



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO VALDENIR ANTONIO POLIZELI

Segunda Câmara
Sessão: 4/11/2014

16 TC-036419/026/09

Contratante: Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza - CEETEPS.

Contratada: Provac Serviços Ltda.

Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório e pela Homologação: Elenice B. R. de Castro (Chefe de Gabinete).

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Laura M. J. Laganá (Diretora Superintendente).

Objeto: Prestação de serviços de limpeza em ambiente escolar em diversas unidades.

Em Julgamento: Licitação - Pregão Eletrônico. Contrato celebrado em 02-09-09. Valor - R\$8.563.050,30. 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 Robson Marinho e Substituto de Conselheiro Auditor Pedro Arnaldo Fornacialli, publicada(s) no D.O.E. de 02-03-10 e 05-05-10.

Procurador(es) da Fazenda: Vitorino Francisco Antunes Neto e Luiz Menezes Neto.

Fiscalizada por: GDF-3 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-2 - DSF-I.

Relatório

Em exame, **licitação** promovida pelo **Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza** e o **contrato** com a empresa **Provac Serviços Ltda.**, para a prestação de **serviços de limpeza de prédios, mobiliários e equipamentos escolares**.

No pregão presencial houve 7 proponentes, sendo uma proposta desclassificada por estar em desacordo com as exigências do Edital¹.

O melhor preço foi apresentado pela empresa RCA Produtos e Serviços Ltda. (R\$278.103,00 mensais), mas esta foi inabilitada por não comprovar o capital social exigido

¹ Não continha indicação do sindicato da categoria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

no Edital. A empresa Provac Serviços Ltda., que apresentou o segundo melhor preço, R\$285.435,01 por mês, inferior aos valores constantes do SIAFISICO e do CADTERC, foi habilitada.

Com ela, firmou-se, em 2/9/2009, o contrato em exame, pelo valor total de R\$8.563.050,30, pelo prazo de 30 meses.

A fiscalização, a cargo da 3ª DF, opinou pela irregularidade da matéria, apontando as seguintes falhas:

- a exigência de indicação, na proposta, do sindicato representativo da categoria envolvida nos serviços, está em desacordo com a Súmula nº 18 deste Tribunal e sua falta foi motivo de desclassificação de uma proposta, embora pudesse ser sanada pelo pregoeiro;
- exigência de comprovação de regularidade de tributos imobiliários;
- exigência de certidão negativa de débitos de tributos federais e dívida ativa com a União, sem prever a possibilidade de apresentação de certidão positiva com efeitos de negativa;
- exigência de certidão negativa de execução patrimonial;
- exigência de capital social mínimo equivalente a 10% do valor previsto para todo o período de contratação, de 30 meses, causando a inabilitação da empresa que apresentou o menor preço;
- exigência, para comprovação de capacidade técnico-operacional, de comprovação de prestação de serviços equivalentes a 50% do objeto pretendido, pelo prazo de 30 meses completos (excetuando a prestação de serviços simultâneos, pelo período de 12 meses);
- mesmo que dirigida somente à vencedora do certame, descabida a exigência de licença/alvará para realização de atividades com produtos químicos controlados para fins comerciais, emitida pela Polícia Científica da Secretaria de Segurança Pública do Estado, uma vez que este documento se destina somente às empresas que produzem ou manuseiam, estocam ou comercializam produtos químicos controlados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- a admissão de subcontratação parcial ou total é incoerente com as exigências habilitatórias; e
- a licitação envolveu serviços para unidades escolares situadas em diversas regiões do Estado, sem haver divisão em itens ou lotes.

O Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza apresentou as seguintes justificativas:

- as exigências referentes à indicação, na proposta, de filiação a sindicato e de apresentação de alvará pela vencedora constavam, à época, do CADTERC; não houve impugnação ao edital por essas razões;
- o pregoeiro só pode sanear falhas na fase de habilitação, e não na de classificação das propostas;
- a exigência referente aos tributos imobiliários constou por equívoco do Edital, mas não causou inabilitações;
- a imposição relativa à certidão negativa de débito de tributos federais e Dívida Ativa da União já não consta mais dos Editais, mas não foi questionada por interessadas;
- a exigência de certidão negativa de execução patrimonial para o caso de pessoa física está no modelo constante do site da BEC, que foi aprovado pela PGE;
- a exigência de comprovação de capital mínimo se deu pela complexidade na dimensão das áreas a serem limpas;
- a exigência de atestados está em conformidade com a súmula nº 24 deste Tribunal;
- a fiscalização se equivocou quanto à questão da subcontratação, que foi proibida pela cláusula 9ª do contrato;
- não foi feita a opção pela divisão em lotes, que possibilitaria o aumento da concorrência e a redução dos preços, pois estes já são parametrizados pelo CADTERC.

Quanto ao aspecto econômico-financeiro, a ATJ desaprovou a matéria, especialmente em virtude do cálculo do valor do capital social mínimo tendo como referência o valor total da contratação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Também pela irregularidade da matéria a ATJ, sob o enfoque jurídico, cujo posicionamento foi endossado por sua Chefia.

A PFE se manifestou pela regularidade da matéria, com relevamento das falhas apresentadas.

Os autos foram encaminhados à SDG em 14/4/2011, retornando sem manifestação em virtude do contido no TCA-27425/026/07.

É o relatório.

bccs/



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-36419/026/09

A origem logrou êxito em justificar somente parte das questões levantadas.

De fato, não afronta a Súmula nº 18 deste Tribunal a exigência de que o proponente indicasse, em sua proposta, o sindicato representante da categoria envolvida na prestação dos serviços, uma vez que a súmula veda a exigência de comprovação de filiação a sindicato ou entidade de classe, enquanto a imposição do instrumento convocatório se limitou a requerer a indicação da entidade sindical envolvida².

Também é possível acolher a exigência de licença/alvará para realização de atividades com produtos químicos controlados para fins comerciais, condição que tem sido aceita por este Tribunal por ser documento diretamente relacionado à execução das atividades das empresas do ramo, especialmente porque, no caso em exame, a imposição foi direcionada somente à vencedora do certame, como condição para contratação.

Nesse sentido, cito os TCS-23792/026/11³ e 1364/009/08⁴.

Ainda, o apontamento relativo à possibilidade de subcontratação dos serviços decorreu de equívoco da fiscalização, uma vez que tal hipótese foi vedada pelo Edital.

Contudo, embora seja possível afastar ou relevar algumas das falhas apontadas na instrução do processo, não é possível concluir pela regularidade da matéria.

A impropriedade mais grave, a meu ver, foi a exigência de comprovação de capital social calculado em percentual sobre o valor total da contratação, para um período de 30 meses, especialmente porque esta imposição

² Nesse sentido, TC-2702/026/07. Primeira Câmara; sessão de 5/10/10; Relator e. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga

³ Tribunal Pleno, Sessão de 3/8/11; Relator e. Conselheiro Robson Marinho

⁴ Segunda Câmara; Sessão de 19/2/13; Relator e. Conselheiro Robson Marinho



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

foi o motivo da inabilitação da empresa que apresentou a melhor proposta.

Tal exigência deve levar em consideração a vigência dos créditos orçamentários, conforme previsão contida no artigo 57 da Lei de Licitações.

A esse respeito, trago trecho de interesse da decisão proferida no TC 42255/026/09⁵:

[...] à luz da regra do artigo 57, da Lei n. 8.666/93, a duração dos contratos está adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários. Ora. Se o valor total estimado do contrato reflete no valor da caução de participação e naqueles referentes à qualificação econômico-financeira, as exigências para fins de habilitação, tratando-se de prestação de serviços de natureza continuada, devem observar o princípio da anualidade. Significa dizer que o valor do capital social deve corresponder à vigência dos créditos orçamentários, ou seja, 12 meses, independente do mês em que se celebre o ajuste, e não ao total de 30 meses estimado.

Mais especificamente sobre a questão da exigência de comprovação de capital social mínimo, transcrevo o entendimento exposto no TC-1118/007/06 pelo e. Conselheiro Renato Martins Costa, acolhido pelo Tribunal Pleno, na sessão de 19/7/2006:

Por fim, quanto à prova de capital social integralizado, em montante equivalente a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, que contempla vigência contratual por 24 (vinte e quatro) meses, creio que a avaliação deva ser feita não se perdendo de vista o contexto em que está inserida, ou seja, como prova de qualificação econômico-financeira.

Não se trata, aqui, de avaliar a possibilidade de celebrar-se contrato de prestação de serviços contínuos por período superior a 12 (meses) ou pelo prazo de vigência dos respectivos créditos

⁵ Sob relatoria do Exmo. Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga, em sessão plenária de 3/2/2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

orçamentários, muito embora o fundamento para tal definição também passe pela observância do princípio da anualidade.

Para mim, as hipóteses de exigências de prova de qualificação, seja técnica ou econômico financeira, devem vincular-se ao prazo de execução dos serviços por, no máximo, 12 (doze) meses, pouco importando se a vigência do contrato alcançará 24 (vinte e quatro), 36 (trinta e seis), 48 (quarenta e oito) ou 60 (sessenta) meses, sob pena de restrição objetiva à competitividade, na exata medida em que aumentado o valor de referência das exigências.

Note-se que, permitido entendimento diverso, dos licitantes seria possível exigir, como no presente caso se exige o dobro de capital social ou patrimônio líquido, não se afigurando salutar o procedimento, nem sequer destinado a cumprir as finalidades da Lei de Licitações, cujo conteúdo prevê a combinação de uma série de requisitos para prova de qualificação econômico-financeira, inclusive utilizados no edital como os índices econômicos, a certidão negativa de falência e concordata e a garantia de execução contratual.

Conforme exposto, tal situação se agrava pelo afastamento da proponente que havia apresentado o menor preço, comprovando que a exigência restritiva inserida no instrumento convocatório causou óbices à obtenção da proposta mais vantajosa à administração, ferindo o princípio da economicidade, em desacordo com o artigo 3º, *caput* e §1º, I, da Lei Federal nº 8.666/93.

Outras condições restritivas do Edital poderiam ser relevadas, se isoladas, mas, somadas à exigência supracitada, somente contribuem para o juízo de irregularidade sobre a matéria.

É o caso da exigência de comprovação de regularidade relativa aos tributos imobiliários, uma vez que esta não tem relação direta com o objeto pretendido. Esta prática é reiteradamente condenada por este Tribunal, por afrontar o *caput* do artigo 29 da Lei de Licitações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Também é o caso da imposição de apresentação de certidão negativa de débito de tributos federais e Dívida Ativa da União, uma vez que a não aceitação de certidões positivas com efeitos de negativas, para comprovação de regularidade fiscal, extrapola o conteúdo do artigo 29 da Lei de Licitações.

Por fim, também não ficou comprovada pela origem a inviabilidade ou ausência de vantagem da divisão do objeto licitado em itens ou lotes, conforme a previsão contida no §1º do artigo 23 da Lei Federal nº 8.666/93, uma vez que foram agrupados em item único os serviços de limpeza de diversas unidades escolares situadas em regiões distantes do Estado. A alegação de que os preços dos serviços em tela já são parametrizados pelo CADTERC não descaracteriza a possibilidade de divisão do objeto, que poderia melhor atender ao princípio da isonomia, tendo em vista a existência de prestadoras de serviços que atuam em uma ou outra região, mas não no Estado todo.

Diante do exposto, voto pela **irregularidade** da licitação e do decorrente contrato e pela **ilegalidade** das correspondentes despesas, em face do descumprimento dos artigos 3º, *caput* e §1º, I; 23, §1º; 29, *caput* e 57, todos da Lei Federal nº 8.666/93, aplicando-se o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.