



TRIBUNAL PLENO - SESSÃO: 30/10/13
EXAME PRÉVIO DE EDITAL
SEÇÃO MUNICIPAL

(M-003)

PROCESSO: TC-002350/989/13-3

REPRESENTANTE: TERRA PLANA ORLÂNDIA – TERRAPLENAGEM, PAVIMENTAÇÃO E SERVIÇOS DE LIMPEZA LTDA.

REPRESENTADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE MOR

RESPONSÁVEL PELA REPRESENTADA: THIAGO GIATTI ASSIS – PREFEITO

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO CONTRA O EDITAL DA TOMADA DE PREÇOS Nº 04/2013, PROCESSO Nº 73/2013, DO TIPO MENOR PREÇO GLOBAL, PELO REGIME DE EXECUÇÃO EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO, PROMOVIDA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE MOR, OBJETIVANDO O REGISTRO DE PREÇOS PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE SONDAGEM, TOPOGRAFIA, ELABORAÇÃO DE PROJETOS BÁSICOS DE ARQUITETURA, PROJETOS EXECUTIVOS DE ARQUITETURA, ESTRUTURA (INCLUSIVE TELEFONIA, LÓGICA E SPDA), INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS, GASES MEDICINAIS, SISTEMA DE PROTEÇÃO DE COMBATE A INCÊNDIOS, PROJETOS DE DRENAGEM, PAVIMENTAÇÃO E ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTOS, COM FORNECIMENTO DE TODOS OS EQUIPAMENTOS, MATERIAIS E MÃO-DE-OBRA, CONFORME ESPECIFICAÇÕES CONTIDAS NO MEMORIAL DESCRITIVO E DEMAIS ANEXOS DO EDITAL.

VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO: R\$1.208.047,63

ADVOGADO: ROSELY DE JESUS LEMOS (OAB/SP Nº 124.850)

PROCURADOR DE CONTAS: JOÃO PAULO GIORDANO FONTES

1.RELATÓRIO:

1.1. Trata-se de representação formulada por **TERRA PLANA ORLÂNDIA – TERRAPLENAGEM, PAVIMENTAÇÃO E SERVIÇOS DE LIMPEZA LTDA.** contra o Edital da Tomada de Preços nº 04/2013, Processo nº 73/2013, do tipo menor preço global, pelo regime de execução empreitada por preço unitário, promovida pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE MOR**, visando o registro de preços para execução de serviços de sondagem, topografia, elaboração de projetos básicos de arquitetura, projetos executivos de arquitetura, estrutura (inclusive telefonia, lógica e SPDA), instalações hidráulicas, gases medicinais, sistema de proteção de combate a incêndios, projetos de drenagem, pavimentação e elaboração de orçamentos, com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



fornecimento de todos os equipamentos, materiais e mão de obra, conforme especificações contidas no Memorial Descritivo e demais Anexos do Edital.

A abertura dos envelopes de habilitação e proposta estava prevista para o dia 16/09/2013.

1.2. A peticionária insurge-se contra o ato de convocação sustentando a existência de cláusulas e outras condições que, em seu juízo, contrariam as normas de regência e prejudicam a formulação de propostas.

Aduz que a exigência de qualificação técnica operacional do Edital encontra-se em duplicidade, por meio do subitem “8.2.3”¹, alíneas “b.1.1” e “b.1.3”, pois tratam da mesma comprovação de serviços em projeto de arquitetura, o que é vedado pela Lei nº 8.666/93 e súmulas desta Corte, além de propiciar o julgamento subjetivo do departamento de licitações. Assim, a cláusula deve ser excluída do ato convocatório. Menciona a Súmula nº 24, deste Tribunal.

Assegura que a requisição do subitem “8.2.3”², letra “a”, do instrumento convocatório, deve ser corrigida, porque não se concilia com as entidades de classes e legislação atualmente regulamentadora do exercício da arquitetura e urbanismo, uma vez que requer a certidão de registro ou inscrição da proponente e do responsável técnico perante o CREA (Conselho Regional

¹ 8.2.3. A documentação relativa à qualificação técnica consiste em:

(...) *Omissis*.

b) Comprovação de aptidão (capacitação técnico-operacional) para a realização das obras e serviços objetos da presente licitação, através de atestado(s) emitido(s) por pessoas jurídicas de direito privado ou público, demonstrando que a empresa licitante tenha executado serviços compatíveis e/ou similares com o objeto da licitação. Para tal comprovação, será(ão) aceito(s) atestado(s) contendo, no mínimo, as seguintes atividades de maior relevância (Deliberação – TCA – 29.268/026/05 – Súmula nº 24 – Tribunal de Contas do Estado de S. Paulo), conforme segue:

b. 1) Execução de serviços, contendo, no mínimo:

b.1.1) Elaboração de projetos executivos de arquitetura, estruturas, fundações e instalações hidro-sanitárias – 7.000,00 m²; (gn)

(...) *Omissis*.

b. 1.3) Elaboração de projetos básicos de arquitetura – 5.250,00 m²; (gn)

² 8.2.3. A documentação relativa à qualificação técnica consiste em:

Para comprovação da qualificação técnica, as empresas proponentes deverão apresentar:

a) Certidão de registro ou inscrição junto ao CREA da proponente e do responsável técnico. Para o fim de comprovar o registro do responsável técnico, também será aceita certidão de registro ou inscrição da empresa onde conste o nome do responsável técnico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



de Engenharia e Agronomia), não contemplando a possibilidade de apresentação do registro existente junto ao CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo), criado pela Lei nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010.

1.3. Nestes termos, requereu a representante fosse concedida a liminar de suspensão do procedimento licitatório, e, ao final, o acolhimento das impugnações com a determinação de retificação do ato convocatório.

1.4. A matéria foi submetida ao Egrégio Plenário desta Corte em sessão de 11 de setembro de 2013, ocasião em que foi determinada a autuação e registro da matéria como **Exame Prévio de Edital**, bem como a suspensão do andamento do certame, nos termos do artigo 220 e seguintes do Regimento Interno desta Corte, combinado com o item 10, do parágrafo único, do artigo 53, do aludido diploma, fixando o prazo máximo de 05 (cinco) dias à **PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE MOR** para a apresentação de suas alegações, juntamente com todos os demais elementos relativos ao procedimento licitatório.

1.5. Neste mesmo ato, em que pese não ter sido alvo de impugnação por parte da peticionária, a Municipalidade de Monte Mor fora instada a justificar tecnicamente a **adoção do instituto jurídico do Sistema de Registro de Preços** e o **juízo das propostas pelo menor preço global** para o objeto em tela, que contempla serviços de sondagem, topografia, elaboração de projetos básicos de arquitetura, projetos executivos de arquitetura, estrutura (inclusive telefonia, lógica e SPDA), instalações hidráulicas, gases medicinais, sistema de proteção de combate a incêndios, projetos de drenagem e pavimentação, entre outros.

1.6. A Prefeitura Municipal de Monte Mor, devidamente notificada pela E. Presidência, apresenta suas justificativas, após dilação de prazo por duas oportunidades; assim, o alcaide do Executivo informa que o irá excluir o subitem "8.2.3", alínea "b.1.3", do Edital, já que há previsão quanto à elaboração de projetos executivos de arquitetura.

No que toca à exigência do subitem 8.2.3", letra "a", do instrumento convocatório, assevera que promoverá a sua retificação, para constar "*registro ou inscrição junto ao CREA ou CAU da proponente e do responsável técnico*".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Sobre a anotação do emprego do Sistema de Registro de Preços para a contratação do objeto do presente feito, sustenta que utilizou os termos do Decreto Federal nº 7.892/13, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da lei nº 8.666/93 e artigo 11 da lei nº 10.520/02, que deixa claro "*(...) I – quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes: (...) IV – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração*".

Quanto ao tipo de julgamento menor preço global, aduz que a Administração entendeu que iria limitar a participação de mais licitantes caso fosse o tipo de menor preço.

1.7. A Assessoria Técnica opina pela **procedência** da representação, com proposta de aplicação de sanção pecuniária ao Chefe do Executivo Municipal, consubstanciado no inciso III, do artigo 104, da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, tendo em vista o não encaminhamento do Edital e demais documentos.

Salienta que são procedentes as questões aduzidas à margem dos temas da representação. Afirma que as Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/02 estabelecem como regra para o Sistema de Registro de Preços a modalidade Concorrência e o Pregão Presencial ou Eletrônico.

1.8. A Chefia de ATJ opina pela **procedência** da representação.

Sustenta que, a par de as insurgências serem procedentes, a utilização de modalidade de licitação equivocada embute no procedimento vício insanável e absoluto, que remeteria a anulação do processo. Garante que a Lei de Licitações não permite que seja adotado o Sistema de Registro de Preços através de licitação na modalidade de Tomada de Preços, o que significa dizer que o certame como está é nulo de pleno direito.

1.9. O d. Ministério Público de Contas manifesta-se pela **anulação** do certame e pela **procedência** da representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Principia aduzindo que a anulação do certame se faz necessária, pois os diversos serviços envolvidos na licitação são considerados serviços técnicos profissionais especializados (artigo 13, inciso I, da Lei nº 8.666/93) não podendo ser contratado por meio do Sistema de Registro de Preços, que exige baixa complexidade técnica e de simplicidade de execução.

Além disso, a representada utiliza modalidade licitatória, Tomada de Preços, que não se coaduna com o Sistema de Registro de Preços, que tem como regra a Concorrência ou o Pregão.

Sobre as críticas lançadas pela representante, todas são procedentes, sendo que a própria Administração de Monte Mor compromete-se a corrigir as cláusulas editalícias.

1.10. O i. Senhor Secretário-Diretor Geral articula pela **procedência** da representação.

Sustenta as censuras da representante são procedentes. Ademais, garante que a utilização do Sistema de Registro de Preços não se compatibiliza com a modalidade de Tomada de Preços, além de o critério de julgamento ser incorreto, devendo ser modificado para o menor preço por item.

É o relatório.



TRIBUNAL PLENO
EXAME PRÉVIO DE EDITAL

SESSÃO: 30/10/13
TC-002350/989/13-3

SEÇÃO MUNICIPAL

2. VOTO

2.1. Trata-se de representação formulada por **TERRA PLANA ORLÂNDIA – TERRAPLENAGEM, PAVIMENTAÇÃO E SERVIÇOS DE LIMPEZA LTDA.** contra o Edital da Tomada de Preços nº 04/2013, Processo nº 73/2013, do tipo menor preço global, pelo regime de execução empreitada por preço unitário, promovida pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE MOR**, visando o registro de preços para execução de serviços de sondagem, topografia, elaboração de projetos básicos de arquitetura, projetos executivos de arquitetura, estrutura (inclusive telefonia, lógica e SPDA), instalações hidráulicas, gases medicinais, sistema de proteção de combate a incêndios, projetos de drenagem, pavimentação e elaboração de orçamentos, com fornecimento de todos os equipamentos, materiais e mão de obra, conforme especificações contidas no Memorial Descritivo e demais Anexos do Edital.

2.2. A representação **procede parcialmente**, mas o certame deve ser **anulado** por ofensa à Lei nº 8.666/93.

2.3. Questão prejudicial de maior representatividade para o presente feito é a relativa à indevida utilização do instituto jurídico do Sistema de Registro de Preços para a contratação do presente feito, como já identificada quando da concessão da medida liminar de paralisação do certame e confirmada tanto pela Chefia de ATJ, quanto pelo d. Ministério Público de Contas, pois inviabiliza a contratação em exame por inadequação do objeto com o modelo contratual escolhido pela Administração, determinando, de rigor, a **anulação** do procedimento licitatório e do Edital.

2.4. Cumpre assinalar, preliminarmente, que estamos diante de objeto que visa, primordialmente, à elaboração de projetos básico e executivo para futura implantação de obras de infraestrutura e edificações ou urbanizações com base na rede de vértices geodésicos de Monte Mor, ou seja, trata-se de trabalho eminentemente técnico de profissional especializado, nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



exatos termos conceituais do artigo 13³, inciso I, da Lei nº 8.666/93, o que, a toda evidencia, não pode fazer parte do escopo de contratações que utilizam o Sistema de Registro de Preços.

Assim, os serviços objeto da licitação estão a expor firmemente de que a norma do artigo 46, *caput*, da Lei 8.666/93, deva ser aplicada.

“Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior”. (grifos nossos)

Deveras, os serviços licitados possuem predominância intelectual. Assim, para a elaboração dos projetos básico e executivo deve ser aplicado conhecimento teórico científico de profissionais habilitados nas áreas da engenharia e ou arquitetura, onde estes apresentarão conhecimento técnico na condução dos trabalhos, completo domínio do arranjo operacional e soluções para as variadas inconitências que possam surgir durante a implementação das futuras obras.

O Termo de Referência do Edital discrimina pormenorizadamente as abordagens que o profissional técnico especializado deve empreender para a elaboração dos projetos básico e executivo de arquitetura, estrutura (inclusive telefonia, lógica e SPDA), instalações hidráulicas, gases medicinais, sistema de proteção de combate a incêndios, projetos de drenagem, pavimentação e elaboração de orçamentos, além da prestação de serviços de sondagem e topografia notadamente conexas aos estudos preliminares.

Com efeito, não há opção preferencial. A Administração Pública deve atender a lei de regência quando esta determina que os tipos de

³ Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I – estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



licitação "**melhor técnica**" ou "**técnica e preço**" devam ser empregados quando o objeto da contratação for serviços de natureza predominantemente intelectual.

Neste contexto, adotar o Sistema de Registro de Preços quando a Lei nº 8.666/93 determina que os serviços licitados devam ser licitados por meio de "**melhor técnica**" ou "**técnica e preço**", por estar perfeitamente caracterizada a natureza predominantemente intelectual do objeto que se pretende contratar, é procedimento que contraria os artigos 15, inciso II, e 46, "*caput*", ambos da lei de regência.

Além disso, a modalidade Tomada de Preços não admite que seja utilizado o instituto jurídico do Sistema de Registro de Preços, conforme bem assinalaram os órgãos instrutivos no presente feito, diante do que prescreve o inciso I, do 3º, do artigo 15⁴, da Lei nº 8.666/93, e do artigo 11⁵, da Lei nº 10.520/02.

A propósito, cito julgamento que adotou a mesma conclusão ao presente feito, que foi proferido nos autos do processo TC-025884/026/10, por este Egrégio Plenário, em sessão de 18/08/10, de Relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

Demonstrada à impertinência da utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação do presente objeto deve a Administração **anular** o procedimento licitatório, a fim de reconduzir o objeto do certame à modalidade correta, nos termos da lei de regência.

2.5. De outra parte, analisando os termos da representação, verifico que a Municipalidade de Monte Mor, em curtíssimas razões

⁴ Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I – seleção feita mediante concorrência;

⁵ Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de preço, conforme regulamento específico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



defensórias, prontifica-se em retificar o Edital naquilo em que foi objeto de impugnação; contudo, penso que nem tudo deve ser emendado.

2.6. Quanto à reclamação de que o Edital não está em conformidade com a Lei nº 12.378, de 31/12/10, que regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo, cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal – CAUs, a Municipalidade representada acertadamente reconhece a impropriedade, tanto que noticia a correção da cláusula editalícia do subitem “8.2.3”, letra “a”, para permitir a demonstração de registro ou inscrição junto ao CREA ou CAU da proponente e do responsável técnico, sendo, portanto, procedente a queixa.

2.7. Sustenta a representante que as alíneas “b.1.1” e “b.1.3”, do subitem “8.2.3”, do Edital, estavam repisando a comprovação da capacidade técnico operacional, na medida em que requisitam o mesmo serviço, ou seja, projeto de arquitetura.

Sem razão.

A Lei nº 8.666/93, na Seção II “Das Definições”, no Capítulo I “Das Disposições Gerais”, é categórica no artigo 6^o, incisos IX e X, em diferenciar o que seja projeto básico e projeto executivo.

⁶ Art. 6^o Para os fins desta Lei, considera-se:

(...) *Omissis*.

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Portanto, cada um tem a sua importância técnica. A lei de regência estabelece como requisito fundamental para licitar a existência de **projeto básico**. Assim, tem-se que este documento projeta os detalhes técnicos para a vindoura contratação, em diversas frentes, ou seja, financeira, prazos, além do impacto ambiental que possa ter o empreendimento.

Marçal Justen Filho afirma:

“O projeto básico não se destina a disciplinar a execução da obra ou do serviço, mas a demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução. Deve evidenciar que os custos são compatíveis com as disponibilidades financeiras; que todas soluções técnicas possíveis foram cogitadas, selecionando-se a mais conveniente; que os prazos para a execução foram calculados; que os reflexos sobre o meio ambiente foram sopesados etc. inclusive questões jurídicas deverão ser cogitadas, na medida em que serão fornecidos subsídios para o plano de licitação”. (In “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”. Dialética. São Paulo. 2012. Pág. 141).

Já o **projeto executivo** tem que contemplar todas as informações dirigidas à execução da obra ou do serviço, a exemplo, as metodologias de execução, os prazos adequados para cada etapa, os quantitativos que devem ser empregados, enfim toda a gama de elementos necessários e suficientes para a realização do empreendimento; alerta-se para o atendimento às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

O mesmo autor expõe:

-
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
 - f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;
- X - Projeto Executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



“(...) o projeto executivo pressupõe o pleno conhecimento da área em que a obra será executada e de todos os fatores específicos necessários à atividade de execução da obra. O projeto executivo exaure todas as cogitações abstratas e genéricas atinentes à obra, de modo a permitir uma atividade de pura execução do referido objeto” (Obra citada. pág. 141)

Destarte, tendo por objeto a licitação trabalhos técnicos desiguais em natureza, não vejo a alegada duplicidade editalícia de comprovação da capacitação técnico-operacional, podendo ser requisitada, conforme as definições individualizadas da lei de regência; assim sendo, tenho por improcedente o inconformismo.

2.8. Ante o exposto, por tudo o mais consignado nos autos, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da representação, em consonância com todos os aspectos desenvolvidos no corpo do voto ora proferido, determinando à **PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE MOR anular** o procedimento na modalidade Tomada de Preços nº 04/2013, bem assim do Edital respectivo.

Por fim, os autos deverão seguir para a Unidade Regional competente desta Corte para as anotações de estilo, arquivando-se o procedimento eletrônico, após o trânsito em julgado da decisão.

Antonio Carlos dos Santos
Auditor Substituto de Conselheiro