



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO:13/08/13

118 TC-001917/003/07

Contratante: Prefeitura Municipal de Vinhedo.

Contratada: Planinvesti - Administração e Serviços Ltda.

Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório e pela Homologação: João Carlos Donato (Prefeito).

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): João Carlos Donato (Prefeito), Silvia Regina Torres Donato (Secretaria de Administração), Silvia Regina Gonçalves Pieri (Secretaria de Educação) e João Marcos Gomes (Secretário de Saúde).

Objeto: Prestação de serviços de administração e gerenciamento no fornecimento de documentos de legitimação (cartões eletrônicos, magnéticos ou outros oriundos de tecnologia adequada, munidos de senhas de acesso de uso pessoal e intransferível para aquisição de gêneros alimentícios, higiene pessoal e limpeza em estabelecimentos comerciais), destinados a servidores municipais (ativos e inativos estatutários), estagiários, pensionistas (estatutários), sendo, aproximadamente, 1930 (mil, novecentos e trinta) servidores da Prefeitura Municipal de Vinhedo e 29 (vinte e nove) servidores da Câmara Municipal de Vinhedo.

Em Julgamento: Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 25-06-07. Valor – R\$5.877.000,00. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, publicada(s) no D.O.E. de 16-04-09 e 06-08-11.

Advogado(s): Rosely de Jesus Lemos, Elvis Olívio Tomé e outros.

Acompanha(m): Expediente(s): TC-027976/026/09.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em exame, **Contrato nº 110/2007**, celebrado entre a **Prefeitura Municipal de Vinhedo** e a empresa **Planinvesti Administração e Serviços Ltda.**, cujo objeto consiste em serviços de administração e gerenciamento no fornecimento de documentos de legitimação (cartões eletrônicos) para aquisição de gêneros alimentícios e de limpeza aos servidores da Prefeitura e



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



Câmara Municipal, no valor de R\$ 5.877.000,00 (*cinco milhões, oitocentos e setenta e sete mil reais*), por um prazo de 12 (doze) meses.

O Ajuste foi precedido da **Concorrência Pública nº 03/2007** (*Edital e Anexos às fls. 267/282 e 1812/1838*), que contou com a participação de 06 (seis) empresas, sendo 05 (cinco) habilitadas.

1.2. Em relatório acostado às fls. 1864/1869, a **Unidade Regional de Campinas/UR-03** apontou as seguintes impropriedades:

- Falta de orçamento básico no certame licitatório em questão, em desobediência ao inciso II do § 2º do artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/93¹;
- Edital de Licitação anexado ao processo sem assinatura, em desconformidade com o disposto no § 1º do artigo 40 da Lei de Licitações²;
- Alterações do Instrumento Convocatório não foram publicadas em jornal de grande circulação, em desobediência ao disposto no § 4º do artigo 21 da Lei Federal nº 8.666/93³;
- O valor do Contrato, no montante de R\$ 5.877.000,00, não corresponde ao valor da proposta da vencedora, conforme destacado às fls.1867. A justificativa apresentada pela Origem, no sentido de que tal fato teria decorrido do reajuste do vale-alimentação⁴ de R\$ 219,00 para R\$ 250,00, não merece prosperar, pois o cálculo resultaria numa importância de R\$ 5.114.380,32, considerando-se as mesmas bases e fórmulas nas quais todas as licitantes estiveram submetidas no certame. Diante do exposto, a alteração mencionada no valor do vale alimentação não justifica o montante de R\$ 5.877.000,00, fato que expõe a ilegalidade do ato.

¹ Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequencia:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

² § 1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

³ § 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

⁴ Na época da lavratura do contrato foi juntado aos autos, o acordo coletivo que reajustou o valor do vale alimentação de R\$ 219,00 para R\$ 250,00.



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



Ao final, por entender que as falhas detectadas no procedimento licitatório não teriam influído no resultado do certame, tampouco causado prejuízo ao erário, concluiu pela **regularidade da Concorrência**, desde que relevadas as falhas apontadas. Já em relação ao **Contrato**, opinou por sua **reprovação**, eis que constatada no valor contratual a inobservância ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

1.3. A Assessoria Técnica e respectiva Chefia manifestaram-se às fls.1873/1877.

Em síntese, aduziram que a diferença apontada pela Fiscalização no valor contratual resultou do aumento do número de beneficiários. Isto porque, quando da elaboração do Edital, em 31/01/2007 (fls. 1813/1828), a estimou um quantitativo de 1.743 servidores que receberiam os cartões alimentação (*item 5, subitem 5.1, da peça convocatória, bem como Planilha Orçamentária de fls. 1814/1830*); no entanto, por ocasião da assinatura do Contrato, em 25/06/2007, foi considerado um total de 1.959 servidores, ao valor unitário de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), como se verifica da Cláusula Primeira (fls. 1737/1738). Assim sendo, o valor global pactuado estaria correto.

Quanto à exigência relativa à comprovação de aptidão para o desempenho da atividade (*item 11.1.1.3.1*), não se afiguraria restritiva à ampla competitividade, uma vez que o quantitativo exigido encontra-se dentro dos patamares aceitos pela jurisprudência desta E. Corte.

Nesses termos, pronunciaram-se pela **regularidade** da matéria em exame.

1.4. Retornaram os autos à **UR-03** para instrução complementar, tendo em vista a realização de certame único, lançado pela Prefeitura Municipal de Vinhedo, para beneficiar tanto seus servidores como os do Legislativo. Solicitou-se, em especial, informações relativas à reserva orçamentária, empenho de despesa, instrumento contratual e respectiva divulgação.



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



Após analisar nova documentação encaminhada pelos interessados, a Fiscalização constatou que a Câmara não efetuou despesas, nem formalizou instrumento contratual com a empresa Planinvesti Administração e Serviços Ltda.

Verificou, ainda, que a Prefeitura assumiu os gastos referentes ao benefício concedido aos servidores do Legislativo, no montante de R\$ 86.121,72 (*oitenta e seis mil cento e vinte e um reais e setenta e dois centavos*), no período de junho/2007 a maio/2008, todavia, sem qualquer comprovação de reembolso por parte da Edilidade (relatório às fls. 1909/1910).

1.5. A **SDG**, às fls. 1913/1915, destacou inicialmente que a Municipalidade de Vinhedo comprovou a existência de recursos orçamentários para suportar as despesas decorrentes da contratação (fls. 64/68), em consonância ao inciso III do § 2º do artigo 7º da Lei federal nº 8.666/93.

No que concerne à realização de um único procedimento licitatório, instaurado pela Prefeitura de Vinhedo, com objeto extensivo aos servidores da Câmara Municipal, consignou entendimento no sentido da ilegalidade da conduta, eis que não respaldada no ordenamento jurídico vigente, até porque a Constituição Federal de 1988 atribui aos três Poderes de Estado funções estatais de soberania, garantindo-lhes, sobretudo, autonomia e independência.

Censurou, também, o subitem 11.1.3.8.1⁵ do Instrumento Convocatório (fls. 129), que trata da exigência para comprovação da qualificação técnica dos licitantes, bem como o subitem 11.1.4.1.1⁶ (fls. 130), relativo à comprovação da qualificação econômico-financeira dos proponentes, por extrapolar os limites fixados pelo inciso I do artigo 31 da Lei de licitações.

1.6. A Assessoria Técnica reiterou algumas das falhas já citadas pela Unidade Regional e acresceu a ausência de prova, nos autos, da realização de prévia pesquisa de preços (fls. 1950/1951).

⁵ Horários de atendimento que sejam compatíveis com os horários de funcionamento das Secretarias de Educação, saúde e administração, na qualidade de gestoras e fiscalizadoras do contrato, na qualidade de gestores e fiscalizadores do contrato.

⁶ Apresentação de balanço certificado por contador registrado no CRC, da matriz, mencionando expressamente o número do livro diário e folhas em que cada balanço acha-se regularmente transscrito, registrado na Junta Comercial, publicado na Imprensa Oficial, assinado por profissional registrado no CRC, devidamente identificado com a DHP do profissional.



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



1.7. Notificados os responsáveis (fls. 1916), vieram aos autos as justificativas e documentos de fls. 1930/1947, 1958/1960 e 1968/1974, apresentados pelo **Senhor João Carlos Donato, Ex-Prefeito Municipal de Vinhedo**, alegando em síntese que:

- A Prefeitura Municipal de Vinhedo atingiu os propósitos legais estabelecidos na Lei de Licitações, em seu artigo 3º, o qual prevê ser finalidade do procedimento licitatório a garantia da observância ao princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;
- A Prefeitura e a Câmara Municipal de Vinhedo, em função da independência que lhes é garantida pela Constituição Federal, de comum acordo, procederam à realização de um único certame com o objetivo de obter a proposta mais vantajosa à Administração, especialmente à Câmara Municipal, devido ao número reduzido de servidores, pois, realizando a licitação em conjunto com a Municipalidade, poderia obter melhores preços;
- A Câmara Municipal procedeu ao reembolso à Prefeitura do valor de R\$ 86.121,72 (*oitenta e seis mil cento e vinte um reais e setenta e dois centavos*), referente aos valores dos benefícios concedidos a seus servidores, conforme documentação juntada às fls. 1948/1949;
- No que toca ao subitem 11.1.3.8.1 do Edital, alegou que “*exige apenas que conste da descrição técnica detalhada de operacionalização dos serviços oferecidos e que os horários de atendimento sejam compatíveis com os horários de funcionamento das Secretarias Municipais*”, não ferindo nenhum princípio ou disposição constante da Lei de Licitações;
- Por fim, no que se refere ao subitem 11.1.4.1.1 do Edital, salientou que apenas esclarece com as regras próprias a forma como deve ser apresentado o balanço; portanto, não estabelece nenhuma exigência que já não esteja contemplada pelo artigo 31, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

1.8. A **Assessoria Técnica** apresentou pareceres divergentes, posicionando-se, às fls. 1975, pela regularidade da matéria e, com endosso da **Chefia**, às fls. 1976/1979, no sentido de sua reprovação, com o consequente



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



acionamento dos incisos XV e XXVII⁷ do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

É o relatório.

⁷ Artigo 2º - Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

XV – comunicar à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal competente qualquer irregularidade verificada nas contas ou na gestão públicas, enviando-lhe cópia dos respectivos documentos;

XXVII - - representar ao Poder competente do estado ou de Município sobre irregularidade ou abuso verificado em atividade contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e nos processos de tomadas de contas;



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



2. VOTO

2.1. Em exame, a **Concorrência Pública nº 03/2007** e o consequente **Contrato nº 110/2007**, celebrado entre a **Prefeitura Municipal de Vinhedo** e a empresa **Planinvesti Administração e Serviços Ltda.**, cujo objeto consiste em serviços de administração e gerenciamento no fornecimento de documentos de legitimação (*cartões eletrônicos*) para aquisição de gêneros alimentícios e de limpeza aos servidores municipais da Prefeitura e Câmara Municipal.

2.2. A Municipalidade não logrou êxito em afastar a totalidade dos apontamentos feitos pela Fiscalização e posteriormente confirmados e acrescidos pelos Órgãos Técnicos, remanescendo impropriedades que comprometem a lisura da presente contratação.

2.3. De início, destaco as falhas relativas à impossibilidade de aferição do preço contratado com o praticado no mercado; a não publicação em jornal de grande circulação das alterações realizadas no edital de licitação, em desacordo com o previsto no § 4º, do artigo 21, da Lei Federal nº 8.666/93, bem como a formalização de contrato contendo valor superior àquele constante da proposta da licitante vencedora.

2.4. A ausência de pesquisa de preços ou indicação de outra fonte consistente para embasar o orçamento básico e, consequentemente, permitir a aferição da consistência da taxa pactuada com o usualmente praticado no mercado à época, configura patente violação ao disposto no art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93.

2.5. No mesmo sentido, a alegação da defesa de que as alterações do Ato Convocatório foram enviadas via fax às empresas que o haviam retirado inicialmente não é aceitável, uma vez que não é suficiente para dar cumprimento à determinação contida no art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93, segundo a qual “*qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas*”.



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



Ressalte-se, a propósito, que uma das modificações havidas era essencial à elaboração das propostas, pois consistiu na aceitação de taxa zero ou negativa (v. fls. 1844), mas, ainda assim, não foi publicada em jornal de grande circulação.

2.6. Restou caracterizada, ainda, no caso em tela, infringência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3º, *caput*, da Lei de Licitações e Contratos, ante a inclusão injustificada de 216 (*duzentos e dezesseis*) beneficiários não previstos no Edital.

O correto, se houve efetivo aumento do número de servidores entre a data de divulgação do certame e a contratação, teria sido a posterior assinatura de Termo Aditivo, precedida das formalidades legais, inclusive com justificativa, acompanhada de documento comprobatório da majoração havida.

2.7. Finalmente, tendo em vista que a Prefeitura e a Câmara Municipal constituem órgãos distintos, um pertencente ao Poder Executivo, e outro, ao Legislativo, não poderia o primeiro proceder, sozinho, à abertura de certame prevendo a contratação de serviços para servidores do segundo.

De fato, se o objetivo, no caso, era a obtenção de propostas mais vantajosas, com a inclusão de mais beneficiários, os 02 (dois) Órgãos deveriam ter lançado o Edital em conjunto, bem como constado como partes do Contrato, inclusive para que restasse instrumentalizada a obrigação da Câmara em pagar a parte que lhe cabia ou restituir a Prefeitura, como demonstrado na prática.

O procedimento ora adotado não encontra respaldo nos mandamentos constitucionais e legais vigentes. Ao reverso, vai de encontro ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal), e, ante a não inclusão da Câmara nos Instrumentos Convocatório e Contratual, contrariou as regras dos artigos 60 e 61 da Lei nº 8.666/93, segundo os quais todo contrato deve mencionar os nomes das partes e de seus representantes, considerando-se nulos e de nenhum efeito os ajustes verbais.



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



2.8. Ante o exposto, no mesmo sentido das manifestações de ATJ e respectiva Chefia, **VOTO** pela **irregularidade da Concorrência Pública nº 03/2007** e do consequente **Contrato nº 110/2007**, com aplicação do disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, fixando o prazo de 60 (sessenta) dias aos responsáveis para que informem a esta Corte as providências adotadas.

Ainda, diante da infração ao art. 2º da Constituição Federal e aos arts. 3º, *caput*, 21, § 4º, 43, IV, 60 e 61, todos da Lei Federal nº 8.666/93, **VOTO**, nos termos do **artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93**, pela aplicação de **multa correspondente a 300 (trezentas) UFESPs** ao **Senhor João Carlos Donato, Então Prefeito Municipal de Vinhedo**, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para o atendimento.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO**