TC 3.520/2015

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO. PRODAM. Serviços para o levantamento cadastral e registro fotográfico das árvores do sistema viário. Certame revogado. Perda do objeto. CONHECIDA. PREJUDICADA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TC 3.520/2015 e 3.513/2015.

3.013ª 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, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação interposta por Trajeto Construções e Serviços Ltda., e quanto ao mérito, em julgá-la prejudicada pela perda superveniente do objeto, tendo em vista que a Origem revogou o Pregão Eletrônico 07.003/15-PRODAM em 22.06.2018.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar a remessa de ofício à Secretaria Municipal das Subprefeituras, para que esta informe, no prazo de 15 (quinze) dias, como tem sido realizada a atualização dos dados cadastrais das árvores localizadas no viário, se tem havido alimentação de dados permanente e constante do Sistema SISGAU pelas Subprefeituras, quantos registros existem no Sistema SISGAU atualmente, que percentual do total de árvores do viário se estima que isso represente e se existe previsão de realização de um levantamento cadastral que leve em consideração o mapeamento do risco de queda de árvores com medidas que visem prevenir tais riscos.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o cumprimento do disposto nos termos do artigo 58 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Participaram do julgamento o Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Revisor, EDSON SIMÕES e ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 5 de dezembro de 2018.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trago a julgamento em conjunto os TCs 3.513/2015 e 3.520/2015, pela similaridade de objetos, pois ambos constituem Representações em face do Pregão Eletrônico 07.003/15, realizado pela Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM-SP, tendo como objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços especializados para o levantamento cadastral e registro fotográfico das árvores do Sistema Viário do Município de São Paulo.

Começo relatando o TC 3.513/2015, consistente na Representação apresentada por Absoluto Group Comércio e Serviços Ltda., na qual foram impugnados os seguintes pontos:

a) falta de detalhamento da planilha de composição de custos diretos e indiretos;

b) ausência de exigência de registro junto ao CREA, para fins de capacitação técnico-profissional.

Em sua manifestação, a Auditoria considerou o primeiro apontamento procedente, posto que reputou a planilha de formação de custos muito sintética e que a falta de detalhamento poderia prejudicar a análise de adequação do valor da proposta ao preço de mercado. Todavia, o segundo ponto suscitado foi reputado improcedente pelo Órgão Técnico, por entender que os serviços a serem prestados não se restringem à área de engenharia, de modo a ser dispensável a inscrição no CREA.

Ouvida a Assessoria Jurídica de Controle Externo, o parecer foi no sentido de ser reputado procedente o primeiro ponto, nos mesmos moldes expostos pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle. No que tange ao segundo item suscitado, da inscrição junto ao CREA, o Órgão Jurídico considerou ser necessária a

oitiva da Origem para que esta apresentasse as justificativas para as qualificações técnicas exigidas.

Face ao pedido cautelar de suspensão do certame formulado, tendo em vista as manifestações dos Órgãos Técnicos, esta Relatoria decidiu suspender o certame e determinar a oitiva da Origem sobre os pontos suscitados pela Representante e aos seguintes quesitos:

a) metodologia empregada na pesquisa de preços efetuada na fase interna da licitação a fim de obter o valor estimado da contratação, com remessa da documentação produzida;

b) metodologia/fonte empregada para a obtenção do número estimado de árvores a serem cadastradas, constante do termo de referência (item 3, 783.000 árvores);

c) justificativa para a comprovação da qualificação técnico-profissional ser exigida apenas como requisito de contratação e não como requisito de habilitação, nos termos do item 13.6 do edital, que remete à Tabela 16 do Anexo I (Termo de Referência);

d) justificativa para a suficiência de três profissionais compondo a equipe técnica mínima, sendo 02 (dois) Coordenadores e 01 (um) profissional responsável pela cartografia do projeto, nos termos da Tabela 16 do Anexo I (Termo de Referência);

e) pertinência na condução do certame pela PRODAM, considerando-se que os serviços a serem prestados são de levantamento cadastral e registro fotográfico das árvores existentes em todo o sistema viário do Município de São Paulo, sendo os dados resultantes inseridos em aplicativo já existente, o SISGAU – Sistema de Gerenciamento de Árvores Urbanas da Secretaria do Verde e Meio Ambiente, aparentemente incompatíveis com o objeto de atuação da PRODAM, constante do artigo 3º de seu Estatuto Social (*prestação de serviços na área de tecnologia da informação para os órgãos da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo*), ou com o papel da empresa de Entidade Técnica e Integradora Estratégica de soluções de tecnologia da informação e comunicação no Sistema Municipal de Tecnologia da Informação e da Comunicação, conforme previsto no artigo 6, inciso VI, do Decreto Municipal 54.785/14;

f) compatibilidade na realização do presente certame em razão da possível identidade de objeto deste Pregão Eletrônico 7.003/2015 com o Contrato 18/SMSP/COGEL/2012, que está suspenso *sine die* desde 1º de março de 2013, não tendo havido publicação ulterior de retomada de execução ou rescisão da avença, oriunda do Pregão Eletrônico 22/2011, cujo objeto é a *"prestação de serviços à PMSP para cadastramento arbóreo em eixos viários de São Paulo"*.

Nos termos do art. 101, § 1º, alínea d, do Regimento Interno, a suspensão foi levada à apreciação do Colegiado na 2.830ª. Sessão Ordinária do dia 16 de setembro de 2015, tendo o Plenário referendado, por unanimidade, as medidas determinadas por esta Relatoria.

A Origem manifestou-se sobre os apontamentos, refutando-os, em síntese, da seguinte forma:

a) a pesquisa direta junto aos fornecedores foi a única metodologia de pesquisa de preços realizada face às especificidades do objeto, com características técnicas e quantitativos únicos;

b) o número estimado de árvores a serem cadastradas foi obtido a partir de interpretação de imagens geradas por aerolevantamento, realizado em 2010, por meio de sensoriamento remoto;

c) a exigência de qualificação técnico-profissional como requisito para o certame e não para a contratação restringiria o universo de potenciais licitantes e imporia despesas desnecessárias aos eventuais interessados em participarem da licitação;

d) o número de profissionais fixado no Termo de Referência é uma equipe técnica mínima necessária, podendo a Contratada dispor de mais profissionais, se assim entender necessário, estando sendo, todavia, estudada forma de aprimorar o edital;

e) a PRODAM detém legitimidade para promover o certame, pois o sistema utilizado pela Administração – SISGAU – Sistema de Gestão de Árvores Urbanas – foi internalizado pela PRODAM, encontrando-se hospedado em seus servidores;

f) o Contrato 18/SMSP/COGEL/2012 encontra-se suspenso e em vias de formalização de sua extinção, não havendo identidade entre seu objeto e a contratação ora licitada pela PRODAM;

g) a planilha de formação de custos apresentada é suficiente para o julgamento da melhor proposta, sendo indiferente, para tal fim, a composição do valor contratado.

Tornados os autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a Coordenadoria II reiterou o apontamento de irregularidade do edital em razão da ausência de detalhamentos na planilha de composição de custos. Quanto aos quesitos formulados por esta Relatoria, considerou que todos os esclarecimentos devidos foram prestados, à exceção de dois pontos, a saber:

(i) a suficiência de três profissionais compondo a equipe técnica mínima prevista no Termo de Referência não foi demonstrada;

(ii) não há pertinência na condução do certame pela PRODAM, apenas por estar o sistema SISGAU hospedado em seu servidor.

Seguindo a instrução processual, a Assessoria Jurídica de Controle Externo reiterou seu entendimento quanto à parcial procedência da Representação em razão da ausência de detalhamento da planilha de composição de custos, acompanhando o entendimento da Auditoria quanto aos quesitos formulados pela Relatoria.

Instada a se pronunciar, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu nova intimação da Origem, para que fosse franqueada nova oportunidade de manifestação, tendo em vista que haveria interesse da Administração em trazer ao processo os subsídios necessários à retomada do certame.

Nesse sentido, diante da nova oportunidade de manifestação, a PRODAM apresentou outra versão do edital, contemplando alterações na planilha de formação de custos e outros esclarecimentos quanto à composição da equipe mínima e à pertinência da condução do certame por aquela empresa pública. Ademais, demonstrou que o Contrato 18/SMSP/COGEL/2012 foi rescindido unilateralmente pela Administração Municipal.

Com tais informações, o processo foi novamente submetido ao escrutínio da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, que, por meio da Coordenadoria II, considerou necessário maior detalhamento da planilha de formação de custos e insuficientes as justificativas quanto à pertinência da realização do certame pela PRODAM.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, a seu turno, considerou remanescente apenas a questão referente à planilha de custos, por reputar superados os demais pontos suscitados, inclusive a pertinência da condução do certame pela Origem.

Diante das manifestações dos Órgãos Técnicos, esta Relatoria propôs a revogação da medida cautelar suspensiva, a permitir a retomada do certame, mediante duas condições: a) republicação do edital com as alterações propostas pela Origem; b) reelaboração do Anexo VII do Edital – Modelo de Planilha de Formação de Custos, para que este contemplasse também os custos diretos, relativos a mão de obra, materiais e equipamentos.

A proposta foi acolhida por unanimidade pelo Plenário desta E. Corte, na 2.868.ª Sessão Ordinária, realizada aos 4 de maio de 2016, sendo a

Origem intimada da revogação da medida liminar de suspensão do Pregão Eletrônico 7.003/15-PRODAM.

Tendo sido constatado que apesar da decisão deste Tribunal de Contas, o Pregão Eletrônico não foi retomado, foi determinado à Subsecretaria de Fiscalização e Controle que verificasse a possibilidade de prosseguimento da licitação.

A respeito, a Auditoria constatou que as unidades interessadas na prestação de serviços não possuiriam recursos financeiros disponíveis para contratação. Também foi verificado pela Coordenadoria III que não havia indícios de que a Municipalidade estaria provendo a demanda que deu ensejo à abertura do certame de outra forma.

Em seguida, sobreveio informação da PRODAM no sentido de que o pregão ora analisado seria revogado, estando os trâmites internos sendo tomados para tal finalidade.

Nessa toada, a Procuradoria da Fazenda Municipal afirmou que diante da informação de revogação do certame, a Representação deveria ser dada com prejudicada, com o arquivamento dos autos.

Encerrando a instrução processual do primeiro expediente, a Secretaria Geral constatou que a Origem revogou o pregão eletrônico em exame aos 22 de junho de 2018, razão pela qual opinou pelo não conhecimento da Representação, ante a perda superveniente do objeto.

Passo a relatar o TC 3.520/2015, consistente na Representação apresentada por Trajeto Construções e Serviços Ltda., pela qual foi impugnada a previsão relativa à realização de um projeto piloto, que seria utilizado par aperfeiçoar e a justar a metodologia definida no plano de trabalho.

No entender da Representante, a existência do projeto piloto demonstraria que aspectos dos serviços a serem licitados não estariam devidamente definidos, o que impactaria no custo final. Assim, afirma, em conclusão, que deveria haver duas licitações, a primeira para o projeto piloto e, depois de colhidos todos os subsídios necessários deste, a segunda para a realização do objeto pretendido propriamente dito, em sua inteireza.

Em sua manifestação, a Auditoria considerou que, de fato, a forma como o edital descrevia o projeto piloto dava margem a questionamentos acerca do impacto que as alterações, a ser implementadas após sua realização, produziriam nos custos dos serviços. Entretanto, ponderou a Coordenadoria II não vislumbrar necessidade de realização de duas licitações distintas.

Ouvida a Assessoria Jurídica de Controle Externo, o parecer foi no sentido de que a Representação preenche os requisitos de admissibilidade, devendo ser conhecida. No mérito, o Órgão Jurídico entendeu ser procedente o primeiro ponto, mas desnecessária a realização de dois certames licitatórios, nos mesmos moldes expostos pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

Face ao deferimento de medida cautelar de suspensão do certame no TC 3.513/2015, restou prejudicado o pedido de suspensão formulado nestes autos, sem prejuízo de regular tramitação do feito, com a intimação da Origem para esclarecimentos sobre o ponto suscitado pela Representante.

Assim, a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM-SP manifestou-se afirmando que o Projeto Piloto serviria para aplicar, testar e validar o Plano de Trabalho, para fins de aferição de eficiência, o que não acarretará alteração de valores dos preços estipulados pela proposta apresentada. Submeteu, ainda, à análise desta Corte de Contas, proposta de nova redação do item 7.2 do Termo de Referência, em que consta expressamente que o Projeto Piloto seria um teste para fins de homologação.

Tornados os autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a Coordenadoria II reiterou sua conclusão anterior, visto considerar que qualificar o Projeto Piloto como uma fase de homologação do plano de trabalho não afasta a possibilidade de alteração dos custos da execução dos serviços.

Seguindo a instrução processual, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o entendimento da Auditoria, acrescentando que o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei Federal 8.666/983 prevê que a Administração deverá, obrigatoriamente, elaborar um orçamento composto por todos os custos unitários.

Instada a se pronunciar, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu nova intimação da Origem, para que fosse franqueada nova oportunidade de manifestação, tendo em vista que haveria interesse da Administração em trazer ao processo os subsídios necessários à retomada do certame.

Nesse sentido, diante da nova oportunidade de manifestação, a PRODAM apresentou outra versão do edital, na qual foi excluído o item 7.2 do Termo de Referência e reelaborado o cronograma de execução dos produtos, passando a ser 14 (catorze) meses o prazo de execução dos serviços.

Ouvidos os Órgãos Técnicos em relação à nova manifestação da PRODAM, tanto a Coordenadoria II quanto a Assessoria Jurídica de Controle Externo entenderam que o ponto suscitado se encontrava devidamente sanado, desde que fosse realizada a publicação do edital com as alterações informadas, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido para o certame.

Diante das manifestações dos Órgãos Técnicos, esta Relatoria propôs a revogação da medida cautelar suspensiva, a permitir a retomada do certame, mediante duas condições, extraídas de questões suscitadas no TC 3.513/2015:

a) republicação do edital com as alterações propostas pela Origem;

b) reelaboração do Anexo VII do Edital – Modelo de Planilha de Formação de Custos, para que este contemplasse também os custos diretos, relativos a mão de obra, materiais e equipamentos.

A proposta foi acolhida por unanimidade pelo Plenário desta E. Corte, na 2.868.ª Sessão Ordinária, realizada aos 4 de maio de 2016, sendo a Origem intimada da revogação da medida liminar de suspensão do Pregão Eletrônico 7.003/15-PRODAM.

Tendo sido constatado que apesar da decisão deste Tribunal de Contas, o Pregão Eletrônico não foi retomado, foi determinado à Subsecretaria de Fiscalização e Controle que verificasse a possibilidade de prosseguimento da licitação, constatando-se que as unidades interessadas na prestação de serviços não possuiriam recursos financeiros disponíveis para contratação. Também foi constatado pela Coordenadoria III que não havia indícios de que a Municipalidade estaria provendo a demanda que deu ensejo à abertura do certame de outra forma.

Em seguida, sobreveio informação da PRODAM no sentido de que o pregão ora analisado seria revogado, estando os trâmites internos sendo tomados para tal finalidade.

Nessa toada, a Procuradoria da Fazenda Municipal afirmou que diante da informação de revogação do certame, a Representação deveria ser dada como prejudicada, com o arquivamento dos autos.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral constatou que a Origem efetivamente revogou o pregão eletrônico em exame aos 22 de junho de 2018, razão pela qual opinou pelo não conhecimento da Representação, ante a perda superveniente do objeto.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Conheço das Representações em exame vez que preenchidos seus pressupostos de validade, conforme disposto no art. 113, § 1º da Lei

Federal 8.666/93[1], bem como no art. 55 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.[2]

Embora devam ser conhecidas as Representações, no mérito elas devem ser julgadas prejudicadas, já que a Origem revogou o certame aos 22 de junho próximo passado.

Não obstante prejudicados os pontos suscitados pelas Representantes, ainda resta pendente a questão de como a Municipalidade trata a necessidade das informações oriundas do cadastramento das árvores existentes na cidade, já que o conhecimento de onde se localizam as árvores impacta na eficiência da prestação de serviços de zeladoria urbana, como poda e remoção.

Da mesma forma, a existência de um cadastro arbóreo que dê conta do estado fitossanitário dos espécimes encontrados constituiria uma ferramenta extremamente útil para que fossem evitadas as quedas de árvores – mais frequentes nos períodos de chuva – e os transtornos decorrentes para o patrimônio e até para a vida dos moradores da cidade.

Diante do exposto, CONHEÇO das Representações interpostas por Absoluto Group Comércio e Serviços Ltda. e Trajeto Construções e Serviços, JULGANDO-AS PREJUDICADAS em face da revogação do Pregão Eletrônico 07.003/15-PRODAM.

DETERMINO que seja oficiado à Secretaria Municipal das Subprefeituras, para que esta informe, no prazo de 15 (quinze) dias, como tem sido realizada a atualização dos dados cadastrais das árvores localizadas no viário, se tem havido alimentação de dados permanente e constante do Sistema SISGAU pelas Subprefeituras, quantos registros existem no Sistema SISGAU atualmente, que percentual do total de árvores do viário se estima que isso represente e se existe previsão de realização de um levantamento cadastral que leve em consideração o mapeamento do risco de queda de árvores com medidas que visem prevenir tais riscos.

---

[1] Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto. § 1º - Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

[2] Art. 55. A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos: I - ser formalizada por petição escrita ou ser reduzida a termo; II - referir-se a órgão, administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal; III - estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade; IV - conter o nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço. § 1º - Em se tratando de representação ou denúncia formulada por cidadão, é indispensável a prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda. § 2º - Quando formulada por partido político, associação ou sindicato, a inicial deverá ser acompanhada de prova da existência legal da entidade".

Dê-se ciência à PRODAM do teor da presente decisão.