



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



**PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO: 15/10/13**

71 TC-014050/026/12

**Contratante:** Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Guarujá.

**Contratada:** Construtora Matisse Ltda.

**Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação e Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** Maria Antonieta de Brito (Prefeita).

**Objeto:** Construção de Escola na Cidade Atlântica, através da metodologia de construção de paredes de concreto moldadas “in loco”.

**Em Julgamento:** Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 01-02-12. Valor – R\$4.960.810,80. 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 Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) no D.O.E. de 30-08-13.

**Advogado(s):** Nanci Baptista.

**Fiscalizada por:** GDF-1 - DSF-II.

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

**1. RELATÓRIO**

**1.1.** Tratam os autos de Contrato celebrado em 1º/02/2012, entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARUJÁ** e a **CONSTRUTORA MATISSE LTDA.**, visando à construção da Escola Infantil Cidade Atlântica, por meio da metodologia de construção de paredes de concreto moldadas *in loco*, pelo valor de R\$ 4.960.810,80 e prazo de 240 (duzentos e quarenta) dias, com lastro na Concorrência nº 07/2011.

**1.2.** Na instrução preliminar da matéria, a 9ª Diretoria de Fiscalização apontou como falha a remessa extemporânea da documentação a esta E. Corte.

**1.3.** Assessoria Técnica e Chefia de ATJ pronunciaram-se pela regularidade da matéria.

**1.4.** Fixado prazo, nos termos do inciso XIII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, em razão dos apontamentos de fls. 890/892, vieram aos autos as justificativas e documentos de fls. 896/908.

É o relatório.



## **2. VOTO**

**2.1.** Tratam os autos de Contrato celebrado em 1º/02/2012, entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARUJÁ** e a **CONSTRUTORA MATISSE LTDA.**, visando à construção da Escola Infantil Cidade Atlântica, por meio da metodologia de construção de paredes de concreto moldadas *in loco*, pelo valor de R\$ 4.960.810,80 e prazo de 240 (duzentos e quarenta) dias, com lastro na Concorrência nº 07/2011.

**2.2.** Inicialmente, observo que a anormalidade do contexto das exigências de um edital, mesmo que aparentemente respaldadas pela lei, resulta em circunstâncias temerárias à participação no certame, repelindo diversos fornecedores do objeto que, pela experiência no intrincado no campo das licitações, aliada à estranheza da situação, não arriscam o investimento de concorrer ao objeto, sabendo que ocasiões da espécie normalmente se destinam a direcionar o certame para uma determinada empresa.

Exemplifico com as faculdades previstas na Lei Licitações referentes às exigências de qualificação técnica, que atribuem margem ao Administrador para ajustar os correspondentes requisitos aos diversos tipos de objeto, respeitados os limites impostos e os princípios básicos das licitações.

Um edital com rigor desnecessário em tais requisitos afasta possíveis fornecedores que poderiam plenamente atender ao objeto. Por outro lado, um instrumento convocatório com exigências demasiadamente brandas pode não assegurar a melhor contratação, ao passo que possibilita a participação de empresas desprovidas de acervo técnico e/ou estrutura compatível, e outras diversas situações, criando riscos à execução do ajuste e, consequentemente, ao erário e interesse público.

Em ambos os casos, inclusive, os requisitos de qualificação técnica podem ser utilizados com desvio de finalidade, no intuito de direcionar e fraudar a licitação.



Ensina a doutrina especializada de Marçal Justen Filho<sup>1</sup>:

O conceito de qualificação técnica é complexo e variável, refletindo a heterogeneidade dos objetos licitados. Cada espécie de contratação pressupõe diferentes habilidades ou conhecimentos técnicos. É implausível imaginar algum caso em que a qualificação técnica seria irrelevante para a Administração. Quando muito, poderia imaginar-se que o objeto é suficientemente simples para ser executado por qualquer profissional de uma certa área. (g.n.)

**2.3** Passadas as hipotéticas considerações preliminares, verifico no presente feito o registro de violações aos preceitos fundamentais da Lei de Licitações e artigo 37 da Constituição Federal, que impedem a aprovação dos atos em exame. Vejamos.

Após análise dos autos, constatei situações anômalas, destacadas no r. despacho de fls. 890/892, que reproduzo abaixo:

Em preliminar, deverá a Prefeitura esclarecer a motivação da escolha do método específico de construção da escola licitada – “paredes de concreto moldadas in loco” – em detrimento de outros ordinariamente utilizados em obras da espécie, situação aparentemente prejudicial à ampla competitividade do certame, que no caso concreto contou com apenas 02 (duas) licitantes, sendo uma delas inabilitada.

Além disso, deverá a Prefeitura esclarecer o motivo pelo qual, mesmo tratando-se de obra vultosa, deixou de exigir das licitantes, prova de qualificação técnica-operacional (empresa). Tal circunstância apresenta-se temerária à contratação, ao passo que possibilita a participação de empresas desprovidas de experiências anteriores no ramo do objeto licitado e/ou de estrutura compatível, e outras situações da espécie, criando riscos inaceitáveis à execução do ajuste e, consequentemente, ao Erário.

Verifico, ainda, que a única exigência de prova de experiência anterior, a profissional (item 6.1.4.e), apresenta-se em

---

<sup>1</sup>JUSTEN FILHO, MARÇAL. Teoria Geral das Concessões de Serviço Público. Editora Dialética. 4<sup>a</sup> Reimpressão da 1<sup>a</sup> Edição - 2011. Pág. 429.



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



descompasso com a Súmula nº 30 desta E. Corte, que estabelece que “em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica, poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de 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.”

Não bastasse, os únicos atestados apresentados pelo engenheiro responsável da empresa contratada (fls. 334/355), referem-se a edificações no Município de Luziânia/GO, de residências com área de 51,06 m<sup>2</sup>, ou seja, obras que não guardam qualquer compatibilidade estrutural com uma escola no valor de R\$ 4.960.810,80, com 02 (dois) pavimentos e 3.837,00 m<sup>2</sup> de construção.

Oportuno ressaltar que consta expressamente na ata de sessão pública de fls. 302/303, **alertas**, aparentemente desconsiderados pela Prefeitura, do representante da empresa ENGETAL ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA., inabilitada do certame sob alegação de “não ter apresentado a Certidão de Acervo Técnico (CAT) em conformidade com o item 6.1.4.e” (fls. 641), em desfavor das condições da licitante contratada, sobre os seguintes aspectos: no balanço patrimonial não consta termo de abertura e encerramento, contrariando a Lei nº 8.666/93; a empresa não possui capital social mínimo de 10% (dez por cento) do valor estimado para a contratação, violando o texto da Lei nº 8.666/93; o Acervo Técnico apresentado pela Construtora Matisse Ltda. possui como contratante e contratado a mesma empresa; o Acervo Técnico apresentado não consta escopo dos serviços, planilha dos serviços executados e suas respectivas quantidades.

Por fim, deverá a Prefeitura trazer aos autos notícias sobre o andamento da execução do objeto e respectivos termos de recebimento da obra, cujo prazo de execução encerrou-se em dezembro de 2012.

Ressalte-se que se trata de contundentes questionamentos envolvendo tanto situações legais como de caso concreto.



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



Nessa conformidade, esperava-se da Prefeitura Municipal de Guarujá, do mesmo modo, consistentes esclarecimentos, capazes de efetivamente justificar a postura atípica adotada no presente certame, que revela amplo descompasso com inúmeras licitações para contratação de objeto da espécie analisadas por esta E. Corte – Construção de Escola -, notadamente no que se refere aos requisitos de qualificação técnica.

Contudo, tais esclarecimentos não foram apresentados. Como já destacado no r. despacho, não houve qualquer exigência no instrumento convocatório de prova de experiência anterior das licitantes (qualificação técnico-operacional), mas somente a obrigatoriedade dos profissionais responsáveis (qualificação técnico-profissional), e em apenas uma das etapas que envolvem a vultosa e complexa obra de R\$ 4.960.810,80, qual seja, a “*construção de edificação através da metodologia de construção de paredes ‘in loco’*”, que se refere ao particular método de construção eleito.

Em sede de defesa, a Prefeitura alegou que o citado método proporciona “diversas vantagens em relação ao método construtivo normal, sendo a principal delas a celeridade na execução dos trabalhos”.

Argumentou, ainda, que “*para garantir a ampla participação na licitação optou-se pela exigência somente de capacidade técnico profissional, já permitiria às empresas licitantes a contratação de profissional com experiência na construção de edificações com paredes de concreto moldadas ‘in loco’. Ademais, seria inútil o licitante dispor da comprovação de que executou, no passado, este tipo de obra se não dispusesse em seus quadros de um profissional cujo acervo técnico abrangesse obras ou serviços equivalentes ao objeto licitado.*” (g.n)

Além disso, aduziu que a exigência de qualificação técnico-operacional não é obrigatoria por lei. Manteve-se, assim, apenas no plano teórico, furtando-se dos esclarecimentos concretos reclamados.

**2.4. Passamos então aos resultados do certame.**

Apesar do alegado esforço da Prefeitura Municipal de Guarujá “*para garantir a ampla participação na licitação*” e a “*celeridade na execução dos*



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



*trabalhos*", mesmo diante de um tipo de obra amplamente licitada e com inúmeros fornecedores no mercado, fato corroborado, inclusive, pela inicial demonstração de interesse por 15 (quinze) empresas que retiraram o Edital, compareceram ao certame **apenas 02 (dois) proponentes**, um deles **inabilitado** no curso do procedimento, sob o fundamento de não ter atendido o mencionado requisito de qualificação técnico-profissional.

Desta forma, o objeto foi adjudicado a empresa cujo responsável técnico somente conseguiu demonstrar experiência anterior em obras de construção de **pequenas residências com área de 51,06 m<sup>2</sup>**.

Tais obras, como ressaltado no r. despacho, **não guardam qualquer compatibilidade** estrutural com uma escola **de 02 (dois) pavimentos e 3.837,00 m<sup>2</sup> de construção**, não constituindo, portanto, acervo técnico equivalente ao objeto licitado.

Aliás, a construção de casas populares, aparentemente, é o "carro-chefe" da empresa vencedora do certame, a Construtora Matisse LTDA., que possui sua sede no bairro do Lago Sul, em Brasília/DF, conforme demonstra seu site na internet (<http://matisse.eng.br/index.html>):

CONSTRUTORA  
**MATISSE**

**Contato**

**Sede**

Endereço: SMDB, Conjunto 12, Bloco A, Sala 211, Lago Sul, Brasília-DF  
Fone: (61) 3365-1188 Fax: (61) 3248-4958  
E-mail: matisse@matisse.eng.br

**Escritório São Paulo**

Rua Rouxinol, 90 Sala 01, Jardim dos Passaros  
CEP 11.432-150 – Guarujá – SP  
Fone: (13) 3304-2672 / (13) 3304-2685

matisse.eng.br © Todos os direitos reservados - 2011

SMDB Conj 12 Bloco A sala 211  
Cep 71.680.120  
Lago Sul Brasília - DF  
3365.1188



Ressalto, ainda, que os atestados de qualificação técnica em nome do profissional responsável referem-se a serviços prestados à própria Construtora Matisse LTDA..

Essa inadequada questão, inclusive, foi objeto de alerta no curso processamento da licitação pela empresa inabilitada, juntamente com os seguintes apontamentos, que pesam em desfavor das condições de estrutura da empresa vencedora: *“no balanço patrimonial não consta termo de abertura e encerramento, contrariando a Lei nº 8.666/93; a empresa não possui capital social mínimo de 10% (dez por cento) do valor estimado para a contratação, violando o texto da Lei nº 8.666/93; o Acervo Técnico apresentado não consta escopo dos serviços, planilha dos serviços executados e suas respectivas quantidades”*.

No entanto, a Prefeitura, sem qualquer justificativa, ignorou tais aspectos e procedeu à adjudicação do objeto à aludida empresa.

**2.5.** Resta clara, portanto, a forma inadequada com que a Prefeitura Municipal de Guarujá tratou a contratação em apreço, em circunstâncias temerárias e inequivocamente dissonantes aos preceitos do artigo 3º da Lei nº 8.666/93<sup>2</sup>, dando ensejo à ocorrência de graves riscos ao erário e ao interesse público, que conduzem à irregularidade do certame e demandam o oficiamento dos órgãos competentes para adoção de imediatas providências.

**2.6.** Relatarei, agora, as consequências da temerária licitação processada Prefeitura Municipal de Guarujá, cujos resultados dificilmente seriam diferentes do que será exposto a seguir.

Em preliminar, observo que, ao ser questionada sobre o andamento da execução da obra, cujo prazo de entrega estava previsto para o mês de **dezembro de 2012**, a Prefeitura respondeu nos seguintes termos: *“A situação da execução contratual foi fartamente explicada e justificada em atendimento a*

<sup>2</sup>Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.



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



requisição 22/13 TCE (referente a prestação de contas anual deste Município, sendo tratada nos autos do TC-001708/026/12)".

Não é o que revela, contudo, a instrução do processo apontado pela defesa - TC-001708/026/12 -, que trata da prestação das contas anuais do Município de Guarujá, referente ao exercício de 2012<sup>3</sup>.

A propósito, destaca-se a grave situação encontrada pela Fiscalização desta E. Corte em visita ao local das obras, realizada no corrente exercício (2013):

Informamos que a Origem firmou o Contrato Administrativo nº 28/2012 com a empresa Construtora Matisse Ltda., no valor de R\$ 4.960.810,80, que está sendo tratado no TC-14050/026/12, de Relatoria do Exmo. Conselheiro Dr. Dimas Eduardo Ramalho. O referido ajuste tem por objeto obras de construção de paredes de concreto moldadas "in loco". Em virtude da celebração do Termo Aditivo nº 01, o prazo de término da execução foi prorrogado para 16/05/2013. O total medido e pago atingiu o montante de R\$ 3.450.582,43, que representa 69,56% do valor total contratado.

Da visita realizada "in loco" na obra, constatamos diversas irregularidades, como a falta de placa de identificação, paralisação da obra, as poucas paredes erguidas divergiam da especificação estabelecida no Contrato e o total construído se encontrava abaixo de 40% do conjunto da obra.

Após a análise dos documentos enviados pela Origem, esta Fiscalização entendeu, s.m.j., que houve falha da Prefeitura na especificação do Projeto Básico, que comprometeu toda a obra, evidenciada pelo acréscimo de 156,65% do orçamento previsto nos itens de Serviços Preliminares e de Infraestrutura, que a falta de identificação afronta o estabelecido no art. 16 da Lei Federal nº 5.194/66, e por se tratar de construção escolar em comunidade carente, com ampla demanda de vagas na rede pública, a situação relatada traz como consequência acentuado prejuízo social, além da falta de cumprimento da ação consignada nas Peças de Planejamento para o exercício em exame.

<sup>3</sup>Sob relatoria do Eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.



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



Escola Infantil Cidade Atlântica



Escola Infantil Cidade Atlântica



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



**2.7.** Não bastasse, o referido relatório aponta, ainda, que foram celebrados, **EM SEQUÊNCIA, 03 (TRÊS) CONTRATOS PARA CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS COM A MESMA CONSTRUTORA MATISSE LTDA.**, tendo sido observadas falhas similares em relação a todas as obras:

Credor	Contrato Nº
<b>CONSTRUTORA MATISSE LTDA.</b>	<b>27/2012</b> – Construção de escola na Vila Edna Valor: <b>R\$ 2.765.132,07</b>
<b>CONSTRUTORA MATISSE LTDA.</b> Em exame nestes autos	<b>28/2012</b> – Construção de escola na Cidade Atlântica Valor: <b>R\$ 4.960.810,80</b>
<b>CONSTRUTORA MATISSE LTDA.</b> Tratado no TC-014049/026/12 <sup>4</sup>	<b>29/2012</b> – Construção de escola no Bairro Morrinho Valor: <b>R\$ 3.944.941,92</b>

A Prefeitura Municipal de Guarujá adjudicou, portanto, **o total de R\$ 11.670.884,79** a uma empresa com capital social de apenas R\$ 200.000,00, que não traz qualquer segurança sobre sua estrutura, desprovida de acervo técnico equivalente, e cujo profissional responsável somente conseguiu demonstrar experiência anterior na construção de pequenas residências populares.

**2.8.** Entendo que o comportamento anômalo evidenciado nos autos, tanto da Prefeitura da Municipal de Guarujá como da empresa contratada, são passíveis de **investigação no âmbito criminal**, devendo, portanto, as circunstâncias relatadas neste voto, ser levadas imediatamente ao conhecimento do Ministério Público do Estado de São Paulo.

**2.9.** O procedimento adotado no caso em tela configura ofensa aos princípios da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e do artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

**2.10.** Ressalto, por fim, que o aditivo contratual noticiado pela Fiscalização, a execução contratual e demais atos decorrentes do Ajuste serão apreciados oportunamente.

<sup>4</sup>Sob relatoria do Eminente Conselheiro Robson Marinho.



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



**2.11.** A rigor, as práticas adotadas ensejam a aplicação de multa à responsável pelos atos, **SRA. MARIA ANTONIETA DE BRITO (PREFEITA MUNICIPAL)**, nos termos do artigo 104, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal, em importância equivalente a 1000 (um mil) UFESPs, importância que se revela apropriada ao caso concreto, considerando a gravidade das impropriedades ora constatadas.

**2.12.** Ante o exposto, **VOTO** no sentido da **IRREGULARIDADE** da Licitação e do Contrato decorrente, com acionamento dos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, concedendo ao atual Prefeito do Município de Guarujá o prazo máximo de 60 (sessenta) dias, para que informe esta E. Corte acerca das providências adotadas face à presente decisão, inclusive apuração de responsabilidades e imposição das sanções cabíveis.

**2.13.** **VOTO, AINDA, PELA APLICAÇÃO** de multa equivalente a 1000 (um mil) UFESPs à **SRA. MARIA ANTONIETA DE BRITO (PREFEITA MUNICIPAL)**, responsável pela homologação do certame e assinatura do contrato, nos termos do inciso II do artigo 104 da Lei Complementar nº 709/93, por violação ao *caput do artigo 37 da Constituição Federal* e do artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93, fixando-lhe o prazo máximo de 30 (trinta) dias para atendimento.

Após o trânsito em julgado, remeta-se cópia da presente decisão ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para as medidas que entender cabíveis.

Dê-se, também, ciência da presente decisão aos Eminentes Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues e Robson Marinho, relatores dos TCs. **001708/026/12** (contas anuais da Prefeitura Municipal de Guarujá, referentes ao exercício de 2012) e **014049/026/12** (Contrato firmado entre as mesmas partes), respectivamente.

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