



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



TRIBUNAL PLENO - SESSÃO: 09/05/18
EXAME PRÉVIO DE EDITAL
SEÇÃO ESTADUAL

(E-001)

Processos: TC-005810.989.18-6 e TC-005831.989.18-1.

Representante: José Domingos Frid e Figueiredo e Camillo Giamundo.

Representada: Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM.

Responsável: Paulo de Magalhães Bento Gonçalves – Diretor Presidente.

Assunto: Representações visando ao Exame Prévio do Edital da Concorrência nº 8315170011, promovida pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, tendo por objeto a prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para supervisão de obras da Linha 7- Rubi da CPTM, compreendendo a reconstrução da Estação Francisco Morato (incluindo a via permanente e rede aérea na estação), obras de acessibilidade; e supervisão do projeto executivo, fornecimento e implantação da adequação do sistema de controle de tráfego e vias.

Valor estimado: R\$ 22.753.292,56.

Procurador de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Procurador da Fazenda do Estado: Vera Wolff Bava Moreira.

Advogados: Rogério Felipe da Silva (OAB/SP 73.834); Camillo Giamundo (OAB/SP 305.964).

MÉRITO

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de representações formuladas por **JOSÉ DOMINGOS FRID E FIGUEIREDO** e **CAMILLO GIAMUNDO**, contra o edital da Concorrência nº 8315170011, promovido pela **COMPANHIA PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS - CPTM**, tendo por objeto a prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para supervisão de obras da Linha 7- Rubi da CPTM, compreendendo a reconstrução da Estação Francisco Morato (incluindo a via permanente e rede aérea na estação), obras de acessibilidade; e supervisão do projeto executivo, fornecimento e implantação da adequação do sistema de controle de tráfego e vias.



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



1.2. O Representante **José Domingos Frid e Figueiredo**, em resumo, insurge-se contra os seguintes pontos do edital:

a) violação das disposições da Lei Complementar nº 123/2006 - Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte;

b) dispensa ilegal de certidões de qualificação econômico financeira, pondo em risco o patrimônio público e descumprindo a Súmula nº 50 do TCE/SP;

c) tratamento desigual aos licitantes e descumprimento da Súmula nº 48 do TCE/SP;

d) exigência de qualificação técnica em desacordo com a legislação, restringindo a competitividade da licitação e impedindo a obtenção da melhor proposta para a Administração;

e) exigências excessivas de experiência e atestados na Proposta Técnica;

f) condições obscuras do orçamento, impedindo o entendimento dos serviços a serem executados e os reais custos que devem ser considerados nas propostas dos licitantes.

1.3. O Representante **Camillo Giamundo**, por sua vez, questiona os seguintes pontos:

a) ausência de definição quanto ao regime de execução, de modo que as licitantes não conseguem precisar qual será o regime que norteará a sua própria remuneração;

b) o procedimento para o julgamento e pontuação da proposta técnica dos licitantes participantes, denotam subjetividade dos critérios a serem adotados, a exemplo da licitante que receberá nota 05 (cinco) ao apresentar proposta técnica contendo *“as informações e proposições requeridas, mostrando um conhecimento profundo e abrangente do assunto, no que diz respeito às metodologias correlacionadas e das tarefas que está se propondo a realizar, mostrando evidência de que oferece condições de atuar com desempenho superior às expectativas da CPTM.”*



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



1.4. Nestes termos, requereram os Representantes fosse determinada a suspensão liminar do procedimento licitatório e, ao final, o acolhimento de suas impugnações com a determinação de retificação do instrumento convocatório.

1.5. Diante da existência de questões suficientes para a intervenção desta E. Corte, e, na medida em que a data designada para o recebimento das propostas, 16/02/2018, não propiciaria a submissão da matéria ao E. Tribunal Pleno, nos termos do que dispõe o parágrafo único, do artigo 221, do Regimento Interno desta Corte, por decisão publicada no DOE de 16/02/2018, foi determinada a autuação e registro da matéria como **Exame Prévio de Edital**, bem como a suspensão do andamento do certame, fixando-se o prazo de 05 (cinco) dias à **COMPANHIA PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS - CPTM** para a apresentação de suas alegações em face das insurgências trazidas na representação, juntamente com todos os demais elementos relativos ao procedimento licitatório, além de justificativas específicas acerca da efetiva necessidade de contratação de terceiros para execução do presente objeto, estimado em R\$ 22.753.292,56, pois relacionado ao gerenciamento e supervisão de obras que guardam estreita relação com as atividades da Companhia, considerando, também, que a supervisão e gerenciamento de tais obras já integram o rol das responsabilidades da futura contratada para sua execução.

1.6. A matéria foi submetida ao Egrégio Plenário desta Corte em sessão de 21/02/2018, ocasião em que as medidas adotadas em juízo preliminar foram referendadas.

1.7. A Representada compareceu aos autos para prestar as justificativas e esclarecimentos às objeções postas.

1.8. Assessorias Técnicas, Chefia de ATJ, Procuradoria da Fazenda do Estado, Ministério Público de Contas e a Secretaria-Diretoria Geral pronunciaram-se pela procedência parcial das insurgências.

É o relatório.



TRIBUNAL PLENO
EXAME PRÉVIO DE EDITAL

SESSÃO: 09/05/2018
TC-005810.989.18-6
TC-005831.989.18-1

SEÇÃO ESTADUAL

2. VOTO

2.1. Trata-se de representações formuladas por **JOSÉ DOMINGOS FRID E FIGUEIREDO** e **CAMILLO GIAMUNDO**, contra o edital da Concorrência nº 8315170011, promovido pela **COMPANHIA PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS - CPTM**, tendo por objeto a prestação de serviços técnicos especializados de engenharia para supervisão de obras da Linha 7- Rubi da CPTM, compreendendo a reconstrução da Estação Francisco Morato (incluindo a via permanente e rede aérea na estação), obras de acessibilidade; e supervisão do projeto executivo, fornecimento e implantação da adequação do sistema de controle de tráfego e vias.

2.2. De plano, observo impropriedade no modelo de licitação proposto pela CPTM, pois o edital aglomera os pagamentos por tipos de relatório ao longo da vigência de 51 meses do contrato, não os individualizando em conformidade com o andamento de cada obra supervisionada, cujos cronogramas naturalmente se diferenciam.

Observo que o objeto, estimado em R\$ 22.753.292,56, engloba os serviços de supervisão de um conjunto de 16 obras, orçadas R\$ 231.078.749,59, sendo que cerca de R\$ 184.468.314,50 são destinados a 03 delas, referentes à reconstrução da Estação Francisco Morato, adequação do sistema de sinalização de campo da estação e do respectivo CCO – Centro de Controle Operacional, e o restante para obras menores vultos em outras estações, em sua maioria objetivando adequações de acessibilidade nas mesmas.

Fica evidente, pela sistemática empregada, o risco de pagamentos em descompasso com a prestação dos serviços, como bem destacado na manifestação da Chefia de ATJ:



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



A planilha de quantidades e o cronograma estabelecem a emissão de diversos relatórios em periodicidade mensal pela contratada, que não são atrelados ao andamento das obras e serviços supervisionados, representando cerca de 80% do total orçado.

Vejo também que os relatórios não são individualizados por obra, portanto, independente da supervisão de 01 obra ou 10 obras, a contratada receberá o mesmo valor, referente ao preço do relatório elaborado.

Levando-se em conta, ainda, que muitas dessas obras e serviços nem mesmo foram iniciados (vide arquivo demonstrativos de investimentos – ev. 26), corre-se o risco de, ao final dos 51 meses, ter havido dispêndio de 100% do valor previsto para supervisão frente a um andamento muito inferior das obras supervisionadas. Isso compromete a eficiência e economicidade da contratação e, não raro, tem-se verificado sucessivas prorrogações de prazo de contratos de supervisão, com novos desembolsos para acompanhamento de obras que não acabam no prazo inicialmente estimado.

(...)

Frente ao dispêndio vultoso com tais atividades, acessórias ao objeto principal, entendo que, mesmo sendo legal a contratação de supervisão das obras e serviços listados, é necessário que a Origem estabeleça condições de pagamento que considerem a quantidade e o andamento das obras supervisionadas, de forma proporcional, a fim de garantir melhor equilíbrio entre os serviços executados e o valor pago.

Oportuno ressaltar que das 16 obras que serão supervisionadas, informação prestada pela Origem em sede de defesa aponta que apenas uma delas já foi efetivamente contratada, reforçando o panorama delineado.



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



Além disso, considero imprescindível ao prosseguimento do certame, que haja segmentação do orçamento estimativo, apontando-se o valor dos custos dos serviços de supervisão **referente a cada obra**.

Pelo que consta dos autos, ainda não temos conhecimento dos respectivos custos de supervisão de cada uma delas, pois a planilha orçamentária apresentada considera em seu bojo valores genéricos por tipos de relatórios e sem indicação individualizada, resultado em total falta de clareza acerca dos efetivos custos do objeto e conseqüente obstáculo à fiscalização dos respectivos dispêndios.

A obscuridade do orçamento estimativo também foi criticada pelos Representantes, concluindo a Assessoria Técnica que não houve atendimento do comando do artigo 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, bem como da Súmula 258/2010 do TCU, mencionada como orientação e que dispõe que: *“As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.”*

Deverá o edital, portanto, sofrer **ampla reformulação** quanto aos referidos aspectos, revendo-se a sistemática empregada, para eliminar riscos de possíveis pagamentos em desconformidade com a efetiva prestação dos serviços, e devendo ser atribuída indispensável clareza quanto aos efetivos custos individualizados da supervisão das obras que compõem o objeto.

2.3. Passo agora ao exame das demais insurgências postas pelos Representantes, reconhecendo a **procedência parcial** das mesmas.

2.4. Início afastando a crítica que recai sobre a exigência de comprovação de capital social integralizado e/ou patrimônio líquido como requisito de qualificação econômico-financeira, pois amparada no § 3º, do artigo 31, da Lei nº 8.666/93 e em consonância com o disposto na Súmula nº 48 deste E. Tribunal, sendo que o edital estabelece critério que amplia o universo de participantes, ao permitir o atendimento a qualquer um dos dois requisitos, como bem anotou o segmento de economia da Assessoria Técnica.



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



2.5. Além disso, a instrução foi unânime no sentido de não haver elementos configurando o alegado excesso nas exigências de experiência e de atestados na proposta técnica, motivo pelo qual reputo improcedente a insurgência.

2.6. Não obstante, no tocante ao critério de avaliação da proposta técnica, é procedente a crítica relativa à existência de margem para subjetividade, pois carece o edital de definição precisa e objetiva que possibilite estabelecer o que se considera uma exposição BOA (3 pontos-Conhecimento suficiente) ou EXCELENTE (5 pontos –Conhecimento profundo), à título exemplificativo, devendo ser empregada necessária objetividade nos respectivos critérios de avaliação.

2.7. Quanto à prova de aptidão técnica exclusiva dos serviços de supervisão, filio-me às conclusões da Chefia de ATJ, no sentido da necessidade de clareza aos interessados em participar do certame, acerca da possibilidade adicional de comprovação através de atividades de gerenciamento e/ou fiscalização, sendo que a própria CPTM em sede de defesa reconhece indiretamente esta equivalência.

2.8. Ainda, é imperativa a inclusão da possibilidade de apresentação do plano de recuperação já homologado e em pleno vigor, para empresas em recuperação judicial, pois apesar de não haver no edital afronta direta ao teor da Súmula nº 50 desta E. Corte, conforme anotou o segmento de economia da Assessoria Técnica, a Administração deve observar as cautelas necessárias para que não incida no risco de adjudicar o objeto da licitação à empresa que não possua condições de executá-lo.

2.9. Em relação à aplicação das regras dispostas na Lei Complementar nº 123/2006 e sua compatibilização com o tipo de licitação “técnica e preço”, novamente filio-me as conclusões da Chefia de ATJ, no sentido de que o instrumento convocatório em apreço não estabeleceu a forma como será garantido o direito de preferência às microempresas e empresas de pequeno porte na hipótese de igualdade entre propostas, devendo constar no mesmo o critério de desempate com base na classificação final, derivada da média ponderada entre as propostas técnicas e de preços, conforme decidiu esta E. Casa nos TCs 012396/989/16 e 012397/989/16, em Sessão Plenária de



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



19/10/2016, sob a relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

2.10. Finalmente, quanto à apontada ausência de informação acerca do regime de execução no preâmbulo do edital, considerando que o edital já será objeto de retificação, o conteúdo do mesmo deverá atender às prescrições do artigo 40, da Lei nº 8.666/93.

2.11. Ante o exposto, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** das representações, determinando à **COMPANHIA PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS - CPTM** que, caso prossiga com o certame, retifique o edital de forma a: **a)** impor clareza quanto aos efetivos custos individualizados do objeto e eliminar riscos de possíveis pagamentos em descompasso a efetiva prestação dos serviços; **b)** impor objetividade nos critérios de avaliação da proposta técnica; **c)** ampliar a possibilidade de comprovação de qualificação técnica com os serviços de gerenciamento e fiscalização; **d)** exigir plano de recuperação já homologado e em pleno vigor, para empresas em recuperação judicial; **e)** constar o critério de desempate para microempresas e empresas de pequeno porte, com base na classificação final, derivada da média ponderada entre as propostas técnicas e de preços; **f)** atender às prescrições do artigo 40, da Lei nº 8.666/93, quanto ao conteúdo do preâmbulo.

A reformulação do edital é, portanto, medida que se impõe, em consonância com todos os aspectos desenvolvidos no corpo do voto ora proferido, com a consequente publicação do novo texto do ato convocatório e reabertura do prazo legal, nos termos do artigo 21, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/93, para oferecimento das propostas.

Por fim, após o trânsito em julgado, archive-se o procedimento eletrônico.

Dimas Eduardo Ramalho
Conselheiro