



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 14/04/2015 – ITEM 84

**TC-025721/026/07**

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Itapevi.

**Contratada:** Soebe Construção e Pavimentação Ltda.

**Autoridades Responsáveis pela Abertura do Certame Licitatório e pela Homologação:** Maria Ruth Banholzer (Prefeita).

**Autoridades que firmaram os Instrumentos:** Maria Ruth Banholzer (Prefeita) e José Américo Pereira Leite (Secretário de Obras e Serviços).

**Objeto:** Execução de pavimentação asfáltica e drenagem em diversas ruas do Parque Suburbano – Itapevi – São Paulo.

**Em Julgamento:** Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 04-06-07. Valor – R\$3.998.896,27. Termos de Aditamento celebrados em 22-10-07, 22-02-08 e 28-04-08. Termo de Recebimento Provisório celebrado em 31-03-10. Termo de Recebimento Definitivo. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Marcelo Pereira, publicada no D.O.E. de 17-08-10.

**Advogados:** Marcelo Palavéri, Flávia Maria Palavéri Machado, Marcelo Miranda Araújo, Vicente Martins Bandeira e outros.

**Fiscalizada por:** GDF-11 - DSF-II e GDF-8 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** GDF-5 - DSF-I.

### RELATÓRIO

Cuidam os autos do ajuste firmado pela Prefeitura Municipal de Itapevi com a construtora Soebe Construção e Pavimentação Ltda., tendo em vista a execução de pavimentação asfáltica e drenagem em diversas ruas do Parque Suburbano.

Em exame o que segue:

- Concorrência Pública nº 03/07;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

- Instrumento de Contrato Administrativo de Empreitada nº 118/07 (fls.883/896), assinado em 4/6/07, pelo valor de R\$ 3.998.896,27, para vigor por 270 dias contados de 5/6/07 (emissão da ordem de início de serviços);
- 1º Termo de Aditamento (fls.986/987), assinado em 22/10/07, pelo valor de R\$ 669.122,91, com a finalidade de acrescentar serviços correspondentes 16,73% do escopo inicial;
- 2º Termo de Aditamento (fls.1027/1028), assinado em 22/2/08, sem alteração de valor, com vistas a prorrogar o prazo contratual por 60 dias;
- 3º Termo de Aditamento (fls.1196/1197), assinado em 28/4/08, pelo valor de R\$ 330.444,24, com o objetivo de retificar a redação da cláusula pertinente ao valor total do contrato; acrescentar serviços equivalentes a 8,26% do ajustado originalmente; e prorrogar por 60 dias a vigência contratual;
- Termo de Recebimento Provisório (fl.1354);
- Termo de Recebimento Definitivo (fl.1355).

Consoante relato da Fiscalização, a concorrência atendeu ao critério de menor preço e o processo está instruído com notas de reserva orçamentária, autorização para licitar, parecer técnico-jurídico e orçamento básico fundado na Tabela SIURB, elaborada pela Secretaria de Infraestrutura Urbana da Capital.

A divulgação do chamamento ocorreu no DOE e em jornal de grande circulação no Estado, sendo que vinte e nove



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

empresas retiraram o edital e sete<sup>1</sup> apresentaram propostas. Três foram habilitadas para prosseguir na disputa.

Observado o prazo recursal sem interposição de contradita, além de respeitados os atos de homologação do certame e adjudicação do objeto.

ATJ, sob o prisma técnico, destacou que o edital, no item 9.4.1, especificou entre os serviços de maior relevância tarefa que, além de não constar do memorial descritivo e das planilhas quantitativas, não guarda compatibilidade com o objeto licitado, qual seja: "emenda de topo de perfil de aço". Tal exigência ocasionou a inabilitação de duas empresas (fls.924/925).

Contrariamente, a parcela jurídica da Assessoria Técnica e a Chefia se posicionaram pela legalidade dos atos praticados (fls.1280/1282).

SDG após questões adicionais que entendeu merecerem esclarecimentos (fls.1284/1285). A saber:

- redução do universo de participantes de vinte e nove interessados para sete proponentes e somente três habilitados;

---

<sup>1</sup> 1 - CTP Construtora Ltda.

2 - Soemeg Terraplenagem, Pavimentação e Construção Ltda.

3 - A. Fernandez Engenharia e Construções Ltda. - *HABILITADA*

4 - Soebe Construção e Pavimentação Ltda. - *HABILITADA*

5 - Este-Reestrutua Engenharia Ltda.

6 - Comercial Construtora Fenix Ltda.

7 - Jofege Pavimentação e Construção Ltda. - *HABILITADA*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

- ausência de pesquisa prévia de preços e de demonstração de que os valores praticados estavam em consonância com o mercado, em face da discrepância entre a estimativa de orçamento (R\$ 5.619.187,01) e o montante ajustado (R\$ 3.998.896,27), refletindo diretamente na garantia de participação e de comprovação de capital social;
- item 6.1.3 – visita técnica obrigatória até 4/4/07, enquanto a data marcada para entrega dos envelopes era 16/4/07;
- item 9.3.5 – prova de regularidade de tributos mobiliários e imobiliários;
- item 9.3.6 – certidão negativa de débitos perante o INSS;
- item 9.4.3 – relação de máquinas e equipamentos a serem utilizados na prestação de serviços, constando marca, modelo e ano de fabricação, além de cronograma de alocação dos bens;
- item 9.4.4 – declaração de responsabilidade técnica constando, no mínimo, quatro profissionais com registro no CREA.

Feita regular notificação para que os interessados tomassem conhecimento do curso processual (fl.1290), a Prefeita de Itapevi trouxe justificativas que entendeu pertinentes (fls.1294/1355).

Sustentou que a antecipação da vistoria técnica possui caráter meramente administrativo, visando a conceder mais



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

tempo para elaboração de propostas, em consonância com o artigo 30, inciso III, da Lei de Licitações.

Garantiu que o edital pretendia estabelecer data limite apenas para o agendamento da visita ao local das obras, não para sua efetivação, destacando que o fato não gerou afastamento de potenciais licitantes.

Explicou que a Administração, a título de pesquisa de preços, se valeu de metodologia construtiva e critérios de medição ditados pela Prefeitura de São Paulo, consignados na Tabela SIURB, para nortear a composição do orçamento e a execução dos serviços, conquanto se trata de instrumento periodicamente atualizado e aperfeiçoado.

Adicionou que, paralelamente, o setor competente da Administração empreendeu cotação de preços dos insumos pretendidos, consultando, de maneira informal, diversos prestadores de serviços.

Argumentou que a exigência de prova de regularidade fiscal não se afasta do comando insculpido no artigo 29, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93, tendo recaído somente sobre os tributos que geram efeitos sobre o objeto do certame.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Disse o mesmo a respeito da imposição de apresentação de certidão negativa de débitos previdenciários, conquanto a hipótese estaria enquadrada no inciso V da disposição legal mencionada.

Sobre o fornecimento de rol de máquinas e equipamentos disponíveis, enfatizou que a intenção do Município era, tão somente, conhecer a capacidade operativa da candidata, com relação à adequação de instalações, aparelhamento e pessoal técnico.

Alegou que se cuidava de mero informativo, destinado a cientificar os agentes da Administração a respeito da execução futura. Por isso, anexou ao edital modelo de declaração com campos em branco, para preenchimento com a descrição detalhada dos bens (marca, modelo, ano de fabricação, etc.).

Explanou que, por equívoco de redação, foi exigido número certo de profissionais com registro no CREA. Porém, o modelo de declaração acostado ao edital não previa quantidade.

Considerou bom o afluxo de sete concorrentes, haja vista que as áreas beneficiadas com pavimentação são de acesso e intervenção difíceis. A contratada foi a única a demonstrar real capacidade de atender ao objeto.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Ressaltou que, das vinte e nove potenciais licitantes, muitas podem ter acessado o edital por mera curiosidade, sem sequer atuarem no ramo concernente à licitação.

SDG rejeitou os argumentos colacionados, pugnando pela irregularidade da licitação e dos termos decorrentes (fls.1357/1359).

A Administração voltou à carga (fls.1367/1382), repisando alegações a respeito da vistoria ao local das obras, da importância do concurso de sete proponentes, da pesquisa de preços sustentada em tabela fornecida por órgão público e da consonância da exigência de regularidade fiscal com a Lei de Licitações, asseverando, neste último caso, que extirpou tal cláusula de editais posteriores.

Reafirmou que o item editalício referente à apresentação de quatro profissionais responsáveis decorreu de engano, bem como que a cláusula tocante a equipamentos e máquinas serviu para assegurar a realização do objeto.

ATJ, pela vertente técnica, entendeu que as explicações foram suficientes para ensejar julgamento pela regularidade (fls.1385/1386).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Pela visão jurídica, ao contrário, com aval da Chefia, sugeriu reprovação dos atos, à exceção da questão pertinente aos preços praticados (fls.1387/1391).

SDG reiterou manifestação desfavorável (fls.1392/1395).

Maria Ruth Banholzer, já na qualidade de Ex-Prefeita, apresentou novo arrazoado (fls.1400/1414).

Asseverou, a seu favor, que os órgãos de instrução apuseram opiniões conflitantes, apegando-se ao entendimento pela boa ordem da matéria.

Reforçou que, ao pedir quatro responsáveis técnicos, a Administração tinha a intenção de garantir a boa execução das tarefas avançadas, lembrando que nenhuma licitante restou alijada do torneio por esse motivo.

Aduziu que, em verdade, o edital buscou apenas melhor qualificar os licitantes, preservando a isonomia e o bem comum.

Repetiu argumentos a respeito da data fixada para agendamento da vistoria técnica, da alocação de máquinas e equipamentos e da defasagem de preços vislumbrada no orçamento básico.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Nada mais foi dito.

É o relatório.

**MSB**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### VOTO

Preliminarmente, registro que, não obstante a longínqua formalização, estes autos passaram à alçada deste Relator por força das disposições do artigo 41 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, tendo ingressado efetivamente no Gabinete em 6/11/14.

Ainda em preliminar, assinalo que foram respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa, de modo que, após o último acesso dos interessados aos autos, não foram colacionados senões que pudessem ser considerados no presente decisório.

No mérito, apesar de parcelas da Assessoria Técnica haverem franqueado dissensão de posicionamentos, SDG se manteve irredutível no sentido da reprovação da matéria.

É ao firme entendimento de SDG que ora me alio, considerando que os deslizes da Administração superaram os acertos, indicando a reprovação do conjunto analisado.

Antes, porém, afasto o apontamento relacionado à formação do orçamento básico, em especial no que tange à consulta de mercado, haja vista que a Administração adotou planilha consentânea com catálogo abalizado, expedido por órgão oficial e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

reconhecidamente aceito (Tabela SIURB da Secretaria de Infraestrutura Urbana da Prefeitura Municipal de São Paulo).

Afora isso, é fato que o certame está eivado de vício insanável referente à redução do prazo de publicidade do chamamento em função do aprazamento da visita técnica até certo dia, como condição de habilitação (item 6.1.3).

A fixação de dias e horários para realização da vistoria caminha contrariamente à jurisprudência consolidada nesta Corte de Contas, posto que já se deliberou no sentido de que a visita ao local das obras não pode limitar a continuidade da licitante na competição.

No caso vertente, consoante o instrumento convocatório, os interessados deveriam agendar a visita até o dia 4/4/07, enquanto a sessão inaugural ocorreria em 16/4/07.

Sendo assim, mesmo em se tratando de "agendamento", qualquer potencial interessado que tivesse conhecimento da convocação após o dia 4/4/07, mesmo estando dentro do prazo legal, não poderia mais integrar a disputa pelo objeto pela falta de documento essencial para sua habilitação, qual seja: o "atestado de visita".



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Restou, assim, significativamente reduzido o prazo previsto na lei de regência, o qual é assegurado não somente para a elaboração das propostas, como igualmente para que os interessados possam ter conhecimento do lançamento do certame à praça.

A restrição da ampla participação teve continuidade com o fornecimento, como critério de qualificação técnica (item 9.4.3), da relação de máquinas e equipamentos a serem empregados na execução da obra, inclusive com cronograma de alocação das peças, consoante documento denominado "modelo nº 06" (fls.225/226).

Referido modelo determina que o candidato ao certame forneça descrição do bem, marca, modelo, ano de fabricação e quantidade existente, discriminando propriedade e disponibilidade de cada item.

Tal postura tem o condão de alijar do torneio o pretendente que somente locaria os equipamentos caso vencesse a porfia.

Nessa linha, nada menos que quatro dos sete candidatos foram considerados inabilitados, em franco cerceamento à disputa pelo melhor preço.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

O mesmo se diga da obrigatoriedade de nomear responsáveis técnicos pelas obras (item 9.4.4). A exigência deveria recair sobre a vencedora do torneio, haja vista que as demais interessadas não deveriam ser compelidas a contratar pessoal sem a certeza de que do pleito resultaria contratação.

Mais. Como bem disse a Assessoria Técnica especializada, em se tratando de serviços de pavimentação asfáltica, um dos quesitos tidos como relevantes para comprovação da capacidade técnico-operacional (item 9.4.1) mostrou-se fora do contexto, porquanto se exigiu habilidade em "emenda de topo de perfil de aço", tarefa não contemplada no memorial descritivo anexado à convocação.

Aliás, duas licitantes não conseguiram atender aos requisitos pretendidos no citado item 9.4.1 e foram inabilitadas, empobrecendo a porfia.

Quanto às cláusulas 9.3.5 e 9.3.6 do edital, que determinam, como condição de habilitação, a apresentação de provas de regularidade para com a Fazenda Municipal da sede do interessado e perante a Seguridade Social, reputo que as exigências excedem o rol de condições necessárias para satisfação do objeto, em virtude da ausência de nexos com a natureza da contratação, valendo considerar



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

que a comprovação deve restringir-se a tributos decorrentes do ramo de atividade da licitante, além de guardar compatibilidade com o objeto da licitação.

Diante das considerações acima, acolhendo as manifestações de SDG e de parte da ATJ, **voto pela irregularidade da Concorrência Pública nº 03/07, do Instrumento de Contrato Administrativo de Empreitada nº 118/07 e dos 1º ao 3º Termos de Aditamento**, havidos entre a Prefeitura Municipal de Itapevi e a empresa Soebe Construção e Pavimentação Ltda., visando à execução de pavimentação asfáltica e drenagem em logradouros locais, **aplicando-se em consequência as disposições do artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93.**

Não obstante, **tomo conhecimento dos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo** acostados ao processo, sem interferir, contudo, no juízo de irregularidade proferido sobre os demais instrumentos apreciados.

Consigno que a invocação dos ditames do inciso XXVII, acima referido, **importa que o atual Prefeito Municipal, Jaci Tadeu da Silva, informe a esta Egrégia Corte as providências administrativas complementares adotadas** em



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

função das imperfeições anotadas, comunicando, em especial, a eventual abertura de sindicância.

Ainda, com fundamento no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, **aplico multa a Maria Ruth Banholzer, Prefeita à época dos fatos, autoridade responsável pela homologação do certame e assinatura dos instrumentos, no valor correspondente a 200 (duzentas) UFESPs**, a ser recolhida 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 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**