



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



**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 03/06/14**

85 TC-002494/003/10

**Contratante:** Prefeitura Municipal da Estância de Atibaia.

**Contratada:** Congresil Engenharia Ltda.

**Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação e que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** José Bernardo Denig (Prefeito).

**Objeto:** Contratação de empresa, sob regime de empreitada global, com fornecimento de materiais e mão de obra, para regularização e integração de assentamentos precários – Caetetuba II e Guaxinduva.

**Em Julgamento:** Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 01-09-10. Valor – R\$6.384.130,17. 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 27-11-10.

**Advogado(s):** Marcelo Palavéri, Flávia Maria Palavéri Machado e outros.

**Fiscalizada por:** UR-3 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-3 - DSF-I.

## **1. RELATÓRIO.**

**1.1.** Em exame, **Concorrência Pública nº 07/2010** e decorrente **Contrato nº 255/10** (fls. 783/794), celebrado em 1º/09/2010, entre a **Prefeitura Municipal da Estância de Atibaia** e a empresa **Congresil Engenharia Ltda.**, visando à regularização e integração de assentamentos precários – Caetetuba II e Guaxinduva –, com fornecimento de materiais e mão de obra, pelo valor de 6.384.130,17 e prazo de 30 (trinta) meses<sup>1</sup>.

**1.2.** A **Unidade Regional de Campinas/UR-3** concluiu pela **irregularidade** da matéria (fls. 905/914), devido à defasagem dos orçamentos, à aglutinação de objetos de naturezas distintas e aos requisitos exigidos para habilitação técnica.

---

<sup>1</sup> Contado a partir de 20/09/10, data da Ordem de Serviço (fls. 899).



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



**1.3.** Regularmente notificada, nos termos do inciso XIII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93 (fl. 915), a Origem apresentou as justificativas e documentos de fls. 927/990.

Sustentou, em síntese, que a Caixa Econômica Federal aprovou os projetos e os planos de trabalho<sup>2</sup> de urbanização dos Assentamentos Precários (Caetetuba II e Guaxinduva) em novembro de 2008, mas somente em novembro de 2009 foi o Município informado da homologação, pelo Ministério das Cidades, da Síntese do Projeto Aprovado (SPA), para poder prosseguir com o processo licitatório. Em dezembro de 2010, após análise técnica dos processos licitatórios pela Caixa Econômica Federal, foi o Município autorizado a iniciar as obras e o trabalho social.

Ressaltou que o Contrato de repasse firmado entre o Ministério das Cidades e a Caixa foi assinado em 31/12/07, e *“os valores máximos foram pré-estabelecidos de forma a suportar a burocracia e a demora, antecipada e amplamente conhecida, exigida pela Instituição Financeira Caixa Econômica Federal na aprovação e homologação do Projeto em comento, não havendo que se falar em desatualização de valores entre o preço contratado e os de mercado”*. Outrossim, foi realizada pesquisa de mercado<sup>3</sup> para a rede elétrica.

Quanto à aglutinação, afirmou que o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades tem por objetivo executar intervenções necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade da população localizada em área inadequada à moradia ou em situações de risco, através de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social, tendo como prioridade a permanência da população no local afetado, unindo o projeto social com a obra de melhoria de condições das habitações ali existentes. Para agilizar o processo, a Prefeitura resolveu incluir no mesmo objeto os serviços de obra e regularização fundiária, este último composto por diversas etapas, como cadastro, georreferenciamento e titulação.

---

<sup>2</sup> Elaborado em 2007.

<sup>3</sup> Orçamento descrito como Documento nº 06, constante das fls. 977/986, realizado junto à empresa Hidro Tudo.



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



No que tange à qualificação técnica, informou que foi exigida prova de experiência anterior em atividade genérica e que buscou a segurança jurídica, agindo de boa-fé.

É o relatório.



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



## **2. VOTO**

**2.1.** Os argumentos de defesa não se prestam a afastar a totalidade dos apontamentos suscitados na instrução da matéria.

**2.2.** Com efeito, o objeto do certame é extremamente abrangente, incluindo a elaboração de projetos, a construção<sup>4</sup> de unidades habitacionais, redes de água e esgoto, rede elétrica, recuperação ambiental e arborização, regularização fundiária, instalações hidrossanitárias<sup>5</sup> e melhoria de unidades habitacionais<sup>6</sup>.

Aliás, regularização fundiária inclui, entre outras atividades, o *“levantamento fundiário e obtenção de documentos legais da dominialidade da(s) área(s) e elementos informativos”*, a *“indicação de medidas administrativas e legais necessárias para aplicação dos instrumentos de regularização fundiária”*, a *“coleta de documentos pessoais dos moradores para instrução dos processos”*, a *“elaboração e instrução de ações ou outras medidas, tanto judiciais quanto extrajudiciais, necessárias à regularização fundiária”*, a *“elaboração e formalização de termos, contratos ou atos necessários à emissão de títulos de posse/propriedade”* e o *“registro de documentos de outorga de direitos reais em favor dos beneficiários finais do procedimento de regularização fundiária perante o cartório de registro de imóveis”*.

Assim sendo, configura-se no caso a indevida aglutinação de serviços de naturezas distintas, evidenciada ainda mais pelas ações previstas na Planilha Orçamentária de fls. 494, que indica aquelas abrangidas pelo item

---

<sup>4</sup> Assentamento Caetetuba II: construção de 07 (sete) prédios residenciais, com total de 04 pavimentos e 24 apartamentos cada, totalizando 168 apartamentos; calçada de 0,60 m ao redor dos prédios. A Contratada deverá fornecer os projetos executivos de arquitetura, fundações, estrutura, elétrica e telefonia, para-raios, hidráulica e combate a incêndio e movimento de terra.

<sup>5</sup> A empresa contratada deverá executar a pesquisa, o levantamento em campo e fornecer a relação das instalações hidrossanitárias a serem reformadas e ou construídas, sendo 11 (onze) no Assentamento Caetetuba II e 25 (vinte e cinco) no Assentamento Guaxinduva.

<sup>6</sup> A empresa contratada deverá executar a pesquisa, o levantamento em campo e fornecer a relação das moradias que necessitem de adequações por razões de insalubridade, insegurança ou número de dormitórios insuficientes pelo número de habitantes, sendo 11 (onze) no Assentamento Caetetuba II e 24 (vinte e quatro) no Assentamento Guaxinduva.



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



“regularização fundiária”, em patente ofensa ao artigo 23, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93<sup>7</sup>, já que o objeto sequer foi repartido em lotes.

A falha poderia ter sido minimizada com a admissão de consórcios; contudo, o item 4.3 do Edital veda expressamente a participação de empresas reunidas em tal condição.

**2.3.** Referida impropriedade refletiu nas condições de qualificação técnica exigidas no Edital, que, a exemplo do objeto, também se mostram bastante abrangentes, incluindo prova de experiência anterior na execução de serviços de engenharia (terraplenagem, levantamento planialtimétrico, construção de unidades habitacionais, redes de água, esgoto e elétrica, recuperação ambiental, entre outros) e daqueles relacionados à regularização fundiária, afastando potenciais interessadas que não atuam em todos os ramos de atividades requisitados.

**2.4.** Ainda no tocante à qualificação técnica, prevista no item 6.4 do Instrumento Convocatório, verifico que algumas das parcelas eleitas como de maior relevância são específicas, a exemplo da “*execução de unidades habitacionais*” e “*regularização fundiária em obra de habitação social*”, em violação à Súmula nº 30 desta Casa.

**2.5.** Quanto ao orçamento elaborado pela Administração, consigna preços referentes a junho de 2007 (fls. 431), enquanto a abertura do certame ocorreu apenas em julho de 2010, ou seja, mais de 03 (três) anos depois.

A respeito do assunto, a jurisprudência<sup>8</sup> desta Casa é pacífica no sentido de ser aceitável a variação máxima de 06 (seis) meses entre a data do orçamento básico e da abertura da licitação, sob pena dos preços se tornarem

---

<sup>7</sup> Art. 23. [omissis]

[...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

<sup>8</sup> TC-36847/026/99 – TC-31271/026/99 – TC-28338/026/03 – TC-16322/026/03 – TC-11776/026/05 – TC-18168/026/05 – TC-22098/026/05 – TC-1584/011/06 – TC-1650/009/06.



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



defasados, deixando de retratar as reais condições do mercado, como exige o artigo 43, IV, da Lei Federal nº 8.666/93.

**2.6.** Por fim, observo que, segundo o Cadastro Eletrônico de Obras em Execução, posição de 31/12/13, e informações transmitidas pela Origem ao Sistema Audesp, até referida data, o Contrato havia sido executado apenas parcialmente (72%), embora sua previsão inicial de conclusão tenha sido 20/03/13, e já tenha alcançado o valor de R\$ 8.316.770,57.

**2.7.** Ante o exposto, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** da Concorrência Pública nº 07/2010 e do Contrato nº 255/10, com o acionamento do disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, concedendo ao Exmo. Prefeito Municipal de Atibaia o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para que informe a esta Corte as providências adotadas face à presente decisão, inclusive apuração de responsabilidades e imputação das sanções administrativas cabíveis.

**2.8.** Nos termos do artigo 104, II, da Lei Complementar nº 709/93, **VOTO**, ainda, pela aplicação de **MULTA** ao responsável, **Sr. José Bernardo Denig**, em importância correspondente a **300 (trezentas) UFESPs**, considerando a gravidade das falhas constatadas e a violação aos dispositivos legais indicados no corpo do voto. Fixo-lhe o prazo máximo de **30 (trinta) dias** para atendimento, como previsto no artigo 86 da Lei Orgânica desta Casa.

Após o trânsito em julgado, remeta-se cópia desta decisão ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para as providências de sua alçada que entender cabíveis.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**