



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 11/06/2013 – ITEM 82

TC-002852/026/07

Contratante: Prefeitura Municipal de Santo André.

Contratada: Edivia - Edificações e Incorporações Ltda.

Autoridade Responsável pela Abertura do Certame Licitatório e pela Homologação: Miriam Mós Blois (Secretária de Obras e Serviços Públicos).

Autoridades que firmam os Instrumentos: Rosana Denaldi, Nelson Tsutomu Ota e Frederico Muraro Filho (Secretários de Desenvolvimento Urbano e Habitação) e Denise Lenhari Zironi (Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação em Substituição).

Objeto: Execução dos serviços de construção de 56 unidades habitacionais multifamiliares (dois edifícios com sete pavimentos cada um), em alvenaria armada, no Conjunto Habitacional Alzira Franco II – 2ª etapa, no Município de Santo André, com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos necessários, e de acordo com o projeto básico/executivo, o memorial descritivo, planilha de quantidades e preços e respectivo resumo.

Em Julgamento: Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 08-12-06. Valor – R\$1.680.062,08. Termos Aditivos celebrados em 26-03-08, 23-09-08, 24-11-08 e 21-01-09. Termo de Recebimento Provisório de 15-08-09. Termo de Recebimento Definitivo de 22-03-10. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini e Conselheiro Renato Martins Costa, publicadas no D.O.E. de 13-02-08, 17-09-10 e 28-03-13.

Advogados: Wania Diniz Paradelo Marcello Bulgarelli, Niljanil Bueno Brasil, Camila Perissini Bruzzese e outros.

Fiscalizada por: GDF-5 - DSF-I.

Fiscalização atual: GDF-4 - DSF-II.

RELATÓRIO

Em exame, contrato celebrado entre a Prefeitura Municipal de Santo André e a empresa Edivia Edificações e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Incorporações Ltda., tendo por objeto a execução dos serviços de construção de 56 unidades habitacionais multifamiliares (dois edifícios com sete pavimentos cada um), em alvenaria armada, no Conjunto Habitacional Alzira Franco II - 2ª Etapa, no Município de Santo André, com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos necessários e de acordo com o projeto básico/executivo, memorial descritivo, planilha de quantidades/preços e respectivo resumo.

Precedeu o ajuste, licitação na modalidade de Concorrência nº 435/06, tipo menor preço, cujo edital foi divulgado no Diário Oficial do Estado¹ e em jornal de grande circulação², com preço orçado em R\$1.698.033,98 (fls.278/284).

Consta que 12 empresas retiraram o edital, das quais 04 (quatro) acorreram ao certame, foram habilitadas e efetivamente disputaram o objeto (fls.297/308, 621 e 623).

Homologado o procedimento e adjudicado o objeto à vencedora em 06/12/06, o resultado foi divulgado no dia seguinte no "Diário do Grande ABC" (fls.664 e 633).

Cópia integral do instrumento contratual nº 394/06-PJ, de 08/12/06, encontra-se às fls.640/653, com extrato publicado no mesmo veículo de imprensa em 13/12/06 (fl.655).

¹ Diário Oficial do Estado, de 21/10/06 (fl.247).

² Diário do Grande ABC, de 21/10/06 (fl.246).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

5ª DF, em seu relatório de fls.693/701, informou, em preliminar, sobre a existência de contratações similares, tratadas nos TC-012594/026/05 e TC-021747/026/06 e, no mérito, concluiu pela regularidade da licitação e do contrato dela decorrente.

Assessoria Técnica propôs o acionamento do inciso XIII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, para que os interessados esclarecessem o fato de haver três contratações, aparentemente com o mesmo objeto (fls.703/706 e 707/708), no que foi apoiada por sua Chefia (fl.709).

Houve assinatura de prazo para que os interessados tomassem conhecimento das impropriedades suscitadas e tivessem oportunidade de apresentar as justificativas de seu interesse³.

Sobreveio, então, o 1º Termo Aditivo ao contrato, celebrado em 26 de março de 2008 com a finalidade de regularizar o ajuste à retomada da execução retroativa à 15/10/07, de acordo com a Ordem de Reinício da Obra (fl.755), conforme documentos juntados às fls.716/782.

Em atenção à notificação, compareceu a origem com as justificativas e documentos de fls.783/882, esclarecendo que

³ Prazo de 30 (trinta) dias. Despacho publicado no D.O.E. de 13/02/08, fl.710.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

não se tratam de contratações com o mesmo objeto, mas duas etapas distintas de um mesmo Conjunto Habitacional.

