



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

### PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 27/08/2013 – ITENS 42 e 43

#### **TC-001289/006/06**

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Matão.

**Contratada:** Leão Engenharia S/A.

**Autoridade Responsável pela Homologação e que firmou o Instrumento:** Adauto Aparecido Scardoelli (Prefeito).

**Objeto:** Execução de obras de infraestrutura urbana, compreendendo obras de arte, asfaltamento de ruas e avenidas, galerias de águas pluviais, bocas de lobo, recapeamento de ruas e avenidas, regularização de ruas e avenidas (operação tapa buracos) com fornecimento de materiais e mão de obra.

**Em Julgamento:** Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 04-05-06. Valor – R\$20.699.457,27. Termos Aditivos firmados em 11-10-06, 13-12-06, 18-12-06, 03-01-07, 23-01-07, 25-01-07, 14-02-07, 21-03-07, 28-03-07, 02-04-07, 13-04-07, 02-05-07, 12-06-07, 24-07-07, 30-07-07, 08-08-07, 30-08-07, 10-09-07, 20-09-07, 17-10-07, 25-10-07, 21-11-07, 28-02-08, 13-03-08, 24-04-08, 29-04-08, 30-04-08, 15-05-08, 28-05-08, 05-06-08, 02-07-08, 17-07-08, 31-07-08, 30-12-08, 12-11-08, 30-10-08, 23-10-08, 23-07-08, 08-01-09, 08-07-09, 15-07-09, 03-02-09, 08-09-09, 16-09-09, 01-10-09, 21-10-09, 05-11-09, 09-11-09, 07-12-09, 10-12-09 e 04-01-10. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, Conselheiro Antonio Roque Citadini e Conselheiro Renato Martins Costa, publicadas no D.O.E. de 14-08-07, 02-07-08, 20-05-09, 09-03-10, 30-10-12 e 27-06-13.

**Advogados:** Carlos Eduardo Futra Matuiski, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Graziela Nóbrega da Silva, Rodrigo Pozzi Borba da Silva, Ricardo Lincoln Furtado, Patricia Crisóstomo Minelli da Silva e outros.

**Acompanha:** TC-008752/026/08.

**Fiscalizada por:** UR-6 - DSF-II e UR-13 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-13 - DSF-I.

#### **TC-011079/026/06**

**Representante:** Construtora Gomes Lourenço Ltda., representada por Eduardo Rinji Uchida.

**Representado:** Prefeitura Municipal de Matão.

**Assunto:** Representação formulada contra o edital da Concorrência nº 01/06, promovido pelo Executivo Municipal de Matão, objetivando a execução de obras de infraestrutura urbana, compreendendo obras de arte, asfaltamento de ruas e avenidas, galerias de águas pluviais,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

bocas de lobo, recapeamento de ruas e avenidas, regularização de ruas e avenidas (operação tapa buracos) com fornecimento de materiais e mão de obra. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho e Conselheiro Renato Martins Costa, publicadas no D.O.E. de 21-03-06 e 27-06-13.

**Fiscalização atual:** UR-13 - DSF-I.

### RELATÓRIO

Cuidam os autos de licitação, contrato e aditivos envolvendo a Prefeitura de Matão e a empresa Leão Engenharia S/A, tendo em vista a execução de obras de infraestrutura urbana, compreendendo obras de arte, asfaltamento, recapeamento e restauração de ruas e avenidas, galerias de águas pluviais e bocas de lobo.

De acordo com os documentos colacionados aos autos, merecem destaque os seguintes aspectos do procedimento: a) orçamento básico no valor de R\$21.819.548,44 (fl. 21); b) publicação do edital no DOE, jornal de grande circulação no Estado e outros meios de divulgação (fls. 599/601-A); c) participação de 02 (duas) proponentes, sem inabilitações ou desclassificações (fl. 1349/1351); d) adjudicação e homologação em 05/04/06 e 04/05/06, respectivamente (fls. 1955 e 1969); e) celebração do termo contratual em 04/05/06



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

(DOE de 12/05/06), no valor de R\$20.699.457,27 e vigência de 30 (trinta) meses (fls. 1970/1977).

Consta dos autos, ainda, a assinatura dos seguintes instrumentos: Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 11/10/06 (aumentar 2,18% e suprimir 0,67% no valor do ajuste – fls. 2265/2267); Termo de Aditamento Contratual de 13/12/06 (aumentar 0,073% no valor do ajuste – fls. 2489/2490); Termo de Aditamento Contratual de 18/12/06 (aumentar 0,11% no valor do ajuste – fls. 2513/2514); Termo de Aditamento Contratual de 03/01/07 (aumentar 0,73% no valor do ajuste – fls. 2540/2541); Termo de Aditamento Contratual de 23/01/07 (aumentar 1,20% do valor do ajuste – fls. 2564/2566); Termo de Aditamento Contratual de 25/01/07 (aumentar 0,95% do valor do ajuste – fls. 2583/2584); Termo de Aditamento Contratual de 14/02/07 (aumentar 1,03% no valor do ajuste – fls. 2640/2641); Termo de Aditamento Contratual de 21/03/07 (aumentar 2,25% no valor do ajuste – fls. 2663/2664); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 28/03/07 (aditar e suprimir serviços no valor de R\$20.060,38 – fl. 2676); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 02/04/07 (aumentar 0,27% e suprimir 0,23% do valor do ajuste – fls. 2720/2721); Termo de Aditamento Contratual de 13/04/07 (aditar 0,63% do valor do ajuste – fls. 2739/2740); Termo



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

de Aditamento e Supressão Contratual de 02/05/07 (aditar 0,10% e suprimir 0,005% do valor do ajuste – fls. 2760/2761); Termo de Aditamento Contratual de 12/06/07 (aditar 0,92% do valor do ajuste – fls. 2775/2776); Termo de Aditamento e Substituição Contratual de 24/07/07 (substituição de serviços e aditamento de 5,96% do valor do ajuste – fls. 3306/3309); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 30/07/07 (aditar 0,009% e suprimir 0,016% do valor do ajuste – fls. 3355/3356); Termo de Aditamento e Substituição Contratual de 08/08/07 (aditar 0,90% e substituir serviços correspondentes a 0,82% do valor do ajuste – fls. 2807/2808); Termo de Aditamento Contratual de 30/08/07 (aditar 0,28% do valor do ajuste – fls. 3375/3376); Termo de Aditamento e Supressão/Substituição Contratual de 10/09/07 (aditar 1,00% e suprimir 1,01% do valor do ajuste – fls. 3391/3392); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 20/09/07 (aditar 0,016% e suprimir 0,016% do valor do ajuste – fls. 3406/3407); Termo de Aditamento Contratual de 17/10/07 (aditar 0,51% do valor do ajuste – fls. 3444/3445); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 25/10/07 (aditar 0,04% do valor do ajuste – fls. 3461/3462); Termo de Aditamento Contratual de 21/11/07 (aditar 1,90% do valor do ajuste – fls. 3489/3491); Termo de Aditamento Contratual de



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

28/02/08 (aditar 0,30% do valor do ajuste – fls. 3673/3674; Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 13/03/08 (aditar 0,06% e suprimir 0,23% do valor do ajuste – fls. 3694/3695); Termo de Aditamento Contratual de 24/04/08 (aditar 0,20% do valor do ajuste – fls. 3730/3731); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 29/04/08 (aditar e suprimir serviços no valor correspondente a 0,007% da quantia inicialmente ajustada – fls. 3753/3754); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 30/04/08 (aditar 0,01% e suprimir 0,014% do valor do ajuste – fls. 3777/3778); Termo de Aditamento Contratual de 15/05/08 (aditar 0,36% do valor do ajuste – fls. 3799/3800); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 28/05/08 (aditar 0,23% e suprimir 0,23% do valor do ajuste – fls. 3822/3823); Termo de Aditamento Contratual de 05/06/08 (aditar 0,40% do valor do ajuste – fls. 3843/3844); Termo de Aditamento Contratual de 05/06/08 (aditar 1,05% do valor do ajuste – fls. 3862/3863); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 05/06/08 (aditar 0,47% e suprimir 0,26% do valor do ajuste – fls. 3882/3883); Termo de Reajuste Contratual de 02/07/08 (reajustar em 3,39517% o valor da avença – fls. 3957/3958); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 02/07/08 (aditar 0,19% e suprimir 0,19% do valor do ajuste – fls. 3967/3968); Termo de Aditamento e



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Supressão Contratual de 02/07/08 (aditar 0,32% e suprimir 0,32% do valor do ajuste – fls. 3987/3988); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 17/07/08 (aditar 0,33% e suprimir 0,33% do valor do ajuste – fls. 4007/4008); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 31/07/08 (aditar 0,014% e suprimir 0,034% do valor do ajuste – fls. 4037/4038); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 30/12/08 (aditar 0,41% e suprimir 0,41% do valor do ajuste – fls. 4059/4060); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 12/11/08 (aditar 1,72% e suprimir 1,72% do valor do ajuste – fls. 4081/4082); Termo de Prorrogação Contratual de 30/10/08 (prorrogar o prazo de vigência do contrato em mais 24 meses – fls. 4104/4105); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 23/10/08 (aditar 0,27% e suprimir 0,27% do valor do ajuste – fls. 4124/4125); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 23/07/08 (aditar 0,064% e suprimir 0,175% do valor do ajuste – fls. 4142/4143); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 08/01/09 (aditar e suprimir serviços no valor correspondente a R\$136.946,13 – fls. 4200/4201); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 08/07/09 (aditar e suprimir serviços no valor de R\$12.082,33 – fls. 4309/4310); Termo de Aditamento Contratual de 15/07/09 (aditar 1,00% do valor do ajuste –



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

fls. 4332/4333); 2º Termo de Reajuste Contratual de 03/02/09 (reajustar em 5,90129% o valor da avença – fls. 4378/4379); Termo de Aditamento e Supressão Contratual de 08/09/09 (aditar serviços no valor de R\$1.738.650,85 e suprimir serviços no valor de R\$1.804.455,51 – fls. 4403/4404); Termo de Aditamento Contratual de 16/09/09 (aditar 0,51% no valor do ajuste – fls. 4430/4431); Termo de Aditamento Contratual de 01/10/09 (aditar 0,21% no valor do ajuste – fls. 4453/4454); Termo de Alteração Contratual de 21/10/09 (aditar o contrato em 0,58% do valor do ajuste – fls. 4484/4485); Termo de Aditamento Contratual de 05/11/09 (aditar 0,023% do valor do ajuste – fls. 4522/4523); Termo de Supressão Contratual de 09/11/09 (suprimir 0,11% do valor do ajuste – fls. 4541/4542); Termo de Aditamento Contratual de 09/11/09 (aditar 0,1% do valor do ajuste – fls. 4561/4562); Termo de Aditamento Contratual de 07/12/09 (aditar 0,55% do valor do ajuste – fls. 4584/4585); Termo de Aditamento Contratual de 10/12/09 (aditar 0,46% do valor do ajuste – fls. 4605/4606); e Termo de Aditamento Contratual de 04/01/10 (aditar serviços no valor de R\$714.780,00 – fls. 4652/4653).

Nos autos do TC-011079/026/06, as críticas contra o edital formuladas pela Construtora Gomes Lourenço Ltda., recebidas



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

como representação ante a intempestividade para tratamento em sede de exame prévio (cf. despacho publicado no DOE de 21/03/06), questionaram os seguintes aspectos: a) densidade do objeto e injustificada falta de fracionamento em lotes; b) especificação técnica excessiva ou indevida dos serviços de recapeamento asfáltico e "Operação Tapa Buracos"; c) obtenção de licenças ambientais para cada uma das obras de arte a cargo da contratada, confrontando a Súmula n.º 14 deste Tribunal e impedindo o dimensionamento dos custos; d) previsão de multa contratual de 30,0% sem o contraditório; e) obrigatoriedade de realização de visita técnica por engenheiro civil; f) vedação injustificada à formação de consórcios; e g) qualificação técnica mediante indicação e concordância de fornecedores, apresentação de licenças ambientais e fixação de distância para usina de asfalto.

No exame da licitação e contrato, o laudo de fiscalização apontou o custo excessivo de R\$500,00 para aquisição de cópia do edital e remessa intempestiva dos documentos, concluindo, no entanto, pela regularidade, sem prejuízo de propor a rejeição dos aspectos impugnados na representação (fls. 2211/2220).

Assessoria Técnica suscitou dúvida a respeito dos requisitos de qualificação técnica dispostos nos subitens





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

10.02.01.11.III<sup>1</sup>, 10.02.01.11.V<sup>2</sup> e 10.02.01.11.X<sup>3</sup>, propondo o chamamento da Origem (fl. 2225).

Notificados os responsáveis (fl. 2230), o então Prefeito Municipal apresentou justificativas de fls. 2236/2254, defendendo a pertinência do objeto e a necessidade de execução integral por empresa única.

Rebateu a alegada ofensa à Súmula n.º 14 deste Tribunal, na medida em que as licenças só seriam devidas pela empresa contratada, bem como rejeitou qualquer defeito no detalhamento técnico dos serviços de pavimentação e demais críticas formuladas contra o edital da licitação.

---

<sup>1</sup> "Comprovação de aptidão da empresa para execução do objeto desta licitação, nas características, quantidades e prazos especificados neste edital, mediante apresentação de contrato(s) em nome da licitante, expedidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrados na entidade profissional competente. No caso de atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito privado, cujas obras e serviços decorrerem de licitação pública, a licitante deverá juntar o Contrato de Sub-emprego, com a devida anuência do órgão responsável pela licitação. Será admitida a comprovação de aptidão através de certidão(ões) ou atestado(s), de forma a atender a todo o conjunto de itens indicados no Anexo V. Os atestados emitidos em nome de consórcios deverão especificar claramente o percentual de cada membro, efetivamente executado, ou o percentual de participação em relação ao total".

<sup>2</sup> "O(s) profissional(is) deverá(ão) fazer parte do quadro permanente da empresa Licitante na data de apresentação dos Documentos de Habilitação e Proposta, na condição de:

- a) Empregado. Comprovar vínculo empregatício através de cópia de Carteira Profissional e ficha de empregado.
- b) Sócio. Comprovar através de cópia da Ata da Assembléia, referente a sua participação no cargo ou do Contrato Social."

<sup>3</sup> "Deverão ser indicados os fornecedores de materiais britados e usinados (asfáltico e concreto) devidamente documentados (concordância do fornecedor) e acompanhados das devidas licenças ambientais de funcionamento. A distância máxima das usinas de asfalto deverá ser de 60 Km dos limites do município de Matão. Para usinas localizadas além desta distância os caminhões transportadores deverão ser equipados com dispositivo de manutenção de temperatura (caçambas térmicas) conforme Normas Regulamentadoras".



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

No tocante à qualificação técnica, tornou a defender o instrumento convocatório, afirmando que as condições exigidas estão de acordo com a legislação e jurisprudência aplicáveis.

Para Assessoria Técnica, houve afronta à Súmula n.º 25 deste Tribunal, razão pela qual opinou pela irregularidade (fl. 2256).

No exame dos termos aditivos, a Fiscalização opinou pela irregularidade, tendo em vista a existência de manifestações contrárias à licitação e contrato, além do descumprimento do disposto *"no artigo 7º c/c o inciso IX do artigo 6º, ao caput e § 2º do artigo 56, e aos §§1º e 2º do artigo 65, todos da Lei Federal n.º 8666/93, ao artigo 60 da Lei Federal nº 4320/64 e ao caput e inciso II do artigo 7º das Instruções nº 02/2007, bem como o Princípio da Acessoriedade"*, suscitando dúvida, ainda, sobre o andamento das obras (fls. 3640/3660, 4166/4179, 4416/4421, 4634/4642 e 4721/4724).

Notificada a Origem (fls. 3663, 4182 e 4644), o Ex-Prefeito apresentou justificativas de fls. 4024/4027, 4228/4300 e 4668/4718, reiterando a adequação das regras do edital e demonstrando individualmente a pertinência de cada termo aditivo celebrado, cuja somatória atinja 24,24% da quantia contratada.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Consta dos autos, ainda, cópia da inicial de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual perante a Terceira Vara Cível da Comarca de Matão, visando apurar improbidade administrativa na celebração de termos aditivos decorrentes da concorrência n.º 01/06 (fls. 4726/4772).

Sob os aspectos de engenharia, a Assessoria Técnica considerou ausente planilha técnica composta dos itens e quantidades de serviços inicialmente contratados com aqueles aditados ou suprimidos, propondo acionamento da Origem (fls. 4780/4781).

SDG censurou as regras de qualificação técnica na fase de habilitação do certame e a celebração de aditivos que incluíram serviços diversos no objeto, a despeito da improcedência da mencionada ação civil pública, concluindo pela irregularidade da licitação, contrato e termos modificativos, bem como pela procedência parcial da representação (fls. 4789/4793).

Notificada a Origem (fl. 4806), a Administração apresentou esclarecimentos de fls. 4813/4824, acompanhados dos documentos de fls. 4826/4835.

Sob os aspectos de engenharia, Assessoria Técnica emitiu parecer favorável (fls. 4838/4842).



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

No enfoque jurídico, Assessoria Técnica, Chefia de ATJ e SDG opinaram pela irregularidade (fls. 4843, 4844/4847 e 4848/4850).

Ao final da instrução, notifiquei a contratada mediante indicação correta da razão social, oportunidade em que esta ratificou as justificativas já apresentadas (fls. 4853/4881).

É o relatório.

**ARPH**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### VOTO

De início, não vislumbro qualquer irregularidade na estipulação do valor de R\$500,00 para retirada de cópia do edital, aparentemente limitado ao custo de reprodução gráfica, nos termos do §5º, parte final, do art. 32 da Lei n.º 8666/93.

No entanto, há falhas suficientes para condenar a matéria em julgamento, notadamente por fatores de qualificação técnica em desacordo com a legislação de regência e jurisprudência deste Tribunal.

Nesse sentido, a prova do vínculo do responsável técnico não previu a possibilidade de contratação de profissional autônomo (item 10.02.01.11.V), descumprindo o regramento do §10, do art. 30 da Lei n.º 8666/93, conforme interpretação retratada no enunciado n.º 25 da Súmula de jurisprudência desta Corte.

E a propósito, a obrigação de se realizar vistoria no local da obra pelo responsável técnico, habilitado em engenharia civil, denota antecipação indevida da comprovação do vínculo do profissional com a licitante, contrariando o disposto no art. 30, §1º, I, da Lei n.º 8666/93.

A indicação de fornecedores de materiais britados e usinados, acompanhadas das respectivas licenças ambientais, não faz



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

parte do rol de documentos autorizado pelo art. 30 da Lei Geral de Licitações, daí porque a condição não encontra respaldo legal.

A participação de apenas 02 (duas) empresas indica que a restritividade advinda das indevidas cláusulas editalícias repercutiu negativamente contra a ampla competitividade do certame.

Quanto aos termos aditivos, a condenação da matéria principal alcança naturalmente os atos subsequentes à assinatura do contrato, pela aplicação do princípio da acessoriedade.

Sem embargo, verifico que a grande quantidade de termos aditivos realmente afastou a execução da obrigação do conteúdo definido no objeto licitado, não se podendo conceber estejam todas as obras de infraestrutura urbana interligadas, algumas em localidades distintas e outras de natureza diversa, como, por exemplo, a construção de quadra poliesportiva.

Ante o exposto, acompanho Chefia de ATJ e SDG e **VOTO pela procedência parcial da representação e pela irregularidade da licitação, contrato e aditivos**, envolvendo a Prefeitura de Matão e a empresa Leão Engenharia S/A, acionando-se, ainda, os incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Orgânica deste Tribunal.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Com fundamento no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar n.º 709/93, aplico multa ao responsável legal, Sr. Adauto Aparecido Scardoelli (Ex-Prefeito Municipal), no valor correspondente a 500 (quinhentas) UFESPs, a ser recolhida ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Contas do Estado, nas agências do Banco do Brasil, na forma da Lei 11077, de 20 de março de 2002.

Decorrido o prazo recursal e ausente a prova junto a este Tribunal do recolhimento efetuado, no prazo constante da notificação prevista no artigo 86 da Lei Complementar nº 709/93, o Cartório fica autorizado a adotar as providências necessárias ao encaminhamento do débito para inscrição na dívida ativa, visando à posterior cobrança judicial.

Por fim, oficie-se a DD. Promotoria de Justiça da Comarca de Matão, dando-lhe ciência da presente decisão.

É como voto.

**RENATO MARTINS COSTA**  
**CONSELHEIRO**