



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



**EXAME PRÉVIO DE EDITAL**  
**RELATOR CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**TRIBUNAL PLENO - SESSÃO DE 09-12-15 – MUNICIPAL**

=====  
**Processos:** TC-007496.989.15-3

**Representantes:** Integral Projetos e Comércio de Importação e Exportação – EPP.

**Representada:** Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE.

**Assunto:** Exame prévio do edital da concorrência nº 10/00001/15/01, do tipo menor preço por lote, que tem por objeto o *“registro de preços para a execução de serviços de manutenção, conservação, reformas e pequenos serviços de engenharia nos prédios administrativos e escolares vinculados à rede pública de ensino do Estado de São Paulo e à Fundação para o Desenvolvimento da Educação, com fornecimento de materiais e mão de obra”*.

**Responsável:** Barjas Negri (Presidente)

**Advogados no e-TCESP:** Roberto Massatake Nemoto (OAB/SP nº 160.417).  
=====

## **01. RELATÓRIO**

**1.1** Trata-se do exame prévio do edital da concorrência nº 10/00001/15/01, do tipo menor preço por lote, elaborado pela **FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FDE**, que tem por objeto o *“registro de preços para a execução de serviços de manutenção, conservação, reformas e pequenos serviços de engenharia nos prédios administrativos e escolares vinculados à rede pública de ensino do Estado de São Paulo e à Fundação para o Desenvolvimento da Educação, com fornecimento de materiais e mão de obra”*.

**1.2** Insurgiu-se a **Representante** contra as exigências de qualificação técnico-operacional e profissional<sup>1</sup>, as quais impõem que “as

<sup>1</sup> “6.2.1. Documentação para qualificação técnica, em complementação ao subitem 5.3 das CONDIÇÕES GERAIS.

6.2.1.1. Comprovação de aptidão equivalente ou superior, para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação, mediante:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



*experiências contempladas para cada um dos serviços demandados estejam previstas em um único atestado, inadmitindo-se o somatório de atestados ou contratos”.*

Sustentou que a requisição, nos moldes formulados, denotaria “*clara hipótese de dirigismo e restrição à competitividade do processo licitatório, pois demandam dos competidores que tenham executado todo os serviços, ainda que tais serviços não tenham qualquer intrínseca ou indissociável pertinência técnica e operacional no âmbito desse mesmo setor”.*

---

**A** -Comprovação, observado o subitem 5.3, III, das CONDIÇÕES GERAIS, de a licitante possuir no seu quadro, na data da entrega da documentação, profissional(ais) de nível superior detentor (es) de atestado(s) emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado e que comprove(m) a execução dos serviços de maior relevância técnica ou valores significativos, conforme a seguir discriminados:

**A1** -Execução de serviços de manutenção, conservação, reformas ou pequenos serviços de engenharia, compatíveis com os do objeto desta licitação, em nome do Engenheiro Civil/Arquiteto, que contemplem no mínimo a execução de pelo menos 5 (cinco) itens dos seguintes serviços: alvenaria, impermeabilizações, esquadrias metálicas, esquadrias de madeira, cobertura, instalações elétricas, instalações hidráulicas, forros, revestimentos, pisos, pintura, muro de fecho, paisagismo e recuperação estrutural.

**A2** -Execução ou Manutenção de Para-raios, em nome do Engenheiro Eletricista, sendo que, em caso de manutenção, deverá contemplar no mínimo a execução dos seguintes serviços: troca de captor, troca de haste, troca de cordoalha, troca de isoladores, troca de sistema de aterramento.

**A3** -Execução de tratamento de concreto, em nome do Engenheiro Civil/Arquiteto, que contemplem no mínimo a execução dos seguintes serviços: escarificação manual ou delimitação de área de reparo, lixamento de armadura, escovamento manual, proteção de armaduras e reparos de superfície com argamassa polimérica.

**A4** -Execução de tratamento de estrutura metálica, em nome do Engenheiro Civil/Arquiteto, e no caso de recuperação, deverá contemplar no mínimo a execução dos seguintes serviços: lixamento, soldas e fundo anti-oxidante.

**A5** -Execução ou Manutenção de cabine primária em nome do Engenheiro Eletricista, sendo que em caso de manutenção deverá contemplar os seguintes serviços: troca de relés, troca de óleo isolante, troca de disjuntor e troca de fusíveis.

**B** -Comprovação de possuir em nome da empresa licitante, atestado(s) emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado e que comprove(m) a execução dos serviços de maior relevância técnica ou valores significativos, conforme a seguir definidos.

**B1** -Execução de serviços de manutenção, conservação, reformas ou pequenos serviços de engenharia, compatíveis com os do objeto desta licitação, simultaneamente, conforme quantitativos constantes do Anexo XI, que contemplem no mínimo a execução de pelo menos 5 (cinco) itens dos seguintes serviços: alvenaria, impermeabilizações, esquadrias metálicas, esquadrias de madeira, cobertura, instalações hidráulicas, instalações elétricas, forros, revestimentos, pisos, pintura, muro de fecho, paisagismo e recuperação estrutural.

**B2** -Execução ou Manutenção de pára-raio, sendo que em caso de manutenção deverá contemplar os seguintes serviços: troca de captor, troca de haste, troca de cordoalha, troca de isoladores, troca de sistema de aterramento.

**B3** -Execução de tratamento de concreto, que contemple no mínimo a execução dos seguintes serviços: escarificação manual ou delimitação de área de reparo, lixamento de armadura, escovamento manual, proteção de armaduras e reparos de superfície com argamassa polimérica.

**B4** -Execução de tratamento de estrutura metálica, e no caso de recuperação deverá contemplar no mínimo a execução dos seguintes serviços: lixamento, soldas e fundo anti-oxidante.

**B5** -Execução ou Manutenção de cabine primária, sendo que em caso de manutenção deverá contemplar os seguintes serviços: troca de relés, troca de óleo isolante, troca de disjuntor e troca de fusíveis.

6.2.1.2 Os atestados comprobatórios de desempenho de que trata este item, caso não tenham sido emitidos pela FDE, deverão ser acompanhados de certidão expedida pela entidade profissional competente.”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**1.3** Ante a existência de indícios de restrição indevida à competitividade, a suspensão do certame foi decretada e a medida liminar **referendada** por este E. Plenário.

Naquela oportunidade, além do apontado pela Representante, foi determinado que a Fundação justificasse as seguintes questões:

- ✓ A previsão de reajuste dos preços registrados<sup>2</sup>;
- ✓ A ausência de orçamento estimado;
- ✓ A composição dos Lotes por diversas unidades escolares nos mais distintos Municípios<sup>3</sup>;
- ✓ A equipe técnica mínima exigida<sup>4</sup>, em razão da extensão do objeto licitado;
- ✓ A aparente permissão de execução dos serviços registrados por mais de uma detentora<sup>5</sup>;

<sup>2</sup> "ANEXO - II  
MINUTA ATA DO REGISTRO DE PREÇOS Nº 10/00001/15/01  
(...)  
CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DO REAJUSTE DE PREÇOS

11.1. Os preços registrados serão reajustados anualmente, mediante a aplicação da seguinte fórmula paramétrica:

$$R = PO [(I) - 1]$$

IO

onde:

R = Valor do reajuste

Po = Parcela a ser reajustada

I = Índice de Preços de Obras Públicas - Índice de Preços de Edificações – Escolas, (Com Desoneração), elaborado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE, referente ao mês da execução dos serviços.

Io = Índice de Preços de Obras Públicas - Índice de Preços de Edificações – Escolas, (Com Desoneração), elaborado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE, referente ao mês da data base do orçamento FDE (anexo V), constante do Edital.

11.2. A periodicidade anual será contada a partir da data base do orçamento a que se refere a Proposta da DETENTORA, ou seja, da data base das Orçamentos FDE e Relação de Serviços – Anexo V."

<sup>3</sup> ANEXO X  
RELAÇÃO DE LOTES E QUANTIDADES DE PRÉDIOS ESCOLARES E ADMINISTRATIVOS  
INTERIOR

LOTE	REGIÃO				Nº PRÉDIOS
1	Santos	Caraguatatuba			119
2	São José do Rio Preto	José Bonifácio	Penápolis		100
3	Adamantina	Andradina	Jales		94
4	Araçatuba	Birigui	Fernandópolis	Votuporanga	83

<sup>4</sup> "ANEXO - VI  
MEMORIAL DESCRITIVO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE ESCOLAS  
(...)

1.3 - Pequenos reparos de manutenção nos prédios administrativos e escolares da diretoria de ensino com atendimento móvel realizado através de um veículo e com uma equipe com no mínimo de 1 (um) pedreiro/1 (um) marceneiro/1 (um) encanador/1 (um) eletricista;"



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



- ✓ A exigência de disponibilização de veículo<sup>6</sup>, a ser locado mensalmente<sup>7</sup>, em registro de preços;
- ✓ A ausência de estimativas de quantitativos de serviços e materiais necessários para a execução das atividades;
- ✓ A falta de indicação de quais são os valores estimados de cada Lote e de como foi efetuado o cálculo para as correspondentes exigências de patrimônio líquido mínimo<sup>8</sup>;
- ✓ A requisição de “atestados” como prova da qualificação técnico-profissional<sup>9</sup>; e

<sup>5</sup> 8.2. A(s) licitante(s) convocada(s) deverá(ão) assinar o(s) Registro(s) de Preços dentro do prazo de 05 (cinco) dias úteis, a partir do comunicado a ser expedido pela Supervisão de Licitações – SLI, observado o disposto no Capítulo VII das Condições Gerais e as seguintes disposições:

8.2.1. Observada a ordem crescente de classificação por Lote, conforme anexo X, serão convocados para firmar o Registro de Preços, além do proponente vencedor do lote, os demais proponentes habilitados que concordarem em executar os serviços ao preço do primeiro colocado.

8.2.1.1. Cada licitante somente poderá ser primeira DETENTORA do Registro de Preços de, no máximo, 1 (um) Lote.

8.2.1.1.1. A empresa poderá ser segunda ou terceira DETENTORA em quantos lotes for habilitada, pois a restrição constante no item 8.2.1.1 restringe-se apenas à primeira DETENTORA.

8.2.1.2. A eventual convocação de uma determinada DETENTORA, que não a primeira daquele lote, para assinar Ordens de Serviço, deverá, porém, respeitar as condições de habilitação, a ordem de classificação e o disposto no subitem 9.1.

(...)

9.1. Os executores dos serviços incluídos na ata de registro de preços estarão obrigados a celebrar as Ordens de Serviço que dela poderão advir, até o limite mensal estabelecido conforme Relação de Lotes e Quantidades de Prédios Escolares e Administrativos - Anexo X, observadas as condições estabelecidas no ato convocatório, nos respectivos anexos e na própria Ata. Acima dessas quantidades, somente serão emitidas Ordens de Serviços com a concordância expressa das detentoras do Registro de Preços.” (grifei)

<sup>6</sup> “8.1.23. Disponibilizar, no prazo de 15 (quinze) dias úteis a contar da assinatura da Ata de Registro de Preços, um veículo (Unidade Móvel) por Diretoria de Ensino descrito no item 16.06.83 da Listagem de Serviços e no item 1.3 do Anexo VI Memorial Descritivo de Serviços de Manutenção de Escolas – Anexo VI.”

<sup>7</sup> ORÇAMENTO FDE E RELAÇÃO DE SERVIÇOS  
LS: 137,36% - BDI: 25,90% - DATA BASE 04/2015

Serviços	UN	Descrição	Quant	Valor unitário	Valor Total
16.06.083	UN	LOCAÇÃO MENSAL DE VEICULO COMERCIAL LEVE CLASSE S2 (PERUAS) C/CONDUT E COMBUST USO EXCLUS UNID.MÓVEL	1	8.053,16	8.053,16

<sup>8</sup> **ANEXO XI**  
**QUANTITATIVOS PARA ATESTADOS E VALORES DE PATRIMÔNIO LÍQUIDO PARA PARTICIPAÇÃO POR**  
**LOTE**  
**INTERIOR**

LOTE	REGIÃO				Nº PRÉDIOS	QUANTITATIVO PARA ATESTADO	PATRIMÔNIO LÍQUIDO
1	Santos	Caraguatatuba			119	34	R\$ 2.050.000,00
2	São José do Rio Preto	José Bonifácio	Penápolis		100	30	R\$ 2.050.000,00
3	Adamantina	Andradina	Jales		94	30	R\$ 1.650.000,00
4	Araçatuba	Birigui	Fernandópolis	Votuporanga	83	30	R\$ 1.450.000,00



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



- ✓ A vedação de participação de empresas impedidas de licitar e contratar com a Administração direta e indireta<sup>10</sup>.

**1.4** Notificada, a Administração defendeu que a alínea A1 do item 6.2.1.1, ao arrolar os serviços qualificados como manutenção, conservação, reformas ou serviços de engenharia, embora tenha descrito 14 (catorze) atividades, presentes na planilha de serviços, teria facultado às licitantes comprovarem experiência na execução de apenas 05 (cinco) delas.

O mesmo raciocínio estaria previsto nas alíneas A2 a A5 em que, dentre os tipos de serviços descritos em cada item, teriam sido selecionados para comprovação apenas aqueles de maior demanda de *expertise*.

Em relação à qualificação técnica-operacional, apontou que, por simetria, a alínea B do subitem 6.2.1.1 teria mantido a *“exigência de experiência apenas nas atividades mais relevantes de cada especialidade envolvida no objeto licitado, com a diferença de que, em observância ao enunciado da Súmula nº 24 desta E. Corte de Contas, estabeleceu-se quantitativos mínimos de performance”*.

Expôs que teria sido respeitado o enquadramento do lote em cada faixa, sem ultrapassar os 60% em relação à estimativa mensal de intervenções.

Igualmente contradisse a afirmação da Representada de que o edital requereria a comprovação de qualificação técnica dos licitantes por meio de atestado único. Explicou que *“empresas que realizam pequenos serviços de engenharia têm, como regra de seu cotidiano, mobilizar-se para a execução simultânea de vários contratos de pequeno porte. Assim, o que lhe confere expertise é, justamente, ser capaz de mobilizar uma logística tal que lhe permita executar e gerenciar estes vários contratos ao mesmo tempo”*.

Assim, a dificuldade do objeto não corresponderia à especialidade técnica dos serviços, *“mas à capacidade gerencial de manter*

<sup>9</sup> Vide nota 01.

<sup>10</sup> 2.4. Serão vedados o registro, a participação em licitações e a contratação de empresas:  
(...)  
III. impedidas de licitar e contratar com a Administração direta ou indireta;”





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



*mobilizadas várias equipes ao mesmo tempo, responsáveis cada uma delas por empreender pequenos serviços”.*

No que tange ao modelo de contratação pretendida, disse que não seria novidade na praxe administrativa da FDE para equacionar a demanda pela realização de pequenos reparos de manutenção nos prédios escolares que, dada sua intensa utilização por centenas de alunos e professores, sofreriam desgaste contínuo ao longo de um ano letivo.

Mencionada prática estaria vigente desde 2008 e já teria sido apreciada por este Tribunal em 2007, nos autos do TC-40620/026/07 e em 2010 nos TC's 20898/026/10 e 21101/026/10.

A Fundação seria responsável pela conservação de mais de 5.000 (cinco mil) unidades escolares, que demandaria instrumentos aptos a executar tarefas sem complexidade, padronizados, passíveis de descrição em um memorial.

Arrazoou que a reunião de 396 (trezentas e noventa e seis) unidades escolares, em 04 (quatro) lotes, objetivaria incrementar a competitividade e preservar a economia de escala.

Argumentou que a fragmentação em número excessivo de lotes prejudicaria a gestão dos contratos e que ajustes muito pequenos não atingiriam escala de faturamento.

Alegou que, mantida a média de 100 (cem) escolas, circunscritas em Diretorias de Ensino Contíguas e constituintes de cada lote, seriam necessárias cerca de 50 (cinquenta) Atas de Registro de Preços em todo o Estado.

Quanto aos quantitativos dos serviços, informou que a experiência acumulada pela Fundação desde 2007 permitiria a ela quantificar a média de intervenções por lotes integrantes da licitação, conforme Anexo X.

Explicitou que, a partir de tais dados, *“estimou-se, então, que ocorrem intervenções simultâneas em quantidade equivalente a até 60% dos prédios vinculados a cada região/lote. Com isso, chegou-se ao quantitativo de intervenções por lote calculado a partir do número de prédios disposto no Anexo X do Edital”.*

Acrescentou, ainda, que *“com base nas médias históricas, apurou-se: (i) cada intervenção tem um orçamento médio de R\$ 73.000,00; (ii) em média, são emitidas Ordens de Serviços para execução simultânea de serviços em até 60% das unidades escolares integrantes de*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



*cada Lote; (iii) as intervenções duram, em média, 90 dias; (iv) o que perfaz uma quantidade de 04 rodadas de intervenções no prazo de vigência da ata (12 meses)”.*

Arrazouo que o critério para as licitantes formularem suas propostas não pode se dar a partir da fixação de quantitativos para cada item de serviço da planilha, razão pela qual teria sido considerado o *“valor médio de cada intervenção conjugado com o número médio de intervenções simultâneas conjugado com o número de rodadas de intervenções”*.

Aduziu que o que caracterizaria o sistema de registro de preços seria a prévia aferição de preços de unidades de serviços, as quais seriam em seus quantitativos reais solicitados pela Administração, de acordo com sua necessidade, pois se trata de *“bens/serviços de utilização previsível, mas de prévia quantificação incerta”*.

Apontou que *“as variações quantitativas de demanda entre os diversos prédios escolares se compensam na média, permitindo a execução racional da Ata de Registro de Preços, bem como conferindo racionalidade à formulação de propostas pelas potenciais empresas interessadas”*.

Alegou que não haveria necessidade de se prever os quantitativos mínimos, pois o artigo 15 da Lei federal nº 8.666/93 e o Decreto estadual nº 47.945/03 teriam estabelecido que a *“existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir”*.

Quanto ao item 5.3.3, disse que *“o VALOR TOTAL da Proposta não gera, por si, para o proponente que se sagrar vencedor do certame qualquer direito a remuneração, pois esta será aferida mediante o cálculo do quantitativo de cada item de serviço determinada em Ordem de Serviço e **efetivamente executado e medido** multiplicado pelo preço unitário proposto para aquele mesmo item de serviço”*.

Em relação ao valor requerido como patrimônio líquido mínimo, entendeu que as explicações acerca dos quantitativos de serviços estimados para execução ao longo da vigência da Ata de Registro de Preços teria esclarecido tal questão.

No que concerne ao item 8.2.1, que previu a possibilidade de se convocar outros proponentes, além do vencedor do lote, anotou tratar-se de aplicação do artigo 11, *caput*, do Decreto estadual nº 47.945/03.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Atinente à disponibilização de veículo por diretoria de ensino, argumentou que seria este um dos itens de serviços a ser contratado, eis que para *“pequenos reparos de manutenção, há a necessidade de que a Contratada disponha de uma Unidade Móvel (veículo) de pronto atendimento, dotada de equipe qualificada, tendo o instrumento convocatório delimitado o raio de circulação desta Unidade Móvel à circunscrição de cada Diretoria de Ensino, a fim de que possa atender a situações caracterizadas por urgência e emergência”*.

Pretextou, acerca da previsão de reajuste de preços, que, *“se uma Ordem de Serviço emitida pouco antes do final do prazo de 12 meses de vigência da Ata de Registro de Preços pode encerrar a execução do serviço por período- breve que seja (por exemplo, 30 dias; mas, em média, 90 dias) - superior a este prazo e, uma vez executado o serviço após a anualidade contada a partir da data base constante na proposta da licitante vencedora do certame, é devida a incidência de reajuste contratual”*.

Nesse aspecto, alegou que este seria um corolário da distinção jurídica entre a Ata de Registro de Preços, que se constituiria em um pré-contrato, e a Ordem de serviço dela decorrente, que seria o contrato em si. Destarte, a seu ver, *“a diferenciação da natureza jurídica entre a Ata de Registro de Preços (pré-contrato) e a Ordem de Serviço (contrato) é relevante, porque esclarece a razão da primeira ter um prazo de vigência de um ano, enquanto que o Contrato vincula as partes, in casu, pelo tempo da prestação dos serviços”*.

Defendeu, ainda, que *“a data base das propostas é o mês de abril/2015 (dentro do prazo de validade de 06 meses autorizado pela r. Jurisprudência desta E. Corte de Contas para utilização de orçamentos)”*, o que significaria *“que as Ordens de Serviço emitidas a partir de abril de 2016 redundarão na execução de serviço após o decurso da anualidade necessária para a incidência da cláusula de reajuste de preço”*.

Quanto à qualificação técnico-profissional, arrazoou que *“o atestado emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado guarda sinonímia com a Certidão de Acervo Técnico- CAT expedida pelo CREA seja no seu conteúdo, seja no seu efeito probante da execução de serviços de engenharia, consoante determina a Resolução CONFEA nº 1.025, de 30 de outubro de 2009”*, pela qual a *“CAT à qual o atestado está vinculado é o documento que comprova o registro do atestado no CREA”*.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Alegou que a requisição de CAT afrontaria ao enunciado da Súmula nº 28, pois *“a Resolução CONFEA nº 1.025/09, em seu art. 54, impede a emissão de CAT para profissional em débito com a sua anuidade”*.

Em relação à participação de empresas penalizadas, informou que *“a FDE firmou entendimento de que, se determinada empresa encontra-se em cumprimento de penalidade de suspensão do direito de licitar, isto significa que a mesma empresa não cumpriu de forma correta obrigação avençada perante o Poder Público, devendo ser proibida de prestar serviços à Administração Pública”*.

Por fim, quanto à equipe técnica mínima requerida, aduziu tratar-se *“de profissionais de nível técnico elementar (escolaridade inferior à graduação universitária), sem os quais não há como serem executados serviços de manutenção predial, por simples que sejam”*.

**1.5** A **Assessoria Técnico-Jurídica** obtemperou que os questionamentos aduzidos na decisão liminar denotariam a impossibilidade de adoção do sistema de registro de preços para o objeto posto em disputa.

Anotou que *“a dimensão dos serviços a serem executados considerando o número de unidades listadas – 396 prédios escolares e administrativos – divididos em apenas 4 lotes que cobrem todo o Estado de São Paulo impede a elaboração de orçamentos, sendo inaceitáveis as justificativas apresentadas, principalmente por envolver reforma de prédios, serviços que escapam a descrição de serviços de engenharia de pequena monta, por demandar elaboração de projetos e responsabilidade profissional”*.

Igualmente entendeu que o procedimento adotado contrariaria a determinação legal de divisão do objeto em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis.

Ponderou que no edital também não teria previsão acerca das vantagens e garantias concedidas pela Lei nº 123/06, especialmente no que tange àquelas previstas nos artigos 47 e 48.

Observou, outrossim, que *“o valor a ser considerado na proposta comercial se limita a soma aritmética dos valores unitários de mais de 2000 itens, sem qualquer ponderação ou previsão de quantitativos, o que possibilita o chamado “jogo de planilha”, sendo que o*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



*valor estimado para cada lote, segundo consta da defesa, se baseia unicamente na experiência, atribuindo-se o valor médio de R\$ 73.000,00 para cada intervenção, sem apresentar qualquer estudo ou critério objetivo para o estabelecimento do valor”.*

Propôs, assim, nova notificação à Administração para que se manifestasse a respeito de tais questionamentos.

**1.6 A Chefia de ATJ e o Ministério Público de Contas** acompanharam a propositura de novo acionamento da Fundação.

**1.7** Notificada, a **FDE** mais uma vez expôs que a adoção do sistema de registro de preços, dividido em lotes, para a execução de pequenos serviços de manutenção e conservação predial, seria uma experiência que remontaria a 2008, desde então empreendida com sucesso.

Aduziu que teria tomado o cuidado em selecionar serviços passíveis de contratação pelo SRP, excluindo quaisquer das atividades da Tabela de Serviços da Fundação que pudessem demandar a elaboração de projetos.

Justificou que o uso de descrição sucinta do objeto licitado, aliado aos 1.990 itens, não deveria intimidar a análise técnica dos serviços, ressaltando que *“a menção a reforma foi utilizada porque, toda vez que ocorre intervenção num prédio e não se trata de obra nova, tem-se que os serviços realizados são reforma”*, o que não denotaria complexidade.

Ilustraria essa afirmação o fato de a Tabela de Serviços Unitários da FDE compreender 3.260 itens e o Anexo V do presente Edital apenas 1.990.

Mencionou que cada um dos serviços arrolados no objeto licitado apresentaria *“uma descrição qualitativa e quantitativa, nos Cadernos de Encargos da Fundação, de todos os insumos que o constitui, de forma a equipará-lo a um bem de prateleira, inteiramente apresentado e passível de apuração de seu custo apenas com base nesta descrição apresentada”*.

Expôs, ainda, que os serviços estariam descritos minuciosamente nos Manuais Técnicos da FDE - que integram o instrumento convocatório, assim como na futura Ata de Registro de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Preços, no Anexo V - Orçamento e Relação de Serviço e no Anexo VI-Memorial Descritivo de Serviços.

Aduziu que o Anexo V revelaria *“o perfeito caráter de intervenção acessória em prédios existentes e operantes, razão pela qual tais serviços são descritos como recuperação, manutenção, conservação e pequenas reformas”*.

Declarou que o modelo adotado estaria amparado pela majoritária jurisprudência desta Corte, estando os julgados citados pela ATJ descontextualizados.

Em relação à divisão do objeto em lotes, esclareceu que os 04 (quatro) lotes abrangeriam apenas 04 (quatro) regiões administrativas de um total de 40 (quarenta).

Obtemperou que, com a divisão em lotes, pretendeu *“prestigar polos aparentemente antagônicos, mas ambos contemplados na legislação de regência: (i) de um lado, a divisão do objeto, com vistas ao incremento de competitividade; e, de outro (ii) a preservação da economia de escala - especialmente pelo aproveitamento dos ganhos decorrentes da otimização de logística - combinada com o estabelecimento de instrumentos de gestão das quatro futuras Atas de Registro de Preços, que não sobreonerassem os recursos técnicos e de pessoal da Administração Pública”*.

Expôs que, tratando-se de pequenos serviços de engenharia, as possibilidades de divisão seriam quase infinitas, pois *“mesmo numa única unidade escolar, uma intervenção de manutenção poderia ser dividida em serviços de elétrica, de hidráulica, de alvenaria etc”*.

Mais uma vez, asseverou que *“quanto maior o número de lotes, maior o quantitativo de pessoal necessário à interlocução com o particular contratado; mais complexos e mais onerosos são os recursos de tecnologia da informação indispensáveis ao estabelecimento de rotinas de controle de procedimentos de fiscalização e gerenciamento financeiro”*.

Sublinhou que a divisão do objeto licitado não poderia trazer nem prejuízo à competitividade nem perda de economia de escala, assim como que *“idênticos serviços em lotes multitudinários se prestaria, simplesmente, a afastar do certame o interesse de empresas competitivas”*.

Em relação aos quantitativos, esclareceu que *“a partir da tabulação do histórico das medições dos serviços realizados com*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



*supedâneo nas anteriores Atas de Registro de Preços destinadas à contratação dos mesmos serviços de manutenção, conservação e pequenas reformas, a FDE estabeleceu o COEFICIENTE de participação de cada item de serviço na formação do preço global a ser apresentado pelas Licitantes”.*

Nesse sentido, ponderou que não haveria jogo de planilhas, pois o presente certame teria disposto que os preços do orçamento estimativo da licitação constituem preços máximos.

Por fim, acerca da Lei Complementar nº 123/06, defendeu que, tendo em vista os valores dos lotes licitados, *“não há como se indagar da estipulação de reserva de mercado para microempresas e empresas de pequeno porte, sob pena de comprometer-se toda a modelagem institucional conferida ao certame”.*

**1.8** Instada novamente a se manifestar, a **Assessoria Técnico-Jurídica** propôs a anulação do certame, em razão da existência de vício insanável.

Salientou que as razões apresentadas pela Administração não condizem com o que se denota do descritivo dos serviços.

Explicou que, *“apesar de parte significativa realmente se relacionar a serviços que possam ser qualificados como “simples”, assim entendidos os de baixo custo, rotineiros, de natureza imprevisível e necessidade imediata, tais como pequenos e repentinos reparos elétricos e hidráulicos, retoques de pintura e alvenaria, pequenos serviços de marcenaria, dentre outros, como consagrado pelo entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas, constam daquele Memorial outros que não se enquadram nesta descrição”.*

Nesse sentido, acrescentou que *“não se pode considerar como serviços em infraestrutura e superestrutura e instalação ou substituição de sistemas de para-raios como serviços comuns ou simples, visto que demandam a elaboração de projeto de engenharia e acarretam responsabilidade técnica, tanto que para fins de qualificação técnica exige-se experiência em “recuperação estrutural” e Execução ou Manutenção de Para-raios, bem como a disponibilização de engenheiro civil e eletricista como responsáveis técnicos”.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Destarte, entendeu que a inclusão de tais serviços extrapolaria o conceito de serviços comuns, não se coadunando com o sistema de registro de preços.

Ademais, obtemperou que *“a legislação pátria apenas admite a possibilidade do Sistema de Registro de Preços para contratação de serviços, no âmbito da modalidade Pregão e não em sede de Concorrência como na espécie”*.

**1.9** A **Procuradoria da Fazenda do Estado** posicionou-se pela procedência da matéria, ressaltando que *“sistema de registro de preços é incompatível para a contratação de serviços de engenharia mais elaborados, como os que prevê o edital de concorrência ora em exame”*.

**1.10** O **Ministério Público de Contas** acompanhou o entendimento exarado pela ATJ e PFE, pronunciando-se pela necessidade de anulação do certame.

**1.11** No mesmo sentido foi o posicionamento da **Secretaria-Diretoria Geral**, que salientou que *“ao contrário do que pretende a FDE, as especificações contidas no Anexo VI – Memorial Descritivo evidenciam uma série de atividades, que envolvem manutenção, recuperação, reforma e reparos variados, e, também, alvenaria, madeiras, elementos metálicos, coberturas, instalações hidráulicas, elétricas, serviços relacionados à redes de água e esgoto, infraestrutura e superestrutura, os quais, inclusive, demandam projetos de engenharia”*.

Esse entendimento, a seu ver, estaria reforçado pela exigência de *“comprovação de experiência anterior em itens como ‘recuperação estrutural’ e ‘troca de sistema de aterramento’, além de obrigações como elaboração e execução de ‘Projeto Elétrico Provisório, por intermédio de profissional legalmente habilitado e em conformidade com a NR 10 e NBR 541<sup>11</sup>”, que não seriam “razoáveis, tampouco seriam necessários caso o objeto colocado em disputa abarcasse, apenas, “pequenos reparos” e serviços de pequena monta, estes sim, passíveis de terem seus preços registrados para fornecimento futuro”*.

Além disso, pontuou que o edital evidenciaria orçamento estimado (Anexo V) correspondente a R\$ 3.060.917,16.

<sup>11</sup> Conforme disposto no item 8.1.28 da Cláusula Oitava da Minuta da Ata de Registro de Preços





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



É o relatório.

## **2. VOTO**

**2.1** Pretende a FDE - Fundação para o Desenvolvimento da Educação o registro de preços para a execução de serviços de manutenção, conservação, reformas e pequenos serviços de engenharia nos prédios administrativos e escolares vinculados à ela e à rede pública de ensino do Estado de São Paulo, com fornecimento de materiais e mão de obra.

No entanto, há aspectos que não permitem a continuidade do certame na configuração pretendida pela Administração.

**2.2** Na esteira das manifestações dos órgãos técnicos, do MPC e da PFE, considero que o edital apresenta vício insanável relativo à adoção do sistema de registro de preços para o objeto em disputa.

De início, relevante mencionar que nos termos do artigo 15, inciso II, da Lei federal nº 8.666/93, *“as compras, sempre que possível, deverão (...) ser processadas através do sistema de registro de preços”*.

Inobstante aquela norma tenha restringido a aplicação do SRP às compras, a interpretação extensiva desse dispositivo possibilitou sua aplicação a serviços, tendo o artigo 11 da Lei do Pregão cuidado de admitir expressamente essa hipótese para os denominados “serviços comuns”.

Esta Corte tem admitido a utilização do Registro de Preços para serviços de engenharia, desde que se refiram a ajustes de “pequena monta”, singelos, rotineiros, que objetivem “pequenos reparos”, tais como os serviços de “tapa-buracos”.

Todavia, apesar do esforço da Fundação em demonstrar a presença de tais características no presente certame, não é o que se observa.

O item 8 do Anexo II – Minuta da Ata de Registro de Preços estabeleceu as obrigações da contratada, dentre as quais destaco:

*8.1.28. Elaborar e executar, quando houver necessidade para a execução dos serviços, se definido pela FDE, Projeto Elétrico Provisório, por intermédio de profissional(is) legalmente habilitado(s) e em conformidade com a NR 10 e NBR 5410.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



8.1.32. *Para obras a serem submetidas a processo de certificação ambiental, além de executar a obra em conformidade ao conteúdo das peças gráficas do projeto, consultar e atender o conjunto dos documentos elaborados e dos termos de compromisso estabelecidos por ocasião da certificação ambiental do projeto, a serem fornecidos pela FDE.*

8.1.33. *Contratar Consultoria em Sustentabilidade incluindo os serviços profissionais de assistência à execução da obra, visando ao cumprimento dos compromissos assumidos pelo projeto certificado.*

8.1.34 . *Contratar os serviços de Auditoria junto ao órgão certificador.*

8.1.35. *Obter ou Renovar o AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) quando solicitado na O.S. (Ordem de Serviço).*

Mostra-se relevante, ainda, sublinhar alguns dos serviços discriminados no Anexo VI - Memorial Descritivo:

**1) Informações Preliminares**

(...)

**2) Informações Gerais**

**2.1 - Descrição dos serviços**

**2.1.1 -Infra Estrutura**

*Os possíveis serviços de infraestrutura que poderão vir a causar o comprometimento da estabilidade do prédio serão os especificados nos respectivos orçamentos;*

**2.1.2 - Super Estrutura**

*Análoga ao item anterior;*

(...)

**2.1.8 - Instalações Elétricas**

(...)

*Sistema de pára-raios: substituir, quando existir, o sistema de pára-raios radioativos, por sistema tipo Franklin ou sistema Gaiola de Faraday (...)"*

Assim, não é possível admitir como “simples” serviços que envolvam infraestrutura e superestrutura, bem assim aqueles relacionados a “obras a serem submetidas a processo de certificação ambiental”.

Nesse mesmo sentido, fogem do mencionado conceito as atividades de elaboração de Projeto Elétrico Provisório, contratação de Consultoria em Sustentabilidade e serviços de Auditoria junto ao órgão certificador, bem assim a obtenção ou renovação do AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Ademais, como observado pela SDG, foi requerida a comprovação de experiência anterior em itens como recuperação estrutural e troca de sistema de aterramento, que não seriam *“razoáveis, tampouco seriam necessários caso o objeto colocado em disputa abarcasse, apenas, “pequenos reparos” e serviços de pequena monta, estes sim, passíveis de terem seus preços registrados para fornecimento futuro”*.

Aliás, situações similares já foram desaprovadas por esta Corte, a exemplo do decidido em sessão plenária de 16-04-2014, nos autos do TC-4096.989.13-2, Relator Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO:

*“No mérito, a instrução processual revelou a existência de relevante questão, com caráter de prejudicialidade em relação à análise da impugnação ofertada pela representante em face do ato convocatório. Trata-se do exame da compatibilidade do objeto com o sistema de registro de preços.*

*Pretende a Municipalidade registrar preços objetivando a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços técnicos profissionais de manutenção, conservação, reforma e pequenos serviços de engenharia nas unidades escolares e nos prédios públicos municipais, com o fornecimento de mão de obra e material.*

*A adjudicação do objeto seria declarada em favor da empresa que oferecesse a maior porcentagem de desconto sobre os valores divulgados na tabela da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, consoante se extrai do subitem “6.2” do edital.*

*De acordo com as disposições do Memorial Descritivo que compõe o Anexo XIII do edital, o escopo da contratação inclui serviços de infraestrutura e superestrutura, a serem especificados em orçamentos, alvenarias, elementos de madeira, metálicos e cobertura, reparos e manutenção de instalações hidráulicas e elétricas, revisões e reparos em forros, revestimentos, pisos, vidros, serviços de impermeabilização e pintura, dentre outros.*

*Ademais, verifico que a Planilha Relação de Serviços e Materiais da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE compõe o Anexo I do edital, contemplando estimativa de preços para nada menos que 2.323 itens que constituem unidades de materiais e intervenções de obras e reformas de engenharia, prevendo inclusive que sejam elaborados orçamentos dos serviços que serão executados.*

*A análise empreendida pela D. SDG identificou nas unidades que integram o orçamento serviços que demandam projetos de engenharia,*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



*corroborada pela constatação de imprevisão das intervenções que se pretende executar em cada prédio.*

*Não vislumbro razões para divergir da conclusão tomada pela Secretaria Diretoria-Geral, à qual igualmente aderiu o D. Ministério Público de Contas.*

*Os requisitos de qualificação técnica dispostos nos subitens “7.1.3.3” e “7.1.3.4” edital não deixam dúvidas em relação à complexidade e à elevada dimensão do projeto almejado pela Municipalidade, pois são exigidos atestados de serviços de manutenção, conservação, reformas ou pequenos serviços de engenharia, expedido em nome do Engenheiro Civil ou Arquiteto, que contemplem serviços de alvenaria, impermeabilizantes, esquadrias metálicas, esquadrias de madeira, cobertura, instalações elétricas, instalações hidráulicas, forros, revestimentos, pisos, pintura, muro de fecho, paisagismo e recuperação estrutural.*

*Também é exigida a apresentação de atestado de execução ou manutenção de para-raios, expedido em nome de engenheiro eletricista, sendo que, em caso de manutenção, deverá contemplar a execução dos serviços de troca de captor, troca de haste, troca de cordoalha, troca de isoladores e troca de sistema de aterramento.*

*O próprio memorial descritivo estabelece que os serviços relacionados constituem genericamente etapas de uma reforma, para os quais requer ainda a observância das disposições contidas nos orçamentos e nos Manuais de Serviços e de Componentes da FDE.*

*A matéria é semelhante à analisada por este Plenário na sessão de 04/11/2013, quando do julgamento da representação objeto do processo TC-2821.989.13-4, de relatoria do eminente Conselheiro Renato Martins Costa(...)*

*A extrapolação das condições para a adoção do sistema de registro de preços foi igualmente reconhecida pelo Plenário deste E. Tribunal na sessão de 21/11/2012, quando da apreciação das representações articuladas nos autos dos TCs-1130/989/12-2 e TC-1136/989/12-6, de minha relatoria (...)*

*Sem a necessidade de maiores reflexões sobre a matéria, resta evidente a semelhança do caso em apreço com os precedentes citados, não cabendo outro direcionamento a este voto que não seja o reconhecimento da inaplicabilidade do sistema de registro de preços para o objeto posto em disputa, mormente em face do vulto e complexidade das intervenções nas diversas unidades escolares e demais prédios públicos municipais.*

*Nesta conformidade, diante da ilegalidade representada pela adoção do sistema de registro de preços, não cabe determinar outra medida*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



senão a **anulação do certame**, com fundamento no disposto no art. 49 da Lei 8.666/93”.

Ademais, de se destacar que o SRP é um procedimento em que há a seleção da proposta mais vantajosa, visando à contratação eventual e futura de bens ou serviços, conforme a conveniência da Administração. Deste modo, a eventualidade do fornecimento e a imprevisibilidade da demanda permeiam suas características essenciais.

Embora a imprevisibilidade da demanda possa até estar presente na execução da manutenção das escolas, há disposições editalícias que descaracterizam a necessária eventualidade.

Refiro-me, primeiramente, ao item 8.1.23 do Anexo II, que impõe à contratada a disponibilização de um veículo, “*Diretoria de Ensino descrito no item 16.06.83 da Listagem de Serviços e no item 1.3 do Anexo VI Memorial Descritivo de Serviços de Manutenção de Escolas -Anexo VI*”.

Observo, sobre esse quesito, que o Anexo V, que trata do “Orçamento FDE e Relação de Serviços”, dentre o extenso rol de atividades e produtos enumerados, previu a mencionada locação mensal de veículo (16.06.083).

Destarte, resta evidente que o objeto, além de abranger mais do que simples reparos, compreende uma atividade contínua da futura contratada, em razão do que julgo inaplicável o Sistema de Registro de Preços à espécie, apresentando o certame vício de origem que torna imperiosa sua reformulação.

**2.3** Ainda assim, considero oportuno discorrer acerca das demais impugnações, de forma a evitar sobrevida de irregularidades em eventual novo certame.

A composição dos lotes por diversas unidades escolares também não restou devidamente justificada pela Fundação, isto porque, além do número de prédios previstos – em torno de 100 -, abarcam municípios com distância de quase 300 quilômetros entre si, como é o caso, por exemplo, de Santos/Ubatuba.

Esta situação se agrava quando, considerando-se que o menor lote possui 83 (oitenta e três) prédios, verifica-se que a FDE solicita para a manutenção uma equipe técnica mínima com apenas 1 (um) pedreiro/1 (um) marceneiro/1 (um) encanador/1 (um) eletricista.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Desta forma, considero que, para atendimento ao que preceitua o § 1º do artigo 23 da Lei de Licitações e Contratos e visando à eficácia na execução do objeto, necessário que sejam revistos os lotes ora estabelecidos.

**2.4** Igualmente, observo que o edital carece de informações básicas à quantificação do serviço e adequada elaboração das propostas.

O método aplicado pela FDE para o cálculo do orçamento, que considerou uma média histórica global de gastos por intervenção em cada prédio, se mostra obscuro, já que não permite averiguar, por exemplo, quais as intervenções mais frequentes a serem empreendidas em cada unidade e qual a extensão e frequência de cada uma delas.

A despeito das razões apresentadas, pertinentes são os apontamentos da Assessoria Técnico-Jurídica, no sentido de que o parâmetro adotado pode possibilitar o chamado “jogo de planilhas” durante a execução dos ajustes.

A FDE informou possuir um histórico das intervenções realizadas desde 2007, dos quais acredito devam constar os tipos de reparos efetuados, quantidades, frequência e produtos utilizados, já que esses dados, por óbvio, constaram das medições efetivadas para o pagamento desses serviços.

Desta forma, devem essas informações fazer parte do edital, para que as licitantes tenham a noção dos serviços que deverão executar.

**2.5** De igual forma, inaceitável que o Anexo V, ao apresentar a relação de serviços, não tenha fixado os quantitativos estimados para cada um dos itens ali consignados.

Ainda que não seja adequado o uso do SRP neste caso, julgo oportuno adentrar no mérito dessa questão, para evitar que se repitam equívocos da espécie em certames futuros.

De fato, como arrazoado pela FDE, a existência de preços registrados não vincula a Administração à aquisição do bem ou serviço, todavia, não a exime de um adequado planejamento.

Sobre o assunto, a decisão plenária de 08-10-14, proferida nos autos do TC-2461.989.14-7, de minha relatoria:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



*“Contudo, mais que isso, uma das importantes características do SRP é o fato de não vincular a Administração à aquisição do bem ou serviço registrado em Ata, o que não a desonera de realizar um planejamento adequado, por meio de estudos, para estimar a demanda dos itens a serem adquiridos, em função do seu consumo e utilização prováveis.*

*Dentre as vantagens da utilização do registro de preços, o ganho na economia de escala é uma das mais relevantes, pois garante uma das finalidades do procedimento licitatório, que é a economicidade das aquisições e contratos públicos.*

*Para tanto, é imprescindível que o ato convocatório delimite os quantitativos, proporcionando aos licitantes o conhecimento do real dimensionamento do objeto. Esta estimativa deve ser precedida de estudo sério, de modo a refletir, de maneira aproximada, a real necessidade da Administração, não podendo ser fixada aleatoriamente, sem parâmetros.*

*De se observar que, por vezes, os editais de licitações representam o quantum apurado em seus estudos através de um único valor, considerando uma margem de variação, dentro de um parâmetro de razoabilidade, como no caso destes autos. Noutras, representam o levantamento de sua pretensão mediante a indicação de quantitativos mínimos e máximos, fixando um intervalo, como é a hipótese tratada no TC-2237.989.14-7.*

*Contudo, seja qual for a opção da Administração para representar sua necessidade, deve ser ela fruto de estudos e planejamento escorregiosos, que traduzam, o mais próximo possível, o interesse almejado.*

*E, neste contexto, é que reputo, ao menos neste exame apriorístico, não haver censura a se fazer à escolha da Administração, já que o edital informou, em seu anexo I, as quantidades máximas estimadas de consumo, e não há, nos autos, controvérsia em relação à grandeza dos valores utilizados para essa quantificação”.*

Importante destacar que o Decreto estadual nº 47.945/2003, que regulamenta o Registro de Preços no âmbito da Administração estadual, expressamente estabeleceu no seu artigo 9º, inciso I, que o edital de licitação para o SRP indicará *“a estimativa de quantidades a serem contratadas no prazo de validade do registro”*.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**2.6** Quanto ao patrimônio líquido mínimo requerido, as falhas apontadas no orçamento comprometem sua análise, mostrando-se prejudicada a questão.

**2.7** Ainda que inócua a crítica que recai sobre a previsão de reajuste dos preços registrados, posto que inadequada sua utilização, apenas em caráter didático, cumpre-me ressaltar que a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do decidido nos autos dos TC-382.989.15-0, relatado pelo eminente Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, é no sentido de não ser possível *“o reajuste dos preços registrados em ata, após 12 (doze) meses (item 5.2.8), porquanto a legislação prescreve validade máxima anual (cf. art. 15, §3º, III, da Lei n.º 8.666/93)”*.

Além disso, creio que a justificativa apresentada pela Fundação equivocou-se quanto à aplicação dos reajustes contratuais, ao alegar que após o decurso de um ano e depois da data-base fixada, já seria possível aplicá-lo. Conforme dispõe o inciso XI do artigo 40 da Lei federal nº 8.666/93, o reajuste incidirá *“desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela”*, no entanto, pelo princípio da anualidade, o reajuste só deverá ser aplicado após o decurso de um ano da assinatura do contrato.

**2.8** Quanto à qualificação técnico-operacional, não vislumbro a vedação à somatória de atestados, como aventada pela Representante, no entanto considero que os subitens descem a minúcias acerca do que deve obrigatoriamente constar nos atestados, o que tende a afastar do certame empresas que detenham a expertise necessária, mas não possuam atestados com o nível de detalhamento requerido nas alíneas B1 a B5.

**2.9** Mesma situação se observa nas exigências de qualificação técnico-profissional, com o agravante de que são requeridas experiências em execução de serviços, tais como troca de equipamentos, lixamento, soldas etc, que se constituem em atividades próprias de execução por empresas e não por seu responsável técnico que, via de regra, apenas atua no acompanhamento/fiscalização e supervisão dos serviços.

Patente, ainda, a inadequação da exigência para a comprovação da capacidade técnico-profissional, eis que a jurisprudência



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



desta Corte, consolidada nas Súmulas nºs 23<sup>12</sup> e 24<sup>13</sup>, aponta que a comprovação da qualificação técnico-operacional se fará mediante a apresentação de atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, enquanto a demonstração da capacitação técnico-profissional se aperfeiçoa exclusivamente pela apresentação da Certidão de Acervo Técnico – CAT, documento de caráter personalíssimo.

**2.10** No que tange à abrangência do impedimento de licitar e contratar (item 2.4.III), impende destacar o recente entendimento desta Corte de que, enquanto a declaração de inidoneidade para licitar e contratar, prevista na Lei de Licitações (artigo 87, IV), tem seus efeitos jurídicos estendidos a todos os órgãos da Administração Pública, nos casos de impedimento e suspensão de licitar e contratar com a Administração, decorrente da aplicação das penalidades previstas no artigo 87, III, da Lei nº 8.666/93 e no artigo 7º da Lei nº 10.520/02, a medida repressiva se restringe à esfera do órgão sancionador.

**2.11** À exceção das falhas ora consignadas, entendo que a previsão do item 8.2 e seguintes foi devidamente justificada, alinhando-se com o que dispõe o artigo 11 do Decreto nº 47.945/03.

**2.12** Por fim, no que tange ao aspecto abordado pela ATJ, acerca do estabelecimento dos benefícios previstos nos artigos 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/07, oportuno ressaltar que a Lei Complementar nº 147/14, ao alterar mencionada norma, especificamente o inciso III do artigo 48, restringiu o benefício apenas à “aquisição de bens”, deixando de prever a contratação de serviços.

---

<sup>12</sup> Súmula nº 23 - Em procedimento licitatório, a comprovação da capacidade técnico-profissional, para obras e serviços de engenharia, se aperfeiçoará mediante a apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico), devendo o edital fixar as parcelas de maior relevância, vedada a imposição de quantitativos mínimos ou prazos máximos.

<sup>13</sup> Súmula nº 24 - Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação de qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**2.13** Posto isto, circunscrito estritamente às questões analisadas, considero que o edital apresenta vício insanável referente à adoção do sistema de registro de preços, o que torna imperiosa sua reformulação.

Ainda assim, considero **parcialmente procedentes** as demais impugnações, determinando que a Administração, em eventual novo certame, promova retificações nos termos do corpo do voto.

Deve também promover cuidadosa e ampla revisão de todos os demais itens do ato convocatório relacionados.

A Administração deve atentar, depois, para a devida republicação do edital, nos termos reclamados pelo artigo 21, § 4º, da Lei 8.666/93.

Transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos eletronicamente.

Sala das Sessões, 09 de dezembro de 2015.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**CONSELHEIRO**