



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 23/09/2014 – ITEM 77

**TC-028716/026/07**

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Barueri.

**Contratada:** Basfer Construtora Ltda.

**Autoridade Responsável pela Abertura do Certame Licitatório:** Rubens Furlan (Prefeito).

**Autoridade Responsável pela Homologação:** José Tadeu dos Santos (Secretário de Projetos e Construções).

**Autoridades que firmaram os Instrumentos:** Rubens Furlan (Prefeito), José Tadeu dos Santos (Secretário de Projetos e Construções) e Tatu Okamoto (Secretário dos Negócios Jurídicos).

**Objeto:** Execução da escola de ensino fundamental e técnico no Jardim Mutinga, Município de Barueri.

**Em Julgamento:** Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 24-07-07. Valor – R\$13.344.351,37. Termo Aditivo celebrado em 28-12-07. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, Conselheiro Antonio Roque Citadini e Conselheiro Renato Martins Costa publicadas no D.O.E. de 19-10-07, 16-07-08, 18-05-10, 23-11-10 e 25-07-14.

**Advogados:** Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Graziela Nóbrega da Silva, Rodrigo Pozzi Borba da Silva, Beatriz Neme Ansarah, Francisco Ribeiro Mendes, Camilla Gallucci Tomaselli, Percival José Bariani Júnior e outros.

**Fiscalizada por:** GDF-10 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** GDF-9 - DSF-I.

### RELATÓRIO

Trata-se do exame de concorrência e correspondente contrato, firmado entre a Prefeitura Municipal de Barueri e a empresa Basfer Construtora Ltda., visando à execução da escola de ensino fundamental e técnico no Bairro Jardim Mutinga.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

O referido certame foi divulgado pela imprensa oficial e em jornal regional<sup>1</sup>, tendo retirado o edital 34 (trinta e quatro) empresas, sendo que 10 (dez) participaram do certame e 08 (oito) foram habilitadas.

A inabilitação ocorrida na disputa foi ocasionada pelo descumprimento das cláusulas 4.1.2.3<sup>2</sup>, 4.1.3.2<sup>3</sup> e 4.1.3.3<sup>4</sup> do edital, relativas à comprovação da regularidade em relação aos tributos federais, bem como à demonstração da capacitação operacional e à qualificação profissional do responsável técnico. Não houve interposição de recursos.

A Fiscalização, em seu relatório de fls. 414/418, concluiu pela irregularidade da matéria em análise.

---

<sup>1</sup> DOE de 18/04/07 (fls. 212); Jornal da Tarde, de 18/04/07 (fls. 213).

<sup>2</sup> 4.1.2.3 – prova de regularidade para com a Fazenda Federal, mediante a apresentação de certidão de que trata a Portaria Conjunta PGFN/RFB nº. 03, de 22/11/05.

<sup>3</sup> 4.1.3.2 comprovação de aptidão para realização do objeto da presente licitação, através de atestados emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado das certidões de Acervo Técnico do CREA, atestando que a empresa tenha executado serviços e/ou obras similares com a complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, pertinente ou compatível com o objeto da presente licitação, não admitida a somatória da quantidade de serviços, cujas parcelas de maior relevância técnica e maior valor significativo, estão descritas a seguir:

<sup>4</sup> 4.1.3.3 Prova de possuir no seu quadro permanente, engenheiro civil detentor de atestados de responsabilidade técnica, devidamente certificados pelo CREA, passados por pessoas jurídicas de direito público ou privado, de obras com características semelhantes ao objeto da licitação, cujas parcelas de maior relevância são discriminadas abaixo:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Impugnou o item 4.1.3.9<sup>5</sup> do edital, que teria exigido a assinatura de "contratante titular", nas situações em que o atestado para fins de capacitação operacional fosse emitido por entidade de direito privado.

Os responsáveis foram notificados mediante despacho de fl. 421, tendo a Prefeitura ofertado as justificativas de fls. 425/436.

Alegou que teria sido satisfatório o universo de empresas habilitadas, o que demonstraria a inexistência de cláusula restritiva no certame.

Aduziu que os precedentes citados pela Fiscalização seriam relativos a processos julgados regulares no âmbito desta Casa, sendo que a necessidade de formalidades adicionais exigidas para aceitação dos atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito privado decorreria da natureza de tal documentação, que não seguiria os mesmos ritos exigidos nas contratações regidas pelo direito público.

Assessoria Técnica acatou os esclarecimentos apresentados e opinou pela regularidade da matéria (fl. 438).

---

<sup>5</sup> 4.1.3.9 Os atestados e/ou certidões de execução de obras, fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado, serão aceitos somente quando emitidos pelo contratante titular, e desde que os mesmos tenham sido registrados junto ao CREA.



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Entrementes, foi juntada pela origem documentação relativa à formalização do Termo de Aditamento firmado em 28/12/07, tendo a finalidade de antecipar o cronograma financeiro contratual, onerando dotações orçamentárias do ano de 2007, pelo valor de R\$ 3.100.000,00, visando acelerar a execução da obra, de maneira a possibilitar que a edificação contratada fosse entregue no exercício de 2008.

A Fiscalização, tendo em mente o princípio da acessoriedade, concluiu pela irregularidade da matéria (fls. 460/462).

Por intermédio do despacho de fl. 465, os interessados foram instados a se manifestar, sendo que a Prefeitura apresentou a defesa de fls. 468/473.

Asseverou que eventuais falhas na elaboração do edital não teriam o condão de macular o certame, constituindo objeto de recomendação.

Ao analisar tecnicamente a composição da obra, a unidade especializada da Assessoria Técnica impugnou o valor atribuído à construção em tela, considerando o porte da edificação a ser construída (fls. 477/481).

Questionou o fato de a Prefeitura ter designado o montante de aproximadamente R\$ 5 milhões para



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

execução da estrutura do prédio, sem que houvesse projeto específico para tal finalidade.

Ressaltou a previsão editalícia de que referido projeto seria realizado pela empresa contratada, pelo valor de R\$ 67.564,80, acima dos preços praticados no mercado. Saliou que o valor estimado pela Prefeitura seria ainda maior (R\$ 125 mil).

Mencionou que cerca de 44% da obra teriam sido orçados através de verbas, incluindo itens como estrutura de concreto pré-moldada, instalações elétricas e hidráulicas e paisagismo, cuja composição seria passível de inclusão na planilha orçamentária.

Referida imprecisão ocasionaria prejuízos ao erário, posto que caberia à empresa executora determinar a quantidade e a especificação dos serviços a serem realizados, inclusive com influência na qualidade da execução da obra, então indeterminada no presente certame.

Por derradeiro, propôs a juntada de documentos adicionais para que pudesse complementar o laudo a ser oferecido.

Por seu turno, Chefia de ATJ reputou como indevida a previsão incidente sobre a apresentação de atestados



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

emitidos por entidades de direito privado, a qual, por exigir sua expedição pela própria contratante, impediria a participação de empresas detentoras de experiência anterior que tivessem atuado como subcontratadas (fls. 545/547).

Impugnou a exigência contida no subitem 4.1.2.4<sup>6</sup> do edital, que previra a comprovação de regularidade em relação a impostos estaduais incompatíveis com o ramo de atividade do objeto a ser contratado, tais como "ITBI", "Causa Mortis" e "ITCMD".

Questionou o disposto no subitem 4.1.3.2 do instrumento convocatório, por exigir que os atestados a serem apresentados para fins de demonstração da capacitação operacional dos licitantes fossem acompanhados de Certidão de Acervo Técnico (CAT), sem a possibilidade de somatórios para efeito da mencionada comprovação, fato que, inclusive, seria motivo de inabilitação de proponente.

---

<sup>6</sup> 4.1.2.4 prova de regularidade para com a Fazenda Estadual, mediante a apresentação da respectiva certidão negativa de débitos ou positiva com efeitos de negativa de débitos referentes aos impostos a seguir: (ICM/ICMS, IPVA, AIR, ITBI, CAUSA MORTIS/ITCMD).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Por fim, teve como inadequada a previsão estatuída no subitem 4.1.3.6.1<sup>7</sup>, eis que teria estipulado que a visita técnica fosse realizada pelo responsável registrado no CREA.

Nova notificação foi expedida aos interessados para que ofertassem esclarecimentos de seu interesse, nos termos do art. 2º, XIII, da LC 709/93. Em resposta, a Prefeitura ofertou a documentação de fls. 551/554 e 609/1502, ao passo que o prefeito à época, Senhor Rubens Furlan, apresentou as justificativas de fls. 561/587 e 600/607.

Aduziu, o dirigente à época, que somente o contratante titular poderia emitir atestado que comprovasse a realização de serviço anterior perante entidades de direito privado, posto se constituir no detentor de todas as informações contratuais, considerando que os documentos emitidos por empresas subcontratantes seriam incompletos e inconclusivos.

Quanto à regularidade tributária exigida, alegou que eventual dívida com o fisco poderia ocasionar dificuldades na execução do contrato.

---

<sup>7</sup> 4.1.3.6.1 a visita será realizada até o dia 18/05/2007, sendo agendada pelo setor responsável desta Secretaria, através do número 011-4199-1907, devendo o responsável técnico, devidamente credenciado pela empresa licitante, comparecer com antecedência de 15 (quinze) minutos antes do horário determinado munido dos seguintes documentos:



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

No que toca às exigências de atestados acompanhados da CAT, afirmou que a Súmula nº 23 deste Tribunal corroboraria a apresentação da referida certidão.

Com relação à visita por responsável técnico, asseverou que o mesmo se incumbiria da gestão da obra, sendo imprescindível o conhecimento de todos os aspectos envolvidos no empreendimento.

Por derradeiro, garantiu que a metragem da edificação seria de 10.753,52m<sup>2</sup>. Assim, o preço por metro quadrado de construção seria de R\$ 1.240,93.

Por seu turno, a municipalidade mencionou que o prédio a ser construído atenderia 546 alunos, quantitativo maior que a média das demais edificações do gênero, que comportariam, em média, cerca de 200 pessoas. Reiterou a metragem mencionada na defesa apresentada pelo prefeito municipal à época.

Alegou que a qualidade e a infraestrutura das instalações as diferenciariam dos estabelecimentos de ensino considerados pela Assessoria Técnica da Casa, sendo comparável com escolas particulares de renome.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Aduziu que os itens não quantificados no certame decorreriam do tipo de licitação "menor preço global" adotado pelo Município.

Defendeu que o intuito de referida sistemática fora deixar ao alvedrio da empresa contratada a melhor forma de reduzir o preço global do serviço a ser realizado. Garantiu que o projeto básico conteria todos os itens necessários para caracterizar a obra e para que as empresas oferecessem a proposta mais vantajosa à Administração, eis que, no caso concreto, teria havido economia de 16,99% em relação ao valor orçado, o que não ocorreria se o edital esmiuçasse os custos envolvidos.

Asseverou que os documentos atinentes à comprovação de regularidade tributária estariam em conformidade com o disposto no art. 29, III, da Lei de Licitações. Citou precedente consubstanciado no TC-7875/026/09.

Garantiu que a expressão "contratante titular", descrita para identificar o emissor do atestado de capacitação técnica exigido na licitação, poderia representar tanto o representante da entidade particular tomadora dos serviços, como da empresa subcontratante.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Enfatizou que a vistoria a ser realizada por responsável técnico teria o condão de evitar questionamento posterior acerca do local da obra.

No que pertine à exigência de atestados acompanhados da CAT para demonstração de capacidade operacional das licitantes, alegou que referida certidão teria o intuito de certificar a veracidade dos atestados em comento, nos termos da Resolução CONFEA nº 1023/2008, por seu art. 69, *caput*<sup>8</sup>, independentemente da permanência de profissionais nos quadros das empresas.

Por derradeiro, aduziu que não teria vedado a apresentação de mais de um atestado para composição da obra como um todo, mas sim, apenas teria restringido o somatório de quantitativos para cada parcela de maior relevância exigida no edital.

Assessoria Técnica e sua Chefia consideraram que os documentos juntados seriam insuficientes à devida conclusão da matéria. Assim, propugnaram por nova oitiva dos interessados (fls. 1505/1507).

Acolhida proposta de ATJ, os responsáveis foram notificados mediante despacho de fl. 1508. Em resposta, o

---

<sup>8</sup> Art. 69. O registro de atestado será efetivado por meio de sua vinculação à CAT, conforme o Anexo III, que especificará somente as ARTs a ele correspondentes.



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

prefeito à época e a Prefeitura Municipal promoveram a juntada dos documentos de fls. 1512/1521.

A unidade especializada de Assessoria Técnica consignou, em sua análise, que o projeto básico não conteria informações suficientes para que os licitantes pudessem elaborar propostas, diante da insuficiência dos elementos disponibilizados no certame, o que resultaria na inadequação do planejamento municipal.

Asseverou, ainda, que a execução da obra teria revelado diversas alterações, com majoração em praticamente todos os itens da planilha do edital.

Também mencionou, em especial, as alterações no tipo de fundação, posto que o projeto licitado previra o emprego de estacas pré-moldadas, as quais teriam sido substituídas por tubulações a céu aberto.

Apontou que a exigência inicial de 4.200 metros de estacas pré-moldadas, não concretizadas na efetiva execução da obra, teria potencial de afastar outros proponentes.

Assim, em conjunto com sua Chefia, pronunciou-se pela irregularidade da matéria (fls. 1523/1531).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

SDG, por sua vez, também manifestou-se pela reprovação do certame, do contrato e dos termos aditivos (fls. 1539/1541).

Sob sua ótica, a licitação estaria contaminada pelas exigências editalícias correspondentes à previsão de vistoria a ser realizada por engenheiro, ao impedimento da somatória de atestados, os quais, caso fossem emitidos por entidades privadas, deveriam conter a assinatura de "contratante titular", bem como à demonstração de regularidade de tributos que não corresponderiam ao ramo de atividade do objeto contratual, quais sejam, "ITBI", "Causa Mortis" e "ITCMD".

Novamente notificados os interessados, a Prefeitura apresentou as justificativas de fls. 1547/1562, nas quais reiterou suas alegações de fls. 609/642.

Acresceu entendimento no sentido de que a apreciação do termo aditivo independeria do destino da matéria principal, aplicando-se ao caso o princípio da presunção de legitimidade, visto que referido aditamento fora assinado em momento no qual ainda não havia apreciação da contratação inicial.

É o relatório.

DA



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### VOTO

De início, considerando que o certame contou com a participação de 08 (oito) proponentes habilitados, são passíveis de recomendação, aqui, as falhas decorrentes das exigências editalícias previstas para qualificação de licitantes.

Nessa esteira, as previsões de vistoria a ser realizada por engenheiro; de demonstração de regularidade em relação a tributos não condizentes com o ramo de atividade do objeto contratual; de apresentação de atestados acompanhados da CAT para fins de comprovação da capacidade operacional de licitantes, assim como de impedimento do somatório de seus quantitativos. Do mesmo modo, a exigência de aposição da assinatura do contratante titular nos atestados emitidos por entidades privadas.

Contudo, embora tais aspectos não tenham ocasionado restritividade na disputa, observo, nos autos, a ocorrência de óbice que acabou por contaminar a matéria.

Refiro-me à indeterminação do objeto pretendido pela municipalidade na formulação do presente certame.

Nessa seara, vejo que a Unidade de Engenharia de ATJ procedeu ao exame das justificativas e



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

documentos colacionados aos autos, inclusive no que tange àqueles anexados após nova notificação dos responsáveis.

Em sua análise, concluiu que o instrumento convocatório esteve desprovido de informações suficientes para que os licitantes pudessem elaborar suas propostas, diante da imprecisão dos elementos disponibilizados pela Administração.

A esse respeito, restou consignado que coube à empresa executora definir a quantidade e a especificação de cerca de 44% dos itens a serem realizados no contrato, inclusive com reflexo na qualidade da obra a ser construída.

Insubsistente a defesa apresentada, no sentido de que a intenção de tal sistemática seria atribuir às licitantes a definição da melhor forma de reduzir o preço global da obra a ser realizada.

Referidas omissões incidiram sobre itens considerados de suma importância para a realização dos serviços, cuja projeção, como bem asseverou a unidade especializada do Tribunal, não poderia ter sido preterida pela municipalidade.

Esse fato evidencia que a Prefeitura não foi diligente no encaminhamento de suas ações, lançando à praça edital



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

de licitação precedido de projeto básico inadequado, contrariando o disposto no art. 6º, IX<sup>9</sup>, da Lei Federal nº 8.666/93.

Outrossim, frente aos desacertos detectados na matéria principal, restou contaminado o termo de aditamento que sobreveio, como preceitua o princípio da acessoriedade.

Assim exposto e por tudo mais que dos autos consta, **voto pela irregularidade da Concorrência nº 006/2007, do Contrato celebrado entre a Prefeitura Municipal de Barueri e a empresa Basfer Construtora Ltda., bem como do Termo de Aditamento de 28/12/07.**

**Aciono, por conseguinte, o disposto nos incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Orgânica desta Corte.**

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

---

<sup>9</sup> IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:



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

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

especial, a eventual abertura de sindicância para apurar responsabilidades.

À margem do voto determino à origem que, doravante, exclua de seus editais a obrigatoriedade de que as vistorias sejam realizadas por responsável técnico, a exigência de comprovação de regularidade em relação a tributos não condizentes com o ramo de atividade do objeto licitado, a previsão de que os atestados destinados à comprovação da capacidade operacional dos licitantes estejam acompanhados de certidão de acervo técnico, bem como outras cláusulas não previstas em lei para a apresentação de atestados, inclusive permitindo o somatório de seus quantitativos ou justificando tecnicamente eventual impedimento nesse sentido.

**RENATO MARTINS COSTA  
CONSELHEIRO**