



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



08-03-16

SEB

=====

19 TC-008057/026/10

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Embu das Artes.

**Contratada:** JTP Transportes Ltda.

**Autoridade Responsável pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação e Autoridade que firmou o Instrumento:** Francisco Nascimento de Brito (Prefeito).

**Objeto:** Execução de transporte escolar diário porta a porta para os estudantes da Rede Municipal de Embu – lotes I e III.

**Em Julgamento:** Licitação – Pregão Presencial. Contrato celebrado em 07-01-10. Valor – R\$ 2.011.680,00. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, publicada no D.O.E. de 18-07-13.

**Advogados:** Wilson Ferreira da Silva e outros.

=====

## 1. RELATÓRIO

**1.1** Versam os autos sobre o **contrato nº 008/10** (fls. 405/410), de 07-01-10, celebrado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE EMBU DAS ARTES** e a empresa **JTP TRANSPORTES LTDA.**, que objetiva a execução de transporte escolar diário porta a porta para os estudantes<sup>1</sup> da rede municipal (Lotes I e III), com vigência inicial de 12 (doze) meses e valor total estimado de R\$ 2.011.680,00<sup>2</sup>.

**1.2** O ajuste foi precedido do **pregão presencial nº 015/2009**, do tipo menor preço (unitário por lote), cujo edital foi divulgado em 24 e 25-11-09 no DOE e em jornal de grande circulação, bem como por outros meios<sup>3</sup>, com abertura de propostas marcada para 11-12-09.

<sup>1</sup> Na quantidade estimada de 828 alunos para o Lote I e 696 alunos para o Lote III.

<sup>2</sup> Sendo o valor mensal por aluno de R\$ 110,00.

<sup>3</sup> A saber, no *site* da Prefeitura e em revista especializada em licitações.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



De acordo com a ata da sessão pública do pregão<sup>4</sup>, o certame contou com a participação de 2 (dois) proponentes<sup>5</sup> para os 3 (três) lotes colocados em disputa, não ocorrendo qualquer desclassificação ou inabilitação e sagrando-se vencedoras as licitantes que, após negociação, ofertaram preços considerados aceitáveis pelo pregoeiro<sup>6</sup>.

Não havendo qualquer manifestação acerca da intenção de se interpor recurso, o objeto foi adjudicado e o certame posteriormente homologado pela autoridade competente<sup>7</sup>.

**1.3** As partes foram cientificadas da remessa do ajuste a esta Corte e notificadas para acompanhar os trâmites do processo por meio de publicações na imprensa oficial<sup>8</sup>.

**1.4** Na instrução dos autos, a **Fiscalização** (fls. 493/502) apontou as seguintes ocorrências:

- a) não foi apresentada a planilha detalhada de que trata o artigo 7º da Lei nº 8.666/93;
- b) falta de comprovação da publicação do edital em jornal de grande circulação;
- c) não foram apresentados o balanço patrimonial (alínea 'b' do subitem 1.3 do capítulo VI)<sup>9</sup> e o documento contendo os índices econômicos

<sup>4</sup> Fl. 389.

<sup>5</sup> Assim distribuídos:

\* 1 para os lotes I e III ('JTP Transportes Ltda.');

\* 1 para o lote II ('Cooperativa de Trabalho dos Condutores de Escolares de Embu e Região').

<sup>6</sup> O valor obtido junto às vencedoras do certame (R\$ 110,00 por aluno) foi 10,95% inferior àquele estimado pela Administração "com base em informações obtidas junto às empresas no contrato anterior de emergência" (R\$ 123,52 - fl. 13).

<sup>7</sup> Sr. Francisco Nascimento de Brito, Prefeito Municipal (fl. 403).

<sup>8</sup> Fl. 411.

<sup>9</sup> 1.3 - QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA  
[...]

"b) Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, mencionando expressamente em cada balanço o número do Livro Diário e das folhas em que se encontra transcrito e o número do registro do livro na Junta Comercial, de modo a comprovar a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



da vencedora (subitem 2.3 do capítulo VI)<sup>10</sup>, descumprindo o quanto previsto no edital;

d) a estipulação de data certa para agendamento da visita técnica e de que sua realização se desse até o 2º dia útil anterior à data de realização do pregão (alínea 'b' do subitem 1.4 do capítulo VI)<sup>11</sup> pode ter dificultado a ampla concorrência – tendo em vista que, das 7 (sete) empresas que fizeram o agendamento, somente 2 (duas) compareceram –, estando em desacordo com a jurisprudência desse Tribunal;

e) não foi possível concluir se o preço contratado é compatível com o praticado no mercado, eis que inexistente informação acerca da fonte utilizada para definição do valor estimado.

Assim, concluiu pela irregularidade da matéria.

**1.5** Instada a se manifestar, a **Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 504/506) – por sua **Unidade Jurídica**, bem como pela **Chefia** – propôs a aplicação do inciso XIII do artigo 2º da Lei Complementar estadual nº 709/93.

**1.6** Notificados os interessados, a **Administração**<sup>12</sup> (fls. 513/530) apresentou as alegações e os documentos que reputou pertinentes.

Afirmou, em relação à ausência da planilha detalhada, que "o

---

*b.1) Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social devidamente publicados na imprensa oficial, tratando-se de sociedades por ações, exceto microempresa e empresa de pequeno porte."*

<sup>10</sup> 2 - DISPOSIÇÕES GERAIS DA HABILITAÇÃO  
[...]

"2.3 - A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, pela análise do balanço, obedecidos os seguintes índices:

Índice de Liquidez Geral (ILG), igual ou superior a 1,00 (um)

Índice de Solvência (IS), igual ou superior a 1,00 (um)"

<sup>11</sup> 1.4 - QUALIFICAÇÃO TÉCNICA  
[...]

"b) Declaração a ser emitida pela Secretaria de Trânsito e Transportes, de que a empresa vistoriou as áreas de realização dos serviços, para verificação das condições viárias a serem trafegadas e de que tomou total conhecimento das reais condições do local.

b.1) A referida vistoria deverá ser efetuada até o 2º dia útil anterior a data de realização da sessão do referido pregão, devendo ser pré-agendada junto a Secretaria de Trânsito e Transportes, indicando a empresa licitante neste momento o funcionário credenciado para a realização da vistoria."

<sup>12</sup> Por meio de representante regularmente constituído.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



*orçamento básico foi tirado da execução do contrato anterior" e que "se estabeleceu gasto por aluno em torno de R\$ 120,00", o que, a seu ver, comprovaria a compatibilidade do preço contratado com o praticado no mercado, encaminhando cópia das publicações do resumo do edital em jornal de grande circulação (fls. 523/529).*

*Sustentou, no tocante às regras relativas à visita técnica, que "não houve prejuízo nem redução de tempo mínimo legal, posto que da data de republicação (24-11-09) à data da sessão (11-12-09) transcorreram mais de 8 (oito) dias úteis".*

*Aduziu que "a demonstração da regularidade econômico-financeira ficou por conta da apresentação de certidão negativa de falência ou concordata; balanço patrimonial, no caso de optante pelo SIMPLES, via Declaração Anual e Razão Analítico, não sendo aplicável o disposto no item VI, 2.3 do Edital quanto aos índices a que se refere o artigo 31, parágrafo 1º, da Lei 8.666/93, visto que aplicável apenas subsidiariamente para a modalidade pregão presencial", asseverando que constam nos autos "Declaração Anual do Simples Nacional e Razão Analítico do período exigível", pleiteando, ao final, a aprovação dos atos praticados.*

**1.7** Analisando as razões de defesa ofertadas pela municipalidade, a **Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 548/550) – por sua **Unidade Jurídica**, bem como pela **Chefia** –, a despeito de considerar elucidadas *"as impropriedades a respeito da divulgação do edital em jornal de grande circulação no Estado, como também do agendamento para a vistoria técnica"*, entendeu que *"a simples alegação de que o orçamento estimativo foi embasado nos preços ajustados em contrato anterior não deve prosperar, pois não basta para demonstrar a sua compatibilidade com o de mercado, já que não substitui a necessária pesquisa prévia de preços com outras empresas do ramo e da região à época da contratação"*, opinando, assim, pela irregularidade da matéria.

**1.8** O processo tramitou pela **Secretaria-Diretoria Geral**, sendo, no entanto, encaminhado diretamente a este Gabinete, sem manifestação de mérito, em virtude das orientações traçadas no TC-A-027425/026/07.

É o relatório.



## 2. VOTO

**2.1** A instrução dos autos indica que a licitação e o contrato não se encontram em condições de receber a aprovação desta Corte de Contas.

**2.2** Afinal, ainda que tenha sido elucidado o apontamento relativo à falta de comprovação da publicação do edital em jornal de grande circulação – que foi suprido pela apresentação dos comprovantes de tal veiculação (fls. 523/529) –, os demais óbices suscitados no feito comprometem por completo a regularidade da matéria.

**2.3** O primeiro – e mais grave – ponto diz respeito à impossibilidade de aferição da compatibilidade do valor orçado – e do contratado – com aquele praticado no mercado, na medida em que a afirmação da Prefeitura de que *"o orçamento básico foi tirado da execução do contrato anterior"* não se mostra hábil a cancelar o preço estimado.

A bem da verdade, vejo que alegação da mesma natureza foi utilizada pela Prefeitura em contrato similar, sendo, no entanto, rechaçada por esse Tribunal no julgamento do TC-031308/026/10<sup>13</sup>, cujo trecho de interesse reproduzo a seguir:

*"Refiro-me, em especial, à ausência de pesquisa de preços – obrigação que não se elimina com a utilização dos valores praticados em contrato anterior – haja vista traduzir-se em lacuna insuscetível de relevamento, à medida que impede verificar, de forma segura, o atendimento ao inciso IV, art. 43 da Lei nº 8.666/93 – aqui aplicado subsidiariamente -, cujo conteúdo prescreve a necessidade da verificação das propostas com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente. (Grifei)".*

De se destacar, ainda, que, a despeito do orçamento elaborado pela própria Administração apresentar um preço por aluno de R\$ 123,52, o instrumento convocatório estipulou que não seriam aceitas

<sup>13</sup> Licitação e contrato julgados irregulares (com multa de 300 UFESP ao responsável) em sessão de 22-07-14 desta C. Segunda Câmara. Acórdão publicado no Diário Oficial em 14-08-14.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



propostas com valor superior a R\$ 120,00 (alínea 'a.1' do item 4 do capítulo VII - Do Procedimento e Do Julgamento), a denotar a falta de fidedignidade de tal levantamento de custos.

Nessa conformidade, ainda que apresente algum detalhamento sobre a composição dos custos unitários – o que, em contexto distinto, poderia ser suficiente para afastar a crítica da Fiscalização acerca do descumprimento do disposto no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93 –, o valor orçado não comprova a compatibilidade com aquele praticado no mercado, tampouco possibilita apurar a economicidade do preço ajustado com a contratada e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração de que trata o *caput* do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, pilares essenciais para que o procedimento de contratação pública seja bem sucedido.

**2.4** Mas isso não é tudo, porquanto remanescem não elididos outros relevantes aspectos que igualmente maculam toda a matéria.

É o caso da estipulação de visita técnica obrigatória, tema que já abordei na condição de Relator do processo que abrigou contrato posteriormente firmado entre as mesmas partes e contendo idêntico objeto (TC-037643/026/11)<sup>14</sup>, cujo entendimento peço vênia para transcrever na sequência:

*“Merece reprimenda também a imposição editalícia contida no item 8.1.5.1, que prevê a necessidade de realização de visita técnica até o segundo dia útil que antecedeu a sessão de julgamento do preção presencial.*

*A jurisprudência desta Corte tem se encaminhado no sentido de que a obrigação de vistoria deve se ater a situações especiais, isto é, aquelas cuja complexidade ou a natureza do objeto a justifiquem. Trago à colação a decisão contida no TC-000333/009/11.*

*No caso em apreço, o objeto do serviço que se pretendeu contratar (o transporte escolar de alunos do ensino fundamental e médio) não se afigura com natureza ou complexidade tal que demande a realização de visita técnica, como requisito de habilitação, até porque, de um lado, a relação dos itinerários, viagens e especificações técnicas (Anexo V, fls. 85/86) identifica 44 linhas; de outro, o atestado de visita técnica da licitante vencedora (fl. 159) certifica apenas que o*

<sup>14</sup> Licitação e contrato julgados irregulares (com multa de 500 UFESP ao responsável) em sessão de 05-08-14 da E. Segunda Câmara. Acórdão publicado no Diário Oficial em 27-08-14.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



*representante da empresa compareceu ao local onde será executado o objeto da licitação, o que denota que, na prática, se trataria tão somente de uma visita formal. (Grifei)”.*

No presente caso, conforme bem apontado pela equipe de Fiscalização da 6ª DF, o excesso na exigência editalícia efetivamente obstaculizou a ampla concorrência, haja vista que, das 7 (sete) empresas que fizeram o agendamento, somente 2 (duas) compareceram à única data disponibilizada para vistoria, 09-12-09 (fls. 233/234), em prejuízo ao princípio da competitividade.

**2.5** A agravar a situação, vejo que a vencedora do certame – a empresa 'JTP Transportes Ltda.' – foi indevida e equivocadamente habilitada, já que não apresentou o balanço patrimonial, tampouco comprovou o atendimento aos índices contábeis reclamados no edital.

A esse respeito, não há como acolher a descabida linha de argumentação expendida pela Prefeitura no sentido de que *"a demonstração da regularidade econômico-financeira ficou por conta da apresentação de certidão negativa de falência ou concordata; balanço patrimonial, no caso de optante pelo SIMPLES, via Declaração Anual e Razão Analítico, não sendo aplicável o disposto no item VI, 2.3 do Edital quanto aos índices a que se refere o artigo 31, parágrafo 1º, da Lei 8.666/93, visto que aplicável apenas subsidiariamente para a modalidade pregão presencial"*, na medida em que, uma vez solicitado para fins de habilitação em procedimento licitatório, o balanço patrimonial deve ser apresentado indistintamente por todos os licitantes – inclusive as ME/EPP, sejam elas optantes ou não pelo SIMPLES<sup>15</sup> –, principalmente nos casos em que se exige comprovação da boa situação financeira por meio da aferição de índices contábeis.

Com efeito, esse é o entendimento sustentado tanto por parte da doutrina<sup>16</sup>, quanto no âmbito desse Tribunal<sup>17</sup>, o que me leva à

<sup>15</sup> Aliás, cumpre relembrar que, nos termos da lei, as ME/EPP não são obrigadas a aderir ao SIMPLES.

<sup>16</sup> A exemplo do quanto defendido por José Anacleto Abduch Santos em sua obra *'Licitações e o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte'* (1ª ed. ano 2008, 1ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011 - p. 61).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



conclusão de que foram descumpridos os princípios da isonomia, do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, insculpidos no *caput* do artigo 3º da Lei nº 8.666/93.

**2.6** Diante do exposto, voto pela **irregularidade** da licitação e do contrato em exame, bem como pela **ilegalidade** dos atos ordenadores das despesas decorrentes, com determinação para as providências previstas nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar estadual nº 709/93, devendo a Administração, no prazo de 60 (sessenta) dias, dar ciência a esse Tribunal das medidas adotadas.

Sala das Sessões, 08 de março de 2016.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**CONSELHEIRO**

---

<sup>17</sup> Consoante decidido no TC-023624/026/07 (Sessão de 16-06-09 desta C. Segunda Câmara) e, mais recentemente, no TC-000645/989/14 (Sessão de 04-06-14 do E. Tribunal Pleno).