



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 15/07/2014 – ITEM 60

TC-002097/005/08

Contratante: Prefeitura Municipal de Tupi Paulista.

Contratada: Vesato Construtora Ltda.

Autoridade Responsável pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação e Autoridade que firmou o Instrumento: Osvaldo José Benetti (Prefeito).

Objeto: Execução de obras e serviços de engenharia com vistas, exclusivamente, ao fornecimento de mão de obra, sem o fornecimento de materiais, para construção de 210 unidades habitacionais, da tipologia TI-24A, no empreendimento denominado Tupi Paulista "D", nos termos do convênio firmado entre o município e a CDHU.

Em Julgamento: Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 01-08-08. Valor – R\$2.473.706,00. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini, publicadas no D.O.E. de 03-12-08 e 28-04-11.

Fiscalizada por: UR-5 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-15 – DSF-I.

RELATÓRIO

Examina-se no presente processo contrato celebrado em 01 de agosto de 2008, entre a Prefeitura Municipal de Tupi Paulista e a empresa Vesato Construtora Ltda., objetivando a "execução de obras e serviços de engenharia com vistas, exclusivamente, ao fornecimento de mão de obra, sem o fornecimento de materiais, para construção de 210 (duzentas e dez) Unidades Habitacionais, da tipologia TI-24A, no empreendimento denominado Tupi Paulista "D", nos termos do convênio firmado entre



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

o município e a CDHU”, ao custo de R\$ 2.473.706,00 (dois milhões, quatrocentos e setenta e três mil, setecentos e seis reais), no prazo de 12 (doze) meses.

Precedeu o ajuste certame licitatório levado a efeito na modalidade concorrência, cujo edital foi retirado por 12 (doze) empresas, 4 (quatro) delas comparecendo com propostas, 1 (uma) inabilitada e as demais classificadas.

Durante a instrução processual a Unidade Regional de Presidente Prudente apontou as seguintes impropriedades:

- falta de orçamento básico, detalhado em planilhas de custos unitários e com projeção das quantidades de cada serviço, limitando-se a Administração a informar que a planilha de preços unitários foi fornecida pela CDHU, inserida no Anexo I do Convênio;
- orçamento global defasado, pois foi elaborado com preços bases de dezembro de 2007, quando a realização do certame se deu em julho de 2008, daí se afigurando inviável a verificação da compatibilidade dos preços para com o mercado;
- controvérsia estabelecida entre a clausula 13^a do contrato e o item 14.1.1 c/c item 24 do Edital, pois está previsto no termo contratual reajuste anual a contar da data base do orçamento da Prefeitura,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

- enquanto o instrumento convocatório exige que a proposta seja apresentada com seus custos atualizados até a data da licitação;
- ausência de publicação do extrato do contrato na imprensa oficial, limitando-se a Prefeitura a afixá-lo no mural, veiculando-o apenas no jornal "O Seminário";
 - considerando tratar-se de contrato que envolve a CDHU e a ocorrência de fraudes amplamente divulgadas, com celebração de Termo de Ajustamento de Conduta junto ao Ministério Público Estadual, levando à rescisão do contrato anteriormente celebrado com essa mesma empresa, a Administração não zelou pelo princípio da transparência;
 - as propostas apresentadas pela Vesato Construtora Ltda. e Sírius Engenharia e Construções Ltda. não foram devidamente instruídas, faltando Planilha de Composição Total da Obra, Cronograma Físico-Financeiro e Planilha de Etapas/Serviços por Unidade Habitacional;
 - a Planilha de Etapas e Serviços utilizada para elaboração do orçamento pela Prefeitura (Anexo 7 do Edital) não está ajustada à planilha fornecida pela CDHU, fato que, aliado à ausência de memória de cálculo, impossibilita a verificação dos quantitativos unitários dos serviços contratados, os quais não foram discriminados, além do que a planilha da CDHU contempla o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

fornecimento de material e mão de obra, enquanto a licitação refere-se apenas ao fornecimento de mão de obra;

- há serviços para os quais a previsão de realização está em duplicidade na planilha da Prefeitura, não havendo, contudo, possibilidade de apuração se a proposta vencedora incorreu no mesmo erro, pois não foi apresentada pela Vesato a Planilha de Etapas e Serviços por unidade habitacional, exigida nos Anexos 7 e 13 do edital.

Fixado prazo, compareceu o ex-prefeito, Osvaldo José Benetti, defendendo a regularidade dos atos praticados (fl. 403).

Segundo alegou, tratando-se de contratação fruto de convênio com a CDHU, certamente coube à Estatal levantar todas as estimativas, tendo a Prefeitura apenas adotado a planilha orçamentária fornecida.

Ademais, adotou a Administração referida planilha, fixando a necessidade de atualização daquele orçamento pelas proponentes até a data base referente à abertura do certame, considerando-se que o reajustamento seria anual, não havendo falar em contradição entre as cláusulas editalícias e as da minuta contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

A propósito, não poderia a Prefeitura atualizar o valor do orçamento encaminhado pela CDHU, pena de violar as regras do convênio, porque geraria valor de proposta superior ao que seria repassado, destacando-se que não havia previsão de contrapartida pelo Município.

A jurisprudência citada pela Fiscalização "proíbe propostas desatualizadas por período superior a 12 meses, ou seja, quando não se procede a correção dos valores, nos termos do convênio, até a data imediatamente anterior (também previsto no convênio para o reajuste) e a da abertura da licitação, o que, como efetivamente demonstrado¹, em absoluto ocorreu no presente caso".

Quanto ao Anexos 7, 11 e 13, em nenhum momento foi exigido no edital que instruísem as propostas, sendo certo que deveriam ser apresentados pela empresa vencedora no ato da contratação, até porque o critério de julgamento adotado foi o menor preço global.

¹ "O convênio foi firmado em 29 de julho de 2006, conforme se pode ver pelo documento de fls. 13 dos autos de licitação, sendo certo que como data base para correção o mês de dezembro de 2005, ou seja, a próxima correção que seria repassada aos valores do convênio seria em dezembro de 2006. Pois bem, a presente licitação foi aberta em 12 de junho de 2008, sendo certo que a Administração procedeu normalmente a correção de dezembro de 2005 a dezembro de 2007 dos valores ajustados no convênio, estabelecendo no Edital que os valores das propostas deveriam considerar a data base de dezembro de 2007 (última correção), pois só haveria nova correção em dezembro de 2008, conforme os termos do convênio firmado".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

O extrato do contrato, por sua vez, foi afixado no mural da Prefeitura (Imprensa Oficial do Município), além de publicado em jornal de circulação local.

Para a Unidade de Engenharia da ATJ a falta de participação mais efetiva da CDHU no auxílio para confecção do edital, participação na comissão de licitação e, principalmente, na efetiva fiscalização das obras contaminam os atos praticados.

No mesmo sentido, Assessoria Jurídica destaca dentre vários apontamentos "a consignação de cláusula contratual prevendo reajuste a partir da elaboração do orçamento, datado de dezembro de 2007, em desacordo com o Edital, desatendendo o dispositivo constitucional artigo 37, inciso XXI, bem como citada Jurisprudência desta E. Corte de Contas", fato que impede seja reconhecida a regularidade da matéria examinada.

Também a Chefia da ATJ conclui que as justificativas não foram suficientes para sanar as falhas apontadas.

A Secretaria – Diretoria Geral, por sua vez, propôs novo oficiamento, a fim de esclarecer os seguintes pontos: "a) ausência de pesquisa de preços, que demonstre a consonância entre o valor pactuado com o praticado no mercado (neste tocante cumprindo lembrar o valor de mão de obra de acordo com a região



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

em que está localizado o município, fato que torna importante a realização da pesquisa pelos conveniados, que não devem pautar-se na tabela elaborada pela CDHU); b) exigência, no item 13.2.2, 'b.1' do edital, de que as licitantes apresentem, para fins de qualificação técnico-operacional 'atestado(s) ou certidão(ões) emitido(s) pela contratante, ..., acompanhado(s) do(s) respectivo(s) Certificado(s) de Acervo Técnico', em possível violação à Súmula nº 24 desta Casa, bem como à legislação vigente, na medida em que a CAT se presta a fazer prova apenas da qualificação do profissional, e não da empresa", este último aspecto tendo motivado a inabilitação de um dos proponentes.

Novamente compareceu o ex-Prefeito, desta feita asseverando que "tendo em vista a sistemática adotada no convênio firmado com a CDHU, não havia outra alternativa à Prefeitura Municipal de Tupi Paulista, senão adotar o orçamento elaborado" pela Estatal.

Sustenta não existir exigência legal de cotação prévia de preços pela Administração, quando o procedimento licitatório decorrer de convênio, no qual já se tenha estipulado orçamento referencial, tendo a Administração apresentado planilha de cotação de preços nos termos do inciso II, do § 2º, do artigo 7º da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Lei de Licitações, a qual serviu para verificação da existência de dotação e de compatibilidade dos preços com o mercado.

Sobre as regras para aferição da capacidade técnica operacional dos licitantes, alega terem sido fixadas de acordo com o § 1º, do inciso II, do artigo 30 da Lei de Licitações, destacando que o texto editalício exigiu prova de experiência anterior por meio de atestado **ou** certidão, o que por si retira a possibilidade de lesão à súmula deste Tribunal.

Examinados os argumentos defensórios, tanto Unidade de Engenharia, quanto Chefia da ATJ, reiteraram suas manifestações pela irregularidade da matéria examinada, entendimento compartilhado pela Secretaria – Diretoria Geral, que afastou as impropriedades relativas à falta dos Anexos 7, 11 e 13 junto às propostas dos licitantes, porque segundo o edital deveriam ser apresentados pela empresa contratada; cotação em duplicidade de serviços junto aos anexos apresentados pela empresa classificada em 3º lugar, porque referidos documentos somente seriam apreciados pela Comissão de Licitação se a mesma tivesse se sagrado vencedora da competição; e publicidade do contrato, uma vez que, tempestivamente, o extrato pertinente foi divulgado em jornal de circulação local.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Assim, compreendeu a SDG que os demais aspectos são comprometedores, quer porque o orçamento utilizado como parâmetro, além de não apontar as fontes pesquisadas e não estar detalhado em planilhas expressando todos os preços unitários dos serviços a serem prestados (v.g. TC-001821/002/06) afigurou-se defasado, datando de dezembro de 2007, quando o certame foi realizado e junho de 2008 (v.g. TC-001866/005/09); quer porque a solicitação de CAT para fins de prova de capacidade técnica operacional não está adequada às disposições legais, ampla jurisprudência e Súmula 24 desta Corte, igualmente não restando bem esclarecida a questão relativa ao reajuste de preços.

É o relatório.

GFL/.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

Conforme constou do Termo de Convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Tupi Paulista e a CDHU "os valores repassados (R\$ 2.498.706,11) teriam como data base de orçamento o mês de dezembro/2007 e seriam reajustados, anualmente, pelos índices FIPE – coluna Mão de Obra".

O edital da concorrência 01/2008, por sua vez, previu que as propostas deveriam levar em conta o reajustamento anual dos custos com base nos índices FIPE para Construção Civil e Obras Públicas/SP – coluna edificação, contado da data base do orçamento da Prefeitura, que deveria ser atualizado até a abertura da licitação.

Já a minuta do contrato estipulou que o reajuste seria anual, adotando o mesmo índice do edital, a ser aplicado contado da data base do orçamento da Prefeitura.

Não há, portanto, a meu ver, qualquer incompatibilidade entre referidas cláusulas, pelo que adiciono às questões sugeridas pela SDG, consideradas explicadas pela Administração Municipal, também mais essa que constou do apontamento inicial dos Órgãos Técnicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Contudo, não é possível aceitar que a Prefeitura Municipal tenha se omitido na realização de prévia pesquisa de preços para saber dos custos locais e atualizados para realização das obras.

