



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

6ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, dia 19/03/14
Exame Prévio Municipal

Processo Eletrônico e-TCESP Nº 667.989.14-9.

Representante: Osmar Paulino de Araújo.

Representada: Prefeitura Municipal de Campinas.

Responsável: Jonas Donizette - Prefeito Municipal.

Objeto: Representação contra possíveis irregularidades no Edital de Concorrência nº 01/2014, que tem por objeto a execução do serviço de iluminação pública, incluindo operação e manutenção do sistema municipal de iluminação pública, projetos e assessorias técnicas, fornecimento e operação de sistema informatizado de gestão e de central de atendimento, fornecimento de peças e substituição de bens especificados.

Senhor Presidente,

Senhores Conselheiros,

Senhor Procurador do MPC,

Relato em sede de exame prévio de edital, Representação formulada por Osmar Paulino de Araújo contra o Edital de Concorrência nº 01/2014, que tem por objeto a execução do serviço de iluminação pública, incluindo operação e manutenção do sistema municipal de iluminação pública, projetos e assessorias técnicas, fornecimento e operação de sistema informatizado de gestão e de central de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

atendimento, fornecimento de peças e substituição de bens especificados.

O Representante alega, em síntese, que o edital contém as seguintes ilegalidades:

- a) a especificidade das parcelas de relevância (subitens 6.6.2 e 6.6.8), agravadas pela proibição de participação de empresas em consórcio;
- b) a ausência de justificativas técnicas para os índices contábeis exigidos (subitens 6.7.3 e 6.7.3.1);
- c) a aglutinação dos serviços de engenharia, assessoria, remoção, transporte e acondicionamento de materiais nocivos ao meio ambiente; manutenção preventiva e corretiva de iluminação pública, fornecimento de softwares, atendimento ao público através do serviço de callcenter e ainda, a concepção de projetos voltados a gestão de sistema de iluminação pública;
- d) a avaliação das amostras sem um critério objetivo (Anexo II), por profissionais da Secretaria Municipal de Serviços Públicos, sem a presença de qualquer interessado e ainda, em descompasso com o princípio da publicidade, já que o edital não prevê a possibilidade de apresentação de recursos e,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

e) o tipo de licitação eleito - menor preço, na medida em que o objeto envolve atividades de natureza predominantemente intelectual, em especial a elaboração de projetos - Plano Diretor de Iluminação Pública; Projeto de Modernização das Redes de Iluminação; Projeto Luminotécnico; Projeto de Eficientização, Melhoria e Modernização; Projeto de Iluminação Artística de Realce e Decorativa e Estudo de Viabilidade.

O certame encontra-se suspenso por despacho publicado no DOE 08/02/14 e referendado pelo Tribunal Pleno na sessão do dia 12/02/14.

A Prefeitura apresentou extensas justificativas alegando, em síntese: **que** a comprovação da qualificação técnico operacional e profissional encontra respaldo no artigo 30, inciso II e § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, assim como na Súmula 24 desta Corte; **que** as exigências habilitatórias correspondem a itens da planilha de preços, seja com identidade plena, seja agregando diversos itens, seja exprimindo pressupostos de execução de determinados itens e que, foram estabelecidas de acordo com a experiência de diversas empresas que compõe um mercado recente, mas já consolidado, de atendimento aos serviços de iluminação pública de municípios médios e grandes; **que** a Lei de Licitações não obriga a exigência de documentação referente à qualificação econômico-financeira dos licitantes, mas que verificada a conveniência de tal imposição seguiu ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

licitação eleito, as parcelas de relevância estabelecidas, a aglutinação do objeto e avaliação das amostras.

O Ministério Público de Contas destacou que *"...o Administrador aglutinou, em um único certame, variada e complexa gama de atividades, de distintas naturezas, descritas no Projeto Básico anexo à peça editalícia, em prejuízo do que determina o §1º do art. 23 da Lei 8.666/93..."*.

Considerou que *"...a ausência de definição precisa do objeto e de elementos suficientes e necessários à adequada formulação das propostas. Isso porque a Prefeitura Municipal de Campinas pretende, entre outras atividades, a contratação de serviços que envolvem a própria formulação técnica do planejamento municipal relativo ao serviço de iluminação pública, como, por exemplo, o cadastramento da rede de iluminação e a elaboração do Plano Diretor de Iluminação Pública"*.

Concluiu pela anulação do procedimento licitatório e, subsidiariamente, acompanha a manifestação da ATJ, pela procedência parcial da representação.

A SDG opinou pela procedência parcial da representação. Ressaltou que *"...ainda que permitida a participação de empresas reunidas em consórcio - o que não é o caso dos autos - a segregação do objeto é*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

medida que se impõe, sobretudo porque parte dos serviços pretendidos é de natureza predominantemente intelectual, os quais, nos moldes do artigo 46 da Lei de Licitações, demandam avaliação técnica e não podem ser licitados apenas pelo menor preço”.

Considera que "...a elaboração do Plano Diretor de Iluminação e dos projetos básico e executivo, com todas as informações necessárias para a correta formulação das propostas comerciais, configuram encargo da Administração e devem ser previamente disponibilizados aos interessados”.

É o relatório.

VOTO.

A Prefeitura de Campinas por meio da Concorrência n° 01/2014, pretende contratar empresa especializada em execução de gestão **completa** do sistema de iluminação pública.

As contratações visando esse objeto passaram a ser mais frequentes por força das mudanças ocorridas no mercado, com o ingresso de agentes privados, e ainda das normas estabelecidas pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ao que tudo indica, os municípios tem optado por esse modelo de **GESTÃO COMPLETA DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA**, ocasionando o aumento de impugnações contra os editais e a consequente análise em sede de exame prévio de edital.

Conforme noticiou o Representante, este Egrégio Plenário já enfrentou a questão em duas oportunidades (TC - 1993/989/13 sob relatoria do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho e TC - 2542/989/13 sob relatoria da Conselheira Cristiana de Castro Moraes) nas quais condenou a adoção do citado modelo.

Transcrevo alguns trechos de interesse dos votos proferidos nos processos acima indicados.

"O ato convocatório condensa serviços afetos tanto às atividades instrumentais como atividades finais da Administração, ou seja, pretende-se outorgar ao particular, em suma, o gerenciamento de todo o sistema de iluminação pública do Município, nisso incluídas as atividades de manutenção (corretiva e preventiva), recuperação da rede, manutenção de serviço ininterrupto de Call Center, desenvolvimento de sistema informatizado, a ampliação da infraestrutura existente e a elaboração de um Plano de Desenvolvimento de Iluminação Pública.

Esta aglutinação se revela irregular e ilegal por múltiplos fatores, sendo o primeiro deles concernente a natureza bastante diversa dos serviços que integram o objeto, que possuem o condão de promover a redução do universo da disputa pelo objeto.

As alegações alçadas pela Municipalidade de conexão dos serviços, conveniência da contratação única e economicidade na contratação de uma única empresa para a execução de todos estes serviços, não se sustentam em face do comando da norma do §1º do art. 23 da Lei 8.666/93, que determina a divisão dos serviços em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e



economicamente viáveis, com vistas à ampliação da competitividade e o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado.

A Municipalidade não demonstrou a existência de uma pluralidade de empresas capacitadas a executar todos os serviços que integram o escopo da contratação, o que conduz ao comprometimento da competitividade, além de dificuldades para se alcançar a proposta mais vantajosa.

Por outro vértice, a análise do conteúdo do projeto básico em face da natureza dos serviços de desenvolvimento de sistema informatizado e de elaboração de um Plano de Desenvolvimento de Iluminação Pública levam à constatação de que não há no referido anexo do ato convocatório os elementos necessários e suficientes, com o nível de precisão adequado, para caracterizar o complexo de serviços que compõem o objeto da licitação, de forma a permitir a avaliação consistente dos custos e dos demais elementos que subsidiam a formulação de propostas.

Na verdade, o Plano de Desenvolvimento da Iluminação Pública deveria ter sido previamente desenvolvido pela própria Municipalidade e suas diretrizes, metas e objetivos deveriam ser apresentadas aos licitantes, com o escopo de obter a proposta que melhor atenda às demandas da contratante em relação ao núcleo do objeto". (TC – 1993/989/13, sessão de 16/10/2013)).

"Na esteira dos argumentos exarados pelos órgãos técnicos da Casa e pelo d. MPC, entendo que o objeto colocado em disputa, ao condensar serviços e obras, com a adoção do julgamento pelo menor preço global, inviabiliza o prosseguimento da licitação em tela.

Acerca deste aspecto, convém ressaltar que fica claro que a Administração local depende de um plano de desenvolvimento, não possuindo um diagnóstico com a cobertura necessária e com as deficiências existentes na rede de iluminação pública, transferindo tal responsabilidade à eventual contratada, sem a elaboração, contudo, de um adequado projeto básico, capaz de atribuir segurança à formulação das propostas de eventuais interessadas no certame.

As alegações ofertadas, sob o ponto de vista técnico, não justificam a necessidade de transferência, à contratada, da atribuição de formular o "Plano de Desenvolvimento de Iluminação Pública", que, a meu ver, estaria adstrito à atuação da própria Administração local, eis que diz respeito à gestão das políticas públicas voltadas à iluminação pública municipal.



Demais disso, da leitura do projeto básico e do memorial descritivo (Anexo II), depreende-se que, na tarefa de gerenciamento do sistema de iluminação pública do Município de Mairiporã, estão incluídas atividades de naturezas distintas, como destacou a SDG, com “a elaboração de um Plano de Desenvolvimento de Iluminação Pública (subitem 3.1.9), operação de sistema de tele atendimento (call center), softwares para gestão dos serviços, administração de materiais e equipamentos, elaboração de orçamentos, operacionalização, manutenção e ampliação da rede, além de realização de obras de melhoramento e ampliação do sistema de iluminação, as quais, embora correspondam a 60% do valor estimado do contrato, não se encontram, ainda, devidamente especificadas no Projeto Básico, que, a toda evidência, não contém todos os elementos essenciais à formulação de propostas.”.

A argumentação trazida pela Municipalidade no tocante à mera conexão entre os serviços prestados também não desnatura a aglutinação indevida, ainda mais diante da proibição de participação de empresas em forma de consórcios e do critério de julgamento adotado (menor preço global).

A aglutinação detectada opera de forma negativa sobre os requisitos exigidos para participação de licitantes, dada a especificidade dos serviços pretendidos, restringindo o universo de potenciais interessados em atender as condições do edital.

Recentemente, esta Casa, ao apreciar situação análoga, entendeu como impossível o prosseguimento de procedimento licitatório, na medida em que a aglutinação indevida do objeto, as carências detectadas no projeto básico e o critério de julgamento adotado não se tratavam de ilegalidades capazes de serem dirimidas ou saneadas mediante eventuais retificações do instrumento convocatório”. (TC – 2542/989/13, sessão de 13/11/2013)

No presente caso a situação é muito assemelhada e verifico que o objeto colocado em disputa compreende a “Execução do serviço de iluminação pública do Município de Campinas, incluindo operação e manutenção do sistema municipal de iluminação pública, projetos e assessorias técnicas, fornecimento e operação de sistema informatizado de gestão e de central de atendimento,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

fornecimento de peças e substituição de bens especificados".
Dentre essas atividades destaca-se a elaboração do Plano Diretor de Iluminação Urbana (PDI); instalação e operação de *call center*; administração de materiais e equipamentos; assessoria técnica; solução informatizada; execução de projetos de iluminação artística de realce e decorativa; além de realização de serviços de remodelação e efficientização do sistema de iluminação, cujo projeto executivo é de responsabilidade da empresa contratada.

Como visto existe uma extensa lista de atividades a realizar-se numa contratação de grande vulto, cujo montante estimado atinge o valor de aproximadamente R\$ 28 milhões de reais, requerendo muita cautela na análise do assunto.

Em que pese o esforço da Administração em tentar demonstrar a necessidade de contratar uma empresa para cuidar de todos os assuntos que envolvam iluminação pública no Município, entendo que isso não é possível, a exemplo do que esta Corte decidiu nos casos das Prefeituras de Bertioga e Mairiporã.

Primeiro porque a Lei 8666/93, em seu artigo 23, § 1º, estabelece que as obras, serviços e compras de bens, efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

O § 2º, seguinte, é ainda mais enfático ao afirmar que há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.

Assim, tem-se como regra o fracionamento, traduzindo a vontade de ampliar a competitividade do certame e o número de possíveis interessados. Com isso, os requisitos de habilitação são diminuídos, podendo, ainda, gerar a redução dos preços, além de dar oportunidade às empresas menores de participar da licitação como proponente, não ficando estas à mercê de terceiros, mediante eventual subcontratação dos serviços.

Sem dúvida que a Administração deve cercar-se de todas as precauções para que ao dividir o objeto da licitação, não acarrete prejuízo para o conjunto da obra ou perda de economia de escala, além de não comprometer o prazo de execução previsto.

Deve também ser observada a viabilidade técnica e econômica dessa divisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Conclui-se que, sendo a regra legal o fracionamento, para a Administração não segui-la há de ter justificativa técnica satisfatória, o que, no caso, observei não existir, ressaltando que somente a apresentação de justificativas técnicas convincentes é capaz de excepcionar a regra.

Ademais, constata-se que o andamento do certame nos moldes pretendidos fica sensivelmente prejudicado diante da falta de informações necessárias para a correta formulação das propostas, eis que ausente o planejamento municipal contendo o Plano Diretor de Iluminação e um adequado projeto básico de obras e serviços, que como disse o Representante, deveriam anteceder a contratação.

Em segundo lugar, porque conforme admitido pela própria defesa, fazem parte do objeto licitado o desenvolvimento de projetos e estudos, como por exemplo, elaboração do Plano Diretor, de projetos de modernização, luminotécnicos, efficientização, iluminação artística e estudo de viabilidade, que demandam certo grau de intelectualidade, não condizentes com o critério de julgamento eleito do tipo menor preço.

Como disse a SDG, tais serviços demandam avaliação técnica e devem ser licitados nos moldes do artigo 46 da Lei de Licitações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dessa forma, a falta de informações necessárias para a correta formulação das propostas, acompanhada da aglutinação indevida dos serviços e da escolha inadequada do critério de julgamento das propostas, comprometem o prosseguimento da licitação, o que me leva a concluir pela necessidade da sua ANULAÇÃO.

Com isso, a análise dos demais pontos impugnados ficam prejudicados diante da necessidade de reestudar a matéria e reformular as pretensões da Administração, trazendo, certamente, uma nova configuração editalícia. Entretanto, deve a Administração atentar-se para as manifestações contidas nos autos visando um melhor direcionamento das futuras contratações.

Pelo exposto, e, considerando as opiniões da Chefia da ATJ, do Ministério Público de Contas e da SDG, VOTO pela procedência da Representação, determinando que a Prefeitura de Campinas ANULE a Concorrência n° n° 01/2014.

Após as providências a cargo da E. Presidência encaminhe-se o processo ao Arquivo, com prévio trânsito pela Diretoria competente para as devidas anotações e eventual subsídio à futura contratação.

É o meu VOTO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ANTONIO ROQUE CITADINI
CONSELHEIRO

GNA