo que guarda as seguintes proporções, nos termos do seu Anexo X:

- valor total estimado para a contratação: R$ 443.097.223,44
- custos dos serviços de manutenção da rede: 21,06%;
- custos dos serviços de remodelação da rede: 38%;
- custos de eficientização da rede: 32%;
- custos da ampliação da rede: 8%.

Esse detalhamento revela, então, que o objeto licitado contém 79% de serviços e obras de engenharia, ou seja, mostra que a parcela relacionada exclusivamente à manutenção da rede (21%) é expressivamente a de menor monta.

Daí surge uma questão importante: ainda que em relação a esta atividade de simples manutenção bastasse um termo de referência para definição da futura prestação de serviços, o mesmo não se pode dizer do restante do objeto licitado, tendo em vista que, por ter natureza distinta, ou seja, de obra e/ou serviços especializados de engenharia, demandaria necessariamente um plano de intervenções com determinado detalhamento, contendo normas de execução,

projetos-tipo e materiais correlacionados a estes serviços, bem como critérios de medição e pagamento, representando a única forma de viabilizar o efetivo controle de sua execução, quanto à materialidade e respectivos custos, nos diferentes tipos de tecidos urbanos, com distintas condições de logística, trânsito, ação operacional etc., dentro de cada uma das grandes áreas do contrato, sempre a partir do necessário cadastro.

Sobre o tema, vale mencionar orientação do Tribunal de Contas da União consignada em sua publicação "Licitações e Contratos: Orientações Básicas"1, que trata da questão em debate nos seguintes termos:

"A legislação determina que o projeto básico, relativamente a obras, deve conter os seguintes elementos:

• desenvolvimento da solução escolhida;

• soluções técnicas globais e localizadas;

• identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra;

• informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos;

• subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra;

• orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. Em qualquer licitação de obras e serviços, se o projeto básico for falho ou incompleto, a licitação estará viciada e a contratação não atenderá aos objetivos da Administração."

No mesmo sentido, as seguintes ementas de decisões exaradas pelo Tribunal de Contas da União, neste tema, que elucidam o entendimento já sedimentado pelo órgão de controle externo[2]:

ACÓRDÃO Nº427/2002 "Assim, entendo que a melhor interpretação da lei é no sentido de que os serviços, ainda que não sejam de engenharia, têm de ser descritos em minúcias, com todas as etapas a serem executadas, com indicação dos encargos do contratado e cronograma físico-financeiro etc., como bem assevera Marçal Justen Filho (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo, Dialética, 2001, pp.109/110)."

ACÓRDÃO Nº 137/2010 "Elabore previamente estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade da contratação sob os aspectos da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade, com vistas a fundamentar o respectivo projeto básico, especialmente no que concerne as diferentes soluções disponíveis no mercado, a justificativa da solução específica escolhida, bem assim ao demonstrativo dos benefícios técnicos e

[1]In *Licitações e Contratos:orientações básicas. Tribunal de Contas da União,* 3º edição, Brasília, Secretaria de Controle Externo. fls. 61 e seguintes

[2]In *Licitações e Contratos: orientações e jurisprudências do Tribunal de Contas da União.* 4ª edição, ampliada e atualizada. Brasilia 2010.

econômicos provenientes de tal escolha, em atenção ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei no 8.666/1993. Preveja no projeto básico, bem assim implemente, ao longo de toda a execução contratual, controles que possibilitem o rastreamento da execução dos serviços contratados e a comprovação da efetiva conclusão dos serviços pela Contratada, em atenção ao disposto no art. 6º, inciso IX, alínea "e", da Lei no 8.666/1993."

ACÓRDÃO Nº 428/2010 "Defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida por ocasião da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamenta o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2o, da Lei 8.666/1993."

Ademais, a título de exemplo, é possível verificar uma lista de itens de serviços (por exemplo, nas fls. 604 do TC 2.243/11) cuja definição de quantitativos é lançada com **quantidades zero**, caracterizando o equivalente a uma verdadeira ata de registro de preços que se aplicará sem qualquer parametrização, nem sequer por aproximação, o que pode, inclusive, dar ensejo ao denominado "jogo de planilhas".

O mesmo problema se identifica em itens lançados com **quantitativo unitário**, como por exemplo a lâmpada de tecnologia LED. Nesse sentido, há que se invocar a notícia disponibilizada no site oficial da Prefeitura[3], confirmando a já utilização das referidas lâmpadas de LED em determinadas intervenções na cidade, sem que este item de material tenha constado no Edital licitado com quantidades minimamente estipuladas em números (fl. 106 – Anexo Ib do Edital).

Essa também foi a lógica de raciocínio que conduziu a Auditoria às conclusões lançadas em sua manifestação de fls. 746 e ss., inseridas nesta oportunidade em nota de rodapé, vez que desnecessária aqui a sua leitura, mas fazendo-se o devido registro.[4]

---

[3] 20.09.2011. Praça Vilaboim recebe sistema de iluminação inteligente com luminárias de LED

[4] inexistência de projeto básico para os serviços de eficientização, remodelação e ampliação do sistema de iluminação pública, por caracterizar obras e serviços de engenharia, com fundamento no art. 7º, §2º, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93, com o intuito de evitar-se que a contratação adquira a natureza de "contrato guarda-chuva", vedado pelo sistema jurídico atual (subitem 3.2.9 deste Relatório);

falta de previsão de quantidades relacionadas ao fornecimento de materiais e serviços, sem previsões reais discriminadas em projeto básico ou executivo, desatendendo o disposto no art. 7º, §4º, da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem 3.2.9 deste Relatório);

c) ausência de justificativa relacionada ao não parcelamento do objeto, com afronta ao disposto no art. 3º, § 1º, inc. I, e no art. 23º, §§ 1º e 2º, todos da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem 3.2.11 deste Relatório);

d) ausência de justificativa relacionada à vantajosidade da inclusão do fornecimento de materiais no objeto licitado, em atenção ao disposto no art. 37, caput e art. 70 da CF/88 cc art. 3º da Lei 8.666/93, (subitem 3.2.12 deste Relatório);

e) aspecto restritivo conferido ao Edital em seu subitem 6.2.5, quanto à vedação de participantes de outros certames licitatórios, infringindo o princípio da competitividade (subitem 3.2.17 A deste Relatório);

f) aspecto restritivo conferido ao Edital por limitar a duas (2) o número de empresas participantes no consórcio, em afronta ao art. 3º, "caput", e §1º, I, cc art. 33, todos da Lei Federal nº 8.666/93, (subitem 3.2.17 B deste Relatório);

Ao mesmo tempo, além do Edital da CP 06/2011 repetir as deficiências do Edital anterior nos aspectos referidos, ainda incorreu em algumas novas impropriedades, não devidamente superadas, conforme também assinalado pela Auditoria.[5]

Destacamos, nesse particular, a justificativa imprópria relacionada à adoção de taxa de BDI que incorpora referência de valor excessiva, desprovida de respaldo técnico, vez que incorre em equívoco conceitual quanto à aplicação de uma alíquota de 5% de Imposto Sobre Serviços incidente sobre o valor total dos materiais (subitem 3.2.14 deste Relatório), e que, não sendo serviços, não deveriam ser considerados na base tributada, mas correspondem a 70% do valor contratual.

A jurisprudência já sumulada do Tribunal de Contas da União assim discorre sobre o tema[6]:

---

g) não se encontrar justificado no processo administrativo o valor mínimo do índice de capacitação financeira exigido dos licitantes, em afronta ao art. 31, §5º, da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem 3.2.18 deste Relatório);

h) exigência vinculada à prova de capacidade técnica (subitem 12.5.c do Edital) a apresentação de atestados de execução de serviços com quantidades mínimas excessivas e incompatíveis com o mercado, em afronta ao art. 3º, "caput" e §1º, I, da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem 3.2.19 deste Relatório);

restritividade contida no subitem 12.5.e do Edital, divido à exigência de que os profissionais, fornecedores de atestados, pertençam ao quadro permanente da licitante a, no mínimo, três meses, em afronta inciso I, do art. 30 da Lei nº 8.666/93 (subitem 3.2.19 deste Relatório);

j) infringência aos art. 48, inciso II, 40, incisos VII e X, 44, §1º, e ao art. 45, "caput", todos da Lei Federal nº 8.666/93, pelo Edital não ter estabelecido, obrigatoriamente, o critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, impedindo um julgamento com base em disposições claras e parâmetros objetivos (subitem 3.2.120 deste Relatório); e

k) ausência de definição no Edital das especificações das equipes, veículos e equipamentos necessários para a execução dos serviços de Manutenção, bem como para a execução dos serviços de Ampliação, (subitem 3.2.13 deste Relatório).

"Converte-se em Súmula o entendimento, pacificado no âmbito do TCU, no sentido de que, comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens."

Em que pese as relevantes questões, dentre as demais destacadas pelo Relatório de Auditoria para o Edital da Concorrência Pública 06, não houve neste processo a determinação cautelar pela suspensão do certame, diferentemente do que já ocorrera na CP 05/11, razão pela qual a sessão de abertura designada para o dia 8 de setembro de 2011 concretizou-se sem que a manifestação da Origem frente a tal Relatório da Auditoria tivesse sido anexada ao processo, posto que isso somente ocorreu após a referida sessão de abertura da Concorrência. Aspecto peculiar surge do fato de que a Secretaria se propôs, na defesa, a realizar eventuais alterações sugeridas, muito embora tal proposição se mostrasse prejudicada diante da finalização do certame.

---

[5] *Não foi observado o princípio da transparência ao não serem juntados ao processo administrativo os esclarecimentos aos quesitos formulados pela empresa Engeluz, em afronta ao art. 39, da Lei Federal nº 8.666/93, quando dispõe, em relação à Audiência Pública, que os interessados "terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados" , bem como a afronta ao §3º, do art. 3º, do mesmo diploma legal, que impõe que "A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento" (subitem 3.2.2 deste Relatório);*

a) *Afronta ao princípio constitucional da Economicidade (art. 37, caput e art. 70 da CF/88), pela adoção de taxa de BDI de referência excessiva e desprovida de respaldo técnico, inclusive com a presença de um equívoco conceitual quanto se aplica uma alíquota de 5% de Imposto Sobre Serviços sobre o valor total dos materiais; (subitem 3.2.14 deste Relatório);*

b) *Descumprimento do art. 1º, do Decreto Municipal nº 48.971/07, no que se refere ao prazo estabelecido no subitem 17.2 do Edital para a aplicação do primeiro reajuste – um ano após janeiro/2011, que é a data base do orçamento (subitem 3.2.16 deste Relatório);*

c) *Irregularidade do Edital por condicionar a restituição da garantia prestada após a execução do contrato à apresentação de pesquisa fonética junto à Justiça do Trabalho, em nome da empresa, infringindo o parágrafo 4º, do art. 56, da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem 3.2.22 deste Relatório); e*

d) *Ausência de justificativa no processo administrativo que valide a atualização procedida pela Origem, na tabela de preços de serviços de iluminação pública, de julho/2010 para janeiro/2011, que elevou a estimativa de preço apresentada no Edital de R$ 378.989.440,33 para R$ 443.097.223,44, refletindo 17% de aumento em 6 meses (subitem 3.2.20 deste Relatório).*

[6] *GRUPO I - CLASSE VII - Plenário.TC 008.450/2009-4. Natureza: Administrativo.Órgão: Tribunal de Contas da União.*
SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROJETO DE SÚMULA. Itens de materiais e equipamentos de natureza específica fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas COM incidência de taxa de BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens. CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA PROPOSIÇÃO. MATÉRIA PACIFICADA NO ÂMBITO DO TCU. INCLUSÃO DO ENTENDIMENTO NA BASE DE SÚMULAS DA JURISPRUDÊNCIA PREDOMINANTE DO TRIBUNAL.

Uma vez colocada esta realidade, as manifestações seguintes das áreas técnicas na instrução do feito limitaram-se a exarar pareceres no sentido de que as questões antes apontadas pela Auditoria estariam prejudicadas diante da autorização de prosseguimento do procedimento licitatório.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, por sua vez (fls.237/239), chegou até mesmo a invocar suposto precedente jurisprudencial desta Corte para lastrear um posicionamento de consolidação do ato administrativo diante do transcurso do tempo (leia-se: a simples realização da licitação), sem até mesmo atentar para o fato de que o julgado invocado como precedente não guardava qualquer similaridade com a questão ora em análise, inclusive não tendo havido, nem no alegado precedente, nem neste caso concreto, a retomada, por ato unilateral da Administração, de licitação suspensa por medida cautelar do TCM. (vide conteúdo da decisão lançada como nota de rodapé).[7]De fato, conforme se pode comprovar documentalmente, carece de fundamento tal assertiva.

Independente disso, eventual juízo de valor realizado em sede cautelar não poderia afastar o dever de, por ocasião do julgamento final do processo pelo Pleno, apreciar todas as questões de mérito que emergiram dos autos, ainda que, eventualmente, venha a ser conflitante com decisão liminar proferida.

Quanto à falta de justificativa necessária tanto para o não parcelamento do objeto como para a inclusão do fornecimento de material, cabe ressaltar que mesmo diante de uma eventual superação dessas duas questões com base na admissão de discricionariedade da Administração, ainda assim caberia demonstrar o ganho efetivo da relação entre produto e preço, atribuindo densidade jurídica necessária à legitimação da referida opção, o que não se deu.

O que se verificou foi a inexistência de uma definição consistente dos serviços que serão realizados, em termos de cadastro da rede, programa de intervenções, procedimentos e normas de execução, e quantidades dos respectivos materiais, como se pode extrair das informações do Anexo I do Edital da CP 06/11. O exemplo que demonstra tal assertiva aparece no lançamento da quantidade de pontos de iluminação existentes nas regiões da cidade e que deverão sofrer intervenção, sem que, todavia, exista cadastro da rede, séries históricas e diagnóstico das inadequações para servir de base para o planejamento das

---

7 TC n° 72.000.707.10.06 - O teor do Acórdão produzido no TC nº 72.000.707.10-06 nada tem a ver com a interpretação dada pelo Sr. Subsecretário da SFC. Naquela matéria, tem-se: a) suspensão da licitação nº 01.001/10 pelo Relator Cons. Caruso (16/03/2010); b) julgamento do Pleno pela irregularidade de item do edital (12/05/2010); c) Recurso da PRODAM, com pedido de retomada da licitação (08/07/2010); d) acolhimento do Recurso pelo Pleno (28/07/2010); e) retomada da licitação após julgamento pela aceitação do Recurso (10/08/2010). Ou seja, simplesmente não houve a "retomada da licitação suspensa". Registre-se, ainda, que a questão jurídica tratada em relação ao Recurso da PRODAM foi a de que, embora como regra geral exista a norma que veda a exigência de compromisso de terceiro estranho à licitação, no caso concreto, de produtos de informática, sujeitos a práticas de pirataria ou à escassez, gerando inconsistências em relação à procedência, garantia e manutenção adequada dos bens, seria excepcionalmente admissível a exigência da referida cláusula, o que, como se percebe, nada tem a ver com a matéria em pauta.

intervenções e, tampouco, cronograma físico-financeiro dos serviços a serem executados, para fins de referenciamento da execução contratual.

Neste aspecto, há que se destacar que o hipotético cronograma físico/financeiro anexado ao Edital, e que servirá de base ao acompanhamento do futuro contrato, prevê apenas um prazo de execução genérico de 24 meses, admitindo a prorrogação *exclusivamente* em relação aos serviços de manutenção, nos termos da lei. Assim, a falta de vinculação do prazo a um programa de execução para cada área de intervenção retira a possibilidade do efetivo controle do todo, pois consta do ajuste apenas uma projeção linear da execução pelo período de vigência inicial do contrato, linearidade esta que não ocorrerá na prática, inviabilizando, assim, pela ausência de metas, a fiscalização dos prazos de execução das intervenções e os quantitativos executados em cada período, frente às reais necessidades do objeto contratado. Essa diretriz administrativa meramente genérica e empírica evidencia aquela ausência de cadastro prévio e de planejamento das ações, segundo prioridades, incorporando a sazonalidade das intervenções, suprimentos e logística, que variam, por exemplo, em função dos períodos de maior ou menor intensidade de chuvas, tempestades, etc, que afetam a rede.

Nesse mesmo sentido, o Anexo X apenas relata os serviços constantes do objeto, inclusive trazendo planilhas genéricas de quantitativos de serviços e de preços unitários sem qualquer vinculação com o objeto delineado no Anexo I.

Quanto aos tipos de intervenções previstas, temos as seguintes questões:

a) Na parte do objeto relativa aos **serviços de manutenção**, percebe-se que houve mudança no critério de execução e medição dos serviços, vez que, anteriormente, a base da prestação dos mesmos tinha como referência o lote de número de pontos de iluminação. Sendo assim, se o critério agora surge a partir de preços unitários para os insumos, e se não há dimensionamento das atividades por pontos de iluminação, os referenciais para as metas, bem como de fiscalização e gerenciamento do contrato vão se mostrar absolutamente comprometidos, inclusive porque o fornecimento de materiais fica a cargo da própria contratada. Não é exagero dizer que, nessas circunstâncias, a parcela de manutenção deixa de ser definida para uma incumbência precisa e passa a se traduzir num valor de cobertura contratual que vai sendo consumido, apesar das fragilidades já mencionadas em que, vale repetir, o fornecimento de materiais fica a cargo da própria contratada, algo de difícil monitoramento. Tal diretriz não estimula a eficiência da prestação dos serviços de manutenção, na medida em que a contratada será melhor remunerada se e quando realizar de forma mais recorrente os quantitativos previstos no contrato, o que se traduziria num desestímulo à prestação de serviços com qualidade.

