TC 4.247/2014

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. PREGÃO. SVMA. Serviços de vigilância e segurança patrimonial desarmada. 1. A inclusão do orçamento como anexo do edital é ato discricionário do gestor. Art. 3º, III, Lei 10.520/02. REGULAR. Votação por maioria.

Relatório e voto englobado TCs 4.247/2014 e 1.342/2014.

20ª Sessão Ordinária Não Presencial

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/004247/2014 e TC/001342/2014, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, nos termos de seu relatório e voto, EDSON SIMÕES – Revisor e DOMINGOS DISSEI, em julgar regular o edital do Pregão Eletrônico 014/SVMA/2014.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA que, consoante voto proferido em separado, julgou irregular o referido edital, em razão do constatado no item 4.1 do Relatório de Acompanhamento de Edital.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 18 de novembro de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata o TC001.342/2014 de Inspeção realizada na Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente com vistas a apurar as providências que estavam sendo adotadas por força da anulação do Pregão nº 02/SVMA/2014, conforme determinação constante dos TCs nº 954/14-09 e 808/14-39.

A Coordenadoria V elaborou o relatório de inspeção, concluindo que a Secretaria estava elaborando novo edital para licitar a primeira contratação de serviços de vigilância patrimonial e ambiental desarmada para o Parque Natural Municipal Fazenda do Carmo, incorporando as alterações e correções apontadas por este Tribunal de Contas.

Ressaltou, ainda, que não havia contrato em andamento para a prestação de serviços de vigilância patrimonial e ambiental no Parque Natural Fazenda do Carmo.

O TC/004.247/2014 trata da análise do Edital do Pregão Eletrônico nº 014/SVMA/2014, com o objetivo de contratar prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial desarmada para o Parque Natural Municipal Fazenda do Carmo, pelo valor estimado de R$ 3.216.272,33.

A Coordenadoria V elaborou o relatório de acompanhamento de edital, concluindo que o prosseguimento do certame dependia da retificação das seguintes falhas:

4.1 - A metodologia de medição dos serviços revela-se incompatível com o regime de execução por preço global do lote adotado pelo Edital. Verifica-se que as características da prestação dos serviços conduzem ao regime de execução por preço unitário, em infringência ao artigo 6º, VIII, 'a' da LF 8.666/93 (Item 3.4 do relatório);

4.2 - O valor estimado para a licitação não constou como anexo do edital, em ofensa ao art. 40, §2º, II, da LF 8.666/93 (Item 3.6 do relatório);

4.3 - Não houve a publicação do Edital em jornal de grande circulação, em descumprimento ao disposto no inciso II do artigo 8º do DM 46.662/05, bem como no artigo 24 do DM 44.279/03 (Item 3.8 do relatório);

4.4 - Deixou de constar no aviso de abertura da licitação os endereços eletrônicos em que se dará o processamento do certame, em infringência ao que dispõe o artigo 5º, inciso I, do DM 43.406/03 (Item 3.8 do relatório);

Outrossim, a Auditoria consignou as seguintes recomendações:

1. Embora tenham sido apresentadas justificativas relacionadas à necessidade da contratação, verifica-se que houve redução aos quantitativos inicialmente previstos, imposta pela limitação orçamentária. Assim, recomenda-se que os quantitativos sejam revistos pela SVMA nas futuras contratações, a fim de se adequarem a real necessidade da Administração, nos termos do art. 2º, inciso IX do DM nº 44.279/03, e art. 7º, § 4º da LF nº 8.666/93 (Item 3.2 do relatório);

2. Recomenda-se que a data limite para agendamento da visita técnica também seja informada no aviso, em prol da publicidade e ampla participação no certame (Item 3.8 do relatório);

3. Em atendimento aos princípios da publicidade e ampla competitividade, recomenda-se que a SVMA disponibilize e-mail próprio para encaminhamento de esclarecimentos e impugnações pelos interessados (Item 3.8 do relatório);

4. Recomenda-se a revisão da disposição contida no subitem 5.7 do TR, visando conferir maior clareza quanto aos critérios de glosa, bem como para afastar a subjetividade quanto a sua aplicação, em atendimento ao que dispõem os incisos VIII e XIV do artigo 40 da LF 8.666/93 (Item 3.10 do relatório);

5. Recomenda-se a alteração do subitem 6.2.3.3, a fim de excluir a exigência de “capital social mínimo”, por revelar-se impertinente, sendo cediço que o capital social não representa um indicador da boa situação financeira da empresa (Item 3.11.1 do relatório);

6. Recomenda-se que a aplicação da cláusula 9.3 da minuta seja suportada por despacho devidamente motivado do gestor em que fique demonstrada a pertinência e proporcionalidade da conversão de multa em advertência (Item 3.12 do relatório);

7. Recomenda-se a revisão da redação dos subitens 15.2 e 15.3 do Edital e 9.1.1 da Minuta (7.1.1 do TR), visando afastar a subjetividade das disposições, em observância ao artigo 3º, caput, da LF nº 8.666/93 (Item 3.12 do relatório).

Diante da documentação encaminhada pela Origem, a Coordenadoria V verificou que permaneciam as falhas constantes dos itens 4.1, 4.2 e 4.4 e que não foram apresentados esclarecimentos às recomendações: 1 a 4, 6 e 7, que reiterou para os próximos certames, tendo em vista que o presente procedimento havia ultimado. Em relação à recomendação 5, embora não tenha sido acolhida pela Origem, também restou reiterada para os próximos certames.

Por fim, informou que a realização do certame culminou com a contratação, em 24.03.15, da empresa Atento São Paulo Serviços de

Segurança Patrimonial Eirelli, Contrato nº 027/SVMA/2015, no valor anual de R$ 2.095.906,65.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo ressaltou que na licitação na modalidade Pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativo e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo relativo ao certame, entendendo superado o item 4.2.

Quanto ao item 4.4, observou que houve a publicação da abertura do referido certame no Diário Oficial e no site "e-negocios" respectivamente, sendo assim, considerou atendido o princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos.

Ao final, manifestou-se pelo não acolhimento do Edital do Pregão Eletrônico nº 014/SVMA/2014, com as recomendações destacadas pela Auditoria.

A PFM requereu a intimação da empresa contratada, tendo em vista a informação nos autos de que teria sido contratada.

Intimada, a empresa contratada ATENTO SÃO PAULO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA se manifestou, reiterando os esclarecimentos apresentados pela ORIGEM, bem como informou que a forma de medição dos serviços prestados não se revela incompatível com o regime de execução contratual, que é o global; que as infringências apontadas se referem a vícios puramente formais, não se constatando qualquer prejuízo ao Erário; e que não houve prejuízo à competitividade do certame.

A Procuradoria da Fazenda Municipal defendeu a regularidade do edital, acompanhando as conclusões da AJCE no que diz respeito à superação dos apontamentos relativos aos itens 4.2 e 4.4, bem como alegou que a legislação que rege o Pregão não obriga que o orçamento estimado acompanhe necessariamente o anexo do edital, por outro lado, as publicações no DOC e no site "e_negócios" são seguramente aptas a dar cumprimento ao princípio da publicidade.

Argumentou, ainda, que a metodologia de medição dos serviços não se mostra incompatível com o regime de execução por Cód. 042 (Versão 05) preço global, pois, mesmo neste regime, isto não significa que as medições não devam levar em conta cada um dos postos de vigilância, circunstância que, inclusive, pode favorecer a eficiência do controle e da gestão do contrato.

A Secretaria Geral opinou pela irregularidade do edital de pregão eletrônico nº 014/SVMA/2014, promovido pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente.

Este é o Relatório.

VOTO

Em julgamento o Edital do Pregão Eletrônico nº 014/SVMA/2014, que teve por objetivo contratar prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial desarmada para o Parque Natural Municipal Fazenda do Carmo, pelo valor estimado de R$ 3.216.272,33.

A inspeção, ora apreciada em conjunto, revelou que não havia contrato em andamento na Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente para a prestação de serviços de vigilância patrimonial e ambiental no Parque Natural Fazenda do Carmo.

A instrução processual revelou que o Edital do Pregão Eletrônico nº 14/SVMA/2014, quanto aos aspectos formais e legais, dependia da retificação das falhas apontadas, que passo a examinar, mantendo-se a numeração informada no relatório de inspeção.

4.1 - A metodologia de medição dos serviços revelase incompatível com o regime de execução por preço global do lote adotado pelo Edital. Verifica-se que as características da prestação dos serviços conduzem ao regime de execução por preço unitário, em infringência ao artigo 6º, VIII, 'a' da LF 8.666/93.

Sobre esse apontamento, o Pregoeiro destacou que a forma de medição e execução dos serviços foi elaborada pela unidade requisitante (DEPAVE), e expõe que em razão da modalidade pregão eletrônico, o cadastramento junto à bolsa eletrônica foi por preço global, e que a opção por preço unitário poderia tornar a contratação inviável, pois permitiria que diversas empresas adjudicassem vários postos de vigilância em um mesmo parque.

Segundo a Auditoria, o apontamento em exame refere-se à inadequação do regime de execução adotado, em face dos critérios de medição definidos no edital, e não em relação ao tipo de julgamento do certame.

Sobre essa divergência, merece destaque o pronunciamento da Procuradoria da Fazenda Municipal nos autos, argumentando que a metodologia de medição dos serviços não se mostra incompatível com o regime de execução por preço global, pois, mesmo neste regime, isto não significa que as medições não devam levar em conta cada um dos postos de vigilância, circunstância que, inclusive, pode favorecer a eficiência do controle e da gestão do contrato.

Considerando a manifestação favorável da Procuradoria da Fazenda Municipal, a previsão contida no Termo de Referência de que "O valor

dos pagamentos será obtido mediante a aplicação dos preços unitários contratados às correspondentes quantidades de serviços efetivamente executados", a informação de que a planilha de custos utilizada para fins de medição revela que o pagamento se dará por preços unitários, entendo que seria possível aferir e pagar somente os serviços executados, de modo que a falha formal constatada não deve ser motivo para impugnação do edital.

4.2 - O valor estimado para a licitação não constou como anexo do edital, em ofensa ao art. 40, §2º, II, da LF 8.666/93.

Sobre esse apontamento, tanto a Divisão Técnica de Compras – DAF-5, como o Pregoeiro, ressaltam que o certame é regido pela LF 10.520/02, que em seu artigo 3º, inciso III, exige que o orçamento conste do processo administrativo, reputando inaplicável neste caso a subsidiariedade da LF 8.666/93.

Para a Auditoria, o orçamento estimativo da licitação além de instruir o respectivo processo administrativo, deverá constar como anexo do edital, como prevê o inciso II do §2º do artigo 40 da LF 8.666/93, norma geral de licitações, em observância aos princípios da publicidade e transparência.

Por outro lado, a Assessoria Jurídica de Controle Externo ressalta que na licitação na modalidade Pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativo e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo relativo ao certame.

Nesse sentido, acompanho o parecer jurídico, pois a inclusão do orçamento como anexo do edital é ato discricionário do gestor, uma vez que a Lei Federal 8.666/93 somente é aplicável aos pregões de forma subsidiária, restando, assim, superado o apontamento.

4.3 – Não houve a publicação do Edital em jornal de grande circulação, em descumprimento ao disposto no inciso II do artigo 8º do DM 46.662/05, bem como no artigo 24 do DM 44.279/03.

Sobre esse apontamento, o Departamento de Administração e Finanças – DAF.G da SVMA informa a incorporação aos autos da publicação, realizada em 22.10.14, do aviso de abertura do certame em jornal de grande circulação.

Segundo a Auditoria, com a providência informada, resta atendida a exigência de publicidade prevista no inciso II do artigo 8º do DM 46.662/05, bem como no artigo 24 do DM 44.279/03, superando, portanto, a falha apontada.

4.4 – Deixou de constar no aviso de abertura da

licitação os endereços eletrônicos em que se dará o processamento do certame, em infringência ao que dispõe o artigo 5º, inciso I, do DM 43.406/03.

Sobre esse apontamento, alega a Origem que a falha não restringiu ou impediu a participação dos interessados, uma vez que ao acessar o site "e-negocios" o interessado inevitavelmente teria ciência do endereço onde foi realizado o pregão.

Para a Auditoria, em nenhum momento o normativo faculta à Administração a escolha do meio pelo qual será veiculado o endereço eletrônico onde ocorrerá a sessão pública, tendo ocorrido inequívoco descumprimento do dispositivo.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo observa que os interessados em participar do certame, ao acessar o site "e-negocios", obtinha o site onde ocorreria o pregão eletrônico, de modo que o presente apontamento, de fato, não restringiu ou impediu a participação dos interessados.

Relativamente às recomendações propostas no relatório de acompanhamento, conforme constatado nos autos, a Origem já teve acesso ao teor de todas as recomendações, sendo correto afirmar que já surtiu o efeito desejado, de modo que, em razão do tempo transcorrido, deixo de acolhê-las ao final de meu voto.

Diante de todo o exposto, **JULGO REGULAR** o Edital do Pregão Eletrônico nº 014/SVMA/2014 e **CONHEÇO** para fins de registro da Inspeção realizada.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

VOTO EM SEPARADO do Conselheiro Mauricio Faria

Acompanho o Relator quanto ao conhecimento da Inspeção para fins de registro (TC 1.342/2014).

No entanto, quanto ao TC 4.247/2014, que trata da análise do Edital de Pregão Eletrônico nº 014/SVMA/2014, acompanho os órgãos técnicos no que diz respeito à incompatibilidade da metodologia de medição dos serviços com o regime de execução por preço global do lote adotado pelo Edital, uma vez que as características da prestação dos serviços conduzem ao regime de execução por preço unitário, em infringência ao artigo 6º, VIII, "a", da Lei de Licitações e Contratos (item 4.1 do Relatório de Acompanhamento de Edital).

Pelo exposto, julgo irregular o Edital de Pregão Eletrônico nº 014/SVMA/2014, em razão da irregularidade apontada no item 4.1 do Relatório de Acompanhamento de Edital.