Aduziu, em síntese, que o primeiro ajuste (TC-012594/026/05) refere-se à 1ª Etapa do Conjunto Habitacional "Alzira Franco II"; este já foi considerado regular por esta Câmara em sessão de 28/06/05, sob a Relatoria do eminente Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, mas não chegou a ter sua execução iniciada.

O fato é que o ajuste foi rescindido amigavelmente, tendo em vista problemas enfrentados pela contratada para a renovação do seguro garantia, bem como pela alegação de que sua situação econômica não era mais favorável à execução do objeto.

Diante da referida rescisão contratual, a Administração convocou a segunda colocada (Ponto Forte Construções e Empreendimentos Ltda.), que aceitou realizar as obras nas mesmas condições propostas pela antecessora. Tal matéria, tratada no TC-021747/026/06, este sob minha Relatoria, também mereceu aprovação desta Câmara, em sessão realizada no dia 09 de abril próximo passado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Esclareceu que, embora houvesse dois contratos para construção do mesmo Complexo, denominado "Conjunto Habitacional Alzira Franco II", a primeira contratação diz respeito às unidades habitacionais relativas à 1ª Etapa, não se confundindo, portanto, com as unidades referentes à 2ª Etapa, cuja contratação é objeto de análise nestes autos.

Determinada a remessa do processo à 5ª Diretoria de Fiscalização para instrução do Termo Aditivo, esta tratou de identificar o objeto do ajuste tratado nos presentes autos, destacando que é efetivamente distinto daquele tratado nos TC-012594/026/05 e TC-021747/026/06.

No que tange ao Termo Aditivo, concluiu pela sua regularidade, com proposta de recomendação à origem para que observe ao prazo previsto nas Instruções deste Tribunal, quando do encaminhamento dos contratos ou atos jurídicos análogos, bem como dos termos aditivos, modificativos ou complementares (fls.886/895).

Na sequência, vieram aos autos os documentos de fls.897/1086, relativos ao 2º Termo Aditivo, de 23/09/08, celebrado com a finalidade de acrescentar ao ajuste a importância de R\$304.873,23, equivalente a 18,15% do valor inicialmente contratado (fl.1082).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Também este Termo foi instruído pela 5ª DF, que verificou a correção do procedimento adotado, entendendo-o ajustado às leis regedoras da espécie, concluindo pela sua regularidade (fls.1089/1094).

Em 19/01/09 a origem protocolizou os documentos de fls.1095/1244, relativos ao 3º Termo Aditivo, celebrado em 24/11/08, prorrogando o prazo contratual por mais 60 (sessenta) dias, a partir de 25/11/08, além de proceder ao acréscimo de mais R\$114.714,04, equivalentes a 6,83% (fls.1234/1235).

Vieram aos autos, por fim, os documentos de fls.1251/1596, os quais fundamentam a celebração do 4º Termo Aditivo, de 21/01/09, com o objetivo de prorrogar o prazo contratual por mais um período de 60 (sessenta) dias, a partir de 25/01/09 (fl.1593).

A instrução dos 3º e 4º Termos Aditivos, sob a responsabilidade da 5ª DF, também foi favorável, conforme relatórios de fls.1248/1250 e 1599/1605, com proposta de aplicação de multa, nos termos do artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, em razão do atraso na remessa dos documentos.

Manifestando-se sobre o acréscido, Assessoria Técnica alertou que, em razão do término das obras em março de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

2009, haveria a necessidade de encaminhamento das fotos do empreendimento; dos termos de recebimento provisório e definitivo; CREA do responsável; ART da contratada; e registro conforme Cláusula X - Disposições Gerais, fls.651/652 (fls.1606/1607), contando com a anuência de sua Chefia (fl.1608).

Ouvida, SDG vislumbrou a necessidade de esclarecimentos quanto às exigências de comprovação dos Índices de Liquidez Geral e Corrente fixado em percentual maior ou igual a 1,5 e o de Endividamento em percentual maior ou igual a 0,5 (fls.255/256), em contraposição ao aceite por este Tribunal.

No que tange às exigências contidas nos itens 5.4.2 e 5.4.4 do edital (fl.256), observou que demandavam prova de atividade específica, qual seja a *execução de edifício multifamiliar em alvenaria armada*, em desacordo com a Súmula 30 deste Tribunal.

Ainda com relação ao item 5.4.2, aduziu que a exigência de que os atestados utilizados para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional (experiência do profissional de engenharia) estivessem acompanhados das respectivas Certidões de Acervo Técnico (CAT), em nome da empresa seria incompatível com as Súmulas nº 23 e 24 desta Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Por fim, entendeu necessárias justificativas no sentido de demonstrar que o valor ajustado no 3º Termo Aditivo para o acréscimo contratual era compatível com os praticados no mercado.

Propôs, assim, o acionamento do inciso XIII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93 (fls.1610/1611).

Assim procedido⁴, compareceu o Município de Santo André, representado por seus advogados (instrumento de fls.1636/1637), apresentando as justificativas de fls.1619/1635, acompanhadas dos documentos de fls.1638/1676, dentre os quais aqueles reclamados pela Assessoria Técnica.

Manifestando-se sobre o acrescido, SDG ponderou que a defesa apresentada não teria esclarecido adequadamente os questionamentos por ela suscitados.

No que tange aos índices contábeis exigidos para fins de habilitação asseverou que, embora se apresentassem em percentuais limítrofes aos aceitos por este Tribunal poderiam, em um primeiro momento, implicar sua aceitação. Todavia, deveriam estar acompanhados de esclarecimento sólido que justificasse sua adoção, tendo em vista que o objeto licitado não possui complexidade que

⁴ Prazo de 30 (trinta) dias. Despacho publicado no D.O.E. de 17/09/10 (fl.1612).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

reclamasse índice financeiro em patamar máximo tolerado pela jurisprudência deste Tribunal.

Da mesma forma, entendeu não justificadas as exigências de atestados de capacitação técnica da licitante, acompanhados de Certidão de Acervo Técnico, conforme entendimento jurisprudencial consubstanciado no v. voto proferido no TC-012180/026/08, na Sessão da Segunda Câmara de 12/06/12, pelo eminente Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga.

Considerou de maior gravidade, ainda, a exigência de atividade específica, vedada pela Súmula nº 30 deste Tribunal, relativa à "execução de edifício multifamiliar em alvenaria armada", conforme item 5.4.2 do edital.

Concluiu, nessa linha de entendimento, pela irregularidade da licitação e decorrente contrato, bem como dos Termos Aditivos, estes contaminados que estariam pelo princípio da acessoriedade (fls.1679/1683).

Diante do pedido de vista ao final da instrução – fl.796, bem como do fato de várias autoridades se revezaram à frente da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, sendo responsáveis pela assinatura do Contrato e respectivos Termos Aditivos, foi fixado aos interessados o prazo comum de 15 dias, nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, para que tomassem conhecimento do contido nos autos, apresentando eventuais justificativas e esclarecimentos⁵.

Novamente compareceu o Município de Santo André, apresentando as justificativas e documentos de fls.1687/1707, reiterando todos os termos da defesa anteriormente apresentada, bem como rebateu cada questionamento lançado por SDG.

Quanto aos índices financeiros exigidos, alegou que estão em consonância com a legislação de regência, asseverando que não tinha conhecimento de fixação de fórmulas que deveriam ser obrigatoriamente adotadas, por meio de Súmulas deste Tribunal.

De igual forma, sustentou que a exigência de atestado operacional acompanhado do CAT não desbordaria da limitação imposta pelo artigo 30, inciso II e §1º, da Lei 8.666/93, na medida em que o Acervo Técnico de uma pessoa jurídica seria composta dos Acervos Técnicos dos profissionais de seu quadro técnico, de modo que a comprovação das experiências passadas da empresa seria composta pelo Acervo Técnico de todos os profissionais de engenharia que fazem ou fizeram parte do seu quadro de funcionários.

⁵ Despacho publicado no D.O.E. de 28/03/13 (fl.1685).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Justificou, também, a exigência de experiência em edifício verticalizado (multifamiliar) em alvenaria armada, alegando tratar-se de medida necessária para assegurar ao Município a execução da obra dentro de parâmetros técnicos de segurança, visando à completa satisfação do interesse público.

Alegou, ademais, que inúmeras são as empresas com tal experiência, de forma que refutava qualquer possibilidade de que essa exigência tenha cerceado a participação de eventuais interessadas, diminuindo a concorrência.

Com o intuito de comprovar sua alegação, apresentou relação contendo 18 (dezoito) empresas que possuem atestados referentes à alvenaria estrutural – edifício verticalizado (fls.1695/1696).

É o relatório.

EJK.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

Das impropriedades tratadas na instrução, entendo que aquela relativa aos índices contábeis exigidos para fins de habilitação pode ser afastada, na medida em que foram fixados em patamares aceitos pela jurisprudência deste Tribunal.

Quanto à exigência de atestado de capacitação técnico-operacional em nome da empresa, acompanhado dos respectivos Certificados de Acervo Técnico (CAT), comprovando ter executado serviços de engenharia civil, em atividades pertinentes e compatíveis com o objeto licitado, considerando-se a *execução de edifício multifamiliar em alvenaria armada*, prevista no item 5.4.2 do edital (fl.256), de fato possui caráter restritivo e pode ter contribuído para afastar eventuais interessadas na participação do certame.

Nesse sentido, aliás, o entendimento jurisprudencial consolidado nas Súmulas 24⁶ e 30⁷ desta Corte de Contas.

⁶ **SÚMULA Nº 24** - *Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.*

⁷ **SÚMULA Nº 30** - *Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica, poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Cito, ainda, voto do eminente Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, acolhido pela C. Segunda Câmara, na sessão de 12 de junho de 2012 - TC-012180/026/08 – rechaçando exigência da mesma natureza, *in verbis*:

"2.4 Também carece de amparo legal e jurisprudencial o item 3.1.1."b" do edital, que impôs a apresentação de atestados emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado acompanhados da respectiva Certidão de Acervo Técnico – CAT, para comprovação de experiência da licitante.

É que os atestados, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, se prestam a comprovar a qualificação técnico-operacional da licitante, consoante o comando do artigo 30, II e § 1º, da Lei n. 8.666/93, cujo entendimento foi consolidado na súmula n. 24 desta Corte.

A CAT, por seu turno, é documento de caráter personalíssimo que se presta a comprovar exclusivamente a capacitação técnico-profissional, em conformidade com o artigo 30, § 1º, I, da Lei Geral de Licitações e com a jurisprudência da Corte, cristalizada na súmula n. 23.

São, portanto, exigências autônomas, que podem ser comprovadas por trabalhos diferentes.

Requisitos de habilitação são apenas as taxativamente previstas em lei. Não está no texto legal que os atestados (aptidão operacional) e as CATs (aptidão profissional) devem necessariamente se referir, ambos, a uma mesma obra (ou serviço).

forma genérica, ficando vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Ao tornar essa vinculação obrigatória, o edital contraria a lei e limita a competitividade do certame. O interessado que pode perfeitamente comprovar tanto a aptidão técnico-operacional quanto a técnico-profissional, porém pela atuação em obras (ou serviços) diferentes, ficará indevidamente afastado do certame.”

Não restou afastada, assim, a irregularidade relativa à exigência de experiência específica em edificações verticalizadas multifamiliar em alvenaria armada, restando violada a mencionada Súmula 30 deste Tribunal.

Por fim, insta consignar que o valor estimado para a contratação foi de R\$1.698.033,98 e o ajuste se deu por R\$1.680.062,08, diferença de R\$17.971,90, correspondentes a aproximadamente 1,05% de desconto, o que não representa grande vantajosidade para a Administração.

Diante do exposto, a despeito das manifestações favoráveis da Equipe de Fiscalização, Assessoria Técnica e sua Chefia, meu **VOTO acolhe manifestação desfavorável de SDG e conclui pela irregularidade da Concorrência nº 435/06, do Contrato nº 344/06-PJ, de 08 de dezembro de 2008 e dos Termos Aditivos de 26/03/08, 23/09/08, 24/11/08 e 21/01/09, celebrados entre a Prefeitura Municipal de Santo André e Edivia Edificações e Incorporações Ltda., atingidos pelo princípio da**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

acessoriedade, acionando, por conseguinte, o previsto nos incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

Consigno que a invocação dos ditames do inciso XXVII, acima referido, importa que o atual Gestor Municipal informe a esta Egrégia Corte as providências administrativas adotadas em função das imperfeições anotadas, comunicando, em especial, a eventual abertura de sindicância para apurar responsabilidades.

Ainda por pertinente, acolho proposta de SDG para, nos termos do inciso II, do artigo 104 do mesmo diploma legal, aplicar aos responsáveis – Rosana Denaldi, Nelson Tsutomu Ota e Frederico Muraro Filho (ex-Secretários de Desenvolvimento Urbano e Habitação) e Denise Lenhari Zironi (ex-Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação em substituição), multas individuais no equivalente pecuniário de 200 (duzentas) UFESP`s, a serem recolhidas ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Contas do Estado, nas agências do Banco do Brasil, na forma da Lei 11.077, de 20 de março de 2002.

Decorrido o prazo recursal e ausente a prova junto a este Tribunal dos recolhimentos efetuados, no prazo constante da notificação prevista no artigo 86 da Lei Complementar nº 709/93, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Cartório fica autorizado a adotar as providências necessárias ao encaminhamento dos débitos para inscrição na dívida ativa, visando posterior cobrança judicial.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se cópias dos autos ao Ministério Público, para adoção de eventuais providências a seu cargo.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro