



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 26/04/2016 – ITEM 67

TC-024513/026/07

Contratante: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

Contratada: Brasil Partners Engenharia Ltda.

Autoridade Responsável pela Homologação: Hiroyuki Minami (Secretário de Planejamento e Tecnologia da Informação).

Autoridade que firmou os Instrumentos: Pedro Antonio Aguiar Pinheiro (Secretário de Finanças).

Objeto: Execução de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria técnica – engenharia consultiva para monitoramento da base cadastral imobiliária do Município.

Em Julgamento: Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 21-06-07. Valor – R\$3.977.000,00. Termos de Aditamento firmados em 13-04-08 e 18-07-08. Termo de Apostilamento firmado em 11-12-08. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, Conselheiro Antonio Roque Citadini, Substituto de Conselheiro Auditor Antonio Carlos dos Santos e Conselheiro Renato Martins Costa, publicadas no D.O.E. de 07-12-07, 24-07-08, 18-04-09, 14-01-12, 08-01-15 e 26-02-16.

Advogados: Márcia Aparecida Schunck, Wladimir Cabral Lustoza, Sylvio Villas Bôas Dias do Prado, Osvaldina Josefa Rodrigues, Douglas Eduardo Prado, Frederico Augusto Pereira e outros.

Fiscalizada por: GDF-6 – DSF-I.

Fiscalização atual: GDF-7 - DSF-II.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do ajuste firmado entre a Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo e a empresa Brasil Partners Engenharia Ltda., visando à prestação de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria para monitoramento da base cadastral imobiliária do Município, objetivando o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

estabelecimento de arquivo atualizado e georeferenciado do território municipal, mediante imagens de alta resolução captadas por sensoriamento remoto.

Estão em exame os seguintes elementos:

Concorrência nº 10.012/2006

- Tipo: técnica e preço
- Orçamento básico: R\$ 4.065.000,00

Contrato nº 066/2007 (fls. 893/901)

Assinatura: 21/6/2007
Valor: R\$ 3.977.000,00
Vigência: 12 meses contados de 26/6/2007

1º Termo Aditivo nº 046/2008 (fls. 1017/1019)

Assinatura: 13/4/2008
Valor: R\$ 975.000,00
Finalidade: acrescer ao objeto 24,52% de produtos e serviços e prorrogar o prazo por 30 dias contados de 21/6/2008

2º Termo Aditivo nº 098/2008 (fls. 1111/1112)

Assinatura: 18/7/2008
Valor: R\$ 1.716.600,00
Finalidade: prorrogar o prazo de execução por 12 meses contados de 9/8/2008

1º Termo de Apostilamento (fl. 1179)

Assinatura: 11/12/08
Valor: R\$ 199.858,50
Finalidade: acrescer valor resultante da aplicação do índice de 4,6344% a partir de 28/9/2007

Presentes reserva de recursos suficientes para fazer face à avença, autorização para licitar e parecer técnico-jurídico, além de respeitado o prazo recursal e observadas as formalidades de homologação do certame e adjudicação do objeto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

A divulgação do edital se deu no DOE, no DOM e em jornal de grande circulação, tendo atraído, inicialmente, dezenove potenciais concorrentes que acessaram a convocação, mas somente três apresentaram propostas e foram habilitados para permanecer na disputa.

A Fiscalização, em relatórios de fls. 920/929, 1024/1026, 1139/1142 e 1184/1186, queixou-se da ausência de orçamento detalhado em planilhas com a composição dos custos unitários. Disse que consta apenas cotação elaborada junto à empresa SIGLO Consultoria em 29/6/05 (fls. 11/18).

Ressaltou também exigência editalícia de atestado comprovando a execução de serviços pertinentes e compatíveis com o objeto licitado e/ou serviços de consultoria envolvendo revisão para atualização da base cadastral de municípios de população maior ou igual a 450 mil habitantes, afrontando a Súmula 30¹ (item 4.1.4.c).

As partes foram chamadas a exercer o contraditório (fls. 931, 1027 e 1187), sendo que, em resposta (fls. 936/966), o Município veio dizer que a natureza dos serviços

¹ Súmula nº 30 - Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica, poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, ficando vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

inviabiliza a pormenorização dos custos, ficando cada empresa liberada para propor a técnica que melhor atenda ao fim pretendido.

Afirmou que a estimativa de preços foi elaborada a partir de consulta formulada à empresa SIGLO Consultoria Ltda., possibilitando adequar e apurar valores para fixação da reserva financeira.

Sustentou que a aposição da expressão facultativa "e/ou" no item 4.1.4.c do edital franqueou caráter genérico à comprovação da habilidade operacional, não incidindo sobre o enunciado da Corte de Contas.

Alegou que a exigência de população igual ou maior de 450 mil habitantes não ultrapassa 60% da densidade demográfica de São Bernardo do Campo.

Conclamada, a ATJ, sob o prisma de Engenharia, censurou a deficiência do orçamento básico, sugerindo a reprovação do feito, sem prejuízo de mencionar que o item 5.1.3 do edital estabeleceu comprovação de atividade com limitação de tempo, para classificação através de pontuação, com potencial para inibir a ampla participação (fls. 971/972 e 1194/1197).

A parcela jurídica da Assessoria e a Chefia não destoaram de tal posicionamento (fls. 1198/1202).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

SDG também veio ao processo, levantando outras hipóteses, quais sejam: **a)** a cotação única prejudicou a avaliação da compatibilidade com os preços de mercado; **b)** a cláusula 4.1.4 do edital afronta também as Súmulas 23² e 24³ ao requerer CAT - Certidão de Acervo Técnico em nome das licitantes; e **c)** em consonância com a ATJ, adicionou que o item 5.1.3 inquina a comprovação da experiência profissional (fls. 1203/1205).

Após nova convocação (fl. 1206), a Prefeitura ratificou os argumentos acerca da impossibilidade de esmiuçar o orçamento prévio, defendendo que o preço ajustado revelou-se vantajoso em comparação com a pesquisa realizada.

Salientou que as disposições da cláusula 5.1.3 não afastariam a eventual concorrente da disputa, tão-somente diminuiriam sua pontuação.

² Súmula nº 23 - Em procedimento licitatório, a comprovação da capacidade técnico-profissional, para obras e serviços de engenharia, se aperfeiçoará mediante a apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico), devendo o edital fixar as parcelas de maior relevância, vedada a imposição de quantitativos mínimos ou prazos máximos.

³ Súmula nº 24 - Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Ponderou que o item editalício 4.1.4 se coaduna com o texto do artigo 30, inciso II e § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93 (fls. 1214/1227).

ATJ manteve o posicionamento desfavorável antes professado (fls. 1230/1232).

SDG referiu-se, desta vez, às exigências contidas nos itens: 4.1.2.b (comprovação da regularidade fiscal sobre tributos que não guardam relação com o objeto); 4.1.4.b (indicação das instalações, incluindo endereço, número de telefone e fax); 4.1.4.d (relação da equipe técnica acompanhada de currículos); 5.1.3 (compromisso de exclusividade e de vinculação futura da equipe técnica, com experiência mínima de três anos na atividade); e 7 (ausência de critérios objetivos para pontuação das propostas técnicas, com exigência relacionada à metodologia de execução) (fls. 1233/1234).

Feito novo chamamento (fl. 1235), o Poder Executivo reiterou as assertivas de defesa, acrescentando que as imposições questionadas por SDG não prejudicaram a competitividade e serviram para garantir a contratação de empresa com capacidade técnica, legal e estrutural suficiente para executar plenamente o objeto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Ressaltou que a pontuação dos atestados teve como mote conquistar serviço inovador e altamente especializado, mediante critérios claros e objetivos.

Enfatizou que a verificação da metodologia de execução pretendia afiançar que os sistemas e programas ofertados pelas concorrentes se integrariam às ferramentas preexistentes no âmbito da Administração. Todas as licitantes alcançaram pontuação máxima nesse quesito.

Reforçou que a equipe de acompanhamento atestou a conclusão e a entrega tempestiva dos serviços avançados (fls. 1245/1815).

SDG manteve entendimento desfavorável, destacando, na parte tocante à metodologia de execução, que a aposição de conceitos "atende" e "não atende" para avaliar o conhecimento da licitante evidenciam subjetivismo (fls. 1818/1823).

Concedido derradeiro ensejo para defesa (fls. 1824/1825), aportaram justificativas oriundas do Poder Executivo, rebatendo ponto a ponto as assertivas dos órgãos técnicos e pugnando pela aprovação da matéria analisada (fls. 1830/1867).

Nada mais foi dito.

É o relatório.

MSB



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

Examinam-se nesta oportunidade licitação, contrato e termos aditivos firmados entre a Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo e a empresa Brasil Partners Engenharia Ltda., para dar sustentação à contratação de serviços especializados de assessoria e consultoria técnica para monitoramento da base cadastral imobiliária do Município com imagens de alta resolução.

Preliminarmente, registro que, não obstante a longínqua formalização e a alongada instrução, estes autos passaram à alçada do titular do Gabinete por força das disposições do artigo 41 do Regimento Interno do Tribunal de Contas (ingresso em 15/7/2013 - fl. 1232).

Ainda em preliminar, assinalo que foram respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa, sendo que, após o último acesso dos interessados aos autos, não houve manifestações técnicas que pudessem ser consideradas no decisório.

Posto isto, no mérito, assento que a instrução convergiu no sentido da reprovação dos atos praticados, porquanto ofensivos à lei de regência e a enunciados desta E. Corte de Contas.

Não vislumbro motivos para divergir.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Em que pese a natureza do objeto, saliento que faltou a formalização de orçamento básico detalhado em planilhas, que constitui peça balizadora do montante da contratação, nos termos do artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei de Licitações.

Aliás, a cotação de mercado determinada pelo artigo 43, inciso IV, da mesma lei, medida apropriada para balizar os gastos públicos, limitou-se ao acolhimento de oferta da empresa SIGLO Consultoria Ltda., consubstanciada em documentos de fls. 11/18.

Reforço que tal consulta ou proposta foi formalizada um ano antes da contratação (em 29/6/2005), de modo que me parece, no mínimo, duvidosa a validade daquele levantamento, já que não existem outros instrumentos similares para dar suporte a cotejo.

Além do mais, a empresa consultada esboçou preços unitários para itens como: mosaico de imagens, medição aérea, análise de discrepância, enquadramento-padrão e atualização da base cadastral (fl. 18).

No entanto, o detalhamento do objeto abrigado no Termo de Referência (fl. 166/167) vai muito além, dispondo, entre outros aspectos, sobre integração, consolidação e compartilhamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

de informações novas com o cadastro preexistente, acompanhamento da expansão urbana, visão sistêmica do meio físico e monitoramento cartográfico de contorno de edificações para evitar invasões e construções clandestinas.

Desta feita, calculo que a peça fornecida pela empresa, consultada um ano antes, não há de servir de base referencial e orçamentária para a contratação ora analisada.

O instrumento convocatório está igualmente fundado em premissas imperfeitas, com potencial para justificar o afastamento de dezesseis dos dezenove possíveis contendores e, assim, depauperar a competição.

Antes, porém, necessário tecer ressalva em favor da Administração.

Refiro-me ao item 4.1.4.c, concernente à qualificação operacional associada à Certidão de Acervo Técnico.

Lembrando que estamos cuidando de edital lançado a público no ano de 2006, ressalto que o problema da cumulação de CAT (Certidão de Acervo Técnico) e ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) para comprovação de habilidade operativa não se mostra de fácil composição, tanto que a apreciação da matéria foi alvo de empate técnico e de acurados estudos, nos autos do TC-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

2293/989/13, para se consolidar, recentemente, o conceito de inadequação das comprovações cumulativas.

O assunto não era pacífico porque as certidões se entremeavam e os conselhos de categoria não haviam ainda segregado a aplicabilidade de cada atestado, porquanto, na época, Resolução do CONFEA definia "acervo técnico" como conjunto de atividades desenvolvidas e registradas por meio de "anotações de responsabilidade técnica".

Nessa linha, excepcionalmente, cogito que o caso vertente não autoriza o enquadramento da disposição editalícia no contexto da Súmula 23.

Não obstante, feita esta exceção, a parte final da cláusula 4.1.4.c requer a comprovação de experiência anterior específica, qual seja: ter atuado no cadastramento imobiliário de município com densidade populacional maior ou igual a 450 mil indivíduos.

Esta postura afronta a Súmula 30 deste Tribunal de Contas e restringe a ampla competitividade ao jungir, imotivadamente, a habilidade da candidata ao tamanho da cidade para a qual possa ter trabalhado.

Continuando.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Reputo que a prova de regularidade de tributos mobiliários e imobiliários (item 4.1.2.b) como condição para habilitação excede o rol de requisitos necessários para satisfação do objeto, em virtude da ausência de nexos com a natureza da contratação, valendo considerar que a comprovação deveria restringir-se a tributos decorrentes do ramo de atividade da licitante e compatíveis com o objeto da licitação.

A jurisprudência nesse sentido está sedimentada⁴.

O edital também excedeu a razoabilidade ao condicionar a qualificação técnica à indicação das instalações da interessada (endereço do escritório, número de telefone, fax e e-mail), pois não há motivos para tais informações interferirem na classificação no torneio (item 4.1.4.b).

Na mesma linha, o item 4.1.4.d impôs, como critério de habilitação, o fornecimento de relação da equipe técnica responsável pela execução dos serviços, indicando a qualificação de cada um dos componentes através de *curriculum vitae*.

⁴ TC-015580/026/09, TC-02.978/026/10, Primeira Câmara, 2/2/15; TC-000565/002/10, TC-000564/002/10, Primeira Câmara, 1º/9/15; TC-32300/026/08, 2ª Câmara, 24/9/08 – Conselheiro-Relator Renato Martins Costa, titular do Gabinete; TC-038634/026/10 e TC-039833/026/10 - Tribunal Pleno, 8/12/10 – Conselheiro-Relator Antonio Roque Citadini; TC-021307/026/09 – 1ª Câmara, 21/5/13 Conselheiro-Relator Dimas Eduardo Ramalho; TC-010704/026/11 – 2ª Câmara, 19/3/13 - Conselheiro-Relator Robson Marinho; TC-030359/026/08 – 2ª Câmara, 5/3/13 - Conselheiro-Relator Robson Marinho



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Na hipótese, antes mesmo de saber se seria contratada, a proponente deveria declinar a lista dos funcionários disponíveis para a empreitada, afastando a possibilidade de contratar trabalhadores *ad hoc*.

A impropriedade se confirma e se exacerba com o comando da cláusula 5.1.3 que determina a definição da equipe técnica e a demonstração da capacidade de preenchimento dos cargos-chave do organograma, incluindo também *curricula vitae* e assinatura de "compromissos de exclusividade e vinculação futura", em franca desconformidade com a Súmula 15⁵ por comprometer terceiro alheio à disputa.

Como agravante, os subitens daquela disposição editalícia impuseram que os cargos-chave (gerente de projeto, gerente técnico de cadastramento e gerente técnico de sensoriamento remoto) fossem ocupados por profissionais com experiência mínima de três anos na atividade.

Restou evidente, portanto, o afunilamento do mote da competição.

Mais.

⁵ Súmula nº 15 - Em procedimento licitatório, é vedada a exigência de qualquer documento que configure compromisso de terceiro alheio à disputa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

O item 7 do edital (avaliação e pontuação das propostas técnicas) conferiria 10 pontos para “conhecimento do problema”; 22 pontos para “cargos-chave e experiência anterior”; 18 pontos para “metodologia de execução”; e 50 pontos para “avaliação do *software*”.

É cediço que se trata de critério absolutamente subjetivo porque o texto não informa aos potenciais licitantes, por exemplo, como seria eleito, ou pontuado, o maior/melhor grau de “conhecimento do problema”. Esta cota específica ainda se subdivide em “conhecimento do fato gerador do IPTU” (5 pontos) e “conhecimento das dificuldades usuais para o monitoramento e atualização do cadastro imobiliário” (5 pontos).

Não consta explanação a respeito de como seria mensurado o conhecimento da candidata sobre essa ou aquela matéria.

E há um *plus*.

A alínea “cargos-chave e experiência anterior” é parte integrante da formalização da equipe técnica, a qual, por sua vez, compôs a exigência habilitatória agasalhada no item 4.1.4.c. Tal postura avilta a Súmula 22, que veda a fixação de pontuação para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

atestados que comprovem experiência anterior utilizados para fins de habilitação.

Por todo o exposto, asseguro que o processado está inquinado de imperfeições desde a origem.

Nada obstante, acredito que, além da acessoriedade, vale ainda discorrer acerca dos aditamentos contratuais.

Refiro-me às justificativas para o prolongamento de prazo e, em especial, para a elevação do montante dispendido com o primeiro aditivo.

Neste caso, considerando que o contrato deveria vigor até junho de 2008, já em fevereiro daquele ano os órgãos técnicos da Prefeitura deram início à avaliação do monitoramento até então realizado pela Brasil Partiners, que teria revelado ocupação irregular de terrenos públicos e conseqüente evasão fiscal (fls. 986/1000).

A partir daí surgiu a necessidade, segundo as manifestações técnicas, de realização de tarefas supostamente extraordinárias, mas que considero absolutamente integradas ao escopo contratual ordinário, como tais: identificação de inscrições



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

imobiliárias, identificação de propriedade de áreas, estabelecimento de quantitativos de edificações e classificação da infraestrutura.

Providencialmente, a já referida empresa SIGLO, autora do pretense orçamento preliminar, foi consultada a respeito de eventual interesse de executar aquelas tarefas e ofereceu o valor de R\$ 1.085.000,00 (fls. 998/999). Assim, acabou prevalecendo a proposta da contratada Brasil Partners (R\$ 975.000,00).

Ademais, não há motivação para que os serviços correspondentes a quase 25% do montante original pudessem ser concluídos no exíguo prazo de 30 dias, período fixado para a primeira prorrogação.

Depois, transcorrido o aludido mês adicional, nasceu o interesse da Administração na continuidade da avença por mais um ano, meramente para "manutenção das informações cadastrais" e "para garantir a atualização do cadastro fiscal imobiliário" (fls. 1072/1084).

Além de as justificativas serem frágeis, também não há explicações sobre a razão da estimativa de preço ser equivalente a 43% da avença inicial, considerando a dilação por igual período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Por derradeiro, o termo de apostilamento lavrado em 11/12/2008, no decurso do segundo ano de contratação, decretou aplicação de índice de correção monetária a ser considerado a partir de 28/9/2007. Ou seja, haveriam de ser adimplidos valores contratuais retroativos a período superior a um ano.

Não há na legislação de regência medida que autorize a retroação dos atos administrativos, estando, então, o indigitado apostilamento à margem da legalidade.

Diante das considerações acima, acolhendo as manifestações desfavoráveis da ATJ e de SDG, **voto pela irregularidade da Concorrência nº 10.012/2006, do Contrato nº 066/2007, dos 1º e 2º Termos Aditivos, bem como do 1º Termo de Apostilamento, havidos entre a Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo e a empresa Brasil Partners Engenharia Ltda., referente à prestação de serviços de assessoria e consultoria para monitoramento da base cadastral imobiliária. Aplicam-se em consequência as disposições do artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93.**

Consigno que a invocação dos ditames do inciso XXVII, acima referido, importa que o atual Prefeito Municipal informe



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

a esta Egrégia Corte as providências administrativas complementares adotadas em função das imperfeições, comunicando, em especial, a eventual abertura de sindicância.

Ainda, com fundamento no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, aplico multas individuais a Hiroyuki Minami, Secretário de Planejamento e Tecnologia da Informação, autoridade que homologou o certame, e a Pedro Antônio Aguiar Pinheiro, Secretário de Finanças, autoridade que firmou os instrumentos, no valor correspondente a 200 (duzentas) UFESPs cada um, a serem recolhidas ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Contas do Estado, nas agências do Banco do Brasil, na forma da Lei 11.077, de 20 de março de 2002.

Decorrido o prazo recursal e ausente prova junto a este Tribunal do recolhimento efetuado, no prazo constante da notificação prevista no artigo 86 da Lei Complementar nº 709/93, o Cartório fica autorizado a adotar as providências necessárias ao encaminhamento do débito para inscrição na dívida ativa, visando posterior cobrança judicial.

MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO
Substituto de Conselheiro