



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



TRIBUNAL PLENO - SESSÃO: 16/10/2013
EXAME PRÉVIO DE EDITAL
SEÇÃO MUNICIPAL

(M-003)

PROCESSOS: TC – 001993.989.13-6, 002025.989.13-8, 002038.989.13-3 e 002043.989.13-6

REPRESENTANTES: EDUARDO PEREIRA DE ABREU, MAZZA, FREGOLENTE & CIA – ELETRICIDADE E CONSTRUÇÕES LTDA., CSC – CONSTRUTORA SIQUEIRA CARDOSO LTDA – EPP e RUY DA SILVA VARALLO.

REPRESENTADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE BERTIOGA.

RESPONSÁVEL DA REPRESENTADA: JOSÉ MAURO DEDEMO ORLANDINI - PREFEITO.

ASSUNTO: REPRESENTAÇÕES CONTRA O EDITAL DA CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 04/2013, PROCESSO Nº 3607/2012, DO TIPO MENOR PREÇO GLOBAL, VISANDO A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE BERTIOGA.

VALOR ESTIMADO: R\$ 6.045.861,59

ADVOGADOS: MARIA FERNANDA PESSATTI DE TOLEDO – OAB/SP nº 228.078.

PROCURADORA DE CONTAS: ÉLIDA GRAZIANE PINTO.

1. RELATÓRIO:

1.1. Trata-se de representações formuladas por **EDUARDO PEREIRA DE ABREU, MAZZA, FREGOLENTE & CIA – ELETRICIDADE E CONSTRUÇÕES LTDA., CSC – CONSTRUTORA SIQUEIRA CARDOSO LTDA – EPP e RUY DA SILVA VARALLO** contra o Edital da Concorrência nº 04/2013, processo nº 3607/2012, do tipo menor preço global, promovida pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE BERTIOGA**, visando a contratação de empresa para a prestação de serviços de gerenciamento da Iluminação Pública (IP) do Município de Bertioiga, envolvendo o cadastramento Informatizado do parque de IP, a manutenção corretiva e preventiva da rede de IP, a operação, reforma e obras de ampliação, eficientização bem como todas as demais atividades associadas ao atendimento das necessidades do Município quanto a sua Iluminação Pública, obedecendo às normas técnicas pertinentes e aos critérios



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



e parâmetros técnicos de qualidade estabelecidos no Edital e seus anexos, pelo prazo de 30 (trinta) meses.

1.2. O representante **EDUARDO PEREIRA DE ABREU** insurgiu-se contra o ato de convocação alegando, inicialmente, que o projeto básico não demonstra claramente as especificações e necessidades das obras e serviços, não contemplando os requisitos técnicos mínimos para a realização do certame.

Ilustra o mérito de sua impugnação com um dos serviços demandados, qual seja, a **elaboração de um Plano de Desenvolvimento de Iluminação Pública**, definido no projeto básico como o documento de planejamento urbanístico e programação de investimentos do sistema urbano de iluminação pública do Município, que congrega as diretrizes e normas destinadas a orientar as atividades de manutenção, melhoramento e expansão do sistema.

Argumenta que o projeto básico, que deveria condensar todos os elementos técnicos para a consecução do objeto, não poderia requisitar a formulação de outro projeto.

E critica a solicitação de elaboração de proposta de reordenação luminotécnica e valorização dos monumentos, análise urbanística e análise do sistema de iluminação existente, sob o mesmo fundamento de que deveria tal conteúdo já integrar o projeto básico.

Destaca ainda que o projeto básico não possui qualquer cadastro detalhado do parque de iluminação, o diagnóstico do sistema atual, o dimensionamento do sistema e a definição do nível de iluminação proposto, entre outras informações e características que considera determinantes para a abertura do certame.

Acrescenta o representante que o projeto básico não observou as normas técnicas NBR 51011992 – Iluminação Pública; NBR 51231998 – Rele Fotoelétrico; NBR 54102004-09 – Instalações Elétricas; NBR 144171999 – Reatores Eletrônicos Segurança; NBR 144181999 – Reatores Eletrônicos Desempenho e NBR 151292004-07 – Lminárias.



Tece ainda críticas à disposição contida no subitem **3.1.10** do Anexo V – Projeto Básico do edital:

3.1.10 *A remuneração dos serviços prestados pela CONTRATADA e das atividades concernentes quanto ao funcionamento do Sistema de Iluminação Pública executado como disposto neste item do Projeto Básico será calculada, a cada mês, pela multiplicação do preço unitário por ponto luminoso proposto pela CONTRATADA, conforme item "3.1" do Anexo A - Descrição das Atividades Previstas, aplicando o seu Percentual de Desconto, pelo número total de pontos luminosos existentes no Sistema de Iluminação Pública de Bertioga no mês de referência da medição. Fica definido como "ponto luminoso" a unidade constituída por uma lâmpada e os acessórios indispensáveis ao seu funcionamento.*

Alega o representante que a cláusula transcrita acima estabelece *“cálculos ortodoxos que em muito dificultam se conhecer o real valor dos serviços que serão prestados”*.

Atentando aos componentes do objeto, o representante destacou que o serviço de **“eficientização”** está adstrito a pouquíssimas empresas do ramo, é especializado e que, da forma como foi colocado no edital, dificultará a participação de uma maior quantidade de empresas do setor de iluminação.

1.3. A insurgente **MAZZA, FREGOLENTE & CIA – ELETRICIDADE E CONSTRUÇÕES LTDA.** insurgiu-se contra o edital sustentando o caráter restritivo e a falta de razoabilidade das seguintes cláusulas que estabelecem requisitos de qualificação técnica:

1.3.1. **cláusula 05.05.02:** critica a eleição da gestão do sistema de iluminação pública como uma das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, alegando que a aludida terminologia é bastante ampla, carecendo de melhor definição e delimitação pela Municipalidade, com admissão de atividades similares, nos termos do §3º do art. 30 da Lei 8.666/93. Afirma, enfim, ser dispensável a comprovação de fornecimento de materiais, visto ser inafastável a prestação do serviço sem o fornecimento de materiais;

1.3.2. **cláusula 05.05.04, subitem I:** a comprovação de qualificação técnico-operacional por meio de atestados acompanhados das CATs, exigindo



comprovação de gestão do sistema de iluminação pública em cidades com parque de iluminação pública com mais de 5.000 (cinco mil) pontos luminosos, foi impugnada em face do elevado quantitativo e da vedação ao somatório de atestados, que a representante considerou resultar em severo cerceamento do universo de possíveis proponentes;

1.3.3. cláusula 05.05.04, subitem II: destaca que o serviço de “*eficientização energética do sistema de iluminação pública*”, do qual a Municipalidade requer a apresentação de atestados de desempenho anterior, consiste em serviço novo, ainda não concluído em diversos órgãos da administração pública, criando condição de restritividade no certame.

Acrescenta que os serviços de iluminação artística para valorização de monumentos arquitetônicos é prestado inúmeras vezes sem a anotação de atestados, questionando a necessidade da referida exigência, que igualmente entende restritiva.

1.3.4. cláusula 05.05.06: assevera a restritividade contida na exigência de atestados de capacidade técnica na execução de serviços de implantação e operação de sistema de tele atendimento (call-center) e execução de obras de redes exclusivas de iluminação pública e sistema não compartilhado com a rede da concessionária de energia.

Ademais, considera dispensáveis as comprovações de serviços de planejamento urbanístico e iluminação artística e decorativa, bem como o de operação e manutenção em estações transformadoras, este último pertinente às concessionárias de energia elétrica.

1.4. A representante **CSC – CONSTRUTORA SIQUEIRA CARDOSO LTDA – EPP** insurgiu-se contra o edital apontando a existência de incoerências, inconsistências e ilegalidades no que concerne aos seguintes aspectos:

1.4.1. Pugna pela demonstração dos cálculos que apuraram o valor global máximo estimado da contratação (R\$ 6.045.861,59) e o valor estimado pela Administração para os primeiros 12 (doze) meses do contrato (R\$ 2.418.300,00), mencionados nas cláusulas 01.04, 03.08 e 05.04, a.



1.4.2. Identifica caráter restritivo na exigência contida na cláusula 05.05.02 que, dispendo sobre qualificação técnico-profissional, exige atestado de responsabilidade técnica registrado no CREA e acompanhado da respectiva CAT, comprovando a execução de serviços de implantação e preservação de Sistema Informatizado de Gestão da Iluminação Pública e Cadastro etiquetado e georeferenciado do Parque de Iluminação Pública (subitem 05.05.02, I, “a” e “b”).

Segundo a autora, as referidas atividades são novas, foram estabelecidas por uma resolução recente da ANEEL e poucas empresas brasileiras conseguiriam apresentar os referidos atestados, o que compromete a competitividade.

1.4.3. Requer que seja esclarecido tecnicamente o significado do termo “*luminotécnico*”, utilizado na cláusula “05.05.02, II, “a”, referindo-se à elaboração de projetos elétricos e luminotécnicos para iluminação pública;

1.4.4. Da mesma forma, a representante questiona o que seria exatamente o conceito de “*artístico*”, adotado na designação de obras e serviços de iluminação artística, citados no subitem 05.05.02, II, “c” do edital, vislumbrando nesta imprecisão possível subjetividade no critério de aceitabilidade do atestado;

1.4.5. Questiona a necessidade de comprovação de desempenho anterior afetos à qualificação operacional da proponente, prevista no subitem 05.05.04 do edital, por considerar que a aptidão técnica pertence aos profissionais e não à empresa.

Requer ainda esclarecimento sobre o critério técnico adotado para a exigência de atestado que comprove experiência na gestão do sistema de iluminação pública em cidades com parque de iluminação pública com mais de 5.000 pontos luminosos, que considera limitadora da competição.

E lança questionamento relativo à admissão de atestados apenas para sistemas de iluminação pública, uma vez que existem complexos industriais privados que possuem níveis de exigências técnicas, se não iguais, até superiores aos dos sistemas de iluminação pública.



1.4.6. Passando à cláusula 05.05.06, “a”, que exige a apresentação de atestado adicional de comprovação da capacidade técnica para serviços de ampliação ou reforma ou melhoria ou efficientização de sistema de iluminação pública, com fornecimento de material, a representante afirma que o edital não esclarece se a comprovação deve ser apresentada em nome da empresa ou dos profissionais que integram o seu quadro permanente.

1.4.7. Vislumbra excesso na exigência de atestados de implantação e operação de sistema de teleatendimento (call center) 24 horas por dia e voltado para serviços de iluminação pública (subitem 05.05.06, “b”).

1.4.8. Critica a exigência contida na cláusula 05.05.06, “c”, afeta aos atestados de capacidade técnica por execução de serviços de iluminação pública decorativa, artística, ornamental ou de realce em monumentos, obras de arte e edifícios públicos, pugnando por esclarecimentos sobre a admissibilidade apenas de serviços prestados em prédios **públicos**.

1.4.9. Considera ser descabida a solicitação contida no subitem 05.05.06, “d”, concernente a atestados de execução de serviços de planejamento urbanístico para adequação do sistema de iluminação pública (Plano de Iluminação Urbana) similar ao do projeto básico, por entender que a referida parcela afeta diretamente o Plano Diretor do Município, exigindo a aprovação do Legislativo Municipal, além de certame licitatório distinto.

1.4.10. Alega haver excesso na exigência de atestado por atividade anterior direcionada à administração, controle, manuseio e acondicionamento de materiais poluentes e sujeitos a contaminação ambiental, retirados do parque de iluminação pública, presente no subitem 05.05.06, “e”, por se tratar de atividade-meio passível de terceirização pela contratada.

1.4.11. Renova a crítica afeta à utilização do termo “iluminação pública”, também adotada no subitem 05.05.06, “g” do edital, identificando nesta prática ofensa aos princípios da razoabilidade e da competitividade.

1.4.12. Argumenta ser desnecessária a comprovação de experiência anterior em operação e manutenção (corretiva, preventiva e emergencial) em estações transformadoras aéreas, objeto da cláusula 05.05.06, “h” do edital,



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



pois os referidos transformadores pertencem à companhia concessionária e são de sua responsabilidade e não da Prefeitura.

1.4.13. Pugna pela exclusão ou alteração do subitem 05.05.07 do edital, por entender haver contrariedade à resolução nº 1.025/2009 – CONFEA.

1.4.14. Questiona o cabimento da exigência contida no subitem 05.05.10, alínea “b”, afeta à demonstração de adequabilidade do sistema informatizado de gerenciamento de redes de iluminação pública, mediante a comprovação de atendimento a pelo menos 12 das 16 facilidades descritas na planilha Anexo IV, ressaltando que as possíveis licitantes não são empresas de software.

1.4.15. Quanto ao subitem 05.05.10, “c”, reclama da disposição que prevê que a Comissão de Licitação poderá exigir, ao seu critério, a devida comprovação de atendimento às características e funcionalidades do software a ser disponibilizado. No entendimento da representante, o edital deveria definir, de forma inequívoca, se a referida demonstração será ou não exigida.

1.4.16. Relaciona uma série de questionamentos, contradições, imprecisões e inconsistências pulverizadas nos diversos dispositivos do projeto básico que compõe um dos anexos do edital.

1.4.17. E, finalmente, questiona a exigência de equipe mínima com apenas 02 (dois) atendentes de call center, considerando que tal serviço deverá funcionar 24 horas por dia, requer justificativas para a disponibilização de veículos leves com ar condicionado e alega que a equipe de profissionais arrolada no Anexo VI do edital – Declaração de Disponibilidade de Pessoal e Equipamentos, está em desacordo com a planilha de custos.

1.5. O representante **RUY DA SILVA VARALLO** insurgiu-se contra o edital apontando a existência de impropriedades no que concerne aos seguintes aspectos:

1.5.1. subitem 01.02: Alega que o período delimitado para a realização da visita técnica, que se encerrou às 16:00 horas do 30º dia contado da publicação do edital (20/07/2008), seria irregular na medida em que a data de abertura do certame foi marcada para o dia 23/08/2013. No entendimento



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



do representante, todo o período anterior à abertura do certame deveria ficar disponível para a visita técnica para os interessados, citando decisões proferidas por esta Corte nos processos TCs – 20955/026/09, 16399/026/09 e 1429/989/12;

1.5.2. subitem: 03.08.01: Sustenta que a exigência de garantia de proposta propicia o indesejável conhecimento prévio dos proponentes, já que estabelece que a garantia de participação seja prestada em momento anterior ao da realização da sessão pública;

1.5.3. subitem 05.03, “c”: Assevera ser descabida a exigência de comprovação de regularidade fiscal afeta a tributos municipais mobiliários e imobiliários, porque não adstrita à natureza do objeto em disputa, apoiando-se no teor do decidido nos processos TCs 918/989-12, 30818/026/08, 44401/026/10;

1.5.4. subitem 05.04, “c”: Observa que os índices de liquidez exigidos para fins de qualificação econômico-financeira foram fixados em patamares elevados, sem justificativas suficientes;

1.5.5. subitem 05.05: Argumenta que as exigências de qualificação técnica necessitam ser revistas notadamente em face da especificidade das parcelas de maior relevância e da vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, que considera comprometer a competitividade.

1.5.6. subitem 05.05.04: Destaca que o edital impropriamente vincula a necessidade de apresentação da Certidão de Acervo Técnico (CAT) com os atestados de qualificação operacional, em ofensa à norma do art. 30, II da Lei 8.666/93;

1.5.7. subitem 05.05.03: Aduz que as parcelas de maior relevância relacionadas ao responsável técnico (subitem 05.05.03) não se mostram compatíveis com as normas incidentes, especialmente as disposições da Resolução CONFEA nº 1.010, de 22 de agosto de 2005;

1.5.8. Aponta a falta de disposições que disciplinem a participação das microempresas e empresas de pequeno porte no certame, consoante as disposições da Lei Complementar nº 123/06;



1.5.9. subitem 08.12.03: Critica a disposição editalícia que prevê a desclassificação de propostas que ofertarem preços unitários manifestamente inexequíveis, na medida em que o critério de julgamento é o de menor preço global;

1.5.10. subitem 05.05.10: Por fim, lança impugnação sobre o dispositivo que permite a desclassificação de licitantes que não atendam pelo menos 12 de 16 facilidades descritas no Anexo IV para o sistema informatizado de gerenciamento de redes de iluminação pública, entendendo que restaria configurada a criação de critério de julgamento paralelo, não previsto em lei.

1.6. Desta forma, os Representantes requereram que a matéria fosse recebida como exame prévio de edital, com suspensão liminar do procedimento licitatório, cuja sessão de abertura dos envelopes encontrava-se programada para a data de 23 de agosto próximo passado, e, ao final, o acolhimento das impugnações com a determinação de retificação do instrumento convocatório.

1.7. Não obstante as referidas impugnações apresentadas nas peças iniciais, a verificação perfunctória da cópia do edital colacionada pelos representantes revelou outras questões que igualmente demandavam esclarecimentos e justificativas da Origem.

O objeto do certame, do tipo menor preço global, contempla um vasto plexo de serviços que demandam a administração do serviço de Iluminação Pública do Município, o gerenciamento do uso da energia elétrica, a operação e manutenção das instalações de Iluminação Pública, o controle visual das instalações, intervenções e correções das instalações, tratamento prévio e acondicionamento dos materiais visando a sustentabilidade ambiental, implantação de sistema informatizado de gerenciamento da Iluminação Pública, elaboração de inventário e cadastramento do sistema de Iluminação Pública, a elaboração de um Plano de Desenvolvimento de Iluminação Pública, serviços de melhoramento e ampliação do Sistema de Iluminação Pública do Município mediante elaboração de projeto executivo e outros serviços técnicos especializados, aí compreendidos serviços de engenharia e serviços de iluminação artística de realce e decorativa.



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



Mais adiante, o projeto básico apresenta extenso rol de atividades a serem desenvolvidas pela contratada, incluindo a gestão completa do sistema de Iluminação Pública, a instalação de pontos de iluminação pública de diversas especificações, instalação de projetores, armação secundária em poste, cinta, braçadeira, conectores em rede aérea, condutores metálicos, solda exotérmica, disjuntores termomagnéticos, reatores externos, soquetes, chaves eletromagnéticas, hastes de terra, ornamentação natalina e conjuntos decorativos, pintura de postes e aparelhos, instalação de postes e suportes de iluminação, programador horário, disponibilização de equipes para execução de serviços de iluminação pública, entre outros serviços correlatos.

1.7.1. Neste contexto, caberia à Municipalidade justificar a viabilidade técnica da aglutinação de todos estes serviços em único certame, que pretende classificar e julgar as propostas pelo critério do menor preço global.

1.7.2. Além disso, considerando que o objeto contempla a elaboração de um **Plano de Desenvolvimento de Iluminação Pública** e a **implantação de sistema informatizado de gerenciamento da Iluminação Pública**, deveria ser justificada a adoção do critério do menor preço para o julgamento das propostas, considerando o que dispõe a norma do art. 46, caput, da Lei 8.666/93.

1.8. Na medida em que a data designada para o recebimento das propostas, 23/08/2013, não propiciaria a submissão da matéria ao Tribunal Pleno, nos termos do que dispõe o Parágrafo único do Artigo 221 Regimento Interno desta Corte, por decisão publicada no D.O.E. de 23 de agosto de 2013, foi determinada a autuação e registro da matéria como **Exame Prévio de Edital**, bem como a suspensão do andamento do certame, fixado o prazo máximo de 05 (cinco) dias à **PREFEITURA MUNICIPAL DE BERTIOGA** para a apresentação de suas alegações, juntamente com todos os demais elementos relativos ao procedimento licitatório.

Registro que as representações da autoria de CSC – CONSTRUTORA SIQUEIRA CARDOSO LTDA – EPP e RUY DA SILVA VARALLO ingressaram nesta Corte quando o procedimento licitatório já se encontrava paralisado por força da decisão publicada no D.O.E. em



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



23/08/2013, relativo aos processos TC – 001993.989.13-6 e TC – 002025.989.13-8.

A matéria foi submetida ao Egrégio Plenário desta Corte em sessão de 28 de agosto de 2013, ocasião em que as medidas adotadas em juízo preliminar foram referendadas.

1.9. A PREFEITURA MUNICIPAL DE BERTIOGA compareceu aos autos dos processos para ofertar os seus esclarecimentos e justificativas em face das impugnações apresentadas pelos representantes, de onde se resume:

Alega que idealizou um modelo de prestação de serviços onde todas as atividades necessárias ao atendimento do que é pretendido encontram-se perfeitamente detalhadas no projeto básico, elaborado por profissionais da Secretaria de Serviços Urbanos, contemplando serviços de manutenção corretiva e preventiva.

O projeto básico, segundo a representada, foi objeto de pesquisas de contratações de serviços similares pelo país e os preços de referência teriam sido obtidos através de pesquisas de mercado, as quais alegou que estariam anexadas ao processo administrativo que cuida da concorrência.

Sustentou a conformidade da aglutinação dos serviços que integram o objeto alegando a viabilidade técnica e economicidade da medida, por se tratar de serviços relacionados entre si e dependentes um do outro.

Assegura que os serviços licitados não possuem predominância intelectual, cabendo assim o julgamento das propostas pelo critério do menor preço.

Identificou indevida interferência das Representantes no poder discricionário da Administração em diversos pontos questionados, entre eles, o quantitativo de profissionais requeridos para a prestação dos serviços bem como seu horário de trabalho, a eleição de parcelas de maior relevância técnica e valor significativo e as exigências de qualificação técnica.



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



Confirma que a contratada deverá elaborar um Plano de Desenvolvimento de Iluminação Pública contemplando o planejamento para a adequação do sistema de iluminação pública no Município, observando as características do Parque de Iluminação Pública atual e projetando uma melhor adequação do sistema de iluminação pública para investimentos futuros.

E esclarece que este plano de reordenamento luminotécnico em nada se relaciona com o Plano Diretor do Município e não requer deliberação do Poder Legislativo.

No que tange à ausência de informações de cadastramento detalhado, informou que o Município dispõe apenas da quantidade total de pontos (10.761), relacionados no projeto básico.

Com relação às exigências de qualificação técnica, garantiu que os atestados requisitados estão integralmente relacionados com o objeto da licitação e incidem sobre parcelas de maior relevância e valor significativo, observando as súmulas de jurisprudência desta Corte. Justificou a exigência dos atestados de capacitação operacional acompanhados das respectivas CATs a partir do escopo de confirmar o respectivo registro no CREA.

Asseverou que a Municipalidade teria concedido aos licitantes o prazo de 30 dias para a realização da visita técnica, em consonância com a legislação e a jurisprudência desta Corte.

A diligência da visita técnica deveria ser realizada até 20/08, sendo que as propostas deveriam ser apresentadas até 23/08. O lapso temporal entre 20 e 23/08 foi justificado a partir da hipótese de ser formulado algum questionamento a respeito da visita, conferindo-se tempo suficiente à Administração para respondê-lo a tempo.

Afirmou que a exigência de garantia de proposta, no valor correspondente a 1% do valor estimado para o contrato de 12 meses, foi formulada em conformidade com a lei.

Defendeu que a exigência de certidões de regularidade perante a Fazenda Municipal em relação a tributos mobiliários e imobiliários possuem



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



conformidade com a norma do art. 29, III da Lei 8.666/93 e guardam relação com o objeto licitado.

Apresentou a definição do serviço de **eficientização** como a simples substituição de equipamentos ineficientes por outros melhores, gerando uma maior eficiência do sistema público de iluminação. Consignou também a definição do termo “**luminotécnico**” como o estudo da aplicação de iluminação artificial tanto em espaços interiores como exteriores.

Definiu ainda a **iluminação artística** citada no edital como toda forma de iluminação decorativa ou ornamental ou de realce a obras de artes.

No que diz respeito à utilização do termo “**iluminação pública**”, a Municipalidade alegou que serão aceitos atestados que se refiram a serviços prestados em parques privados.

Visando dirimir questionamento levantado por uma das representantes, esclarece que os transformadores que atendem exclusivamente à iluminação pública são de propriedade da Prefeitura e não da concessionária.

1.10. Todavia, as peças de defesa não estavam acompanhadas de cópia completa do edital do certame e dos seus anexos, bem como da pesquisa prévia de preços de mercado e o orçamento detalhado com a composição dos custos unitários estimados, deixando a Origem de atender à determinação contida na decisão publicada no D.O.E. em 23/08/2013 e referendada pelo E. Plenário na sessão de 28/08/2013.

1.11. A **Chefia da Assessoria Técnica**, o **Ministério Público de Contas** e o Senhor **Secretário-Diretor Geral** pronunciaram-se à unanimidade pela **anulação da licitação** e, alternativamente, pela **procedência parcial** das representações.

É o relatório.



TRIBUNAL PLENO
EXAME PRÉVIO DE EDITAL

SESSÃO: 16/10/2013
TC-001993/989/13-6
TC-002025/989/13-8
TC-002038/989/13-3
TC-002043/989/13-6

SEÇÃO MUNICIPAL

2. VOTO:

2.1. Trata-se de representações formuladas por **EDUARDO PEREIRA DE ABREU, MAZZA, FREGOLENTE & CIA – ELETRICIDADE E CONSTRUÇÕES LTDA., CSC – CONSTRUTORA SIQUEIRA CARDOSO LTDA – EPP** e **RUY DA SILVA VARALLO** contra o Edital da Concorrência nº 04/2013, processo nº 3607/2012, do tipo menor preço global, promovida pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE BERTIOGA**, visando a contratação de empresa para a prestação de serviços de gerenciamento da Iluminação Pública (IP) do Município de Bertiooga, envolvendo o cadastramento Informatizado do parque de IP, a manutenção corretiva e preventiva da rede de IP, a operação, reforma e obras de ampliação, eficientização bem como todas as demais atividades associadas ao atendimento das necessidades do Município quanto a sua Iluminação Pública, obedecendo às normas técnicas pertinentes e aos critérios e parâmetros técnicos de qualidade estabelecidos no Edital e seus anexos, pelo prazo de 30 (trinta) meses.

2.2. O objeto do certame contempla um vasto plexo de serviços que demandam a administração do serviço de Iluminação Pública do Município de Bertiooga, o gerenciamento do uso da energia elétrica, a operação e manutenção das instalações de Iluminação Pública, o controle visual das instalações, intervenções e correções das instalações, tratamento prévio e acondicionamento dos materiais visando a sustentabilidade ambiental, implantação de sistema informatizado de gerenciamento da Iluminação Pública, elaboração de inventário e cadastramento do sistema de Iluminação Pública, a elaboração de um Plano de Desenvolvimento de Iluminação Pública,



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



serviços de melhoramento e ampliação do Sistema de Iluminação Pública do Município mediante elaboração de projeto executivo e outros serviços técnicos especializados, aí compreendidos serviços de engenharia e serviços de iluminação artística de realce e decorativa.

O projeto básico igualmente apresenta extenso rol de atividades a serem desenvolvidas pela contratada, incluindo a gestão completa do sistema de Iluminação Pública, a instalação de pontos de iluminação pública de diversas especificações, instalação de projetores, armação secundária em poste, ornamentação natalina e conjuntos decorativos, pintura de postes e aparelhos, instalação de postes e suportes de iluminação, programador horário, disponibilização de equipes para execução de serviços de iluminação pública, entre outros serviços correlatos.

2.3. Neste contexto, em minha apreciação preliminar das representações da autoria de EDUARDO PEREIRA DE ABREU e MAZZA, FREGOLENTE & CIA – ELETRICIDADE E CONSTRUÇÕES LTDA. observei a existência de questões prejudiciais ao mérito das objeções pontuais lançadas em face do edital em apreço, as quais demandavam justificativas e esclarecimentos.

A primeira delas concerne à demonstração de legalidade e viabilidade técnica da aglutinação de todos estes serviços em único certame, que pretende classificar e julgar as propostas pelo critério do menor preço global.

Além disso, destaquei a questão relativa à adoção do critério de julgamento das propostas pelo menor preço para o complexo objeto que inclui a elaboração de um Plano de Desenvolvimento de Iluminação Pública e a implantação de sistema informatizado de gerenciamento da Iluminação Pública.

A Municipalidade buscou justificar a aglutinação do objeto vislumbrando possível economicidade da medida e por se tratar de serviços relacionados e dependentes entre si, garantindo que a medida previne a Administração de eventuais desencontros no que diz respeito à manutenção e gestão do serviço de iluminação, bem como no controle da execução de



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



múltiplos contratos, que alega implicar em prejuízos e ineficiência do sistema de iluminação pública.

E recusa a predominância intelectual dos serviços que integram o certame, afirma que a Administração busca apenas o melhor preço ofertado pela licitante que possua o mínimo de qualificação técnica exigido para a execução do objeto.

Não há condições de acolher as alegações e justificativas apresentadas pela Municipalidade, pois se revelam frágeis e insuficientes para evidenciar a legalidade e exata conformidade dos atos e procedimentos da Administração.

A Chefia da Assessoria Técnica, o Ministério Público de Contas e a Secretaria-Diretoria Geral foram uníssomos em reconhecer que as questões afetas ao tipo de julgamento e à aglutinação do objeto revelam vício de origem capaz de macular todo o certame e determinar a necessidade de se decretar a anulação do procedimento licitatório em apreço.

E não vislumbro razões para conduzir o voto de forma divergente das conclusões bem sustentadas dos órgãos técnicos e do MPC.

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



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



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.

Oportuno reproduzir o seguinte trecho da precisa abordagem da Chefia da Assessoria Técnica neste aspecto:

“Assim me parece porque, se de um lado a instalação de pontos de luz, de conectores em via aérea, de disjuntores termomagnéticos, dentre outros, permite a individualização de custos e a seleção de propostas conforme o menor preço global, de outro a apresentação de plano de desenvolvimento de iluminação ou de sistema de informatização demandam prévia informação dos pressupostos mínimos do sistema, caso contrário a seleção apenas conforme as propostas comerciais significará medida potencialmente



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



violadora do princípio da isonomia, tendo em vista que inúmeros fatores atinentes à técnica das licitantes deixarão de ser considerados na análise, propiciando a seleção de proposta divorciada da realidade, beirando, talvez, à inexecutabilidade.”

“Com isso, me parece que o edital não possui todos os elementos necessários à elaboração da proposta.”

“Percorrendo a planilha orçamentária disposta no Anexo V, letra “B”, por exemplo, não se abstrai qualquer preço unitário que possa refletir os serviços de confecção do plano de desenvolvimento do sistema de iluminação pública e da correspondente informatização, enquanto discorre detalhadamente sobre toda a composição de custos relativos à operação e manutenção do sistema, me levando a concluir que a proposta comercial refletirá tão somente parte do objeto, já que se trata de licitação conforme o menor preço global.”

Com relação ao critério de julgamento, cabe afirmar e existência de caráter predominantemente intelectual nos serviços de elaboração de um Plano de Desenvolvimento de Iluminação Pública principalmente. A implantação de sistema informatizado de gerenciamento da Iluminação Pública apresenta contornos que impõem que se observe a regra do §4º do art. 45 da Lei 8.666/93.

Considero inadmissível e temerária a contratação de serviços desta natureza mediante seleção de propostas a partir do singelo critério do menor preço. Tal medida tornará a contratante vulnerável a propostas divorciadas da realidade e necessidades do Município, capazes de produzir resultados e efeitos diversos dos pretendidos, deflagrando prejuízos tanto ao erário quanto aos usuários e beneficiários dos serviços de iluminação pública.

Mais uma vez, entendo merecer destaque as ponderações desenvolvidas pela Chefia da Assessoria Técnica

“Também evidencia aludida conclusão o fato de o projeto básico dispor expressamente sobre a implantação do sistema informatizado de gerenciamento da iluminação pública, sob o enfoque patrimonial, quantitativo, qualitativo e operacional, a partir de programas de controle de atividades inerentes ao funcionamento do sistema, abordando funcionalidades como cadastro, identificação, relatórios gerenciais, gestão e controle de energia elétrica,



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



gerenciamento de operação e manutenção (Anexo V, itens 3.1.7 e 3.1.7.4), conjunto de atividades que dão contornos de complexidade ao objeto e que não parecem indicar a seleção pelo menor preço apenas como a alternativa mais consentânea com os princípios que regem a Administração Pública.”

“Verifico ainda, no edital que a habilitação das licitantes, conforme se abstrai da combinação do item 05.05.10 e da planilha do Anexo IV, passará pela análise das funcionalidades do sistema informatizado, nada obstante o software deva ser apresentado somente após a contratação, medida que se contradiz em face do julgamento pelo menor preço, mas que reforça o atributo técnico que efetivamente reside no certame.”

(...)

“Com relação ao Plano de Desenvolvimento da Iluminação Pública, valho-me do mesmo raciocínio, até porque o instrumento convocatório trata muito superficialmente o tema, deixando de dar, portanto, qualquer diretriz aos interessados para a confecção da proposta.”

“Com isso, entendo que deveria existir no edital, parâmetros técnicos de avaliação mínimos, sob pena de o resultado final levar à contratação de serviço absolutamente não sistematizado e propício à invasão de atividades finalísticas da Administração, tal como seria a definição do tipo e localização dos pontos de iluminação.”

Neste contexto, a aglutinação imprópria do objeto, na forma caracterizada nestes autos, as inconsistências e carências do projeto básico e o critério de julgamento das propostas configuram, em seu conjunto, ilegalidades incapazes de serem dirimidas ou superadas mediante retificações no ato convocatório.

As impropriedades em tela demonstram que os pressupostos de validade do processo licitatório não estão plenamente configurados. São vícios de origem que impõem a necessidade de desfazimento do certame em apreço.

O artigo 49, *caput* da Lei 8.666/93 dispõe ser dever da autoridade competente anular a licitação na hipótese de **ilegalidade**, por ofício ou por provocação de terceiros, *in verbis*:



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



Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

Diante do exposto, tem-se por **procedente** as objeções lançadas por este Relator no exame preliminar do ato convocatório, vícios de origem que possuem o condão de macular o procedimento licitatório desde seu início e determinar a necessidade de sua **ANULAÇÃO**, a fim de propiciar que a Municipalidade, observando as normas e princípios incidentes e mediante adequado planejamento, melhor desenvolva a fase preparatória interna das contratações em tela e, oportunamente, promova a abertura de novos certames com o objetivo de atender às suas demandas em relação aos serviços de iluminação pública.

2.4. Não obstante a determinação de anulação do presente ato convocatório, pertinente que sejam emitidos alguns alertas e recomendações à Origem com relação ao mérito das demais impugnações alçadas pelos representantes, para que as mesmas não fiquem sem a prestação da tutela jurisdicional desta Corte e que sirva de orientação para a Prefeitura Municipal corrigir seus futuros editais, no que for aplicável:

2.4.1. Neste passo, são procedentes as insurgências lançadas com relação às inconsistências e omissões do projeto básico formulado pela Administração.

É imperioso que tal elemento contenha o cadastro detalhado do parque de iluminação, o diagnóstico do sistema atual, o dimensionamento do sistema e a definição do nível de iluminação proposto, entre outras informações e características essenciais à caracterização do objeto.

Todavia, na medida em que todo o escopo da contratação deverá ser objeto de novo planejamento e programação pelo Município, desnecessário aprofundar maiores reflexões a respeito desta impropriedade.



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



2.4.2. Recomenda-se que os editais lançados pela Municipalidade tragam as regras relativas à participação das micro e pequenas empresas, com observância das disposições da Lei Complementar nº 123/06.

2.4.3. A Municipalidade deverá evitar a inserção de cláusulas que determinem a desclassificação de propostas por preços unitários inexequíveis quando o critério de julgamento for o de menor preço global, observando o disposto no art. 43, V da Lei 8.666/93.

2.4.4. Em relação aos requisitos de qualificação técnica, embora se insira no poder discricionário da Administração a escolha das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, o edital não pode incidir em exorbitâncias que resultem na exigência de comprovação de praticamente a totalidade do objeto, visto que tal medida poderá implicar em prejuízo à competitividade do certame.

2.4.5. Na medida em que a Municipalidade reconheceu em suas razões de defesa a possibilidade de admitir a apresentação de atestados que comprovem a gestão do sistema de iluminação em complexos privados, cabe determinar que sejam aprimoradas as disposições editalícias pertinentes, a fim de tornar a redação inequívoca em relação a este ponto.

2.4.6. A formulação dos requisitos de regularidade fiscal deve observar a linha jurisprudencial desta Corte, que orienta que a demonstração de regularidade deva incidir apenas sobre os tributos pertinentes ao ramo de atividade das empresas interessadas e ao objeto do certame, sob pena de ofensa à norma do art. 3º, §1º, I da Lei 8.666/93.

2.4.7. Exigências semelhantes à de comprovação de que o sistema de informática atenda a 12 das 16 funcionalidades exigidas pela Administração apenas são admitidas mediante suficientes justificativas técnicas que demonstrem sua imprescindibilidade ao exame da aptidão da contratada em executar o objeto do contrato, evitando exigências excessivas que limitem o universo da disputa.

2.4.8. Não deve a Administração requisitar o recolhimento antecipado da garantia de maneira que permita o prévio conhecimento dos licitantes, pois



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



tal exigência fere a norma do art. 31, III da Lei 8.666/93 e compromete o sigilo do certame.

2.4.9. Cabe ainda recomendar à Municipalidade que inclua as definições dos termos “*eficientização*”, “*luminotécnico*” e “*artístico*” no ato convocatório, com o fito de facilitar a compreensão, pelos interessados, do teor das disposições editalícias, especialmente quanto a caracterização dos serviços licitados.

Considero que as demais impugnações não comportam apreciação nesta oportunidade, face ao reconhecimento da aglutinação imprópria do objeto e do direcionamento deste voto pela anulação do certame.

2.5. Consoante consignado no corpo do relatório, através de decisão publicada no D.O.E. de 23 de agosto de 2013 e referendada pelo E. Plenário na sessão de 28/08/2013, entre outras determinações, foi fixado prazo à **PREFEITURA MUNICIPAL DE BERTIOGA** para que apresentasse cópia completa do edital da Concorrência Pública nº 04/2013 e seus respectivos anexos, bem como da pesquisa prévia de preços de mercado.

Cópia da decisão preliminar foi transmitida à Municipalidade por fac-símile em 22/08/2013 às 10:41 horas, de acordo com o comprovante de transmissão colacionado no evento 14 dos presentes autos eletrônicos.

Compete consignar que a requisição de cópia do edital por esta Corte tem fundamento no art. 113, §2º da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

(...)

§ 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração



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



interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

A Municipalidade, no entanto, não imprimiu atendimento à requisição que lhe foi dirigida, deixando de fornecer a cópia completa do edital e dos demais elementos integrantes do processo licitatório, incidindo na específica hipótese prevista no artigo 224, I do Regimento Interno desta Corte:

Art. 224. Ficarà sujeito às sanções previstas nos arts. 101 e 104 da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, independentemente do processo de responsabilidade, aquele que:

I - não remeter a documentação que lhe tenha sido requisitada;

Vale destacar que o desatendimento aqui verificado não constitui singela renúncia do direito de ofertar alegações de defesa e justificativas, vai muito além.

A Municipalidade sonegou o fornecimento de documentos considerados essenciais ao pleno exercício da jurisdição constitucionalmente incumbida a esta Corte, contrariando comando normativo expresso no estatuto das licitações e contratos.

Neste contexto, a omissão empreendida pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE BERTIOGA** está a configurar a hipótese do Artigo 104, inciso III¹ da Lei Orgânica desta Corte.

2.6. Ante todo o exposto, acolhendo pronunciamentos convergentes da Chefia da Assessoria Técnica, do Ministério Público de Contas e da SDG, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** das Representações, em consonância com todos os aspectos desenvolvidos no corpo do voto ora proferido, determinando à **PREFEITURA MUNICIPAL DE BERTIOGA**, com fundamento no art. 49, caput, da Lei 8.666/93, a **ANULAÇÃO** do procedimento na modalidade Concorrência Pública de nº 04/2013, bem

¹ **Artigo 104** - O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:
(...)

III – não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência do Conselheiro Relator ou do Conselheiro Julgador Singular, ou de decisão do tribunal de Contas;



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



assim do edital respectivo, sem embargo das demais determinações e recomendações contidas no corpo deste voto.

Caberá à Municipalidade, mediante adequado planejamento, melhor desenvolver a fase preparatória interna das contratações em tela e, oportunamente, promover a abertura de novos certames com o objetivo de atender às suas demandas em relação aos serviços de iluminação pública.

Meu voto igualmente aplica ao **Senhor JOSÉ MAURO DEDEMO ORLANDINI**, Prefeito Municipal de Bertiooga, **multa** no valor correspondente a **200 (duzentas) UFESP's**, nos termos do contido no artigo 104, III da Lei Complementar Paulista nº 709/93 e no artigo 224, I do Regimento Interno desta Corte.

2.7. Após o trânsito em julgado, **NOTIFIQUE-SE o Senhor JOSÉ MAURO DEDEMO ORLANDINI**, Prefeito Municipal de Bertiooga, nos termos do Artigo 86 da Lei Complementar nº 709/93, fixando-lhe o **prazo de 30 (trinta) dias** para demonstrar o recolhimento da multa aplicada no valor correspondente a **200 (duzentas) UFESPs**, com fulcro no artigo 104, III da Lei Complementar Paulista nº 709/93 e no artigo 224, I do Regimento Interno desta Corte.

No caso de ausência de pagamento, adotem-se as medidas cabíveis, para a execução do crédito.

Por fim, os autos deverão seguir para a Unidade de Fiscalização competente desta Corte para as anotações de estilo, arquivando-se o procedimento eletrônico.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
Conselheiro