TC 3.918/2003

ANÁLISE. CONCORRÊNCIA. ATA DE RP. SÃO PAULO TRANSPORTE S.A. Registro de preços. Elaboração de projetos, estudos, memoriais, laudos e especificações técnicas, orçamentos, composições de custo, avaliação estrutural e funcional dos pavimentos de vias públicas, complementação de infraestrutura e implantação de novas, com a realização de acompanhamento, controle e ensaios. 1. O objeto licitado não refletiu o conceito de atividade repetitiva, padronizada, nem tampouco de baixa complexidade. Art. 3º, Lei Mun. 13.278/92 c/c art. 26, Dec. Mun. 44.279/03. IRREGULARES. EFEITOS FINANCEIROS E PATRIMONIAIS ACEITOS excepcionalmente. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 755/2006, 3.918/2003, 3.691/2004, 6.243/2004 e 754/2006.

24ª Sessão Ordinária Não Presencial

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/003918/2003, TC/003691/2004, TC/006243/2004, TC/000754/2006 e TC/000755/2006, 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, tendo em vista as manifestações unânimes dos Órgãos Técnicos desta Corte, em julgar irregulares a Concorrência Pública 15/2003/SPTrans, bem como a Ata de Registro de Preços originada, de número 75/2003.

ACORDAM, à unanimidade, em acolher, excepcionalmente, os efeitos financeiros e patrimoniais produzidos, considerando que o principal apontamento de irregularidade constante dos autos relaciona-se à discussão de natureza teórica sobre a utilização do Sistema de Registro de Preços, sem aferição de prejuízos efetivos ao erário.

ACORDAM, à unanimidade, em deixar de fazer qualquer outra determinação, por conta do tempo decorrido.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do presente Acórdão aos interessados, com o posterior arquivamento dos autos.

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

São Paulo, 16 de junho de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trago a julgamento processos que cuidam da **Concorrência nº 015/2003, das Ata de Registro de Preços originadas de nº 75, 76, 77, 84 e 85/2003**, **e ajustes decorrentes**, para prestação de serviços técnicos de engenharia, tendo como Contratante a São Paulo Transportes S.A – Sptrans, e como detentores e Contratados o Consórcio Sistran - Oficina – EPT (Agrupamento 1); Consorcio Planservi/Encibra/Aplhageos (Agrupamento 2); Consórcio Lenc/Opus -Oficina de Projetos Urbanos Consultores Associados S/C Ltda. (Agrupamento 3); Concremat Engenharia e Tecnologia S/A (Agrupamento 4); e Consórcio Concremat/Engevix/Tekhnites (Agrupamento 5):

1) TC 3918/2003: analisa a **CP 015/2003 e a ARP nº 75/ 2003** (Agrupamento 1), sendo acompanhado pelos seguintes processos: **TC nº 3.919/2003 (Análise Ata de RP nº 76/2003 - Agrupamento 2); TC nº 3.920/2003 (Análise Ata de RP nº 77/2003 - Agrupamento 3); TC nº 3.921/2003 (Análise Ata de RP nº 84/2003 - Agrupamento 4); TC 3922/2003 (Análise Ata de RP nº 85/2003 - Agrupamento 5)**

2) TC: 3.691/2004: analisa o **Contrato nº 134/2003**, decorrente da Ata de Registro de Preços nº 85/2003, firmado entre a SPTrans e o Consórcio Concremat / Engevix / Tekhnites, para a prestação de serviços técnicos de engenharia para consolidação do projeto funcional, elaboração dos projetos básico e executivo e atividades complementares para a Rótula Central, Contra-Rótula e Vias de Aproximação;

3) TC: 6.243/2004: analisa o **Contrato nº 021/2004**, decorrente da Ata de Registro de Preços nº 76/2003, firmado entre a SPTrans e o Consórcio Lenc-Opus, para a prestação de serviços de apoio técnico e administrativo ao gerenciamento da obra do “Passa Rápido Ibirapuera”.

4) TC: 754/2006: analisa o **Contrato nº 027/2005**, decorrente da Ata de Registro de Preços nº 85/2003, firmado entre a SPTrans e o

Consórcio Concremat / Engevix / Tekhnites, para a prestação de serviços técnicos de engenharia para consolidação do projeto funcional, elaboração dos projetos básico e executivo e atividades complementares, com a finalidade de implantação do corredor expresso Parque Dom Pedro II – Cidade Tiradentes;

5) TC: 755/2006: analisa o **Contrato nº 028/2005**, decorrente da Ata de Registro de Preços nº 84/2003, firmado entre a SPTrans e o Consórcio Planservi Encibra Alphageos, para a prestação de serviços de elaboração, revisão e adequação de estudos e projetos, com a finalidade de implantação do corredor expresso Parque Dom Pedro II – Cidade Tiradentes.

A **CP nº 015/2003/SPTrans** teve por objetivo o Registro de Preços para a prestação de serviços técnicos de engenharia visando a elaboração de projetos funcionais, básicos e executivos, estudos, laudos técnicos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamentos, composições de custo, avaliação estrutural e/ou funcional dos pavimentos de vias públicas, cronogramas e afins, visando a conservação, adequação, complementação de infra-estrutura existente e implantação de novas, a realização de acompanhamento, bem como o controle e ensaios quantitativos e qualitativos de serviços contratados pela SPTrans em que houvesse aplicação de materiais de construção [1].

Da instrução dos autos do **TC nº 3.9182003**, verifica-se que todas as análises dos órgãos técnicos foram conclusivas quanto à irregularidade do certame, seja nos aspectos contábil e orçamentário, de engenharia ou jurídico, tendo em vista, sinteticamente, as seguintes constatações não afastadas pela defesa:

a) não enquadramento dos serviços de engenharia licitados na categoria de habituais e rotineiros a que se refere o art. 3º da Lei Municipal nº 13.278/02;

b) não autuação do processo administrativo, desatendendo o disposto no art. 38 da Lei Federal nº 8.666/93, combinado com o art. 2º do Decreto Municipal nº 41.772/02, bem como o Decreto nº 15.306/78;

c) incompatibilidade dos serviços em pauta com o sistema de registro de preços, vez que o objeto da Concorrência nº 015/2003 diz respeito aos serviços então elencados no inciso III do artigo 28 do Decreto Municipal nº 29.925/01, com a redação do artigo 1º do Decreto Municipal nº 41.306/01.

Por decorrência, referidas conclusões se estenderam a todas as Atas de Registro de Preços decorrentes, tratadas neste e nos processos acompanhantes, bem como nos ajustes decorrentes, analisados nos **TC´s 3.691/2004 e 6.243/2004.**

Regularmente intimados os interessados para

[1] **Item 1.1 do Edital, segundo Especificações Técnicas descritas no Anexo II, com base em Tabela de Serviços/Custos Unitários definidos no Anexo III , prestados nos agrupamentos descritos no Anexo IV /V**

manifestação acerca das conclusões alcançadas pelos órgãos técnicos, foram acostadas aos autos as justificativas apresentadas, onde se defendeu, genericamente, a possibilidade de adoção do sistema de registro de preços para quaisquer serviços de uso habitual ou rotineiro, desde que inexistente a possibilidade de previsão do exato montante a ser demandado pela Administração, com necessidade de contratações frequentes ou de conveniência de entregas parceladas, ou, ainda, de necessidade de atendimento a mais de um órgão ou entidade. Ademais, argumentou-se no sentido de que não houve prejuízo ao erário com as contratações decorrentes, nem ofensa ao princípio da economicidade, decorrentes de regular processo licitatório, com prévia pesquisa de mercado, de forma a garantir a paridade dos preços praticados com os de mercado.

Não obstante os novos argumentos trazidos aos autos, a auditoria ratificou seu posicionamento anterior.

De início, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, sem afastar a importância do tema relacionado à devida formalização do processo administrativo, destacou que as circunstâncias fáticas do caso concreto autorizariam a relevação da falha, tendo em vista que a própria Auditoria constatou a existência de documentos relativos às fases interna e externa do procedimento licitatório em exame. Não obstante, manteve sua conclusão anterior pela irregularidade da concorrência, considerando que a Origem se valeu de sistema de registro de preços sem que o objeto licitado pudesse ser suficientemente padronizado, sugerindo o reconhecimento dos efeitos financeiros dos contratos decorrentes, à vista de que *"...não se questionou nem a qualidade dos serviços das Contratadas, nem os preços praticados, além de inocorrentes dolo ou má fé, aspectos sequer cogitados, em qualquer das transações firmadas com a Administração Municipal, todas encerradas e cumpridas satisfatoriamente, há muito tempo." (grifou, fls. 540/542 do TC 3918.03-90).*

Novas considerações foram acrescidas pela Origem às fls. 579/596 em atendimento à solicitação da Procuradoria da Fazenda Municipal, as quais, reanalisadas pelos órgãos técnicos, não tiveram o condão de alterar as conclusões anteriores, na forma relatada.

Diante do processado, quanto à análise dos **Contratos nºs 134/2003, 021/2004** , **027/2005 e 028/2005**, ainda que releváveis as impropriedades formais apontadas, de menor relevância, de igual forma mereceram pareceres unânimes pela irregularidade dos instrumentos, por sucederem à CP 15/2003, destacando-se a inadequação da contratação por meio do procedimento de registro de preços.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, em parecer final conclusivo, propugnou pelo reconhecimento da regularidade dos atos em exame ou, alternativamente, pelo reconhecimento de seus efeitos econômicos.

A Secretaria Geral, de igual forma, opinou pela

irregularidade da Concorrência Pública 15/2003, bem como das Atas e ajustes decorrentes, ora em julgamento.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Primeiramente, conforme atestado pelos órgãos técnicos no curso da instrução, o apontamento relacionado à falta de autuação de processo administrativo, por si só, não seria válido para eivar de irregularidade os instrumentos em exame, na medida em que as deficiências anotadas não obstruíram a fiscalização pela Auditoria. Assim, apesar de se verificar que não houve a instauração de processo na forma estabelecida pelo artigo 38 da Lei 8.333/93, à época dos fatos, constatou-se que as formalidades indispensáveis foram observadas, passível, portanto, de relevação.

Resta enfrentar, pois, a questão central relacionada à utilização do sistema de registro de preços para o objeto licitado.

A possibilidade de adoção do sistema de registro de preço para serviços de engenharia foi ressaltada em parecer exarado pelo Prof. Márcio Cammarosano, que instruiu os presentes autos.

De fato, a circunstância dos serviços contratados serem caracterizados como de engenharia, por si só, não impede a adoção do regime de Atas de Registro de Preços. O que de fato importa à análise é a verificação do objeto em si, de suas especificidades, para avaliação de sua adequação ao modelo em questão. Para tanto, há que se analisar, no caso concreto, se os serviços de engenharia pretendidos são de baixa complexidade, passível de padronização diante de especificações usuais de mercado, bem como a impossibilidade de se definir previamente os quantitativos necessários. Somente nesses casos o registro de preços a melhor solução de gestão a ser adotada.

Nesse sentido o precedente do Tribunal de Contas da União:

Acórdão nº 1381/2018 – Plenário

Enunciado
É cabível o registro de preços para a contratação de serviços de engenharia em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira, a exemplo dos serviços de manutenção e conservação de instalações prediais, não podendo ser utilizado para a execução de obras.
(…)

Sumário:
1. A contratação de serviços comuns de engenharia pode ser realizada mediante pregão para registro de preços quando padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, e a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros.

A instrução dos autos evidencia que a presente concorrência pública deu origem a Atas de Registro de Preços para serviços técnicos de engenharia de três naturezas distintas, a saber: elaboração de projetos, prestação de consultoria de engenharia, e realização de ensaios tecnológicos.

Conforme ressaltou a Auditoria, a pretensão de registrar preços visando a prestação de serviços técnicos especializados para o gerenciamento, a fiscalização e o controle tecnológico de um conjunto de projetos e obras relacionados à implantação do sistema de transportes, parece-nos, de fato, descabida à luz da legislação municipal e federal aplicável à espécie.

Na situação retratada nestes autos, o argumento da demanda ser habitual e rotineira não se sustenta.

Além do objeto licitado abarcar serviços de naturezas diversas, passíveis de parcelamento, constata-se que cada item registrado estava relacionado à uma finalidade específica, posto que vinculado à obras bem delimitadas de corredores de ônibus, sem previsão de demanda rotineira com quantitativos inestimáveis.

Ou seja, na esteira dos pareceres unânimes dos órgãos técnicos, o objeto licitado não refletiu o conceito de atividade repetitiva, padronizada, nem tampouco de baixa complexidade, conforme preceituava o disposto no art. 3º da Lei Municipal 13.278/2002 cc art. 26 do Decreto 44.279/03, vigentes à época dos fatos, pelo que a irregularidade do procedimento então adotado se impõe, sob pena de desvirtuamento da finalidade do instituto.

Diante do exposto, à vista das manifestações unânimes dos órgãos técnicos constantes dos autos, **VOTO PELA IRREGULARIDADE formal** da **Concorrência Pública nº 015/2003, das Ata de Registro de Preços originadas de nº 75, 76, 77, 84 e 85/2003**, **bem como dos ajustes decorrentes, quais sejam, Contratos nºs 134/2003, 021/2004** , **027/2005 e 028/2005**.

Sem prejuízo, considerando que o principal apontamento de irregularidade constante dos autos relaciona-se à discussão de natureza teórica sobre a utilização do Sistema de Registro de Preços, sem aferição de prejuízos efetivos ao erário, ACOLHO, *em caráter excepcional*, os efeitos financeiros e patrimoniais produzidos.

Deixo de fazer qualquer outra determinação diante do o tempo decorrido. Envie-se cópia do presente julgado aos interessados.

Após os trâmites regimentais, arquivem-se os autos.