b) já no que tange aos **serviços de eficientização** descritos no Edital, a inexistência de parâmetros se coloca da mesma forma, pois,

até mesmo os elementos que foram nominados como projeto básico pela Origem não podem ser tidos como tal, porque não há sequer a definição da tecnologia a ser incorporada pela própria eficientização. Além do mais, se são considerados equipamentos e materiais ainda nem homologados para servir à eficientização, em larga medida a própria proposta do licitante e o correspondente preço acabarão sem conexão com a realidade que efetivamente se apresentará ao tempo da execução do contrato.

c) quanto à **remodelação ou ampliação da rede**, fica também evidente a falta de consistência do objeto licitado pela Origem, diante da inexistência de um cadastro da rede, o que representa uma falta de embasamento técnico para os números apresentados como metas de remodelação e ampliação da mesma rede, na licitação. Essa inconsistência referente à remodelação e ampliação torna-se evidente quando, na definição dos quantitativos do Anexo X, não foi considerado para a formatação do objeto o necessário cruzamento de dados da série histórica dos serviços de remodelação com os bancos de dados da área de Segurança Pública e da Companhia de Engenharia de Tráfego, bem como novos polos geradores de tráfego de veículos e pedestres, cujas ocorrências incidem nas necessidades de remodelação da iluminação.

Ou seja, se não há cadastro nem diagnóstico, não é possível o estabelecimento de metas, próprias de um gerenciamento por resultados, inviabilizando o controle adequado da execução do contrato. Mesmo as informações disponibilizadas nas chamadas árvores de material são inconsistentes para tal finalidade. Nessa medida, os argumentos trazidos pela Origem não rebateram o raciocínio pela irregularidade do modelo licitado, vez que não trazem definições técnico-operacionais necessárias à definição do objeto.

Tampouco esclarece o referido Anexo X a composição dos preços unitários nele indicados, o que impede a identificação dos insumos que estão inseridos naqueles custos, inviabilizando, assim, a apreciação consistente da proposta do licitante e, por consequência, a análise de sua exequibilidade ou de sua economicidade.

Nesse particular, ainda que se admita como aceitável a definição dos preços unitários de mão-de-obra e veículos pela Tabela de SIURB, o mesmo não se pode dizer dos itens de materiais publicados por Ilume, que, no caso concreto, têm representatividade expressiva e majoritária no valor do contrato (70%), mas cuja composição fica restrita a cotações junto aos fornecedores homologados que compõem amostra restrita, não evidenciando, assim, uma metodologia de composição de custo de referência representativa daquilo que é praticado pelo mercado.

Nessa questão, inclusive, não foi trazida para o processo a justificativa da correção em 17% para o valor estimado da contratação que originalmente tinha como marco de referência de preços julho/2010, corrigido depois para janeiro/2011, em percentual muito elevado, em princípio, conforme apontado pela Auditoria.

Por derradeiro, há que se mencionar ainda a não superação das irregularidades relacionadas à inadequação da justificativa apresentada para a limitação em até duas empresas na formação de consórcio, frente aos quantitativos licitados e para o expressivo percentual de comprovação de capacitação técnica para o objeto contratado, em afronta ao art. 3º, "caput", e §1º, I, cc art. 33, todos da Lei Federal no 8.666/93.

Da mesma forma, não há fundamento legal aceitável para a utilização da data base de realização da coleta de dados básicos da tabela de Ilume, para fins de reajuste dos preços contratuais, e não a data de apresentação das propostas no certame, conforme previsto expressamente no art. 1º do Decreto Municipal 48.971/07, que trata especificamente da forma de aplicação de reajuste de preço nas licitações e contratos administrativos, e que reza: ***"Os editais de licitação e os contratos celebrados pela Administração Municipal Direta e Indireta deverão prever que o reajuste de preço será concedido após 1 (um) ano da data-limite para apresentação da proposta."***

Pelo exposto, **conheço das conclusões alcançadas** pela Auditoria no Relatório de Acompanhamento do Edital da Concorrência Pública n° 06/11, **e voto pela irregularidade do mesmo**, pelas razões específicas apontadas, vez que restou evidenciado nos autos que parte essencial das irregularidades assinaladas, que dizem respeito aos fatores de definição da correlação serviços/preços, não restaram superadas.

Não obstante a determinação já consignada no voto do ilustre Relator para o exame do contrato e de sua execução, **determino à SFC, de forma complementar, a análise formal da licitação processada, para analisar o critério de julgamento das propostas formalizadas**.