



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



14-05-13

SEB

=====

47 TC-000717/008/10

**Representantes:** Priscila Seno Mathias Neto Foresti e João Batista Dias Magalhães – Vereadores da Câmara Municipal de Olímpia.

**Representado:** Prefeitura Municipal de Olímpia.

**Assunto:** Indícios de irregularidades praticadas pelo Executivo Municipal, no Pregão Presencial nº 04/10, para registro de preços, objetivando a pavimentação asfáltica em diversas vias públicas do Município. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Renato Martins Costa e Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga, publicadas no D.O.E. de 19-01-11 e 15-05-12.

**Advogados:** Edilson Cesar de Nadai, João Negrini Neto, Saavedra Sandy Pinto Lizarazu, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo e outros.

=====

48 TC-001253/008/10

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Olímpia.

**Contratada:** Demop Participações Ltda.

**Autoridade Responsável pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação e Autoridade que firmou os Instrumentos:** Eugênio José Zuliani (Prefeito).

**Objeto:** Execução de recapeamento asfáltico em concreto betuminoso usinado a quente em diversas vias do Município (Distrito de Baguaçu), com fornecimento de material e mão de obra.

**Em Julgamento:** Licitação – Pregão Presencial. Ata de Registro de Preços de 22-04-10. Termo de Rerratificação da Ata de Registro de Preços de 08-04-11 (do TC-717/008/10). Contrato celebrado em 19-07-10. Valor – R\$149.999,61. Termo Aditivo de 08-04-11 (do TC-717/008/10). Termo Aditivo e Rerratificação de 08-04-11 (do TC-717/008/10). Termo de Recebimento Provisório celebrado em 23-08-10. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Renato Martins Costa e Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga, publicadas no D.O.E. de 19-01-11 e 15-05-12.

**Advogados:** Edilson Cesar de Nadai, João Negrini Neto, Saavedra Sandy Pinto Lizarazu, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo e outros.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



=====  
49 TC-001254/008/10

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Olímpia.

**Contratada:** Demop Participações Ltda.

**Autoridade que firmou os Instrumentos:** Eugênio José Zuliani (Prefeito).

**Objeto:** Execução de recapeamento asfáltico em concreto betuminoso usinado a quente em diversas vias do Município (Distrito de Ribeiro dos Santos), com fornecimento de material e mão de obra.

**Em Julgamento:** Licitação – Pregão Presencial. Ata de Registro de Preços de 22-04-10 (analisadas no TC-001253/008/10). Contrato celebrado em 19-07-10. Valor – R\$149.999,61. Termo Aditivo e Rerratificação de 08-04-11 (do TC-717/008/10). Termo de Recebimento Provisório celebrado em 23-08-10. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Renato Martins Costa e Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga, publicadas no D.O.E. de 19-01-11 e 15-05-12.

**Advogados:** Edilson Cesar de Nadai, João Negrini Neto, Saavedra Sandy Pinto Lizarazu, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo e outros.

=====  
50 TC-001255/008/10

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Olímpia.

**Contratada:** Demop Participações Ltda.

**Autoridade que firmou os Instrumentos:** Eugênio José Zuliani (Prefeito).

**Objeto:** Execução de recapeamento asfáltico em concreto betuminoso usinado a quente em diversas vias do Município, com fornecimento de material e mão de obra.

**Em Julgamento:** Licitação – Pregão Presencial. Ata de Registro de Preços de 22-04-10 (analisadas no TC-001253/008/10). Contrato celebrado em 19-07-10. Valor – R\$1.009.826,89. Termo Aditivo e Rerratificação de 08-04-11 (do TC-717/008/10). Termo de Recebimento Provisório celebrado em 23-08-10. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Renato Martins Costa e Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga, publicadas no D.O.E. de 19-01-11 e 15-05-12.

**Advogados:** Edilson Cesar de Nadai, João Negrini Neto, Saavedra Sandy Pinto Lizarazu, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo e outros.



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



=====

51 TC-001256/008/10

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Olímpia.

**Contratada:** Demop Participações Ltda.

**Autoridade que firmou os Instrumentos:** Eugênio José Zuliani (Prefeito).

**Objeto:** Execução de recapeamento asfáltico em concreto betuminoso usinado a quente em diversas vias do Município (Rua Nove de Julho e Pátio da Rodoviária), com fornecimento de material e mão de obra.

**Em Julgamento:** Licitação – Pregão Presencial. Ata de Registro de Preços de 22-04-10 (analisadas no TC-001253/008/10). Contrato celebrado em 19-07-10. Valor – R\$50.254,54. Termo Aditivo e Rerratificação de 08-04-11(do TC-717/008/10). Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Renato Martins Costa e Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga, publicadas no D.O.E. de 19-01-11 e 15-05-12.

**Advogados:** Edilson Cesar de Nadai, João Negrini Neto, Saavedra Sandy Pinto Lizarazu, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo e outros.

**Acompanha:** Expediente: TC-017137/026/12.

=====

52 TC-001257/008/10

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Olímpia.

**Contratada:** Demop Participações Ltda.

**Autoridade que firmou os Instrumentos:** Eugênio José Zuliani (Prefeito).

**Objeto:** Execução de recapeamento asfáltico em concreto betuminoso usinado a quente em diversas vias do Município (Centro), com fornecimento de material e mão de obra.

**Em Julgamento:** Licitação – Pregão Presencial. Ata de Registro de Preços de 22-04-10 (analisadas no TC-001253/008/10). Contrato celebrado em 19-07-10. Valor – R\$149.998,16. Termo Aditivo e Rerratificação (do TC-717/008/10), de 08-04-11. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Renato Martins Costa e Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga, publicadas no D.O.E. de 19-01-11 e 15-05-12.

**Advogados:** Edilson Cesar de Nadai, João Negrini Neto, Saavedra Sandy Pinto Lizarazu, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo e outros.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



=====

53 TC-001258/008/10

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Olímpia.

**Contratada:** Demop Participações Ltda.

**Autoridade que firmou os Instrumentos:** Eugênio José Zuliani (Prefeito).

**Objeto:** Execução de recapeamento asfáltico em concreto betuminoso usinado a quente em diversas vias do Município, com fornecimento de material e mão de obra.

**Em Julgamento:** Licitação – Pregão Presencial. Ata de Registro de Preços de 22-04-10 (analisadas no TC-001253/008/10). Contrato celebrado em 19-07-10. Valor – R\$553.534,41. Termo Aditivo e Rerratificação (do TC-717/008/10), de 08-04-11. Justificativas apresentadas em decorrência da assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Renato Martins Costa e Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga, publicadas no D.O.E. de 19-01-11 e 15-05-12.

**Advogados:** Edilson Cesar de Nadai, João Negrini Neto, Saavedra Sandy Pinto Lizarazu, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo e outros.

**Acompanha:** Expediente: TC-017135/026/12.

=====

### 1. RELATÓRIO

**1.1** Versam os autos sobre a **ata de registro de preços nº 40/2010** (fls. 296/303), com prazo de vigência de 12 (doze) meses, a partir de 22-04-10<sup>1</sup>, precedida do **pregão presencial nº 40/2010**, do tipo menor preço global, promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE OLÍMPIA** com o objetivo de registrar preços para a execução de serviços comuns de recuperação, reperfilamento, recapeamento asfáltico, manutenção asfáltica, tapa-buracos e sinalização horizontal em solo, em diversas vias públicas do município, com fornecimento de material, mão de obra, máquinas e equipamentos.

Em exame, também, as contratações efetuadas com a empresa **DEMOP PARTICIPAÇÕES LTDA.** por meio dos **contratos nº 170, 171, 172, 173, 174 e 175/2010**, todos assinados em 19-07-10, no valor total de R\$ 2.063.613,22<sup>2</sup>, bem como os seguintes termos de aditamento:

<sup>1</sup> Extrato publicado em 14-05-10 (fl. 304).

<sup>2</sup> Resumo dos contratos:



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



a) **Termo de Re-Ratificação da Ata de Registro de Preços nº 40/2010** (fls. 565/573), de 08-04-11, que visou retificar a planilha anteriormente elaborada, reduzindo, linearmente, nos itens da planilha, o percentual obtido no valor negociado em comparação à proposta inicial apresentada, qual seja, de 5,3164%;

b) **Termo Aditivo s/nº** (fls. 581/582), de 08-04-11, que objetivou pagar à contratada o valor de R\$ 81.225,81, relativo ao pagamento a menor da prestação de serviços de execução de paisagismo e manutenção em galerias e águas pluviais;

c) **Termo Aditivo e Re-Ratificação s/nº** (fls. 576/578), de 08-04-11, que objetivou restituir à Prefeitura o valor de R\$ 8.010,29, referente ao contrato nº 170/2010 (convênio nº 763/2010);

d) **Termo Aditivo e Re-Ratificação s/nº** (fls. 134/136 do TC-1254/008/10), de 08-04-11, que objetivou restituir à Prefeitura o valor de R\$ 8.010,29, referente ao contrato nº 171/2010 (convênio nº 300/2010);

e) **Termo Aditivo e Re-Ratificação s/nº** (fls. 145/147 do TC-1255/008/10), de 08-04-11, que objetivou restituir à Prefeitura o valor de R\$ 53.905,78, referente ao contrato nº 172/2010 (convênio nº 764/2010);

f) **Termo Aditivo e Re-Ratificação s/nº** (fls. 121/123 do TC-1256/008/10), de 08-04-11, que objetivou restituir à Prefeitura o valor de R\$ 8.007,08, referente ao contrato nº 173/2010 (convênio nº 1728/2010);

g) **Termo Aditivo e Re-Ratificação s/nº** (fls. 126/128 do TC-1257/008/10), de 08-04-11, que objetivou restituir à Prefeitura o valor de R\$ 17.728,72, referente ao contrato nº 174/2010 (convênio nº 1729/2010);

h) **Termo Aditivo e Re-Ratificação s/nº** (fls. 125/127 do TC-1258/008/10), de 08-04-11, que objetivou restituir à Prefeitura o valor

PROCESSO	FOLHAS	CONTRATO	ASSINATURA	VIGÊNCIA	VALOR
TC-1253/008/10	306/310	170/2010	19/07/10	30 dias	R\$ 149.999,61
TC-1254/008/10	03/07	171/2010			R\$ 149.999,61
TC-1255/008/10	03/07	172/2010			R\$ 1.009.826,89
TC-1257/008/10	03/07	173/2010			R\$ 149.998,16
TC-1258/008/10	03/07	174/2010			R\$ 553.534,41
TC-1256/008/10	03/07	175/2010			R\$ 50.254,54
TOTAL					R\$ 2.063.613,22



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



de R\$ 1.500,26, referente ao contrato nº 175/2010 (convênio nº 1625/2010);

i) **Termo de Recebimento Provisório s/nº** (fl. 426) de 23-08-10, referente ao contrato nº 170/2010 (convênio nº 763/2010);

j) **Termo de Recebimento Provisório s/nº** (fl. 26 do TC-1254/008/10) de 23-08-10, referente ao contrato nº 171/2010 (convênio nº 300/2010);

k) **Termo de Recebimento Provisório s/nº** (fl. 36 do TC-1255/008/10) de 23-08-10, referente ao contrato nº 172/2010 (convênio nº 764/2010).

**1.2** Os processos que abrigam os termos contratuais celebrados entre as partes foram autuados e instruídos em cumprimento à determinação do E. Conselheiro Renato Martins Costa nos autos do TC-717/008/10, que trata de expediente, recebido como **representação**, no qual vereadores da Câmara Municipal de Olímpia<sup>3</sup> denunciam irregularidades referentes ao pregão presencial nº 40/2010, quais sejam:

a) ausência de formalização de ata de registro de preços;

b) existência de suposta combinação entre os sócios da Demop Participações Ltda. e a Prefeitura de Olímpia, tendo em vista que dois de seus sócios fazem parte do quadro societário da empresa Mult Ambiental Engenharia Ltda., que detém outros contratos com o executivo municipal;

c) ilegalidade da aplicação do sistema de registro de preços para serviços de engenharia complexos e de grande monta, contrariando jurisprudência deste Tribunal de Contas;

d) desvirtuamento da sistemática de registro de preços, tendo em vista a ocorrência de contratação imediata pela municipalidade;

e) inexistência de registro de preços de outros fornecedores, em desconformidade com o disposto no artigo 10 do Decreto Federal nº 3.931/01<sup>4</sup>.

**1.3** O edital da licitação foi divulgado em 02 e 03-04-10 no DOE,

<sup>3</sup> Sra. Priscila Seno Mathias Neto Foresti e Sr. João Batista Dias Magalhães.

<sup>4</sup> Art. 10. Homologado o resultado da licitação, o órgão gerenciador, respeitada a ordem de classificação e a quantidade de fornecedores a serem registrados, convocará os interessados para assinatura da Ata de Registro de Preços que, após cumpridos os requisitos de publicidade, terá efeito de compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas.



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



em jornal de grande circulação e no site oficial da municipalidade, com recebimento de propostas marcado para 16-04-10.

De acordo com a ata da sessão pública (fls. 276/279), o certame contou com a efetiva participação de 4 (quatro) proponentes.

Não havendo qualquer manifestação acerca da intenção de se interpor recurso, o objeto foi adjudicado pelo pregoeiro (fl. 280) e o certame homologado pelo Prefeito Municipal (fl. 294).

**1.4** As partes se deram por cientes da remessa dos instrumentos contratuais a esta Corte e notificadas para acompanhar os trâmites dos processos por meio de publicações na imprensa oficial<sup>5</sup>.

**1.5** Acompanham os presentes autos os **expedientes** TC-17135/026/12 e TC-17137/026/12, que cuidam de requisição de informações, pelo Ministério Público Federal<sup>6</sup>, sobre a existência de julgados relativos às empresas 'Demop Participações Ltda.' e 'Scamatti e Seller Infra Estruturas Ltda.'.

**1.6** Na instrução dos autos, a zelosa **Fiscalização** (fls. 437/445 e fls. 72/74 do TC-717/008/10) concluiu pela irregularidade da licitação e dos contratos, bem como pela procedência parcial da representação, em virtude das seguintes ocorrências:

- a) utilização indevida do sistema de registro de preços para contratação de serviços de engenharia complexos e de grande monta;
- b) elaboração da ata de registro de preços em desacordo com o definido no edital, ocasionando estipulação e pagamento de valores indevidos, em prejuízo ao erário<sup>7</sup>;
- c) falta de numeração dos instrumentos contratuais, dificultando a individualização.

<sup>5</sup> Termos de Ciência e de Notificação relativos aos contratos nº 170 a 175/2010 à fl. 311 do TC-1253/008/10 e à fl. 08 dos TCs 1254 a 1258/008/10, respectivamente.

<sup>6</sup> Por meio do Exmo. Dr. Thiago Lacerda Nobre, Procurador da República no Município de Jales.

<sup>7</sup> Em seus pormenorizados relatórios, a equipe da UR-08 - São José do Rio Preto constatou que o percentual de desconto (5,32%) resultante da diferença entre as propostas inicial (R\$ 8.475.595,55) e final (R\$ 8.025.000,00) da licitante vencedora não foi aplicado linearmente a todos os itens constantes na planilha de preços unitários para posterior registro na ata, em desacordo com o estipulado no subitem 7.17 do edital (fl. 21).