Agrava a situação o fato de ter dado como válida a parametrizar a realização do certame e a assinatura do contrato, planilha orçamentária defasada fornecida pela CDHU, a qual fixou como data-base do orçamento o mês de dezembro de 2005 e cujos preços não foram novamente pesquisados junto ao mercado, apenas sendo atualizados por índices de reajustamento.

Estamos, então, a falar de planilha defasada em cerca de dois anos e meio, não se prestando como instrumento para aferição da compatibilidade dos preços para com o mercado, conforme já definiu esta E. Corte em inúmeros julgados, dentre eles o mencionado pela SDG.

No tocante às regras para comprovação da qualificação técnica operacional, não é verdade que o edital permitiu aos licitantes a alternativa de apresentação de atestados ou da CAT.

Segundo a alínea 'b.1.' do instrumento convocatório, seria necessário as empresas apresentarem "**atestado(s) ou certidão(ões)** emitido(s) pela contratante, seja ela pessoa jurídica de direito público ou privado, **acompanhado(s)**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

do(s) respectivo(s) Certificado(s) de Acervo Técnico, expedido(s) pelo(s) CREA(s) da(s) região(ões) onde a(s) obra(s) e serviço(s) tenha(m) sido executada(s), que comprove(m) que a empresa executou ou participou de execução de obras e serviços de engenharia, equivalentes ou semelhantes ao objeto da licitação” (grifei).

Referido dispositivo resultou na inabilitação de 01 (uma) das 04 (quatro) empresas que apresentaram propostas, concretizando-se, assim, a restritividade da medida, podendo inclusive ter inibido a participação de outras, já que 12 (doze) haviam retirado o edital, conforme consta da instrução processual.

Afora esses aspectos, a Prefeitura não apresentou justificativas para o fato da Planilha de Etapas e Serviços utilizada na elaboração do orçamento pela Prefeitura (Anexo 7 do Edital) não estar ajustada à planilha fornecida pela CDHU, o que, aliado à ausência de memória de cálculo, impossibilita a verificação dos quantitativos unitários dos serviços contratados, os quais não foram discriminados, além do que a planilha da CDHU contempla o fornecimento de material e mão de obra, enquanto a licitação refere-se apenas ao fornecimento de mão de obra.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Diga-se mais, incompreensível que se tenha contratado novamente a Vesato Construtora Ltda. para a construção de unidades habitacionais no próprio município de Tupi Paulista, quando rescindido contrato anterior por inadimplência, após inclusive firmado Termo de Ajustamento de Conduta junto ao Ministério Público Estadual.

Sobre esse aspecto não há razoáveis explicações, já que compreendo que a Administração deveria ter ao menos iniciado processo administrativo para apenar a empresa inadimplente.

Diante do exposto, **VOTO no sentido da irregularidade da Concorrência nº 01/2008 e do Contrato nº 59/2008, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Tupi Paulista e a empresa Vesato Construtora Ltda., destinados à execução de obras e serviços de engenharia com vistas, exclusivamente, ao fornecimento de mão de obra, sem o fornecimento de materiais, para construção de 210 (duzentas e dez) Unidades Habitacionais, da tipologia TI-24^a, no empreendimento denominado Tupi Paulista "D", nos termos do convênio firmado entre o município e a CDHU, acionando-se, por conseguinte, o disposto nos incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.** Consigno que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

invocação dos ditames do inciso XXVII, retro mencionado, importa que o atual Gestor Municipal informe a esta Egrégia Corte, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências administrativas adotadas em função das imperfeições anotadas, comunicando, em especial, a eventual abertura de sindicância para apurar responsabilidades.

Com fundamento no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, **aplico multa ao responsável Osvaldo José Benetti (Prefeito Municipal), no valor correspondente a 300 (trezentas) UFESPs**, a ser recolhido ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Contas do Estado, nas agências do Banco do Brasil, na forma da Lei 11.077, de 20 de março de 2002.

Decorrido o prazo recursal e ausente a prova junto a este Tribunal do recolhimento efetuado, no prazo constante da notificação prevista no artigo 86 da Lei Complementar nº 709/93, o Cartório fica autorizado a adotar as providências necessárias ao encaminhamento do débito para inscrição na dívida ativa, visando posterior cobrança judicial.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro