



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Samy Wurman
Segunda Câmara
Sessão: 6/10/2015

71 TC-040314/026/09 INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

Contratante: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

Contratada: Logic Engenharia e Construção Ltda.

Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame

Licitatório: Hélio Machado (Respondendo pelo Expediente da Coordenadoria de Licitações e Materiais).

Autoridade(s) Responsável(is) pela Homologação: Erival Daré (Secretário de Obras).

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): José Cloves da Silva (Secretário de Serviços Urbanos).

Objeto: Registro de preços para execução de serviços gerais de manutenção e conservação em próprios municipais e em prédios locados e conveniados, com fornecimento de materiais e mão de obra especializada.

Em Julgamento: Licitação - Pregão Eletrônico. Ata de Registro de Preços celebrada em 20-02-09. Valor - R\$3.186.806,00. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, pelo Conselheiro Robson Marinho, publicada(s) no D.O.E. de 02-03-10 e 20-09-14.

Advogado(s): Marcia Aparecida Schunck, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Graziela Nóbrega da Silva, Douglas Eduardo Prado, Erci Maria dos Santos e outros.

Acompanha(m): Expediente(s): TC-006007/026/11.

Fiscalizada por: GDF-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: GDF-7 - DSF-II.

Relatório

Em exame, **licitação** promovida pela **Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo**, para o **registro de preços** para a execução de **serviços gerais de manutenção e conservação** em próprios municipais e prédios locados e conveniados e a **ata de registro de preços** firmada com a empresa **Logic Engenharia e Construção Ltda.** (atual **Provence Construtora Ltda.**).

O pregão contou com 7 proponentes, não havendo desclassificações. Houve 1 inabilitação, da empresa Prisma Engenharia, Gerenciamento e Comércio de Materiais Para Construção Ltda., porque não comprovou integralmente a capacidade técnico-profissional referente aos engenheiros



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

civil, elétrico e agrônomo. A empresa Logic Engenharia e Construção Ltda., que apresentou o segundo menor preço¹ foi habilitada.

Com ela, foi firmada em 20/02/09 a ata de registro de preços em exame, com previsão de fornecimento no valor de R\$ 3.186.806,00, pelo período de 12 meses.

A Fiscalização, a cargo da 6ª DF, opinou pela irregularidade da matéria, ressaltando as seguintes questões (fls. 1263/1270):

- ausência de indicação de disponibilidade orçamentária;
- edital sem data e assinatura;
- as tabelas de custos só contêm os valores unitários, mas não as quantidades e os valores totais; os quantitativos só foram mencionados na planilha que contém as parcelas de maior relevância;
- no momento da contratação dos serviços, não foi feita nova verificação de que os valores eram compatíveis com os de mercado;
- não foi feito registro dos demais preços e fornecedores, além da vencedora; e
- a despeito da complexidade e do valor do objeto, a contratação foi feita pela simples emissão de notas de empenho.

A Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo apresentou as seguintes justificativas (fls. 1286/1311):

- A exigência de declaração de disponibilidade orçamentária, contida nos artigos 7º, §2º, II da Lei Federal nº 8.666/93 e 7º, IV, do Decreto Municipal nº 15851/06, não se aplica a licitações que adotam o sistema de registro de preços, em que não há obrigatoriedade de se efetivar a compra;
- Conforme documentos em anexo, o Edital está devidamente datado e assinado;

¹ 14,54% de desconto e BDI de 22,75%, resultando taxa de 1,049



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- No caso de registro de preços, só há obrigatoriedade de se estimar a quantidade, por ser impossível identificar, de antemão, os quantitativos exatos que satisfarão à necessidade administrativa;
- Conforme a legislação, a municipalidade respeitou a ordem de classificação e firmou o Termo da Ata de Registro de Preços apenas com a empresa que apresentou a melhor proposta;
- A tabela de custos unitários foi elaborada conforme dados da FDE; a vencedora ofereceu proposta com 14,54% de desconto e 22,75% de BDI (taxa de 4,9%); a administração se preocupou em verificar, durante o período em que vigorou a ata, se os valores eram vantajosos, o que se pode constatar pela comparação com a tabela FDE dos períodos subsequentes;
- O artigo 62 da Lei de Licitações, que versa sobre a obrigatoriedade do instrumento de contrato, não se aplica à modalidade pregão; os interesses da administração ficaram garantidos na ata de registro de preços; para cada obra foram expedidas uma ordem de serviços e uma nota de empenho.

Já a empresa Logic Engenharia e Construção Ltda. expôs que (fls. 1625/1640):

- Há incompatibilidade entre o sistema de registro de preços e a indicação de disponibilidade orçamentária e de valores e quantitativos absolutos;
- Não houve desrespeito ao artigo 10 do Decreto 3931/01, porque só havia um fornecedor cujo preço deveria ser registrado (a empresa mais bem classificada);
- Se os preços eram mais vantajosos no momento da assinatura da ata, continuaram o sendo depois, uma vez que se mantiveram constantes, apesar da inflação; e
- O artigo 62 não se aplica à modalidade pregão, em que o contrato pode ser substituído por nota de empenho.

Levando em consideração os aspectos econômico-financeiros, a ATJ opinou pela regularidade da matéria (fls. 1643/1644).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Já sob o aspecto de Engenharia, a ATJ entendeu que o objeto contratado é incompatível com o sistema de registro de preços (fls. 1645/1647).

Sobre o acrescido, a empresa Provence Construtora Ltda. (atual denominação da contratada) aduziu que (fls. 1670/1688):

- O sistema de registro de preços se adequou às necessidades da administração, que pode utilizá-lo sempre que possível, conforme o artigo 15, II, da Lei de Licitações;
- Este Tribunal já admitiu que o sistema pode ser adotado não só para compras, mas também prestação de serviços; no caso em questão, a necessidade dos serviços é imprevisível, sendo o sistema adotado a solução para a situação; e
- O artigo 2º do Decreto 3.913/02 demanda a adoção preferencial do sistema de registro de preços.

Também apresentou justificativas a Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo (fls. 1708/1713):

- De acordo com a legislação federal, cabe a cada ente regulamentar o sistema de registro de preços conforme as peculiaridades regionais, o que foi feito por meio do Decreto Municipal nº 16.920/09;
- Apesar de o orçamento ter levado em conta tabela da FDE, que realiza serviços de Engenharia não usuais, os serviços que constaram da ata são rotineiros, não demandando complexidade;
- É necessário levar em consideração a vantajosidade financeira da contratação; e
- A manutenção predial é um serviço, que se diferencia de obra, conforme o artigo 6º, I e II, da Lei Federal nº 8.666/93.

A ATJ, sob o enfoque de Engenharia, não acolheu as justificativas apresentadas, tendo em vista a especialização dos serviços (movimento de terra, drenagem, infraestrutura, superestrutura, alvenaria, cobertura,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

instalações elétricas e hidráulicas, entre outros) (fls. 1724/1725).

No mesmo sentido, pela irregularidade da matéria, Chefia de ATJ (fls. 1726/1727).

A empresa Provence Construtora Ltda. ingressou com memoriais, (fls. 1731/1745), repisando os argumentos anteriormente apresentados.

É o relatório.

bccs/



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-040314/026/09

Algumas questões podem ser afastadas. Como no caso do registro de preço as contratações são incertas, a reserva orçamentária pode ser feita no momento de efetivação desses eventos². Outros pontos levantados pela Fiscalização, referentes à assinatura/data do Edital, ausência de previsão de quantitativos por item, verificação da manutenção da vantajosidade dos preços registrados durante o período de vigência da ata e efetivação da contratação por meio de notas de empenho, também restaram suficientemente esclarecidos.

Contudo, a principal questão em discussão no procedimento adotado pela Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo diz respeito ao uso do sistema de registro de preços para a obtenção de serviços de Engenharia que, segundo a ATJ, exigem mão de obra e acompanhamento técnico especializados e detalhamentos que os descaracterizam como serviços comuns, contrariando a previsão contida no artigo 11 da Lei Federal nº 10.520/02.

De fato, a contratação envolveu itens como movimento de terra, drenagem, infraestrutura, superestrutura, alvenaria, cobertura, instalações elétricas e hidráulicas, que este Tribunal tem entendido como incompatíveis com o sistema de registro de preços, como nos casos tratados nos TCs-8135/026/10³, 33858/026/08⁴ e 2043/003/10⁵.

Embora existam alguns julgados deste Tribunal pela regularidade de contratações da espécie, a exemplo de alguns precedentes citados pela defesa, a jurisprudência

² Nesse sentido:

TC-1055/006/08. Tribunal Pleno; sessão de 24/6/2015. Relator e. Conselheiro Antonio Roque Citadini

TC-28111/026/08. Primeira Câmara; sessão de 4/12/2201. Relatora e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes

³ Primeira Câmara; Sessão de 16/6/2015. Relator e. Conselheiro Renato Martins Costa

⁴ Segunda Câmara. Sessão de 14/4/2015. Relatora e. Substituta de Conselheiro Sílvia Monteiro

⁵ Primeira Câmara; Sessão de 17/3/2015. Relator e. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

dominante se mostra contrária à adoção do sistema de registro de preços para contratação de serviços complexos de engenharia.

Sobre o assunto, cito trecho do voto proferido nos autos do TC-2189/009/07⁶, aprovado pelo Tribunal Pleno na Sessão de 24/09/14, em que se reprovou contratação análoga, envolvendo a mesma empresa:

(...) é inegável, como observou o acórdão impugnado, que, a partir dos materiais previstos na ata de registro de preços, o futuro contratado poderia executar serviços de engenharia mais complexos, que "jamais poderiam ser considerados comuns", "tais como os [serviços] de infraestrutura, como escavações e fundações profundas; os de superestrutura, com utilização de madeira maciça, aço e concreto; os de construção de quadra de esportes; e outros de natureza complementar envolvendo projetos executivos de arquitetura, de estrutura, de hidráulica, de incêndio, etc."

No caso em exame, as próprias exigências dirigidas à capacitação técnico-profissional dão conta da complexidade dos serviços pretendidos.

Também não foi devidamente justificada a ausência de convocação dos demais interessados em assinar a ata de registro de preços, pelo mesmo valor apresentado pela vencedora, nos termos do artigo 10 do Decreto 3931/01, vigente à época. É de rigor verificar se existem eventuais interessados em assinar a ata, para fornecerem os materiais/serviços ali constantes, pelo mesmo preço, no caso de impossibilidade de a primeira colocada atender às necessidades da administração.

Apesar de a regularidade do procedimento estar comprometida pelas falhas supracitadas, a aplicação de penalidade pecuniária à autoridade responsável pode ser dispensada, diante da boa competitividade do certame e da obtenção de proposta vantajosa à administração.

⁶ Relator Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Diante do exposto, voto pela **irregularidade** da licitação e da ata de registro de preços e pela **ilegalidade** das correspondentes despesas, em face do descumprimento dos artigos 11 da Lei Federal nº 10.520/02 e 10 do Decreto Federal nº 3931/01, aplicando-se o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.