Verificou, outrossim, que, nos 6 (seis) contratos firmados entre as partes, os 2 (dois) únicos itens contratados foram aqueles sobre os quais não incidiu qualquer desconto, ocasionando prejuízo ao erário.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



**1.7** Regularmente notificada, a Prefeitura apresentou os esclarecimentos e a documentação que reputou pertinentes (fls. 475/493 e fls. 100/252 do TC-717/008/10).

Pretendendo justificar a adoção da sistemática de registro de preços, informou inicialmente que o objeto licitado contou com repasses provenientes de convênios celebrados com o Governo do Estado de São Paulo<sup>8</sup>, o que ocasionou *“imprecisão da disponibilidade orçamentária”*, sem contar a *“dificuldade de se quantificar, de antemão, o montante dos serviços a serem executados dada a sua estreita relação com as mais variadas condições climáticas”*. Destacou ainda que *“embora não se soubesse qual a quantidade exata, já era possível se estabelecer, desde o início, quais seriam os serviços englobados nessa contratação”*, razão pela qual *“elaborou o memorial descritivo dos referidos serviços, os quais, também, foram orçados [...] satisfazendo os requisitos de padronização quanto às suas especificações técnicas e de desempenho”*.

Quanto à eleição da modalidade licitatória do pregão, asseverou que *“os serviços licitados, além da padronização, ainda detinham especificações usuais no mercado”*, refutando a conclusão da Fiscalização no sentido da existência de complexidade no objeto, bem como de que os serviços não seriam de pouca monta em virtude da expressividade do valor total estimado e mencionando precedente jurisprudencial desta Corte que, no seu entender, corroboraria com seus argumentos (TC-282/008/11).

Defendendo que a própria Fiscalização desta Casa *“afastou a acusação de que a ata de registro de preços não teria sido lavrada nem publicada”*, asseverou que, no tocante ao momento da contratação, *“o intuito da Administração não era simplesmente registrar preços, mas contratar e executar os serviços em licitação”* e que *“a contratação*

<sup>8</sup>

Em particular com a Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento Regional, a saber:

CONVÊNIO	CONTRATO CORRESPONDENTE	NOTA DE EMPENHO CORRESPONDENTE		
		Nº E DATA	VALOR	FLS.
300/2010	171/2010	9705-000 de 22/07/10	R\$ 149.999,61	381
764/2010	172/2010	9706-000 de 22/07/10	R\$ 949.999,99	384
763/2010	170/2010	9707-000 de 22/07/10	R\$ 149.999,61	387
1625/2010	175/2010	9708-000 de 22/07/10	R\$ 50.000,00	391
1728/2010	173/2010	9710-000 de 22/07/10	R\$ 149.998,16	395
1729/2010	174/2010	9711-000 de 22/07/10	R\$ 540.000,00	399
TOTAL EMPENHADO – CONVÊNIO ESTADUAL			R\$ 1.989.997,37	





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



*atendeu ao requisito constitucional no que concerne ao momento de sua celebração, pois foi precedida de licitação”, sendo insustentável que “após a licitação, a Administração deveria esperar determinado período de tempo para só, então, contratar”.*

No que concerne ao fato de não se ter registrado os preços de outros fornecedores nos termos do artigo 10 do Decreto Federal nº 3.931/01, esclareceu que *“por ter sido editado pela União, nem sequer tem força cogente para a Prefeitura Municipal de Olímpia”.*

Negando a existência de conluio entre a empresa vencedora do certame e a municipalidade, afirmou que *“não se apresentou qualquer prova ou indício que ao menos sugerissem a possibilidade desse devaneio representar a realidade”* e salientou que foram atendidos os princípios da publicidade, da competitividade e da economicidade, porquanto o edital foi regularmente publicado *“no Diário Oficial do Estado, em jornal de grande circulação estadual e no sítio da Prefeitura na internet”, “quatro empresas [...] disputaram lance a lance a melhor proposta” e “a proposta vencedora [...] é quase 10% abaixo do orçamento realizado”, sustentando ainda que “a empresa (Demop) pratica preços competitivos no mercado e consegue, dessa forma, obter êxito em vários torneios licitatórios”.*

Pleiteou o relevamento da falha atinente à ausência de numeração dos instrumentos contratuais, admitindo, todavia, equívoco na aplicação do percentual de desconto sobre os itens cujos preços foram registrados em ata, noticiando que as providências adotadas resultaram na assinatura de termos aditivos para correção do erro, implicando na devolução, pela contratada, dos valores indevidamente pagos a maior<sup>9</sup>.

**1.8** Instada a se manifestar, a **Assessoria Técnica** (fls. 495/503 e fls. 254/259 do TC-717/008/10) pugnou, por um lado, pela irregularidade da licitação, da ata de registro de preços e dos contratos, com aplicação do disposto nos incisos XV e XXVII, do artigo 2º, da Lei Complementar nº 709/93 e, por outro, pela improcedência da representação.

**1.9** A **D. Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 260/262 do TC-717/008/10), por seu turno, propôs a emissão de nova notificação à municipalidade para que esclarecesse *“a divergência entre os valores*

<sup>9</sup> A este respeito, a Prefeitura apurou pagamentos a maior (R\$ 102.852,67) e a menor (R\$ 86.916,06), o que resultou em um saldo a favor da municipalidade da ordem de R\$ 15.936,61, posteriormente devolvido pela contratada (fls. 119/208 do TC-717/008/10).



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



*contratados e aqueles constantes das propostas”, bem como a adoção do critério de julgamento de ‘menor preço global’, o que afrontaria a jurisprudência da Casa, consubstanciada no TC-64/001/10.*

**1.10** Assinado novo prazo às partes, a Prefeitura ofertou justificativas e documentos complementares (fls. 524/543 e fls. 280/308 do TC-717/008/10).

Arguiu, em preliminar, a incidência de obstacularização ao exercício pleno dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, na medida em que *“a desconstituição do procedimento administrativo corretivo depende de prova contrária em que se aponte as falhas remanescentes especificamente e não de modo genérico”*.

Nada obstante, invocando os princípios da isonomia e da segurança jurídica, sustentou que o aspecto relativo à adoção do sistema de registro de preços *“foi superado pela instrução complementar, em especial, pela Ínclita ATJ, que, de modo unânime e contundente, posicionou-se pela sua improcedência”,* citando julgados deste Tribunal que, no seu entender, aprovaram a utilização de tal sistemática para o objeto licitado (TC-282/008/11 e TC-572.989.12-7) e informando que *“os representantes igualmente representaram a presente licitação perante o Colendo Ministério Público, dando início ao Inquérito Civil nº 54/2010, o qual, ressalte-se, recebeu proposta pelo arquivamento do Ilustre Promotor de Justiça, o que foi homologado pelo Egrégio Conselho Superior do Ministério Público”*.

No tocante à inexatidão dos valores corrigidos nos itens cujos preços foram registrados em ata, asseverou que *“a planilha de preços corrigida pela Prefeitura Municipal decorre da aplicação linear e precisa do desconto obtido, 5,3164%”,* sendo que *“a diferença [...] decorre do arredondamento do percentual de desconto”,* que foi feito *“a favor da Administração, uma vez que a quase totalidade dos itens é de valor inferior ao apresentado pela Insigne Unidade de Engenharia da Ínclita ATJ”*.

Sobre a crítica à eleição do critério de julgamento de ‘menor preço global’, aduziu inicialmente que *“a opção pelo menor preço global ou por itens é discricionária, dependendo da conveniência e oportunidade, bem como da natureza do objeto licitado”* e, desta forma, *“uma vez que os serviços asfálticos se complementam, a sua execução conjunta é mais vantajosa à Administração, já que uma mesma empresa os executa, ao*



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



*invés de várias empresas, o que acarretaria dificuldades logísticas”, bem como “uma proliferação exponencial de seus contratos, aumentando os custos de gerenciamento e fiscalização”.*

Repisando a assertiva de que o procedimento licitatório respeitou os princípios da competitividade e da economicidade, procurou *“afastar a incidência da jurisprudência suscitada, TC-64/001/10, na medida em que se refere a objeto muito mais amplo do que o ora licitado”.*

**1.11** Analisando as razões de defesa apresentadas, a D. **SDG** (fls. 309/312 do TC-717/008/10), trazendo precedentes jurisprudenciais que reforçam seu entendimento – TC-3064/026/08<sup>10</sup> e TC-608/008/10<sup>11</sup> – afirmou que *“houve o comprometimento do certame em função da escolha equivocada da Administração em licitar pelo sistema de registro de preços serviços que não se restringem a simples tapa buracos e, por esta razão, não podem ser classificados como pequenos reparos, de pequena monta ou baixa complexidade”, a revelar “a dimensão do projeto almejado pela Municipalidade e a necessidade de um planejamento operacional por parte da futura contratada, inclusive com reflexos na proposta comercial”.*

Condenou ainda o critério de julgamento de menor preço global, eis que *“o objeto engloba serviços distintos para o qual o critério do menor preço por item mostra-se mais adequado ao princípio da economicidade”,* opinando, ao final, pela procedência da representação e pela irregularidade da licitação e dos contratos subsequentes, com a aplicação dos incisos XV e XXVII, do artigo 2º, da Lei Complementar nº 709/93 e de multa ao responsável, nos termos do inciso II do artigo 104 do mesmo diploma legal.

**11.2** Posteriormente, a Prefeitura de Olímpia (fls. 317/324 do TC-717/008/10) ingressou com memoriais, nos quais, em síntese, repisou os argumentos já expendidos anteriormente acerca da regularidade da matéria, pleiteando, ao final, que *“não seria cabível a aplicação de multa ao Prefeito Municipal, que prontamente adotou as providências necessárias ao estrito cumprimento da lei, afastou o dano ao erário e apenas homologou as opções administrativas, em especial, a adoção do*

<sup>10</sup> Sessão de 14/06/2008 do E. Tribunal Pleno.

<sup>11</sup> Sessão de 28/07/2010 do E. Tribunal Pleno.



*sistema de registro de preços e o critério de julgamento 'menor preço', que detêm razoabilidade, receberam parecer favorável da Ínclita ATJ e já foram aprovadas em outros precedentes".*

## **2. VOTO**

**2.1** A instrução dos autos aponta que a licitação, a ata de registro de preços, bem como os contratos e os termos aditivos decorrentes não se encontram em condições de receber o beneplácito desta Corte de Contas.

Isto porque remanescem aspectos que impedem a emissão de juízo pela regularidade dos atos praticados, ainda que muitas das impropriedades suscitadas pelos representantes e pelos órgãos de instrução e técnico-opinativos desta Casa tenham sido elucidadas ou possam ser objeto de advertência.

**2.2** Iniciando pelas impugnações – constantes na representação abrigada no TC-717/008/10 – que reputo improcedentes, restou esclarecida a suspeita que recaiu sobre a não formalização da ata de registro de preços, porquanto referido documento foi efetivamente elaborado e subscrito pelas partes, consoante se infere às fls. 296/303.

Quanto à inexistência do registro dos preços de outros fornecedores – o que, segundo alegado pelos insurgentes, estaria em descompasso com o disposto no artigo 10 do Decreto Federal nº 3.931/01 – há que se destacar, de plano, que sobredito regulamento é cogente tão somente *“no âmbito da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União”*<sup>12</sup>. Ainda que o regulamento municipal sobre o tema<sup>13</sup> contenha dispositivo de similar teor<sup>14</sup>, verifico que o registro dos preços de mais de

<sup>12</sup> De acordo com o disposto no *caput* do artigo 1º de mencionado decreto.

<sup>13</sup> Decreto Municipal nº 4.542 de 27/07/09 - Regulamenta as contratações pelo Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta e dá outras providências. Disponível em <<http://www.olimpia.sp.gov.br/>>. Acesso em 23 abr. 2013.

<sup>14</sup> Art. 10. Homologado o resultado da licitação, a Administração, respeitada a ordem de classificação e a quantidade de Detentores a terem preços registrados, convocará os representantes para assinatura da Ata de Registro de Preços que, após cumpridos os requisitos de publicidade, terá efeito de compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas.



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



um fornecedor não se constitui como regra de observância obrigatória nas contratações decorrentes de registro de preços na esfera do município de Olímpia<sup>15</sup>.

No que tange ao alegado desvirtuamento da sistemática de registro de preços em decorrência de contratação imediata pela municipalidade, não vislumbro qualquer impedimento legal para que, uma vez registrados os preços, a Administração proceda à contratação imediata, desde que tal fornecimento não implique no esgotamento injustificado de todo o quantitativo registrado, hipótese em que restaria descaracterizado e desvirtuado supradito sistema. Ademais, constato que a ata foi assinada em 22/04/2010, ao passo que as contratações – que não consumiram todo o quantitativo registrado – se efetivaram em 19/07/2010, portanto, quase 3 (três) meses depois.

Por fim, acerca da suposta existência de combinação entre os sócios da Demop Participações Ltda. e a Prefeitura Municipal de Olímpia, os representantes não lograram apresentar quaisquer provas hábeis a corroborar tal assertiva.

Todavia, considerando a suspeita de envolvimento da empresa contratada em fraudes a licitações públicas<sup>16</sup>, minha assessoria realizou pesquisa junto à página oficial da Junta Comercial do Estado de São Paulo – JUCESP<sup>17</sup>, apurando que as licitantes Demop Participações Ltda. e Scamvias Construções e Empreendimentos Ltda. – cujo nome empresarial foi alterado para 'Scamatti & Seller Infra-Estrutura Ltda.' em 11/08/2011 – apresentaram, em suas composições societárias, sócios em comum e contendo o mesmo sobrenome – Scamatti<sup>18</sup>. A bem da verdade,

<sup>15</sup> A teor do disposto no artigo 6º, *in verbis*:

Art. 6º Ao preço do primeiro colocado poderão ser registrados tantos Detentores da Ata quantos necessários para que, em função das propostas apresentadas, seja atingida a quantidade total estimada para o item ou lote, observando-se o seguinte:

<sup>16</sup> O Ministério Público Federal comandou a deflagração da 'Operação Fratelli', na qual as empresas 'Demop Participações' e 'Scamatti & Seller', sediadas em Votuporanga/SP, são suspeitas pela elaboração e comando de esquemas para obter privilégios na assinatura de contratos de obras e serviços públicos, mediante a criação de cerca de 40 empresas para disputar licitações, como se fossem concorrentes, obtendo um faturamento, em todo o país, da ordem de R\$ 1,14 bilhão. (Fonte: Jornal da Globo. Disponível em <<http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2013/04/operacao-nacional-contra-corrupcao-prende-92-pessoas-em-12-estados.html>>. Acesso em 24 abr. 2013.)

<sup>17</sup> Disponível em <<http://www.jucesp.fazenda.sp.gov.br>>. Acesso em 24 abr. 2013.

<sup>18</sup> Conforme dados extraídos das fichas cadastrais completas de referidas empresas (fls. 550/564):

SÓCIO(A)	DEMOP LTDA.	SCAMVIAS LTDA.
----------	-------------	----------------



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



em consulta ao sítio eletrônico do Grupo Scamatti<sup>19</sup>, foi constatado que a empresa Demop Participações Ltda. foi criada por referido grupo para atuação na área de construção civil.

**2.3** Passo então aos pontos que considero passíveis de relevamento, ainda que se faça necessária a expedição de advertências para que a Prefeitura aprimore seus futuros editais de licitação.

Neste sentido, deve o executivo municipal cuidar para que seja atribuída numeração a todo e qualquer ajuste firmado, o que facilita o controle não apenas por parte da própria municipalidade, como também por este Tribunal e pela sociedade.

Imperioso também que, ao estipular regra de aplicação de desconto linear sobre os preços a serem registrados<sup>20</sup>, a Administração trate de verificar se tal desconto foi, de fato, aplicado corretamente, evitando assim o registro de preços indevidos, os quais, por ocasião da contratação, podem gerar, como no caso presente, prejuízo ao erário.

	Admissão	Retirada	Ativo(a) em 16/04/2010 <sup>A</sup>	Admissão	Retirada	Ativo(a) em 16/04/2010 <sup>A</sup>
Maria Augusta Seller Scamatti	28/05/1999	12/02/2003	NÃO	03/10/2002	04/06/2009	NÃO
Olívio Scamatti	28/05/1999	16/07/2003	NÃO	13/07/2004 04/06/2009	21/12/2004 ---	SIM
Edson Scamatti	12/02/2003	---	SIM	[Hatched Area]		
Mauro Andre Scamatti	12/02/2003	---	SIM			
Pedro Scamatti Filho	18/02/2003	10/02/2004	NÃO	21/12/2004	---	SIM
Lucineia Aparecida de Lima Scamatti	[Hatched Area]			03/10/2002	13/07/2004	NÃO

<sup>A</sup> Data da sessão pública do Pregão Presencial nº 40/2010 (fls. 276/279).

<sup>19</sup> Disponível em <<http://www.scamatti.com.br/empresa/>>. Acesso em 24 abr. 2013.

<sup>20</sup> Consoante o estipulado no subitem 7.17 do edital (fl. 21), *in verbis*:

7.17 – Identificado o vencedor do certame será verificada a diferença compreendida entre a sua proposta inicial e a sua proposta final após o procedimento da fase de lances verbais.

7.17.1 – Apurada a diferença, o seu valor será convertido em um percentual de desconto que será a proporção estabelecida entre o preço inicial ofertado pelo licitante e a sua proposta final.

7.17.2 – Obtido o percentual que trará o item 7.17.1, ele será aplicado linearmente em toda a planilha dos preços unitários, sendo registrados na ata de registro de preços.

7.17.3 – Os valores registrados em ata serão aqueles praticados caso a Administração expeça as ordens de serviço.



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



Trata-se de falha grave, cujo relevamento só é possível nesta oportunidade diante das providências tomadas pelo órgão público para que fossem devolvidos os valores pagos a maior à contratada<sup>21</sup>.

**2.4** Em que pesem tais considerações, reputo que as irregularidades remanescentes fulminam eventual juízo de regularidade do feito.

O primeiro – e primordial – aspecto que demanda reprovação diz respeito à inadequação da adoção do sistema de registro de preços para o objeto pretendido pela Prefeitura, porquanto, consoante se denota do exame dos serviços cujos preços foram registrados na ata (fls. 302/303), a Administração aglutinou, indevidamente, serviços de recuperação e reperfilamento de pavimentação, de recapeamento e manutenção asfáltica (tapa-buracos) e de sinalização horizontal em solo com os de recuperação de paisagismo – incluindo roçada manual e mecanizada, capina manual com carga e descarga e irrigação de ruas e canteiros – e de manutenção de galerias de águas pluviais – incluindo limpeza de galerias, reforma de boca-de-lobo e substituição de guia e tampa de concreto de boca-de-lobo.

Agrava a situação o fato de que o critério de julgamento eleito foi o de menor preço global, prática rechaçada por esta Corte de Contas em casos nos quais há diversidade de serviços e impedimento da participação de empresas em consórcio, como ocorre no presente processo.

Neste sentido, oportuno transcrever, por sua relevância e pertinência, trechos de algumas das decisões nas quais foi condenada a adoção da sistemática de registro de preços e do critério de julgamento de menor preço global para objetos similares:

TC-903/001/09<sup>22</sup>

2.3 Diversamente, na hipótese — consoante, por sinal, conclusões unânimes dos órgãos técnicos — os serviços de engenharia visados continuam revestidos de complexidade tal que impedem a utilização do registro de preços.

[...]

O objeto licitado contempla, em verdade, conjunto de serviços de engenharia referentes à recuperação e recapeamento de vias que, pelas

<sup>21</sup> A Prefeitura procedeu a um 'encontro de contas' entre o que foi pago a maior e a menor, resultando em um saldo a favor da municipalidade da ordem de R\$ 15.936,61.

<sup>22</sup> Sessão de 11/11/2009 do E. Tribunal Pleno.



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



suas próprias características, não admite a utilização do Sistema de.

[...]

2.4 No mais, este instrumento convocatório repete as impropriedades já destacadas e condenadas por ocasião da análise do edital anterior, com relação à aglutinação de serviços distintos<sup>2</sup>, à adoção do menor preço global como critério de julgamento, sem justificativas técnicas e sem propiciar a admissão de empresas em consórcio, e, ainda, à exigência de apresentação de documentos específicos dos profissionais para comprovar a capacidade técnica operacional do licitante.

<sup>2</sup> Pavimentação, recapeamento, recuperação asfáltica; recuperação e revestimento de ruas de terra; manutenção geral em pavimentos; execução e recuperação de guias e sarjetas e passeios em vias; execução de galerias de águas pluviais, drenos, canaletas e canais de drenagem; limpeza e desassoreamento de córregos e lagoas; manutenção de praças, parques, canteiros e áreas ajardinadas em geral.

TCs 64/001/10 e 88/001/10<sup>23</sup>

1.1 [...].

Visa referido certame ao registro de preços para “prestação de serviços de manutenção, reparação e complementação da infra-estrutura urbana em áreas com pavimentos em geral, com fornecimento de todo material e equipamentos mínimos constantes deste Edital”.

[...].

2.3 [...].

O objeto licitado contempla, em verdade, conjunto de serviços de engenharia referentes à recuperação e recapeamento de vias que, pelas suas próprias características, não admite a utilização do Sistema de Registro de Preços. São serviços que, indiscutivelmente, carecem de projeto básico, pois demandam levantamento das necessidades de cada local onde serão executados, envolvendo, dentre outros aspectos, o diagnóstico das intervenções necessárias e respectivas soluções técnicas, a verificação da topografia, da superfície de rolamento, da plataforma existente, quantificação de remoção e substituição das camadas componentes do pavimento, reaproveitamento das camadas substituídas, a quantidade de abertura de caixas, recuperação e melhoria no sistema de drenagem, o tipo de fresagem e da base de concreto, a seleção da imprimadura correspondente ao tipo de solo, interferências no meio ambiente etc.

É, enfim, a própria natureza do objeto licitado que o torna incompatível com o figurino do sistema de registro de preços.

2.4 E mais. Ainda que se o admitisse para a satisfação do interesse público almejado, inadmissível, reitero, a adoção do critério de julgamento “menor preço global”, considerando a diversidade dos serviços programados, dentre os quais se destacam, a título de exemplo, o “recapeamento de pavimento”, “recuperação do paisagismo” e “mão de obra (encarregado e servente) para serviços diversos”. A restrição torna-se ainda mais evidente, quanto a este aspecto, pelo fato de não se admitir a participação de empresas reunidas em consórcio.

TCs 209/989/12 e 213/989/12<sup>24</sup>

3.1 Da descrição do objeto constante do Anexo I do edital se extrai a

<sup>23</sup> Sessão de 24/03/2010 do E. Tribunal Pleno.

<sup>24</sup> Sessão de 21/03/2012 do E. Tribunal Pleno.





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



particularidade e diversidade dos serviços programados, de fato incompatíveis com o sistema de registro de preços e o critério de julgamento “menor preço global”.

Ainda que este Tribunal de Contas admita registrar em ata preços de serviços de engenharia, só o faz nas hipóteses em que visar a contratação daqueles de “pequena monta”, singelos, rotineiros, que objetivem “pequenos reparos”, a exemplo dos serviços de “tapaburacos”.

No caso, há também serviços especificados no edital que, por suas próprias características, revestidos de determinada complexidade técnica, demandam projeto básico, indicando as soluções técnicas para cada uma das intervenções.

Acresce ser também inadmissível o critério de julgamento adotado - menor preço global-, considerando a diversidade dos serviços planejados, a exemplo de recapeamento de pavimento, serviços de recuperação de paisagismo (roçada manual e mecânica, capina manual e irrigação de canteiros), sinalização de solo e manutenção de galerias de águas pluviais (limpeza de galerias pluviais e reforma de boca de lobo).

A propósito, este entendimento vai ao encontro do já decidido pelo Colendo Plenário, nos autos do TC-000064/001/10 e TC-000088/001/10, TC-021756/026/11, TC-016652/026/11 e TC-021615/026/11.

**2.5** Diante do exposto, julgo **irregulares** a licitação, a ata de registro de preços e seus respectivos termos aditivos, bem como os decorrentes contratos e seus termos aditivos, **conheço** dos termos de recebimento provisório e **considero parcialmente procedentes** as impugnações constantes na representação.

Determino as providências previstas no artigo 2º, XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93, ciente este Tribunal, em 60 (sessenta) dias, das providências adotadas.

Aplico, ainda, pena de multa ao Responsável (Eugênio José Zuliani – Prefeito à época), nos termos do artigo 104, inciso II, da Lei Complementar referida, por infração aos dispositivos legais mencionados nesta decisão, a vista do valor das despesas efetuadas e de sua natureza, fixo no equivalente pecuniário a 300 (trezentas) UFESPs (Unidades Fiscais do Estado de São Paulo), a ser recolhido no prazo de 30 dias.

Dê-se ciência ao Exmo. Sr. Procurador da República em Jales, encaminhando-se cópia desta decisão à ilustre autoridade subscritora da inicial constante nos expedientes TC-17135/026/12 e TC-17137/026/12.

Sala das Sessões, 14 de maio de 2013.

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