TC nº 72-002.247.14-94

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO. SMSP. Registro de preços. Serviços de conservação de pavimentos viários, com aplicação de concreto asfáltico e emulsão da pintura de ligação, com caminhão com caçamba térmica e controle digital. Tapa-Buracos. Constatada melhorias no Edital, Registro Fotográfico, GPS, inclusão de um Técnico de Nível Médio cadastrado no CREA, acompanhamento dos serviços através do Livro de Ordem, e, a verificação dos serviços por meio de ensaios tecnológicos e moto-link. ACOLHIDO. RECOMENDAÇÃO. Votação unânime.

2.830ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 10/05/2016

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, acompanhando o entendimento manifestado pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Secretaria Geral desta Corte, em acolher o Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/Cogel/2014.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em recomendar à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras – SMSP que envide esforços no sentido de manter atas de registro de preços para os Serviços Rotineiros, de modo a propiciar uniformidade, eficiência e celeridade nas contratações das subprefeituras.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após as medidas regimentais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 16 de setembro de 2015.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Cuida o presente do acompanhamento do Edital de Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, tendo por objeto o Registro de Preços para prestação de serviços, por agrupamento, de conservação de pavimentos viários – tapa buraco, por tonelada, com aplicação de concreto asfáltico e emulsão da pintura de ligação, com caminhão caçamba térmica e controle digital, no valor estimado de R$ 123.486.652,50.

Após exame, a SFC apontou, inicialmente, diversas irregularidades conforme abaixo reproduzido:

4.1.Os quantitativos estimados não foram propriamente avaliados, conforme determina a alínea "f" do inciso IX do artigo 6º da Lei Federal 8.666/1993, em desacordo com o princípio da motivação, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do art. 2º da Lei Municipal 14.141/2006, e com o artigo 7º, § 4º da Lei Federal 8.666/1993;

4.2. Não está devidamente justificado no PA 2014-0.153.484-4 o custo estimado, por tonelada, de R$ 355,95, em desacordo com o artigo 7°, § 2°, inciso II da Lei Federal 8.666/1993;

4.3. Em desacordo com o inciso III do art. 38 da Lei Federal 8.666/1993, não foi juntado ao processo o ato de designação da comissão de licitação responsável pela condução do certame;

4.4. Não consta do PA evidência de que foi feita publicação do aviso do certame em jornal de grande circulação, em desacordo com o art. 8º, inciso II, do Decreto Municipal 46.662/2005;

4.5. Não consta o regime de execução no preâmbulo do edital, em desacordo ao art. 40 da Lei Federal 8.666/1993;

4.6. A via do edital constante no PA estava datada, mas não estava rubricada e assinada, em desacordo com o § 1º do art. 40 da Lei Federal 8.666/1993;

4.7. Prazo para impugnação em desacordo com o art. 41 da Lei Federal 8.666/1993;

4.8. A exigência de vistoria técnica cuja necessidade não se encontra demonstrada resulta em infringência ao artigo 3°, § 1°, inciso I da Lei Federal 8.666/1993;

4.9. A exigência de que a comprovação de experiência anterior seja através da utilização de caminhão com caçamba térmica e sistema de controle digital é restritiva, em infringência ao artigo 3°, § 1°, inciso I da Lei Federal 8.666/1993;

4.10. A necessidade de que os serviços exigidos como prova de experiência anterior tenham sido executados em área urbana e em logradouros públicos fere o artigo 30, § 5° da Lei Federal 8.666/1993, que veda expressamente a exigência de experiência anterior em locais específicos, e restringem o caráter competitivo do certame, infringindo o artigo 3º, § 1°, inciso I da Lei Federal 8.666/1993;

4.11. Não consta do PA a justificativa técnica para a escolha dos índices de Capacidade Econômico-Financeira constantes do item 8.4.2 do edital, em desacordo com o art. 31, § 5º, da Lei Federal 8.666/1993;

4.12. O item 8.4.3.2 do edital, que faz menção à "sociedade civil", deve ter sua redação atualizada à nomenclatura "sociedade simples";

4.13. O item 16.3.1 do edital é restritivo ao prever somente a utilização de Letras do Tesouro Municipal, enquanto que o inciso I do § 1º do artigo 56 da LF 8.666/1993 é mais abrangente sobre este ponto ao mencionar "títulos da dívida pública";

4.14. Outros apontamentos referentes à redação do edital;

4.15. A ausência de definição da composição mínima das equipes de funcionários não está justificada e pode comprometer a qualidade da execução dos serviços;

4.16. Diante da inclusão do termo "preferencialmente" no caput do texto do item 1.2 do Anexo I do Edital, a metodologia executiva apresenta-se ambígua e pode gerar dúvidas na execução e fiscalização dos serviços. Essa ambiguidade não contribui para a solução das falhas recorrentes observadas pela equipe técnica desta Coordenadoria quando da fiscalização da execução dos serviços de tapa-buracos;

4.17. Não há indicação, na minuta do Termo de Contrato, da classificação funcional programática e da categoria econômica a ser onerada, cláusula obrigatória conforme o item V do art. 55 da LF 8.666/1993;

4.18. Os itens V.2 da minuta da Ata de Registro de Preços e 4.2 da minuta do contrato são restritivos ao prever, além do seguro-garantia e fiança bancária, somente a utilização de moeda corrente nacional, enquanto que o

inciso I do § 1º do artigo 56 da LF 8.666/1993 é mais abrangente sobre este ponto ao mencionar também "títulos da dívida pública;

4.19. Apontamentos referentes à aplicação de penalidades;

4.20. Não consta da Minuta do Termo de Contrato cláusula que reconheça os direitos da Administração em casos de rescisão do contrato, cláusula obrigatória conforme o inciso IX do art. 55 da Lei Federal 8.666/1993;

4.21. O item 7.9 da Minuta do Termo de Contrato remete à Portaria 14/SF/98, que foi revogada pela Portaria 92/SF/14;

4.22. Diante da ausência de cláusula editalícia exigindo a realização de registro fotográfico de todos os serviços de tapa-buracos, em 3 (três) momentos distinto:

(01) situação original;

(02) após a preparação do local com o requadramento e limpeza, antes da colocação da pintura de ligação; e

(03) após a conclusão do serviço, o Edital contém uma lacuna que não inibe a ocorrência de falhas na execução das etapas de requadramento e limpeza do buraco, de fundamental importância para garantir a qualidade e durabilidade dos serviços executados;"

Em razão de tais apontamentos, determinei, "ad cautelam", a suspenção "sine die", do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014. Devidamente intimados, a Origem e a Pregoeira deixaram transcorrer "in albis" o prazo para apresentação de defesa.

A Assessoria Jurídica, diante disso, entendeu que a ausência de defesa e a falta de adoção de providências pela Origem impediam o acolhimento do Edital, impossibilitando a retomada do Certame.

A Origem foi novamente oficiada para ciência da manifestação da área jurídica e para manifestar-se quanto ao interesse no prosseguimento do certame. Sobreveio, então, os esclarecimentos da SMSP, sobre os quais manifestou-se a SFC, como segue: "Analisados os esclarecimentos apresentados pela Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras sobre as infringências/impropriedades constatadas no Relatório de Acompanhamento de Edital, reiteram-se as conclusões 4.1, 4.2, 4.4, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11 e 4.15 daquele Relatório, enquanto as conclusões 4.3 e 4.17 consideram-se superadas.

Os apontamentos das conclusões 4.5, 4.7, 4.12, 4.13, 4.14, 4.16, 4.18, 4.19, 4.20, 4.21 e 4.22 foram sanados, desde que as alterações mencionadas pela SMSP estejam efetivamente implementadas no edital quando de sua republicação.

O apontamento da conclusão 4.6 está sanado, desde que a rubrica e a assinatura estejam efetivamente apostas no edital que consta do processo administrativo da licitação.

A despeito das constatações superadas e sanadas, há conclusões remanescentes do Relatório de Acompanhamento de Edital que são relevantes sob o ponto de vista técnico e restringem o caráter competitivo do certame, razão pela qual o Edital de Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014 continua sem condições de prosseguimento."

Novamente oficiada, a Origem trouxe esclarecimentos e providenciou a juntada de uma nova minuta editalícia, tendo a AUDITORIA, após exame, concluiu que ainda remanesciam impropriedades que impediam o prosseguimento do Certame.

Cientificada da conclusão alcançada, a SMSP apresentou suas considerações sobre o assunto, juntando nova documentação referente ao procedimento licitatório.

A Especializada, mesmo diante das alterações propostas pela Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras, concluiu que o Edital de Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014 continuava sem condições de prosseguimento, pelas seguintes razões: "Analisados os esclarecimentos apresentados pela Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras sobre as infringências/impropriedades constatadas no Relatório de Acompanhamento de Edital, reiteram-se as conclusões 4.2, 4.11, 4.21 e 4.22 daquele Relatório, enquanto as conclusões 4.1, 4.3 e 4.17 consideram-se superadas.

A conclusão 4.10 é ratificada apenas em relação à exigência de experiência anterior em logradouros públicos, desde que a necessidade de comprovação de serviços em áreas urbanas não conste do edital quando de sua republicação. A conclusão 4.15 é ratificada e passa a ser: a equipe mínima definida no item 2.1.2 do Anexo I do Edital é insuficiente para a realização dos serviços e é incompatível com a equipe utilizada para o orçamento do serviço.

Os apontamentos das conclusões 4.5, 4.7, 4.8, 4.9, 4.12, 4.13, 4.16, 4.18, 4.19 e 4.20 foram sanados, desde que as alterações mencionadas pela SMSP constem do edital quando de sua republicação.

As demais conclusões encontram-se sanadas sob as seguintes condições: - Conclusão 4.4: desde que a Origem efetue a publicação da reabertura do certame em jornal de grande circulação; - Conclusão 4.6: desde que a rubrica e a assinatura estejam efetivamente apostas no edital por ocasião da reabertura do certame; - Conclusão 4.14: desde que as alterações mencionadas pela SMSP constem do edital quando de sua republicação.

Ressalva-se apenas que a data prevista no subitem 6.1 (fl. 228) deverá ser readequada à data de abertura das propostas e que a Portaria 29/SMSP/2014, mencionada no subitem 18.6 (fl. 247), foi revogada pela Portaria 37/SMSP/2014 em 02.09.2014; A despeito das constatações superadas e sanadas,

há conclusões remanescentes do Relatório de Acompanhamento de Edital que são relevantes sob o ponto de vista técnico, razão pela qual o Edital de Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014 continua sem condições de prosseguimento."

Diante disso, a SMSP foi novamente instada a se manifestar, trazendo novos esclarecimentos e providenciando a juntada de documentos.

A AUDITORIA desta Corte, no entanto, concluiu que permaneciam as irregularidades apontadas nos itens 4.2 e 4.10 do Relatório de Acompanhamento de Edital, que são relevantes sob o ponto de vista técnico, razão pela qual o Edital de Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014 continuava, a seu ver, sem condições de prosseguimento.

Quais sejam: "4.2. O aumento na quantidade do insumo "técnico nível médio" de 95 h para 190 h resta injustificado e promoveu o desequilíbrio anteriormente existente entre a mão de obra e os equipamentos (item 2.2.a). O custo unitário do insumo "Perua Kombi" utilizado no orçamento é inadequado (item 2.2.b). 4.10.

A necessidade de que os serviços exigidos como prova de experiência anterior tenham sido executados em logradouros públicos fere o artigo 30, § 5° da Lei Federal 8.666/1993, que veda expressamente a exigência de experiência anterior em locais específicos, e restringe o caráter competitivo do certame, infringindo o artigo 3º, § 1°, inciso I da Lei Federal 8.666/1993 (item 2.10)".

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, restringindo-se a analise da auditoria, entendeu que era possível o acolhimento do Edital e a retomada da licitação, desde que superadas as questões de Ordem Técnica e, também, que a Origem atendesse as recomendações propostas pela Equipe de Auditoria.

O Assessoria de meu Gabinete, em parecer juntado aos autos, diferentemente do apontado pela Auditoria, considera que os serviços de "execução e requadramento da limpeza do buraco e eventualmente a colocação de material complementar" não são de menor complexidade e justificam o acompanhamento de um técnico de nível médio, sendo esse um grande avanço nos serviços de tapa-buracos.

Do mesmo modo, entendeu que a perua Kombi prevista no edital, além de realizar a locomoção da equipe fará, também, o trabalho permanente de transporte do técnico, com vistas a coordenar as duas frentes de serviço, sendo portanto pertinente a sua utilização como proposto no edital.

Entendeu também razoável a justificativa da Origem para manter no edital a exigência de que os serviços exigidos como prova de experiência anterior tenham sido realizados em "logradouros públicos".

A retomada do certame foi, ao final, autorizada pelo Pleno na sessão ordinária realizada na data de 01/10/2014, mediante o atendimento das

observações da Auditoria às fls. 573/584 e inclusão, no Termo de Referência, para maior clareza, de que os serviços deverão contar com registro fotográfico em 3 (três) momentos distintos: situação original, após preparação do local com requadramento e limpeza, antes do lançamento do revestimento asfáltico e, por final, após a execução dos serviços.

A Auditoria verificou que a Origem sanou as irregularidades antes verificadas, e, relativamente aos subitens 4.2 e 4.10, esclareceu não terem sido objeto de sua análise, tendo vista a manifestação por mim oferecida quando da proposta de reabertura do certame, referendada na 2.767ª Sessão Ordinária.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por seu turno, enfatizou que a Origem procedeu às alterações propostas pelos Órgãos Técnicos desta Egrégia Corte de Contas e requereu o acolhimento do instrumento convocatório em exame.

A Secretaria Geral opinou pelo acolhimento do Edital de Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014. É o relatório.

VOTO

1 – Preliminarmente é importante ressaltar que as Atas de Registro de Preços são instrumentos jurídicos essenciais à prestação dos serviços rotineiros de zeladoria da Cidade, prestados por todas as Subprefeituras.

2 – Isto porque possibilita que a Administração, após selecionar a proposta mais vantajosa, possa, durante o prazo de sua validade, formalizar os inúmeros contratos que venham a se mostrar necessários, permitindo com isto uma maior agilidade e otimização na aplicação dos recursos públicos.

3 – O serviço de "tapa-buracos", pelas suas características padronizadas, rotineiras e, notadamente, pela utilização por todas as Subprefeituras, é um exemplo típico da vantajosidade da utilização do sistema de registro de preços, sendo, aliás, utilizada há muitos anos pela Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras.

4 – No caso exame, conforme revelam os elementos constantes dos autos, o Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/2014, para os serviços de "Tapa-Buracos", foi objeto de minucioso exame pelos Órgãos Técnicos desta Corte o que propiciou o afastamento de impropriedades e o seu aperfeiçoamento pela Origem.

5 – Desse modo, na Sessão Ordinária realizada na data de 01.10.2014, o Pleno desta Corte deliberou por autorizar o prosseguimento do referido certame, desde que atendidas algumas recomendações do Órgão Auditor desta Corte, bem como incluída, no Termo de Referência, para maior clareza, a previsão de que os serviços deverão contar com registro fotográfico em 3 (três) momentos distintos: situação original, após preparação do local com o

requadramento e limpeza, antes do lançamento do revestimento asfáltico e, por final, após a execução dos serviços, conforme especificado no Anexo XXI, subitem II – B, do Edital.

6 – Na sequência, verifica-se que houve o atendimento pela Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras das condições estabelecidas por esta Corte por ocasião da liberação do edital.

7 – Cabe registrar, portanto, que com as melhorias introduzidas no referido Edital, em especial o Registro Fotográfico na forma proposta, a gestão das informações recebidas dos registros fotográficos e "GPS", a inclusão, na equipe, de um Técnico de Nível Médio cadastrado no CREA, aliadas ao efetivo acompanhamento dos serviços através do "Livro de Ordem", e, mais recentemente, com a possibilidade de verificação dos serviços por meio de ensaios tecnológicos e "moto-link", contratados por esta Corte, possibilitarão, certamente, serviços de melhor qualidade.

Assim sendo, acompanhando o entendimento manifestado pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Secretaria Geral, ACOLHO o Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, tendo por objeto a contratação de empresa para o registro de preços visando à prestação de serviços, por agrupamentos, de conservação de pavimentos viários – "Tapa-Buracos", por tonelada, com aplicação de concreto asfáltico e emulsão da pintura de ligação, com caminhão com caçamba térmica e controle digital.

De outra parte, recomendo à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras que envide esforços no sentido de manter Atas de Registro de Preços para os Serviços Rotineiros, de modo a propiciar uniformidade, eficiência e celeridade nas contratações das Subprefeituras.

Após as medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.

É o meu voto.