



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



**PRIMEIRA CÂMARA**

**SESSÃO DE 26.02.13**

**ITENS NºS 054 E 055**

54 TC-001945/003/08

**Contratante:** Prefeitura Municipal da Estância Hidromineral de Amparo.

**Contratada:** Piero Fioravanti.

**Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório e pela Homologação:** Cesar José Bonjuani Pagan (Prefeito).

**Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** Cesar José Bonjuani Pagan e Paulo Turato Miotta (Prefeitos).

**Objeto:** Execução de serviços de assessoria multissetorial, visando a implantação do sistema de afastamento, tratamento e disposição final dos esgotos urbanos do Município.

**Em Julgamento:** Licitação - Pregão Presencial. Contrato celebrado em 28-07-06. Valor - R\$130.176,00. Termos de Aditamento de 03-08-07, 05-08-08 e 05-08-09. 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 Claudio Ferraz de Alvarenga e pela Conselheira Cristiana de Castro Moraes, publicada(s) no D.O.E. de 22-12-09 e 18-08-12.

**Advogado(s):** Isabel Cristina da Silva Rocha, Marcel Angelo Porto de Oliveira, Marcelo Bernardes Rodrigues e outros.

**Fiscalizada por:** UR-3 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-3 - DSF-I.

**REPRESENTAÇÃO**

55 TC-017588/026/08

**Representante(s):** Rogério Delphino de Britto Catanese - Vereador da Câmara Municipal da Estância Hidromineral de Amparo.

**Representado(s):** Prefeitura Municipal da Estância Hidromineral de Amparo.

**Responsável(is):** Cesar José Bonjuani Pagan e Paulo Turato Miotta (Prefeitos).

**Assunto:** Possíveis irregularidades ocorridas no contrato nº 467/06 e aditamentos, realizada pelo Executivo Municipal. 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 Claudio Ferraz de Alvarenga e pela Conselheira Cristiana de Castro Moraes, publicada(s) no D.O.E. de 22-12-09 e 18-08-12.

**Advogado(s):** Isabel Cristina da Silva Rocha, Marcel Angelo Porto de Oliveira e outros.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



**Fiscalizada por:** UR-3 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-3 - DSF-I.

Trata-se de contrato firmado em 28 de julho de 2006, entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE AMPARO** e o **Sr. PIERO FIORAVANTI**, objetivando a execução de serviços de assessoria multisetorial, para a implantação do Sistema de Afastamento, Tratamento e Disposição Final dos Esgotos Urbanos do referido Município, pelo valor de R\$130.176,00 (cento e trinta mil, cento e setenta e seis reais).

Precedeu o ajuste, licitação, na modalidade pregão presencial, sob o nº 048/06, do tipo menor preço/hora, amparado pelas Leis nºs 8666/93 e 10520/02 e Decreto Municipal nº 2744/03, que contou com a participação de apenas um proponente.

A seguir, foram firmados termos de aditamento:

-o primeiro, datado de 3 de agosto de 2007 (fls.90/91), cujo valor foi fixado em R\$130.176,00 (cento e trinta mil, cento e setenta e seis reais), visando a prorrogação do ajuste por mais 12 (doze) meses, com início em 6 de agosto de 2007 e término em 5 de agosto de 2008;

-o segundo, lavrado em 5 de agosto de 2008 (fls.722/723), no valor de R\$139.645,44 (cento e trinta e nove mil, seiscentos e quarenta e cinco reais e quarenta e quatro centavos), objetivando a prorrogação da vigência do contrato por mais 12 (doze) meses, com início em 6 de agosto de 2008 e término em 5 de agosto de 2009; e

-o terceiro, celebrado em 5 de agosto de 2009 (fls.726/727), no valor de R\$146.543,88 (cento e quarenta e seis mil, quinhentos e quarenta e três reais e oitenta e oito centavos), visando a prorrogação da vigência contratual por mais 12 (doze) meses, com início em 6 de agosto de 2009 e término em 5 de agosto de 2010.

Na instrução processual, os Órgãos de Fiscalização (Unidade Regional de Campinas – UR.3) e Técnicos da Casa (Assessoria Técnica de ATJ, da área Jurídica, respectiva Chefia e SDG), apontaram as seguintes questões:

-utilização de modalidade de licitação inadequada, contrariando o parágrafo único, do artigo 1º, da Lei nº 10.520/02, bem como o §1º, do artigo 2º, do Decreto Municipal nº 2744/03 (os serviços licitados de assessoria multisetorial não se enquadram naqueles definidos pela lei como serviços “comuns”);

-restrição ao certame advinda do subitem editalício 3.1 (permitia que participassem da licitação apenas profissionais, excluindo, desse modo, empresas ou outras pessoas jurídicas, em afronta ao princípio constitucional da isonomia);



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



-exigência de qualificação técnica, consignada no subitem editalício 8.7.1, estabelecendo a apresentação de atestado comprobatório de experiência anterior na prestação de serviços idênticos aos do objeto licitado, extrapolando os requisitos previstos no artigo 30, da Lei nº 8666/93;

-imposição de comprovação de experiência mínima de 1 (um) ano em trabalhos de assessoria, fixada no subitem editalício 8.7.3, em divergência ao §5º, do artigo 30, da referida Lei de Licitações;

-ausência de controle das horas prestadas de serviços pelo contratado; e

-prorrogações da vigência do ajuste, por meio de aditivos, sem a apresentação das justificativas técnicas necessárias para amparar as suas formalizações.

Tramita com o feito a **representação** tratada nos autos do **TC-017588/026/08**, formulada pelo **Sr.Rogério Delphino de Britto Catanese**, Vereador da Câmara Municipal de Amparo, contra o edital do pregão.

Segundo o representante, serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais do mercado. Todavia, o objeto licitado, envolvendo assessoria multissetorial, não se caracteriza como serviço comum, até porque é inviável definir objetivamente padrões de desempenho e qualidade, por meio de especificações usuais no mercado.

Ressaltou, também, a ausência de explicações a respeito do controle da quantidade de horas trabalhadas pelo contratado.

Tendo em vista, portanto, essas questões, **foram assinalados, em duas oportunidades, prazos à origem**, obtendo-se, em resposta, as justificativas cabíveis.

Mencionou, inicialmente, a Prefeitura, que, até a celebração do presente ajuste, enfrentava inúmeros problemas, de ordem ambiental, jurídica e técnica, com a realização das obras do Sistema de Tratamento de Esgoto.

Salientou que, quando a empresa contratada para as obras do Sistema de Tratamento de Esgoto teve dificuldades financeiras e atrasou os pagamentos de funcionários, a Prefeitura rescindiu o contrato e puniu a empresa com multa, sendo, então, preparada uma nova licitação, para os mesmos serviços, a ser efetuada no primeiro semestre de 2010.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Explicou que, anteriormente ao início da realização da mencionada licitação, a Administração tomou a decisão de contratar profissional que fosse responsável pela condução da obra, como também pela relação da empresa com a Prefeitura. De início, pensou-se que o perfil ideal poderia ser o de engenheiro, pelos seus conhecimentos imprescindíveis no momento das medições. “Mas uma capacidade em especial se sobressaiu entre as outras para este profissional: este deveria ser capaz de gerenciar um grande empreendimento, multifacetado, com uma formação diversificada e tão ampla que iria desde a realização da obra propriamente dita até a visão de publicidade, passando por biologia, arqueologia, direito, trânsito e, principalmente, capacidade de negociação.”

Informou que, ao final, tomou-se a decisão de procurar alguém com perfil de um administrador, sendo esta a decisão mais acertada, visto que, após dois anos e meio de contrato, com 80% da obra realizada, seu valor foi aditado em apenas 9% contra uma inflação de 15% no período.

Prosseguindo, argumentou que os serviços pactuados, de fato, tipificavam-se como comuns. A palavra “comum” não pode e nem deve ser interpretada como sinônimo de “simples”. O objeto pode ser complexo e ser licitado mediante pregão, desde que tenha sido definido de forma precisa e que tenha padrões de qualidade e desempenho próprios, sendo esta a hipótese em apreço.

Ressaltou que o pregão nº 048/06 foi realizado em 2006, época em que a modalidade pregão estava sendo implantada nas Administrações Públicas. Assim, vários Municípios, no intuito de acertar nas contratações e garantir a economia das mesmas, passaram a se valer desta modalidade para realizar os seus certames. Ademais, questões relacionadas à possibilidade de seu emprego para fins de contratação de assessoria eram, praticamente, inexistentes.

Ponderou que a menção, no edital, como condição de participação, de profissionais pertencentes ao ramo do objeto licitado, não violou o princípio da igualdade. O fato é que a Administração chegou a conclusão de que necessitava de um único profissional, e não de uma empresa para prestar os serviços objetivados no certame. “E tanto agiu acertadamente que realizou contratação de sucesso, com prestação de serviços a contento, atendendo todas as expectativas da Prefeitura.”

Sustentou que o contratado comprovou experiência anterior em atividades pertinentes ao objeto licitado, por meio de atestado de capacidade técnica, emitido pela empresa WML Engenharia. Tal documento, ainda que não estabelecesse, de forma explícita, sobre as atividades desenvolvidas pelo licitante, fez expressa referência aos serviços descritos no anexo I do edital.

Articulou que, no caso, não se verificou a ocorrência de quaisquer pedidos de esclarecimentos ou impugnações, por parte de interessados na



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



licitação, indicando que as exigências dispostas no edital não se configuraram restritivas, mas sim disposições destinadas à avaliação das condições dos licitantes para prestar os serviços pretendidos pela Administração.

Comentou que o contrato em tela objetivava a prestação de serviços de natureza continuada, sendo necessário, ao término de sua vigência, a prorrogação do prazo inicialmente ajustado, conforme justificativas técnicas apresentadas (doc-fls.715/729).

Destacou que o ajuste produziu os efeitos pretendidos pela Prefeitura, encerrando-se em 25 de setembro de 2009, em virtude do falecimento do contratado, Sr.Piero Fioravanti, em 11 de setembro de 2009 (cf.Certidão de óbito de fls.819).

Anexou, ainda, justificativas complementares, nas quais alegou que:

-o objeto pretendido, embora de relativa complexidade, foi possível ser licitado mediante pregão, eis que foi definido de forma precisa, clara e suficiente no edital, além de ter padrões de qualidade e desempenho próprios, guardando consonância com aqueles definidos no Decreto Municipal nº 2744/03;

-o objeto, em momento algum, envolveu serviços de engenharia, não havendo, assim, que se falar em vedação da adoção da modalidade pregão para a sua contratação;

-não houve a inserção, no edital, de cláusulas restritivas que pudessem motivar a participação de apenas um interessado no certame.O edital não criou diferenciações injustificadas aptas a violar o princípio da igualdade entre as partes, mas apenas exigiu o que era perfeitamente compatível com a natureza do serviço pretendido;

-a Administração chegou a conclusão de que mais acertada e economicamente viável seria a contratação de um único profissional e não de uma empresa para prestar os serviços pretendidos no certame.Ademais, a contratação de profissionais autônomos não é vedada pela Lei nº 8666/93;

-foi contratada a prestação de serviços com base em horas de atendimento mensal e, por meio delas, foram efetuados os pagamentos ao contratado, o qual permaneceu sempre à disposição da Administração;

-as prorrogações do ajuste foram necessárias, em virtude da grande envergadura da obra envolvida e das dificuldades na sua realização encontradas no canteiro de obras, que, praticamente, envolvia toda a zona urbana do Município de Amparo;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



-os aumentos de valores ocorridos nos aditamentos, realizados em 2008 e 2009, decorreram da aplicação de reajuste de preço, utilizando-se da variação do INPC/IBGE, verificada nos últimos 12 (doze) meses anteriores às datas dos referidos aditamentos. O termo firmado em 5 de agosto de 2008 (fls.722/723), reajustou o preço inicialmente contratado em 7,28%, e o aditamento de 5 de agosto de 2009 (fls.726/727) reajustou o preço anteriormente fixado em 4,94%; e

-os aditamentos firmados foram devidamente motivados e fundamentados, conforme comprovam os documentos juntados às fls.784/808.

Examinado o acrescido, Assessoria Técnica de ATJ, da área Jurídica, e respectiva Chefia, considerando inalterados os aspectos impugnados, manifestaram-se pela irregularidade do contrato, do precedente pregão e dos termos de aditamento, bem como pela procedência da representação formulada nos autos do TC-017588/026/08.

Nessa mesma linha, foi o pronunciamento expendido pela SDG.

Segundo SDG, não restaram esclarecidas as questões decorrentes da utilização de modalidade licitatória indevida para o caso; da ausência de controle das horas prestadas de serviços pelo contratado; e da restrição ao certame gerada pelas cláusulas editalícias 3.1 (excluiu empresas e pessoas jurídicas do pregão), 8.7.1 (exigiu prova de experiência anterior na prestação de serviços idênticos ao objeto do edital), e 8.7.3 (impôs comprovação de aptidão com limitação de tempo).

É o relatório.

## **VOTO**

Várias questões foram apontadas acerca da matéria, as quais não restaram sanadas, por meio das justificativas apresentadas pela Prefeitura.

Verifica-se, de plano, a adoção de modalidade licitatória inadequada para o caso – pregão, eis que os serviços licitados de assessoria multissetorial, envolvendo aspectos técnicos e intelectuais (anexo I do edital), diante da notória impossibilidade de definição objetiva de padrões de desempenho e qualidade por meio de especificações usuais de mercado, não se compatibilizam com o conceito



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



de serviços “comuns”, nos termos do parágrafo único, do artigo 1º, da Lei nº 10.520/02<sup>1</sup>, bem como do §1º, do artigo 2º, do Decreto Municipal nº 2744/03<sup>2</sup>, que estabelecem as hipóteses viáveis para a realização do pregão.

Depois, constata-se a presença de cláusulas restritivas no edital, à exemplo daquela prevista no subitem 3.1<sup>3</sup>, que limitou a participação no certame apenas para **profissionais** pertencentes ao ramo do objeto licitado, excluindo, desse modo, **empresas ou outras pessoas jurídicas** interessadas em realizar os serviços, em divergência ao princípio constitucional da isonomia.

Também, contrário aos requisitos previstos no artigo 30, da Lei nº 8666/93 e à Súmula nº 23<sup>4</sup> desta Corte, o subitem editalício 8.7.1<sup>5</sup>, que estipulou, para prova de qualificação técnica, apresentação de atestado comprobatório de prestação anterior de serviços idênticos aos licitados, o qual não pode ser imposto para prova de capacidade técnica-profissional ( podem ser fixados atestados apenas para comprovação de qualificação técnico- operacional).

<sup>1</sup> “Art.1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”

<sup>2</sup> “Art.2º Pregão é a modalidade de licitação, do tipo menor preço, destinada à aquisição de bens e à prestação de serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais. §1º Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste decreto, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, relacionados no Anexo ao presente decreto.”

<sup>3</sup> “3.1 Poderão participar da licitação profissionais brasileiros ou estrangeiros em funcionamento no Brasil, pertencentes ao ramo do objeto licitado, sendo vedada a participação de:  
.....  
.....”

<sup>4</sup> “Súmula nº 23- Em procedimento licitatório, a comprovação da capacidade técnico-profissional, para obras e serviços de engenharia, se aperfeiçoará mediante a apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico), devendo o edital fixar as parcelas de maior relevância, vedada a imposição de quantitativos mínimos ou prazos máximos.”

<sup>5</sup> “ 8.7.1. No mínimo 1 (um) Atestado de desempenho, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove a prestação dos serviços que são objeto do presente certame, conforme descritos no anexo I:”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Ainda, restritivo, o subitem 8.7.3<sup>6</sup>, o qual fixou apresentação do currículo do profissional comprovando experiência mínima de 1 (um) ano em trabalhos de assessoria, em afronta ao §5º, do artigo 30<sup>7</sup>, da referida Lei de Licitações, que veda a exigência de prova de atividade ou de aptidão com limitações de tempo.

No caso, em que pesem os argumentos apresentados a respeito, não há como relevar tais exigências, considerando-se que o certame contou com a participação de apenas um proponente.

Não bastasse, remanesce, ainda, a questão da ausência de controle das horas prestadas de serviços pelo contratado, para a qual não foi juntado aos autos cronograma de acompanhamento das horas e serviços realizados.

Por fim, quanto à representação tratada no TC-017588/026/08, formulada pelo Sr. Rogério Delphino de Britto Catanese, na qual foram suscitados aspectos referentes à adoção de modalidade licitatória inadequada e à falta de controle das horas prestadas de serviços pelo contratado, pelos motivos acima já comentados, considero-a procedente.

Nessas condições, e acompanhando os pronunciamentos expendidos pela Assessoria Técnica de ATJ, da área Jurídica, respectiva Chefia e pela SDG, voto pela irregularidade do pregão presencial nº 048/06, do contrato de fls.68/70 e dos termos de aditamento de fls.90/91, 722/723 e 726/727 (em virtude do princípio da acessoriedade) e pela procedência da representação tratada no TC-017588/026/08, acionando à espécie o contido no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93.

Aplico, também, com fundamento no inciso II, do artigo 104, da referida Lei Orgânica, multa ao responsável, Sr. Cesar José Bonjuani Pagan, ex-Prefeito de Amparo, no valor correspondente a 300 UFESP's (trezentas Unidades Fiscais do Estado de São Paulo).

---

<sup>6</sup> "8.7.3. Apresentar currículo do profissional onde comprove a experiência mínima de (01) um ano em trabalhos de assessoria, administração e coordenação de projetos relacionados à saneamento ambiental, especialmente em relação à Estação de Tratamento de Esgotos."

<sup>7</sup> "Art.30 - A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á:  
.....  
.....  
....."

§5º - É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação."



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Fixo, ainda, o prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da expiração do prazo recursal, para que o responsável informe a esta Corte acerca das medidas adotadas em virtude da presente decisão.

Transcorrido o prazo recursal, bem como aquele fixado para adoção das medidas cabíveis, remetam-se cópias de peças dos autos ao Ministério Público para as providências de sua alçada.

Dê-se ciência do decidido ao representante (Sr. Rogério Delphino de Britto Catanese) e à representada (Prefeitura de Amparo).

GCCCM-10