II – ACÓRDÃO

Processo - TC/007900/2020
Interessada - Secretaria Municipal das Subprefeituras
Acompanhamento do edital do Pregão Presencial 10/SMSUB/Cogel/2020
Objeto - Verificar a regularidade do edital, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços técnicos especializados de engenharia consultiva para monitoramento, fiscalização, assessoria, apoio técnico e controle tecnológico da execução de serviços de manutenção e tapa buracos no sistema viário do Município de São Paulo

3.210ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. PREGÃO. SMSUB. Serviços de engenharia consultiva para monitoramento, fiscalização, assessoria, apoio técnico e controle tecnológico da execução de serviços de manutenção e tapa buracos. REGULAR. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regular o edital do Pregão Eletrônico 10/SMSUB/Cogel/2020.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em reiterar à **Subsecretaria de Fiscalização e Controle** a determinação de realização do acompanhamento, por amostragem, da execução dos contratos decorrentes desta licitação.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda Substituto CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 6 de abril de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/cv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/007900/2020**
Interessada:	Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB
Objeto:	Edital de Pregão Eletrônico nº 010/SMSUB/COGEL/2020 – Contratação de empresa para prestação de serviços técnicos especializados de engenharia consultiva para monitoramento, fiscalização, assessoria, apoio técnico e controle tecnológico da execução de serviços de manutenção e tapa-buraco no sistema viário do Município de São Paulo

RELATÓRIO

Em julgamento o Edital de Pregão Eletrônico nº 010/SMSUB/COGEL/2020, por meio do qual pretende a Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSP a prestação de serviços técnicos especializados de engenharia consultiva para monitoramento, fiscalização, assessoria, apoio técnico e controle tecnológico da execução de serviços de manutenção e tapa-buraco no sistema viário do Município de São Paulo.

O pronunciamento preliminar exarado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC (peça 03) concluiu pela impossibilidade de prosseguimento do Certame, em razão dos seguintes apontamentos:

1) Os mecanismos de controle da prestação de serviços técnicos apresentam deficiências que não eliminam fragilidades observadas em contratos semelhantes, que ocasionaram remunerações indevidas com prejuízo ao erário (item 4.1);

2) As exigências de qualificação técnica do Edital frustram o caráter competitivo do certame, em desacordo com o disposto no inciso I, § 1º do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93, pois exigem comprovação de capacitação técnica através de itens de serviço específicos, em desacordo com o § 5º do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93 (item 4.2);

3) O item 11.5.3.1 do edital estabelece exigência incoerente de quantidades para comprovação de qualificação técnica, restando incerto o quantitativo mínimo de ensaios que deve ser comprovado pelos licitantes (item 4.3);

4) O objeto licitado não contém todos os tipos de ensaios de controle tecnológico necessários para verificação da qualidade dos agregados, do CAP e da emulsão asfáltica (item 4.4);

5) A planilha orçamentária não contém previsão de realização de

ensaios de grau de compactação e medição da espessura das camadas, necessários para verificação da qualidade dos serviços de tapa-buracos executados (item 4.5);

6) Os preços unitários e itens de serviço utilizados na planilha orçamentária de referência da equipe de coordenação são indevidos e acarretaram superestimativa no valor da licitação superior a R$ 380 mil, que pode ocasionar prejuízo ao erário quando da execução contratual. Além disso, é necessário que o preço dos profissionais "Coordenador Geral" e "Consultor" sejam inferidos com base nos preços praticados no mercado. (item 4.6);

7) Os preços unitários utilizados nas planilhas orçamentárias de referência da equipe tipo I são indevidos e acarretaram superestimativa no valor da licitação superior a R$ 1,8 milhão, que pode ocasionar prejuízo ao erário quando da execução contratual (item 4.7);

8) A data-base referenciada nas planilhas orçamentárias de referência está equivocada, visto que a tabela vigente é a de data-base julho de 2019 (item 4.8);

9) A ausência de exigência de apresentação de informações de encargos sociais e BDI da proposta comercial da licitante não se coaduna com os princípios da eficiência e da economicidade e pode prejudicar a verificação das propostas comerciais durante a fase licitatória e a verificação da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro durante a execução do contrato (item 4.9).

Dessa forma, em sede de análise perfunctória sobre o tema, diante dos apontamentos efetuados pela Equipe Técnica e da premência imposta pela proximidade da abertura do Certame, determinei sua Suspensão "*Ad Cautelam*", de modo a evitar riscos e prejuízos ao Erário e violação à legislação aplicável à espécie, Despacho esse publicado no Diário Oficial da Cidade em 25/06/2020 e devidamente referendado em 08/07/2020 (peça 03).

Após a análise dos esclarecimentos prestados pela Unidade Licitante e pela Pregoeira responsável pelo Certame (peças 36 e 39), a SFC apresentou Relatório Conclusivo (peça 44), no qual entendeu passíveis de superação os apontamentos consubstanciados nos itens 4.2, 4.3, 4.5, 4.7 e 4.8 de sua manifestação anterior, desde que efetivamente realizadas as alterações na nova versão do Edital, quando de sua republicação.

Com a apresentação de defesa pela Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB e pela Pregoeira (peça 50), os autos foram novamente encaminhados à SFC, que entendeu superados os apontamentos restantes (itens 4.1, 4.4, 4.6 e 4.9) (peça 55). Com relação à conclusão exposta no item 4.6, salientou a Área Técnica a necessidade de serem adequados os quantitativos de ensaios previstos na minuta do Edital e na última versão do Termo de Referência, com os quantitativos previstos na última versão da Planilha de Custos elaborada

pela SMSUB e, por fim, destacou a necessidade da Secretaria se atentar à junção integral dos relatórios e demais elementos técnicos elaborados pelas empresas contratadas para realização de quaisquer serviços de consultoria, assessoramento, fiscalização, apoio técnico etc. nos respectivos processos de pagamento.

Assim, considerando que a Administração alterou o Instrumento Convocatório de modo a atender as determinações efetuadas por esta Casa, o que resultou na superação da totalidade dos apontamentos pela Área Técnica, submeti ao E. Plenário deste Tribunal proposta de retomada do Pregão Eletrônico 10/SMSUB/COGEL/2020, desde que efetuadas as devidas alterações no Edital, com as recomendações já mencionadas.

Nessa oportunidade, o Conselheiro Mauricio Faria propôs em preliminar a conversão do julgamento em diligência, visando à unificação do entendimento da Auditoria desta Corte sobre o tema da terceirização de atividade fim de fiscalização do Poder Público, face ao posicionamento consignado sobre a matéria nos e-TCMs 13638/2020 e 936/2020, de sua Relatoria (peça 57). O Conselheiro Domingos Dissei também se manifestou pela necessidade de esclarecimentos sobre a existência, no escopo do Pregão Eletrônico 10/SMSUB/COGEL/2020, de regras suficientes para evitar que, eventualmente, o serviço de tapa-buracos seja superdimensionado, com o consequente uso desnecessário de material e desperdício de dinheiro público.

Acolhidas as propostas (peça 56), os autos foram encaminhados para pronunciamento da Equipe Técnica e do Subsecretário e Fiscalização e Controle, que concluíram pela ausência de semelhança entre o objeto da Licitação ora em análise e os processos suscitados pelo Conselheiro Maurício Faria, sendo, portanto, desnecessária a uniformização de entendimento técnico no âmbito de SFC.

Com relação ao questionamento formulado pelo Conselheiro Domingos Dissei, a SFC iniciou sua explanação destacando que o objeto precípuo da contratação de que se cuida é a verificação do atendimento da Portaria 42/SMSUB/2019, que implementa o Manual de Especificação Técnica para a execução dos serviços de "Tapa-Buracos" na Cidade de São Paulo, no qual resta definida a necessidade de inspeção prévia das áreas a serem recuperadas por técnico capacitado, com demarcação executada sobre a superfície do pavimento existente com tinta, giz ou lápis de cera em todo o perímetro. Destacou, ainda, que o Edital do Pregão Eletrônico 10/SMSUB/COGEL/2020 prevê a realização de relatório fotográfico, que conferirá maior objetividade ao apoio à fiscalização, além dos controles previstos pelo Edital de Pregão Eletrônico 050/SMSUB/COGEL/2020, analisado neste Tribunal no e-TCM 022229/2019, dentre os quais está a obrigatoriedade de apresentação de, no mínimo, 04 (quatro) fotos do mesmo buraco, para cada uma das fases do serviço, incluindo a demarcação de requadro.

Na sequência, os autos foram encaminhados à Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE para manifestação sobre a possibilidade de ofensa ao disposto no

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Decreto Municipal nº 58.400/2018, que regulamenta a contratação de serviços contínuos com alocação de mão de obra não eventual, violação ao entendimento da Controladoria Geral do Município em licitações com objeto semelhante (e-TCM nº 001849/2019 e e-TCM nº 001968/2019) e à jurisprudência do TCU, no sentido da irregularidade de licitação de objetos cujas atribuições estejam previstas no plano de cargos do órgão (Acórdão nº 1.521/2016-Plenário), em razão do objeto do Pregão Eletrônico 10/SMSUB/COGEL/2020. Apresentada a sua análise (peças 62 e 63), a Área Jurídica deste Tribunal concluiu que o Instrumento Convocatório *sub examine*, tal como formulado, não apresentava qualquer irregularidade.

Desta feita, com o alerta acerca da importância da Licitação em causa para a aferição da qualidade dos serviços de Tapa-Buracos na Cidade de São Paulo, submeti ao E. Plenário proposta de retomada do Certame. Para tanto, considerei, de início, que a Unidade Licitante havia providenciado alterações no Edital aptas a propiciar a superação dos apontamentos efetuados pela Área Técnica deste Tribunal e, na sequência, entendi que os questionamentos efetuados pelos Conselheiros Mauricio Faria e Domingos Dissei haviam sido devidamente esclarecidos, sem que deles decorressem novos apontamentos, capazes de paralisar o Certame. Contudo, consignei que a liberação do Procedimento Licitatório dependia das seguintes condicionantes: (a) alterações no Edital republicado e adequação dos quantitativos de ensaios, nos termos dos previstos na última versão da Planilha de Custos elaborada pela SMSUB, sem prejuízo do disposto no Decreto Municipal 59.827/2020; (b) previsão no Edital de participação da Contratada na verificação da adequação da demarcação das áreas de intervenção ou na indicação da área a ser objeto de intervenção; (c) parâmetros definidos pela SMSUB para que o conteúdo individual de cada relatório seja relevante e proporcional à carga horária orçada de 1h de técnico – nível médio - usada como referência pela Administração para estimar o custo de um relatório, não havendo possibilidade de medições em duplicidade.

Determinei, ainda, que a Unidade Licitante colacionasse todos os relatórios e elementos técnicos elaborados pelas empresas contratadas para realização dos serviços nos respectivos processos de pagamento, de modo a possibilitar o efetivo controle da execução contratual e o respeito ao princípio da transparência dos atos administrativos, além do acompanhamento, por amostragem, da execução dos contratos decorrentes desta Licitação.

Em nova manifestação, o Conselheiro Mauricio Faria apresentou voto em separado, ao mesmo tempo que acompanhou a proposta de retomada do Certame, e propôs a especificação, na minuta de Contrato, da previsão de multa à Contratada, proporcional à gravidade das respectivas infrações e correlação com o possível prejuízo na execução do serviço de manutenção e tapa-buracos. Por sua vez, o Conselheiro Domingos Dissei, após discorrer acerca da necessidade da correta demarcação das intervenções em cada buraco, para evitar o superdimensionamento de material, pugnou pela emissão e disponibilização *on line* imediata dos Relatórios emitidos pela empresa de apoio à fiscalização (peça 65).

Encaminhados os autos à SFC para verificar a adoção, por parte da Secretaria, das providências determinadas pelo Pleno, a Auditoria concluiu que, com a publicação da nova versão do Edital, haviam sido superados os apontamentos realizados em seus Relatórios anteriores (peça 74).

Entretanto, verifiquei a impossibilidade de constatação do atendimento das propostas efetuadas pelos Conselheiros Maurício Faria e Domingos Dissei na Sessão Plenária realizada em 16/12/2020, por mim corroboradas na ocasião. Dessa forma, nos termos do Despacho publicado no DOC de 25/02, vi-me na contingência de suspender o Certame, para ciência da Unidade Licitante e adoção das providências cabíveis, medida esta referendada pelo Pleno em 03/05 (peça 75).

Oficiada, a Secretaria Municipal das Subprefeituras demonstrou certa incompreensão acerca dos motivos que teriam levado à suspensão do Certame (peça 85) e, em nova manifestação (peça 88), SFC entendeu que o mesmo não reunia condições de prosseguimento, haja vista o descumprimento das condicionantes impostas pelo Pleno.

Novamente oficiada, a Unidade Licitante deixou transcorrer *in albis* o prazo para manifestação. Assim, em face do tempo decorrido, requisitei novas informações da Administração acerca da permanência do interesse no prosseguimento do Certame em foco (peças 95 e 98).

Em resposta (peça 106) às exigências deste Tribunal que impediam o prosseguimento do Procedimento Licitatório, a Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB aduziu que: (a) a elaboração dos relatórios por parte da Contratada têm início com a equipe de coordenação, passando para as equipes de campo e seguindo para a execução dos ensaios, sendo certo que a empresa de fiscalização tem prazo definido no Termo de Referência para apresentar a documentação pertinente ao acompanhamento dos trabalhos executados; (b) os processos de medição permanecem sempre vinculados e relacionados ao processo eletrônico principal da contratação, facilitando o acesso ao seu conteúdo e visualização dos relatórios devidamente emitidos e disponibilizados; (c) os relatórios, assim que entregues pela Contratada, são imediatamente disponibilizados no processo eletrônico, de forma online; (d) foram providenciadas as alterações na Minuta contratual, a fim de incluir quais condutas específicas e individualizadas estarão sujeitas à aplicação de multas.

Em regular tramitação, a Área Técnica deste Tribunal entendeu que a nova minuta do Instrumento Convocatório apresentada pela Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB atendeu à determinação do Pleno referente à 'previsão contratual de multa proporcional e razoável' e, com relação à disponibilização imediata e *on line* pela Contratada, entendeu como razoáveis as justificativas apresentadas pela Administração, porquanto é sabido que esta documentação não se encerra no preenchimento de uma simples folha de papel, demandando a realização de outras providências que, por si só, depõem contra a

sua finalização instantânea (peça 110).

Desta feita, tendo sido saneadas todas as impropriedades apontadas pela Equipe de Auditoria, assim como as condicionantes impostas pelo Pleno, submeti aos meus Pares proposta de retomada do Edital de Pregão Eletrônico 10/SMSUB/COGEL/2020, o que foi autorizado pelo Pleno deste Tribunal (peça 112).

Em derradeira manifestação (peça 121), SFC atestou que a Unidade Licitante havia atendido todos os apontamentos realizados em seus Relatórios, bem como as propostas efetuadas pelos Conselheiros Maurício Faria e Domingos Dissei, corroboradas pelos demais Conselheiros, com a republicação do Edital de Pregão Eletrônico nº 010/SMSUB/COGEL/2020.

Ao seu turno, a Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM (peça 124) pugnou pelo o acolhimento do Instrumento Convocatório em exame, por absolutamente regular.

Por fim, a Secretaria-Geral – SG (peças 126 e 127) também concluiu pela regularidade do Edital analisado no presente processo.

É o relatório.

VOTO

Tal como se observa após longa instrução estabelecida nestes autos, os apontamentos inicialmente efetuados pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC foram totalmente superados, em razão do acatamento das determinações por parte da Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB, com alterações incorporadas em versão republicada do Edital de Pregão Eletrônico nº 10/SMSUB/COGEL/2020.

No bojo do curso processual, também foi possível constatar o cumprimento das considerações efetuadas pelos Conselheiros Maurício Faria e Domingos Dissei que, acatadas pelo Pleno deste Tribunal, alçaram-se à condição de condicionantes à legítima retomada do Certame.

A leitura das manifestações e documentação colacionadas ao presente processo revela a diligente atuação deste Tribunal na realização de sua função de controle externo em um Instrumento Convocatório de objeto significativamente relevante para a Cidade de São Paulo. De fato, a fiscalização dos serviços de tapa-buracos consubstancia interesse público de grande monta, na medida em que é instrumento fundamental à eliminação de práticas lesivas ao Erário, tal como a demarcação equivocada do local de realização dos serviços, ato gerador de uso superdimensionado e desnecessário de massa asfáltica.

Restou demonstrada a existência de instrumentos no Edital capazes de

viabilizar um controle adequado da prestação dos serviços de tapa-buracos por parte da Contratada, com o estabelecimento de diversas tarefas em prol da execução do objeto contratual de forma adequada, satisfatória e otimizada. Da mesma maneira, no que tange à Administração Pública, a presente Licitação possibilitará a implementação dos termos dispostos na Portaria 42/SMSUB/2019, a qual versa sobre o Manual de Especificação Técnica para a Execução dos Serviços de "Tapa-Buracos" na Cidade de São Paulo, com normas voltadas a garantir a inspeção prévia, por técnico qualificado, das áreas a serem recuperadas, demarcação executada sobre a superfície do pavimento com tinta, giz ou lápis de cera em todo o perímetro, além de realização de relatório fotográfico, tudo em prol de garantir instrumentos para a realização de um apoio à fiscalização cada vez mais eficaz.

No que concerne ao controle externo realizado por este Tribunal, restou evidenciada a disponibilização dos processos de medição, vinculados e relacionados ao processo eletrônico principal da contratação, com facilidade de acesso ao seu conteúdo e visualização dos relatórios devidamente emitidos e disponibilizados, da mesma forma que os relatórios, assim que entregues pela Contratada, serão imediatamente disponibilizados no processo eletrônico, de forma *on line*, com possibilidade de acesso imediato para o livre exercício das competências desta Corte de Contas. Ademais, nesse mister, reitero a determinação de realização do acompanhamento, por amostragem, da execução dos contratos decorrentes desta Licitação.

Ante o exposto, pelo que dos autos consta, julgo regular o Edital de Pregão Eletrônico nº 10/SMSUB/COGEL/2020.

É como oriento meu voto.

TCM, 06 de abril de 2022.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

DCF/RB