



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Segunda Câmara
Sessão: 5/3/2013

35 TC-001197/010/11 - INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

Contratante: Prefeitura Municipal de Limeira.

Contratada: Neopav Engenharia, Pavimentação e Infraestrutura Ltda.

Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação e Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Celso José Gonçalves (Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos).

Objeto: Pavimentação da pista de pouso e decolagens e pista de táxi do futuro aeroporto municipal - Estrada Municipal da Água Espreada s/nº - Limeira/SP.

Em Julgamento: Licitação - Concorrência. Contrato celebrado em 12-08-11. Valor - R\$9.843.285,14. 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, publicada(s) no D.O.E. de 26-05-12.

Advogado(s): Flávia Maria Palavéri, Marcelo Miranda Araújo e outros.

Acompanha (m): Expediente(s): TC-044197/026/12.

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

Relatório

Em exame, licitação na modalidade concorrência e o decorrente contrato firmado em 12/8/2011, entre a **Prefeitura Municipal de Limeira** e a empresa **Neopav Engenharia Pavimentação e Infraestrutura Ltda.**, visando à pavimentação da pista de pouso e decolagens e da pista de táxi do futuro aeroporto municipal.

O Edital nº 0024/2011 (Concorrência 003/2011) contou com as seguintes exigências:

- Comprovação de regularidade fiscal para com as Fazendas Federal, Estadual (ICM, ICMS, IPVA, AIR, ITBI-CAUSA MORTIS E ITCMD) e Municipal (tributos mobiliários e imobiliários) (item 6.3.2.3);

- Para qualificação técnico-operacional, comprovantes de aptidão para desempenho em atividade pertinente e compatível com o objeto do certame, correspondendo a aproximadamente 50% das quantidades licitadas, acervados no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

CREA e registrados nas entidades profissionais competentes (Itens 6.3.3.1 e 6.3.3.1.1, fl. 88);

- Para qualificação técnico-operacional, certidões de acervo técnico (CAT) emitidas pelo CREA, comprovando execução de serviços com as mesmas características que o objeto da licitação (Item 6.3.3.3);

- Para qualificação econômico-financeira, capital social mínimo registrado e integralizado equivalente a 4% do valor orçado (item 6.3.4.3);

- Para qualificação econômico-financeira, índices de liquidez geral e corrente iguais ou superiores a 1,00, e de endividamento geral igual ou inferior a 0,80 (Item 6.3.4.4); e

- Garantia para participação no certame, em valor equivalente a 1% sobre valor estimado para a contratação (item 6.3.4.5).

Foi dada a devida publicidade ao Edital, que contou com a participação de 10 (dez) empresas. Destas, 3 (três) restaram inabilitadas: 1) Galvani Engenharia Ltda., por não cumprir integralmente os itens 6.3.3.1.1, quanto à qualificação técnico-operacional, e 6.3.4.1, referente à qualificação financeira; 2) Comércio Terraplanagem e Pavimentação Garcia Ltda., por descumprir o item 6.3.3.1.1, quanto à qualificação técnico-operacional e 3) Ellenco Construções Ltda., por não cumprir integralmente os itens 6.3.3.1.1, quanto à qualificação técnico-operacional, e 6.3.2.3, referente à regularidade fiscal (ausência das certidões referentes aos seguintes impostos: IPVA, AIR, ITBI-CAUSA MORTIS E ITCMD).

O valor praticado pela vencedora, Neopav Engenharia Pavimentação e Infraestrutura Ltda.¹, com quem foi firmado o contrato nº 213/11, representa aproximadamente 80,91% do valor estimado², baseado em planilha de orçamento detalhada, com referência na base de preços da PINI e do Departamento de Estradas de Rodagem, acostada à fl. 06 dos autos.

¹ R\$ 9.843.285,14

² R\$ 12.165.617,12



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

A fiscalização, a cargo da UR-10, apontou as seguintes falhas:

- 1) O cronograma físico-financeiro não vem sendo cumprido, inclusive não tendo havido qualquer medição ou pagamento após o segundo mês de obra³. A Origem alega que só foram feitos serviços preliminares, e que o atraso se deu em virtude de fortes chuvas; e
- 2) Conforme verificação *in loco*, estão sendo realizados serviços preliminares, faltando, contudo, placa de identificação e canteiro de obras.

Não havendo prejuízo ao erário nem influência do atraso no resultado do exame, concluiu-se pela regularidade da licitação e do contrato, com recomendação à origem.

A ATJ, no que diz respeito aos aspectos econômico e financeiro, apontou o descumprimento dos incisos XI do artigo 40 e III do artigo 55 da Lei de Licitações, em virtude do não estabelecimento de critérios de reajuste da avença.

Assinei, em 23/5/2012, às partes contratantes, prazo para se manifestarem sobre as seguintes questões:

- 1) descumprimento do cronograma físico-financeiro (fl. 1739), informando o atual andamento da obra, as medições e os pagamentos já realizados;
- 2) ausência de critérios de reajuste no instrumento contratual (fl. 1745);
- 3) imposição do item 6.3.2.3 do Edital, referente à apresentação de certidões de regularidade de tributos imobiliários e AIR, ITBI-CAUSA MORTIS e ITCMD para comprovação de regularidade fiscal; e
- 4) exigência do item 6.3.3.1 do Edital, no que diz respeito à apresentação de atestados de capacidade técnica acervados no CREA.

A origem expôs que:

³ Até o segundo mês de obra, deveriam ter sido executados serviços no montante de R\$ 1.418.885,22.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

- a contratação atendeu aos princípios da eficiência e da publicidade;
- o atraso no andamento da obra decorreu do excesso de chuvas no início de 2012, mas que está em andamento e dentro do prazo previsto para a conclusão;
- a ausência de placa identificadora de obra ocorreu porque a placa inicialmente colocada sofreu avarias e precisou ser retirada, mas já foi substituída;
- a contratada locou imóvel vizinho para ser seu canteiro de obras;
- a ausência de cláusula que estabelecesse os critérios de reajuste pode ser sanada com a alteração da cláusula contratual e, ainda assim, sua falta não impede a aplicação do reajuste; entendeu-se desnecessária a inclusão da referida cláusula porque a previsão de vigência do contrato era de 12 (doze) meses; independentemente da existência desta cláusula, "o particular tem o direito de obter composição da equação econômico-financeira"; caso fosse necessário, adotar-se-ia índice oficial;
- a exigência de certidões de regularidade referentes a tributos imobiliários, AIR, ITBI-CAUSA MORTIS e ITCMD não extrapola a documentação apta a comprovar a regularidade fiscal das empresas participantes, nos termos do artigo 29 da lei de licitações; a regularidade de tributos municipais só pode ser aferida pela apresentação de ambas as certidões, referentes a tributos mobiliários e imobiliários, pois os dois impostos são de competência do município; não houve qualquer impugnação a esse respeito; já houve julgamentos neste Tribunal pela regularidade de contratações com exigências semelhantes, como o caso tratado no TC-808/010/09;
- a exigência, para qualificação técnico-operacional, de atestados acervados no CREA visou a resguardar a boa execução das obras, estando em consonância com o artigo 30, II, §1º da Lei de Licitações e com a Súmula nº 24 deste Tribunal; procurou-se atender os incisos I e IV do artigo 30 da Lei Federal 8.666/93, uma vez que o Edital foi



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

elaborado em conformidade com a norma instituída pelo CONFEA; não houve impugnações referentes à imposição; e
- participaram sete empresas no certame.

Ainda, acompanha os autos expediente protocolado sob o número 44.197/026/12, que contém representação, formulada pelo Aeroclub de Limeira, inicialmente encaminhada ao Tribunal de Contas da União, que deixou de conhecê-la por não estar a matéria sob sua competência. Tal expediente foi encaminhado para este Tribunal e foram juntadas cópias dele aos TCS-445/010/10⁴, 1197/010/11⁵ e 1556/026/12⁶. No documento formulado, o Aeroclub de Limeira alega que: as despesas com terraplanagem foram inicialmente feitas sem licitação; não há empresas homologadas para a construção aeroportuária; não há projeto; o local é área de conservação ambiental permanente, existindo laudo do DAC e do COMAR desaconselhando a construção de aeroporto; a compactação não está sendo realizada dentro dos parâmetros exigidos na Lei dos Aeroportos; foi construído um galpão em desacordo com a Lei do Entorno dos Aeroportos; o aeródromo atual vem sendo usado por pessoas que não possuem concessão de uso de solo; há irregularidades no uso do aeródromo, tais como locação de áreas. A maioria dos temas ali tratados não tem correlação com o objeto aqui em análise, além de se tratarem de simples alegações, desprovidas de fundamentação ou de documentação comprobatória. Por essa razão, deixei de convertê-la em representação.

É o relatório.

bccs/

⁴ Objeto: Contratação de empresa especializada em locação de máquinas e equipamentos pesados para uso específico na área a ser implantado o futuro aeroporto municipal.

⁵ Objeto: Pavimentação da pista de pouso e decolagens e pista de táxi do futuro aeroporto municipal - Estrada Municipal da Água Espriada s/nº - Limeira/SP.

⁶ Contas anuais da Prefeitura de Limeira de 2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Voto

TC-001197/010/11

As justificativas apresentadas pela origem não foram capazes de afastar a totalidade das irregularidades presentes no procedimento em exame.

Três das empresas participantes foram inabilitadas por descumprirem requisitos de habilitação, o que é um reflexo da inserção de condições restritivas no Edital.

É o caso do item 6.3.2.3 do Edital, que exigiu a apresentação de certidões de regularidade de tributos imobiliários e AIR, ITBI-CAUSA MORTIS e ITCMD para comprovação de regularidade fiscal.

Conforme jurisprudência já consolidada nesta Corte, é inadequada a imposição de comprovações incompatíveis com o objeto licitado, uma vez que o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal veda exigências de qualificação que não sejam indispensáveis à garantia do cumprimento da obrigação. Ainda, apesar de o inciso III do artigo 29 da Lei de Licitações dispor, genericamente, sobre a prova de regularidade perante as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, o *caput* desse artigo determina que a apresentação da documentação será imposta "conforme o caso". Isso indica que deve ser obedecido um critério de razoabilidade na seleção dos impostos cuja comprovação será exigida, a fim de não afastar interessados que tenham condições de executar o objeto, ferindo o princípio da isonomia, previsto no artigo 3º da Lei de Licitações.

Nesse sentido, já me manifestei em diversas ocasiões, como aquelas tratadas nos TCs-000227/013/12⁷, 000769/010/08⁸ e 000491/011/06⁹, por exemplo.

Agrava a situação o fato de uma das participantes ter sido inabilitada por não ter apresentado certidões de regularidade referentes aos seguintes impostos: IPVA, AIR, ITBI-CAUSA MORTIS E ITCMD.

Também contraria o entendimento consolidado nesta Corte a exigência de que os atestados com a finalidade de comprovar capacidade técnico-operacional fossem acervados junto ao CREA.

⁷ Segunda Câmara, Sessão de 14/8/2012.

⁸ Segunda Câmara, Sessão de 2/3/2010.

⁹ Segunda Câmara, Sessão de 8/12/2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Trago, a respeito, voto proferido pelo e. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga nos autos TC-025061/026/08, acolhido pelo Plenário, na sessão de 30-04-08:

"Mas, de outra sorte, justamente por se tratar da verificação da capacidade operacional da empresa licitante, reitero¹⁰ que não se há de admitir, nesta oportunidade, exigência de que os atestados venham acompanhados das respectivas CATs (certidões de acervos técnicos). Deveras. Ainda que não se desconheça que o acervo técnico de uma pessoa jurídica varia em função da alteração do acervo técnico do seu quadro de profissionais e consultores, a CAT é documento de caráter personalíssimo que se presta a comprovar exclusivamente a capacitação técnico-profissional; ou seja, de que a empresa conta, na data prevista para a entrega das propostas, com profissional detentor de atestados de responsabilidade técnica pertinentes. Já segundo o exato teor do artigo 30, II, § 1º, da Lei n. 8.666/93, consoante comando cristalizado na súmula n. 24 desta Corte, a comprovação da aptidão operacional (empresa) há de ser feita exclusivamente por meio da apresentação de atestados fornecidos por pessoas de direito público ou privado devidamente registrados nas entidades profissionais competentes. Nada mais."

Quanto ao atraso da obra em relação ao previsto no cronograma físico-financeiro, não procede a afirmação da Prefeitura Municipal de Limeira, de que as falhas já teriam sido corrigidas e de que o andamento da obra permitiria sua conclusão no tempo inicialmente previsto. Solicitei à origem que apresentasse cópias das medições realizadas até o momento. Foi enviada a informação de fls. 1854/1856, da qual consta que na 9ª medição, haviam sido realizados serviços no valor de R\$1.129.466,79, sendo que no cronograma físico-financeiro acostado à fl. 1607 dos autos, previa-se, até essa medição, a conclusão de serviços no valor de R\$7.628.781,91. Assim, faltando apenas 3 (três) meses para o término da obra, havia sido realizado somente um percentual de 12,63% do valor total da obra, de R\$9.843.285,14. Até seria razoável a justificativa trazida pela Origem, de que o atraso teria decorrido de fortes chuvas na região. Contudo, mesmo que fossem excluídos os 90 dias equivalentes ao período de chuvas, o montante esperado

¹⁰ Na esteira de voto de minha autoria (TC-044559/026/07), acolhido por este Plenário em sessão de 20-02-08, segundo o qual: "não se pode solicitar Certidão de Acervo Técnico em sede de demonstração de capacidade técnico-operacional, porquanto 'tal certidão tem por objeto a comprovação da experiência do profissional de engenharia e não da pessoa jurídica à qual o mesmo presta serviços'".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

para a 6ª medição seria de R\$ 4.967.397,61, 440% a mais do que foi realizado até a 9ª medição.

No que diz respeito à ausência de previsão de reajuste de preços, que afronta o inciso III do artigo 55 da Lei de Licitações, é certo que esta irregularidade já foi em diversas ocasiões relevada por esta corte, como nos casos tratados nos TCs 020959/026/11¹¹, 001211/007/07¹², 013360/026/04¹³, e TC-015913/026/07¹⁴. Aqui, poderia ser dado o mesmo tratamento, apenas remetendo tal falha ao campo das recomendações, se não fossem as demais irregularidades supracitadas, suficientes para macular o procedimento em sua totalidade.

Diante do exposto, voto pela **irregularidade** da licitação e do respectivo contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Limeira e a empresa Neopav Engenharia Pavimentação e Infraestrutura Ltda., e pela **ilegalidade** das despesas decorrentes, por descumprimento dos artigos 37, XXI, da Constituição Federal; 3º; 29, III; 30, II, §1º e 55, III, da Lei Federal nº 8.666/93, e Súmula nº 24 deste Tribunal, aplicando-se o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, e, com fundamento no inciso II do artigo 104 dessa norma legal, **multa** ao Sr. Celso José Gonçalves, Secretário de Obras e Serviços Urbanos do Município de Limeira, no valor equivalente a **300 UFESP's**, a ser recolhida ao Fundo Especial de Despesa deste Tribunal no prazo de 30 dias do trânsito em julgado.

¹¹ Segunda Câmara. Sessão de 21/8/2012. Relator, e. Conselheiro Robson Marinho.

¹² Segunda Câmara. Sessão de 14/10/2008. Relator, e. Conselheiro Renato Martins Costa.

¹³ Decisão do e. Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho. Sentença publicada no *DOE* em 2/8/2005.

¹⁴ Decisão do e. Conselheiro Renato Martins Costa. Sentença publicada no *DOE* em 29/1/2009.