



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 05/08/14

62 TC-033800/026/11

Contratante: Prefeitura do Município de Osasco.

Contratada: TB Serviços, Transporte, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos Ltda.

Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório e pela Homologação: Emídio de Souza (Prefeito).

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Emídio de Souza (Prefeito), Gelso Aparecido de Lima (Secretário de Saúde) e Renato Afonso Gonçalves (Secretário de Assuntos Jurídicos).

Objeto: Prestação de serviços de limpeza hospitalar, com o fornecimento de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos.

Em Julgamento: Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 16-09-11. Valor – R\$6.767.366,40. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Samy Wurman, publicada(s) no D.O.E. de 20-12-11.

Advogado(s): Alexandre Massarana da Costa, Marcos Antonio Gaban Monteiro, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Caio Cesar Benício Rizek e outros.

Fiscalizada por: GDF-3 – DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-2 – DSF-II.

1. RELATÓRIO.

1.1. Em exame, **Contrato nº 081/2011**, celebrado em 16/09/2011, entre a **Prefeitura Municipal de Osasco** e a empresa **TB Serviços, Transporte, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos Ltda.**, objetivando a prestação de serviços de limpeza hospitalar, com fornecimento de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, pelo valor de R\$ 6.767.366,40 (seis milhões setecentos e sessenta e sete mil trezentos e sessenta e seis reais e quarenta centavos) e vigência de 12 (doze) meses.

1.2. O Ajuste foi precedido da **Concorrência nº 002/11**, que contou com a participação de 04 (quatro) licitantes, 02 (duas) das quais foram inabilitadas, na forma como segue:



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



- a) Bolivar Comercial de Embalagens, Descartáveis e Prestação de Serviços de Limpeza e Higienização Ltda: não apresentou provas de inscrição no CRQ (subitem 6.3.1), anotação de responsabilidade técnica (subitem 6.3.2), e vínculo do profissional (subitem 6.3.2.1), tampouco as declarações solicitadas nos subitens 6.3.5, 6.3.6, 6.3.7 e 6.3.8, e a cópia do balanço patrimonial (subitens 6.4.1 e 6.4.2); forneceu atestados em desacordo com o requerido no Edital (subitens 6.3.3 e 6.3.3.1);
- b) Invape Instituto de Vargas de Pesquisa e Serviços Ltda: forneceu cópia dos atestados de qualificação técnica em desacordo com o subitem 6.3.3 do Edital e deixou de apresentar o quantitativo global mínimo solicitado no subitem 6.3.3.1.

1.3. A **3ª Diretoria de Fiscalização** concluiu pela **irregularidade** da matéria, apontando as seguintes falhas:

- a) divergência entre os prazos estipulados para a validade das certidões, previstos no item 6.4.3 e no item 7.2 do Edital;
- b) propostas com valores maiores que o orçado em relação ao item “leitos para limpeza”, que foi alterado para “número de leitos para limpeza”, em ofensa ao artigo 40, II, da Lei Federal nº 8.666/93;
- c) omissão, na Cláusula Segunda do Ajuste, sobre o critério de apuração do valor a ser pago, descumprindo o artigo 55 da Lei de Licitações;
- d) embora não previsto no Edital, foi inserido o item “projeto executivo” na Cláusula Sexta do Contrato, o que vai de encontro ao artigo 55, XI, da Lei Federal nº 8.666/93;
- e) a Cláusula 11 do Ajuste não estabelece os critérios de avaliação periódica da execução, como previsto nos artigos 40, XVI, e 54, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93;
- f) não constou da publicação do extrato do Contrato o valor avençado.

1.4. Notificada, nos termos do inciso XIII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, a Origem trouxe aos autos os esclarecimentos de fls. 1165/1182, aduzindo em síntese que: (i) a previsão de prazos diversos constitui falha formal, que não prejudicou a formulação das propostas, e, além disso, a Municipalidade se compromete a revisar seus editais, a fim de elidir erros de digitação; (ii) os valores estimados não podem ser considerados fixos e imutáveis, ou seja, *“não devem ser aqueles apresentados pelos*



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



licitantes, pois [...] servem apenas como parâmetro ou base”; (iii) “as propostas foram apresentadas e o licitante que ofereceu o menor preço venceu o certame”; (iv) a omissão, no Edital, de que o preço seria obtido por meio de medição é falha formal; ademais, as cláusulas previstas no artigo 55 da Lei nº 8.666/93 são implícitas ao contrato, de aplicação automática; (v) as disposições da Cláusula Sexta do Contrato estão em consonância com a legislação aplicável; outrossim, “a ausência de projeto básico e executivo no edital, [...], não pode ser tratada como causa de irregularidade da licitação e do contrato”, por consistir em vício meramente formal, que não gerou prejuízo ao erário; (vi) “a previsão [de] fiscalização e controle dos serviços, sujeita à avaliação periódica da Contratante, em nada influenciou na formulação das propostas”, e visou garantir a eficiência dos serviços prestados, conforme artigos 40 e 54 da Lei Federal nº 8.666/93; (vii) a omissão do valor do Ajuste na publicação “trata-se de mera falha formal que não causou nenhum prejuízo ao erário ou aos licitantes”.

1.5. Assessoria Técnica e Chefia da ATJ opinaram pela **irregularidade** dos atos praticados (fls. 1183/1187).

1.6. O presente feito foi retirado de pauta na Sessão do dia 15/07/2014 desta C. Primeira Câmara, em razão de pedido de vista e prazo para juntada de memoriais, que só foram apresentados em 31/07/2014.

Em tal documento, a **Contratada** afirma que Fiscalização utilizou parâmetros desiguais para análise dos valores orçados e propostos, e que, considerados os dados corretos, chega-se à conclusão de que os preços ofertados pela TB Serviços, Transporte, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos Ltda. foram mais vantajosos à Administração.

Defende, também, que: **(i)** a incongruência nos prazos estampados nos itens 6.4.3 e 7.2 do Edital “*não prejudicou a competitividade do certame sendo certo, ainda, que nenhuma licitante foi inabilitada em razão de tal fundamento*”; **(ii)** seria desnecessária a previsão expressa no Contrato de que o pagamento se daria por meio de medição; **(iii)** a estipulação de elaboração de projeto executivo apenas no Ajuste não causou prejuízo concreto à competição; **(iv)** a falta de critérios de avaliação periódica não consiste em irregularidade, pois, por óbvio, “*a avaliação se dá por meio da confrontação dos termos de referência do Edital, que prevê os serviços que devem ser executados, com os [...]*



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



efetivamente realizados pela contratada, de modo que diante da baixa complexidade do serviço a ser realizado não é necessário [sic] a especificação, pormenorizada, de outros critérios de avaliação”, e que (v) a omissão do valor do Ajuste na publicação respectiva é falha meramente formal.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. As defesas apresentadas não conseguiram afastar todos os apontamentos suscitados na instrução.

2.2. Com efeito, os preços das propostas comerciais oferecidas pelas 02 (duas) únicas licitantes habilitadas foram consideravelmente maiores que o orçado pela Administração, ultrapassando-o em 12,20%:

Orçamento Básico Estimado	R\$6.031.945,56
TB Serviços, Transporte, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos Ltda. (contratada)	R\$6.767.366,40
Guima Conseco Construção, Serviços e Comércio Ltda.	R\$7.154.060,64

Especificamente no tocante ao item “**leitos para limpeza**”, o valor contratado superou o estimado em 1.194%, uma vez que a média cotada na pesquisa de preços atingiu **R\$ 17,94** (fls. 67/77), enquanto a proposta vencedora atribuiu ao mesmo serviço a importância de **R\$ 232,16**.

Aliás, o preço fornecido pela própria Contratada, quando consultada à época da elaboração do orçamento básico, foi consideravelmente menor (R\$ 17,51) que aquele consignado em sua proposta (R\$ 232,16).

As justificativas suscitadas pela Prefeitura Municipal a respeito do fato são absolutamente inaceitáveis à luz do ordenamento jurídico vigente, pois, mesmo que verificada, durante o procedimento licitatório, a dissonância entre os preços ofertados com os inicialmente cotados pelo Poder Público, é dever deste realizar nova consulta a empresas do ramo ou a fontes oficiais, para se certificar da conformidade dos valores apresentados com os correntes no mercado, nos termos do artigo 43, IV, da Lei Federal nº 8.666/93.

Do mesmo modo, não merecem acatamento as razões trazidas pela Contratada em memoriais, de que, em relação aos “leitos para limpeza”, a Fiscalização se baseou em parâmetros distintos de comparação, até porque, mesmo se adotada sua linha de raciocínio, não restaria explicada a diferença a maior do valor global contratado, em relação ao inicialmente previsto pelo Poder Público.



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



Como se denota da simples comparação da cotação por ela apresentada na fase preparatória do certame e de sua proposta, ao final declarada vencedora, à exceção dos leitos para limpeza, fixados em unidades, todos os demais itens foram dimensionados em metro quadrado, sendo que, na primeira coluna de preços, constam os valores unitários dos itens e, na segunda, o resultado da multiplicação destas importâncias e pelo quantitativo total previsto (em metros quadrados ou unidades).

Portanto, nas duas planilhas orçamentárias fornecidas pela TB Serviços, Transporte, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos Ltda., às fls. 67/72 e 1082/1092, as dimensões, os quantitativos e os critérios de cálculo dos preços unitários e totais mensais dos itens são idênticos. **A única diferença que se observa refere-se aos valores consignados em cada uma, destacando-se o fato de que a maioria dos preços constantes da proposta contratada (fls. 1082/1092) é superior aos cotados inicialmente pela mesma empresa (fls. 67/72).**

Tanto é assim que a importância mensal integral lançada às fls. 72 corresponde a R\$ 485.803,20 e, às fls. 1092, a R\$ 563.947,20, de forma que a discrepância de valores não se resume ao item "leitos para limpeza". A ênfase que lhe foi dada deve-se, tão somente, em razão de ser, dentre todos os outros, o que apresentou maior diferença.

A fim de melhor ilustrar as incongruências verificadas, cito alguns exemplos, limitando-me ao Hospital Central Municipal de Osasco, que é apenas um dos locais previstos no objeto:

➤ **Planilha de fls. 67/72 – Hospital Central Municipal de Osasco – Antonio Giglio:**

Item	Medida/Unidade	Quantidade	Especificação	Valor Unitário	Valor Total
Área de Circulação Crítica	M ²	18,34	Circulação 24 horas 2ª FEIRA A DOMINGO	19,24	352,86
Área Semi-Crítica	M ²	3.923,45	Operacional 24 horas 2ª FEIRA A DOMINGO	18,99	74.506,31
Área de Circulação	M ²	354,83	Circulação 24 horas	13,25	4.701,49



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



Semi-Crítica			2ª FEIRA A DOMINGO		
Área interna com espaços livres	M ²	830,81	Operacional 24 horas 2ª FEIRA A DOMINGO	4,73	3.929,73
Área de coleta de detritos	M ²	2.507,00	2ª FEIRA A DOMINGO	0,03	75,21
Áreas externas - varrição	M ²	6.332,00	2ª FEIRA A DOMINGO	0,62	3.925,84
Leitos para limpeza	UNID.	195,00		17,51	3.414,45

➤ **Planilha de fls. 1082/1092 – Hospital Central Municipal de Osasco – Antonio Giglio:**

Item	Medida/Unidade	Quantidade	Especificação	Valor Unitário	Valor Total
Área de Circulação Crítica	M ²	18,34	Circulação 24 horas 2ª FEIRA A DOMINGO	21,77	399,26
Área Semi-Crítica	M ²	3.923,45	Operacional 24 horas 2ª FEIRA A DOMINGO	20,92	82.078,57
Área de Circulação Semi-Crítica	M ²	354,83	Circulação 24 horas 2ª FEIRA A DOMINGO	18,73	6.645,97
Área interna com espaços livres	M ²	830,81	Operacional 24 horas 2ª FEIRA A DOMINGO	6,05	5.026,40
Área de coleta de detritos	M ²	2.507,00	2ª FEIRA A DOMINGO	1,06	2.657,42
Áreas externas - varrição	M ²	6.332,00	2ª FEIRA A DOMINGO	1,41	8.928,12
Leitos para limpeza	UNID.	195,00		232,16	45.271,20

Nessa linha, a conclusão a que se chega é de que o valor global do certame e do contrato encontra-se comprometido, seja porque os próprios parâmetros utilizados pela Administração para a elaboração do orçamento básico não se mostram confiáveis, já que se sabe que ao menos uma das empresas consultadas não forneceu cotação consistente, seja porque, sem qualquer justificativa plausível, o total contratado é manifestamente superior ao previsto pelo Poder Público.



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



2.3. Contribuem para a reprovação da matéria as demais falhas apontadas na instrução, tais como a divergência entre os prazos de validade das certidões previstos no item 6.4.3 e no item 7.2 do Edital; a omissão quanto ao critério de valoração e pagamento dos serviços prestados; a infringência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto nos *caputs* dos artigos 3º e 41 da Lei Federal nº 8.666/93, face à inserção do item “projeto executivo” na Cláusula Sexta do Contrato, embora não prevista no Edital, e a falta de divulgação do valor ajustado, em ofensa aos princípios da publicidade e transparência (artigo 37 da Constituição Federal e 3º da Lei Federal nº 8.666/93), que, igualmente, não foram elididos pelos interessados.

2.4. Ante o exposto, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** da **Concorrência nº 002/11** e do **Contrato nº 081/2011**, 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 Osasco o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para que informe a esta E. Corte as providências adotadas face à presente decisão, inclusive apuração de responsabilidades, imposição das sanções administrativas cabíveis e ressarcimento do erário, se constatado prejuízo de ordem econômico-financeira.

2.5. Nos termos do artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, **VOTO**, ainda, pela aplicação de **multa** ao responsável, **Sr. Emidio de Souza**, então Prefeito, em importância correspondente a **300 (trezentas) UFESPs**, considerando a gravidade das falhas praticadas e a infringência aos dispositivos constitucionais e legais mencionados 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 da decisão, mediante ofício, ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para adoção das providências que entender cabíveis.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO