

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



23-07-13 SEB

54 TC-004953/026/10

Contratante: Saneamento Básico do Município de Mauá - SAMA.

Contratada: Oestevalle Pavimentações e Construções Ltda.

Autoridade Responsável pela Homologação e que firmou os

Instrumentos: Diniz Lopes dos Santos (Superintendente).

Objeto: Prestação de serviços de ligações de água, tapa-vala, serviços

complementares e serviços operacionais diversos.

Em Julgamento: Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 16-12-09. Valor – R\$9.583.695,91. Justificativas apresentadas em decorrência da assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga, publicada no D.O.E. de 30-06-12.

Acompanha: TC-006817/026/10.

1. RELATÓRIO

- 1.1 Versam os autos sobre o contrato nº 40/09 (fls. 874/882), de 16-12-09, extrato publicado em 08-01-10 (fl. 884), celebrado entre SANEAMENTO BÁSICO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ SAMA e OESTEVALLE PAVIMENTAÇÕES E CONSTRUÇÕES LTDA., objetivando a prestação de serviços de ligação de água, tapa-vala, serviços complementares e serviços operacionais diversos, com prazo de vigência de 12 meses, contados a partir de 16-12-09, data da emissão da primeira ordem de serviço, no valor de R\$9.583.695,19.
- 1.2 Serviu de subsídio ao exame do contrato e com ele tramita conjuntamente, o Expediente nº TC-006817/026/10, de autoria de ATILA CESAR MONTEIRO JACOMUSSI e MANOEL LOPES DOS SANTOS, então Vereadores da Câmara Municipal de Mauá, que solicitam "a reanálise do contrato emergencial firmado pelo SAMA Saneamento Básico do Município de Mauá e a Empresa Oestevalle Pavimentações e Construções,



Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



em maio de 2009, no valor de R\$ 3,6 milhões", mormente porque as vias do município, à época em que enviada a documentação a esta Corte, estavam totalmente danificadas, com enormes quantidades de buracos, que ficam a espera de conserto durante vários meses, o que pretendiam comprovar com diversas fotografias juntadas aos autos.

Os Edis, com base em reportagem do Jornal "Diário do Grande Abc", informaram também que a empresa citada "é a maior fornecedora de serviços da Administração Pública de Mauá, somando mais de 17,1 milhões em contratos firmados somente no ano de 2009".

1.3 O ajuste foi precedido da **concorrência pública nº 02/09**, cujo aviso de edital foi publicado em 03-10-09 no DOE (fl. 102) e em jornal de grande circulação (fl. 101), com previsão para entrega de propostas até 04-11-09.

O edital foi retirado por 23 empresas das quais apenas 4 compareceram ao certame, sendo que 3 delas foram inabilitadas por não apresentarem "atestado de execução de serviços compatíveis com os serviços e quantitativos exigidos", acrescendo como motivo de alijamento de uma delas, o fato de "ter apresentado o documento referente ao item 7.V, anexos III e IV do edital, sem reconhecimento de firma" (fl. 847).

De acordo com a ata de abertura do "Envelope 2 – Proposta Comercial" (fls. 864/866), realizada em 02-12-09, a Comissão de Licitação, após análise do preço ofertado, "decidiu por unanimidade aceitar a proposta da licitante OESTEVALLE PAVIMENTAÇÕES LTDA., em todos os seus termos, com o valor global de R\$ 9.583.695,91".

Não havendo interposição de recurso, a licitação foi homologada em 15-12-09 pelo então Superintendente (fls. 869/870), que também adjudicou o objeto à vencedora.

- **1.4** As partes se deram por cientes da remessa do instrumento contratual a esta Corte e notificadas para acompanhar os trâmites do processo por meio de publicações na imprensa oficial (fls. 885).
- 1.5 A Fiscalização (fls. 916/925) concluiu pela irregularidade da

O referido contrato emergencial, celebrado em 28-05-09, com essa mesma empresa e tratado no TC-024621/026/09, foi julgado regular pela C. Segunda Câmara, na sessão de 15-12-09, Relator CONSELHEIRO FULVIO JULIÃO BIAZZI.



Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



licitação e do contrato, em razão das seguintes falhas:

- ausência de autorização para abertura do certame;
- b) não houve publicação das retificações do edital e nem reabertura do prazo para formulação de propostas (fls. 172, 221 e 237), mas apenas comunicação às empresas que haviam retirado o edital, em contrariedade ao artigo 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93 e, consequentemente, ao princípio da publicidade estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal;
- os itens 7.1.IV, letras "b.1" (registro de atestados no c) CREA²), "b.2" (atestados acompanhados de cópia do respectivo contrato³), "b.6" (atestados de responsabilidade técnica, acompanhados da respectiva CAT⁴) e "e" (visita em apenas dois dias⁵), são restritivos e

7.1. No envelope nº 01 - "DOCUMENTAÇÃO", deverão ser apresentados os seguintes documentos:

(...)

IV – Referente à qualificação técnica:

- b. Certidão(ões) ou atestado(s), fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, em nome da licitante, que comprove(m) a capacidade de prestação anterior, no percentual de no mínimo 40% da execução pretendida, em conformidade com a súmula 24 do TCESP.
- b.1. Todo(s) o(s) atestado(s) ou certidão(ões) deverá(ao) estar registrados no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA (acervo técnico);"
- "b.2. No caso de certidão(ões) ou atestado(s) fornecido(s) por pessoa jurídica de direito privado, o(s) mesmo(s) deverá(ão) ser acompanhado(s) de cópia do competente contrato, devidamente registrado e autenticado, salvo se expedido(s) por órgão ou empresa da Administração Pública direta ou indireta;"
- "b.6. Comprovação da existência de profissional responsável da licitante, na data da licitação, de engenheiro civil ou arquiteto, detentor(es) de atestado(s) de responsabilidade técnica, devidamente registrado(s) no CREA da região onde os serviços foram executados, acompanhado(s) da (s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico – CAT, que comprove(m) ter o(s) profissional(is) executado para órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, federal, estadual ou municipal ou do Distrito Federal, obras de características técnicas compatíveis com o memorial descritivo constante no ANEXO I e ANEXO II, no percentual de no mínimo 40% da execução pretendida, em conformidade com a súmula 24 do TCESP."

Após impugnação do edital, feita administrativamente, a redação desse item foi alterada e passou a ter o seguinte teor:

"b.6. Comprovação da licitante, possuir em seu quadro, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor(es) de atestado(s) de responsabilidade técnica, devidamente registrado(s) no CREA da região onde os serviços foram executados, acompanhado(s) da (s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico CAT, que comprove(m) ter o(s) profissional(is) executado para órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, federal, estadual ou municipal ou do Distrito Federal e direito privado, obras de características técnicas compatíveis com o memorial descritivo constante no ANEXO I e ANEXO XII, conforme serviços discriminados acima."

[&]quot;7. DOCUMENTAÇÃO NECESSÁRIA



Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



afrontam súmulas e jurisprudência dominante desta Corte;

- d) a Fiscalização realizou inspeção *in loco* nas ruas de diversos Bairros do Município de Mauá e constatou, em muitas delas, que o serviço não foi executado, conforme comprovam fotografias juntadas às fls. 899/915.
- 1.6 A Assessoria Técnica (fls. 927/930) opinou pela abertura de prazo para alegações, acrescendo ao rol de irregularidade os seguintes questionamentos:
- I) se não foi possível fazer o projeto básico, segundo informou a Administração em resposta à impugnação feita ao edital, deverão ser respondidas as seguintes perguntas:

"como foram estabelecidos os quantitativos previstos na Planilha Orçamentária constante do Anexo XII?";

"em que se baseou o cronograma financeiro constante do Anexo X (fls. 160), que prevê o pagamento da totalidade do valor contratado?";

"porque o item 1, da cláusula III do contrato (fls. 878) prevê o pagamento de valor fixo mensal em montante que destoa do estabelecido naquele Anexo X⁶, e também considerando que o regime de execução adotado é o de "empreitada por preço unitário', informação que apesar de ausente do contrato em infringência ao inciso II, do Art. 55, da Lei nº 8.666/93, consta do item 4 do edital?";

II) a adoção do índice IGP/DI, da FGV, para reajustamento do contrato, não se harmoniza com o índice comumente adotado — IPC/FIPE—, como no Decreto estadual nº 48.326/2003;

[&]quot;e. Declaração de visita técnica, devidamente assinada pela empresa licitante e representante da SAMA, a qual deverá ser efetuada nos dias 26/10/2009, ou 27/10/2009, devendo ser agendada, através do telefone 4514-0371, 0378 e 0379, com o Sr. Edivaldo e realizada por um representante técnico credenciado pela licitante para que possam esclarecer possíveis dúvidas quanto à realização dos serviços. Não poderá o licitante posteriormente a insuficiência de dados e/ou informações sobre o(s) local(is) e as condições pertinentes ao objeto do contrato."

⁶ "R\$ 798.641,33 enquanto 8% x R\$ 9.583,695,91 = R\$ 766.695,67."



Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- III) o jornal "ABC Reporter" não pode ser considerado jornal de grande circulação no Estado, mormente se considerado o vulto do contrato pretendido.
- **1.7** A D. **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 932/933) corroborou a proposta formulada e acresceu que "não se apresentou qualquer documento apto à comprovação da compatibilidade dos preços estabelecidos frente aos valores de mercado".
- 1.8 À vista dessas manifestações, o e. Conselheiro Relator assinou às partes o prazo de 30 dias (fl. 934), prorrogado a pedido da Contratada (fl. 955), nos termos e para os fins previstos no artigo 2º, XIII, da Lei Complementar estadual nº 709/93.
- 1.9 A Contratada (fls. 956/987), por intermédio de seu representante legal, após discorrer sobre os conceitos básicos e tipos de pavimentação, alegou que os serviços de tapa-valas, objeto do ajuste que agora se examina, referem-se à reposição de pavimento em valas abertas por conta de serviços realizados pelo SAMA, os quais são executados mediante a emissão de ordens de serviços expedidas por aquela Autarquia e consoante demonstram as fotografias juntadas às fls. 976/987; portanto, diferem dos serviços de tapa-buracos, mencionados pelos Vereadores no Expediente TC-006817/026/10, que dizem respeito à recuperação de pavimentação asfáltica com reparos em locais que ainda não dispõem de sistema de drenagem, conforme ilustram as fotos juntadas pela Fiscalização;
- **1.10** Analisados os argumentos, a **Assessoria Técnica** (fls. 988/991) os considerou frágeis ante os graves e numerosos apontamentos efetuados na instrução, opinando pela irregularidade da licitação e do contrato, com proposta de aplicação de multa.
- **1.11** A D. **SDG** (fls. 992/993), destacando o silêncio da Administração, também opinou pela regularidade da matéria, com aplicação de multa.



Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2. VOTO

2.1 São plausíveis os argumentos da Contratada que diferenciou "serviços de tapa-vala", objeto do contrato em exame, de "serviços de tapa-buracos", os quais não são de responsabilidade da Autarquia, mas sim, do Poder Executivo.

Além disso, as fotos tiradas *in loco* pela Fiscalização não servem como razão de decidir nestes autos porque são datadas de 04-10-09, quando ainda era vigente o contrato emergencial apreciado por esta Corte no TC-024621/026/09, conforme citado alhures, não obstante indiquem que, ao menos em um endereço (fls. 913/915), os serviços contratados não teriam sido executados a contento, pois a vala ali demonstrada é típica da ação de ligação de água.

Da mesma forma, as fotos juntadas pela Contratada (fls. 976/987) não a favorecem, já que não consta a data em que foram tiradas.

- 2.2 Vale ressaltar também que o silêncio da Administração deixando de enfrentar as graves questões suscitadas na instrução processual, mormente depois de ter constituído advogados nos autos (fl. 894), demonstrou descaso para com esta Corte e reforçou a convicção de que a observância da lei e dos princípios norteadores da licitação não foi sua maior preocupação no procedimento em exame.
- **2.3** Quanto aos demais questionamentos, alguns deles podem ser afastados.

É o caso da ausência de autorização para a abertura do certame, que foi suprida com a edição de atos posteriores pela autoridade competente como, por exemplo, a assinatura do edital e seus anexos.

Também não pode prosperar a suposta ausência de projeto básico para a licitação, pois o memorial descritivo (Anexo I), as especificações técnicas para medição dos serviços (Anexo IX) e a planilha de custos e serviços (Anexos XII), contendo a discriminação de cada serviço, unidade de medida, quantidade, custo unitário, parcial e total, são elementos suficientes para elaboração de proposta.

O registro dos atestados de comprovação da qualificação técnico-operacional da licitante no CREA (item 7.IV."b.1") não afronta a



Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



jurisprudência desta Corte, pois o artigo 30, § 1º, da Lei nº 8.666/93 expressamente o admite.

O critério de reajuste está inserido na órbita da discricionariedade do administrador. No entanto, o índice escolhido deve refletir a efetiva variação do custo de produção, consoante o disposto no artigo 40, XI, da Lei nº 8.666/93.

Neste caso, o índice eleito — IGP-DI da FGV⁷ — mede o comportamento dos preços em geral da economia e sua apuração reflete a média aritmética ponderada dos índices de preços no atacado (IPA), ao consumidor (IPC) e os da construção civil (INCC), não havendo afronta à Lei Geral e nem ao Decreto estadual nº 48.326/03, mencionado pela Assessoria Técnica, uma vez que esse diploma não se aplica às administrações municipais.

Também não há censura a se fazer acerca do jornal em que publicado o aviso de edital, o "Abc Repórter". É que esta C. Câmara, na sessão de 14-09-10, já reconheceu o periódico como de grande circulação no TC-022566/026/08, segundo excerto do voto condutor, da lavra do CONSELHEIRO ROBSON MARINHO, que ora transcrevo:

"De fato, a publicidade dada ao Edital alcançou o fim almejado, porquanto propiciou a retirada do instrumento por 22 empresas, garantindo a competitividade do certame, sendo certo que o atestado de periodicidade, circulação e tiragem da Associação Brasileira de Revistas e Jornais — ABRARJ, (juntado a fls. 3359 do TC—26232/026/08), garante que o jornal ABC Repórter tem tiragem auditada de 20.000 exemplares/dia, em consonância, portanto, com a jurisprudência deste Tribunal, somado a outro aspecto favorável, como observância do princípio da economicidade, cujo preço contratado ficou 2,85% aquém do estimado."

A exemplo do que ocorreu no precedente citado, a publicidade do edital resultou assegurada, já que 23 empresas atenderam o chamado da Administração e retiraram o edital do certame.

2.4 Outras questões de natureza grave possuem potencial suficiente para comprometer a atuação administrativa.

A começar pela ausência de publicação nos mesmos meios de

Vide http://www.portalbrasil.net/igp.htm, acesso em 1º-07-13.



Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



comunicação e de reabertura do prazo para a formulação das propostas em razão da alteração do edital, ocorrida em três ocasiões durante o prazo marcado para a entrega dos envelopes.

Essas modificações alteraram aspectos importantes no instrumento convocatório, dentre eles a fixação de um novo índice de preços para reajuste (fl. 172) e os requisitos de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional, que deveriam ser comprovados como condição de habilitação.

Em regra, qualquer modificação no edital exige divulgação e reabertura de prazo pela mesma forma que se deu o texto original, estando a Administração desobrigada apenas no caso de alterações irrelevantes que <u>inquestionavelmente</u> não afetem a formulação de propostas.

Sobre o assunto, o ilustre JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR⁸ ensina que

"A regra é essencial e não pode sofrer a restrição que lhe parece destinar a parte final do § 4º. Aqui se diz que o prazo não será aberto 'quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas'. Não apenas das propostas. Também o possível atendimento das exigências da fase de habilitação preliminar não pode ser comprometido por modificação superveniente à publicação. Imagine-se que o texto original do edital não exija determinado comprovante de capacidade técnica, que venha a ser incluído em alteração posterior. A falta de publicação beneficiaria a alguns e afastaria outros da competição de modo faccioso, atentatório ao princípio da isonomia. Assim, o § 4º deve ser lido como referindo-se tanto à formulação de propostas quanto à apresentação de documentos concernentes à habilitação preliminar."

Esse entendimento tem sido adotado cotidianamente nesta Corte quando julga procedentes impugnações a editais de cunho restritivo, em sede de exame prévio.

Portanto, houve ofensa ao artigo 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

2.5 Não constam dos autos elementos capazes de assegurar o atendimento do princípio da economicidade, uma vez que não há comprovação da realização de pesquisa prévia de preços e nem indicação

In Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. Ed. Renovar, 2007, pág. 258.



Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



das fontes utilizadas para embasar o orçamento básico elaborado pela Administração (fls. 21/26), cujo total alcançou a cifra de R\$ 11.017.675,78.

Neste caso, não serve de aferição dos preços de mercado apenas o fato de a única proposta apresentada ter valor global inferior ao orçado.

Aliás, é dever da Administração informar a fonte em que realizada a consulta dos preços, a qual deverá ser idônea no mercado e reconhecida pela jurisprudência desta Corte, ou, de outro modo, comprovar as cotações prévias por ela mesma realizadas com as empresas do setor em que inserido o objeto licitado.

Portanto, não o fazendo colocou em cheque o princípio da economicidade e afrontou os artigos 43, IV c.c. 48, II, da Lei nº 8.666/93.

A imposição de que os atestados de qualificação técnicooperacional viessem acompanhados de cópia autenticada dos respectivos contratos (item 7.1.IV."b.2") não se harmoniza com a regra do artigo 30, II e § 1º, da Lei nº 8.666/93, que determina que a comprovação da experiência da licitante seja feita por meio de "atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes".

Acréscimo dessa natureza tem potencial para comprometer a competitividade do certame e, por isso, não tem sido aceito pela jurisprudência desta Corte.

Nesse sentido, a decisão proferida no TC-000755/010/08⁹, de cujo voto condutor, de autoria do e. CONSELHEIRO CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA, transcrevo trecho de interesse:

"Também a determinação de que os atestados viessem acompanhados de documentos comprobatórios hábeis, tais como notas fiscais, faturas, contratos, etc., devidamente autenticados por cartório competente, não encontra amparo legal e contraria a jurisprudência do Tribunal de Contas. Nesse sentido decidiu esta Corte no TC-041974/026/08¹⁰ e, também, no TC-005314/026/09¹¹, de relatoria do E. Conselheiro FULVIO JULIÃO BIAZZI:

⁹ 1ª Câmara, sessão de 19-10-10. Referida decisão foi confirmada pelo E. Plenário, em sede de recurso ordinário, na sessão de 19-12-12, Relator e. CONSELHEIRO DIMAS EDUARDO RAMALHO.

Exame Prévio de Edital, de minha relatoria, julgado parcialmente procedente pelo E. Tribunal Pleno em sessão de 11-03-09 (acórdão publicado no DOE em 19-03-09).





Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo

Procedente, entretanto, o questionamento que recaiu sobre a imposição de que o atestado deverá vir acompanhado do respectivo contrato (subitem 5.4.2.1), porque extrapola o disposto no artigo 30 da Lei de Licitações.

Segundo o 'caput' do referido dispositivo legal a documentação relativa à qualificação técnica 'limitar-se-á' àquelas previstas nos seus incisos e parágrafos, e dentre os documentos ali elencados não existe a previsão dessa exigência."

2.7 Também merece censura a exigência de comprovação da qualificação técnico-profissional mediante a apresentação de Atestados de Responsabilidade Técnica — ART's, acompanhados da respectiva Certidão de Acervo Técnico — CAT, para 18 itens da planilha orçamentária, sequer definidos no edital ou publicados, consoante resposta dada pela Comissão de Licitação à impugnação feita ao edital e comunicada a todos as licitantes que retiraram o edital (fl. 220).

É que o artigo 30, § 1º, I, c.c. § 2º, da Lei nº 8.666/93 limita essa comprovação <u>exclusivamente</u> às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado, as quais devem ser definidas no instrumento convocatório.

No caso, além de não ter constado no edital, muitos dos itens eleitos como de maior relevância são absolutamente insignificantes, servindo de exemplo a parcela "Roçada e Capina" (item 14.1 da planilha orçamentária), que não possui qualquer relevância técnica ou econômica em relação ao total do objeto licitado.

Nesse sentido, trago à colação a decisão Plenária nos TC-000179/989/13 e 000190/989/13, na sessão de 03-04-13, Relator CONSELHEIRO DIMAS EDUARDO RAMALHO, de cujo condutor transcrevo trecho de interesse:

"Sabido e consabido que a ampliação indiscriminada daquilo que é supostamente relevante ou significativo para apurar o domínio técnico operacional ou profissional das licitantes somente impinge restrição à livre fluência de proponentes no pleito, confirmando o que preconiza o artigo 3º, § 1º, inciso I, do Estatuto de Licitações e Contratos, além de desobedecer o preceito do inciso XXI, do artigo 37, da Carta Republicana."

Exame Prévio de Edital, julgado parcialmente procedente pelo E. Tribunal Pleno, em sessão de 04-03-09 (acórdão publicado no DOE em 05-03-09).

 $^{20.000,00 \}times 0,18 = R$ 3.600,00 / R$ 11.017.675,78 = 0,03%.$



Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- 2.8 Portanto, conforme abundantemente demonstrado, as exigências ora combatidas acabaram causando efetiva restrição ao certame, porquanto das 23 empresas que retiraram o edital apenas 4 compareceram ao certame e 3 delas foram inabilitadas por não atenderem a imposições de ordem técnica, em afronta ao artigo 3º, § 1º, I, c.c. artigo 30, da Lei nº 8.666/93, bem assim ao artigo 37, XXI, da Constituição Federal.
- **2.9** Diante do exposto, julgo **irregulares** a licitação e o contrato, bem como ilegais as despesas decorrentes.

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

Aplico, ainda, pena de multa ao Responsável (Deniz Lopes dos Santos – ex-Superintendente), nos termos do artigo 104, II, da Lei Complementar referida, por infração aos dispositivos legais mencionados nesta decisão, que, à vista do valor das despesas efetuadas e de sua natureza, fixo no equivalente pecuniário de 500 UFESPs (Quinhentas Unidades Fiscais do Estado de São Paulo), a ser recolhido, devidamente atualizado, no prazo de 30 dias.

Considerando que o juízo de irregularidade da licitação tem reflexos nos aditamentos contratuais e ante a possibilidade de ter ocorrido prorrogação do ajuste, de acordo com a documentação juntada pela Contratada, determino à unidade responsável pela fiscalização da contratante que requisite e instrua os eventuais termos aditivos firmados.

Oficie-se ao DD. Ministério Público do Estado, encaminhando cópia do acórdão e das correspondentes notas taquigráficas, para conhecimento e adoção das providências que considerar cabíveis.

Sala das Sessões, 23 de julho de 2013.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO