



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

**RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI**

**5ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 11/03/2014**

**ITEM: 72**

**Processo:** TC-002594/003/08

**Contratante:** Prefeitura Municipal da Estância Climática de Bragança Paulista.

**Contratada:** Embralixo - Empresa Bragantina de Varrição e Coleta de Lixo Ltda.

**Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação e Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** João Afonso Solis (Prefeito).

**Objeto:** Execução de serviços de limpeza pública e correlatos no município.

**Em Julgamento:** Licitação - Concorrência. Contrato celebrado em 26-06-08. Valor - R\$29.144.001,60. 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 Fulvio Julião Biazzini, publicada(s) no D.O.E. de 12-11-09.

**Procurador(es) de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**Acompanha(m):** TC-011208/026/07.

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

**Fiscalização atual:** UR-3 - DSF-I.

Tratam os autos de contrato celebrado entre a **Prefeitura Municipal de Bragança Paulista e a empresa Embralixo - Empresa Bragantina de Varrição e Coleta de Lixo Ltda.**, objetivando a contratação de empresa especializada para a execução de serviços de limpeza pública e correlatos.

**Em exame,** a Concorrência nº 02/07 - Contrato s/nº, de 26/06/08, no valor de R\$ 29.144.001,60.

---



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A **UR-3 instruiu a matéria e opinou pela sua irregularidade**, constatada a inobservância ao artigo 3º, caput e § 1º, inciso I, artigo 30, § 5º, e artigo 31, § 3º, da Lei de Licitações, bem como a Súmula 15 deste Tribunal, tendo verificado o que segue:

- o contrato foi enviado extemporaneamente, em desacordo com o artigo 7º das Instruções nº 02/07 deste Tribunal;
  - o valor estimativo dos serviços foi de R\$ 50.228.400,00, e a instrução processual revela que o mesmo está totalmente irregular, contendo valores superestimados pela Prefeitura;
  - o valor da proposta da empresa declarada vencedora foi no valor de R\$ 29.144.001,60, havendo um abrupto mergulho por parte da empresa na ordem de 58,02% do valor orçado inicialmente pela Municipalidade;
  - o valor da garantia de participação no valor de R\$ 100.200,00 (equivalente a 1% do valor estimado dos serviços por um ano de contrato) e a exigência de capital social igual ou superior a R\$ 1.002.000,00 equivalente a 10% do valor estimado dos serviços para um ano de contrato, também foram elevados, tornando essas exigências, nos patamares em torno do valor orçado no início do certame, cláusulas restritivas de participação de outras possíveis empresas concorrentes, o que fez com que apenas 03 empresas comparecerem ao certame;
  - o recurso apresentado pela empresa Equipav S/A Pavimentação e Engenharia e Comércio menciona o item 9.7 do edital, como restritivo, onde se exige documentação detalhada de local que servirá para aterro sanitário, afirmando, ainda, que a única empresa que possuiu aterro no Município é a Embralixo e, segundo esclarecimentos prestados pela Municipalidade, caso a
-



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

empresa vencedora não possuísse aterro sanitário teria que fazer acordo com a Embralixo para uso do aterro local, uma vez que conforme Súmula 15 deste Tribunal, é vedada a exigência de qualquer documento que configure compromisso de terceiro alheio à disputa;

- tal exigência obrigaria qualquer empresa vencedora a terceirizar os serviços de destinação final de resíduos, tendo que utilizar o aterro local (propriedade privada);

- o referido recurso foi desprovido, sem fundamentação das razões;

- o recurso apresentado pela empresa Embralixo, onde se contestada a exigência de idade máxima para veículos e equipamentos de 02 anos, foi negado provimento, e após interposição de mandado de segurança pela empresa, junto ao Poder Judiciário da Comarca de Bragança Paulista, com as mesmas alegações, também a justiça não acolheu a petição, não encontrando irregularidades;

- a sessão inicialmente marcada para 31/07/07 e depois adiada para 03/08/07, onde estiveram presentes 03 empresas, foi suspensa para análise de documentos apresentados e, após parecer técnico jurídico, foi decidido a inabilitação da empresa Proposta Engenharia Ambiental, por descumprimento do item 6.5, onde apresentou atestado com nome da empresa inválido, restando na interposição de recurso pela mesma, o qual foi negado;

- foi considerada inabilitada também a empresa Delta, por descumprimento ao item 6.5 "g" do edital, por não conter em sua declaração a idade máxima de equipamentos e veículos (exigido pelo edital até 2 anos de uso), conforme requerido pelo recurso interposto pela Embralixo;

---



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- com novo recurso a empresa Delta contestou sua inabilitação, assim como a Embralixo apresentou novas contra-razões, tendo sido indeferido o recurso novamente, mantendo inabilitada a empresa Delta;
  - a empresa Proposta Eng. Ambiental, também, inabilitada, entrou com mandado de segurança para abertura de seu envelope de proposta, sendo tal mandado contestado pela Municipalidade através de Pedido de Suspensão de Segurança junto ao Tribunal de Justiça, e negada a suspensão;
  - novo aviso de abertura de envelopes foi publicado em 07/11/07, com data da sessão para 09/11/07, onde constaram como habilitadas as empresas Embralixo e Proposta, esta última por determinação judicial;
  - a empresa Delta impetrou mandado de segurança, sendo oficiado o Presidente da Comissão de Julgamento pelo Poder Judiciário da Comarca local, para apresentar informações no prazo de 20 dias, suspendendo temporariamente o certame;
  - foi oficiado pelo Poder Judiciário daquela Comarca o Senhor Secretário Municipal de Planejamento, sobre sentença em contrário ao mandado de segurança impetrado pela empresa Embralixo contra ato praticado pelo Sr. Secretário, também contestando alguns itens do edital;
  - com a suspensão do certame para abertura de envelopes marcada anteriormente para 09/11/07, e documentos requisitados para análise pelo Poder Judiciário junto à Municipalidade, em razão da existência de mandados de segurança, manifestando-se o Poder Judiciário na data de 07/05/08, oficiando o Sr. Presidente da Comissão de Licitações para ciência da sentença proferida, onde foi determinada a
-



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

inclusão das impetrantes Proposta Eng.Ambiental e Delta Construções S/A no processo licitatório;

- foi publicado novo aviso de abertura de envelopes de proposta comercial, em 26/05/08, incluindo os nomes das duas empresas anteriormente inabilitadas, Delta e Proposta Eng. Ambiental, e logo após retificada a data para 30.05.08;

- foi indeferido pedido de embargos de declaração oferecidos pela empresa Embralixo, sendo este contrário ao mandado de segurança impetrado pela Proposta Eng. Ambiental;

- a sessão pública do dia 30/05/08, compareceram os representantes das 03 empresas habilitadas, sendo Delta Construções e Proposta Eng. Ambiental habilitadas por decisão judicial, onde após verificação de documentos foi suspensa a sessão para análise das propostas, e finalmente, no dia 04/06/08, foi comunicado o resultado final, com a classificação da empresa Embralixo.

Instada a se manifestar, a Assessoria Técnica da ATJ e sua Chefia entenderam, por bem o acionamento da Origem para apresentar justificativas e documentos pertinentes acerca das irregularidades apontadas pela fiscalização, tais como:

- exigência de comprovação da qualificação técnica operacional, acompanhado do CAT Certidão de Acervo Técnico, e de comprovação da qualificação técnica profissional, além do CAT, acompanhado de atestado emitido por pessoa jurídica de

---



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

direito público privado, em contrariedade ao entendimento desta Corte e Súmulas 23 e 24<sup>1</sup>;

- estabeleceu-se que a vistoria técnica dever ser realizada por responsável técnico entre os dias 16 e 20 de julho d 2007, sendo que a última publicação do edital foi realizada no dia 25/06/07 e a abertura dos envelopes estava prevista para ocorrer em 31/07/07, cabendo destaque o julgamento do exame prévio de edital, sob o TC-39932/026/07;

- exigência relativa à qualificação econômica-financeira, visando a demonstração da qualificação financeira através de índices que expressem a saúde financeira do pretendente, cuja aferição se dará através dos índices de liquidez geral, liquidez corrente e endividamento geral, sendo que os dois primeiros devem indicar um índice maior que 1,40 e o último menor que 0,50, não tendo sido foram verificadas justificativas para tais valores , e a fórmula adotada para o cálculo do endividamento geral não condiz com aquela usualmente aceita por esta Corte, uma vez que utiliza o patrimônio líquido como denominador e não ativo total, como é aceito;

- faz-se necessária a comprovação da exequibilidade da proposta vencedora, contando os preços de cada item que compõem o objeto do contrato;

---

<sup>1</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.*  
*SÚMULA Nº 24 - Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.*

---



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- faz-se necessária a demonstração da prestação desta garantia, assim como daquela garantia do que trata a cláusula 4º, do contrato, através de documento hábil para tanto;
- o critério de desclassificação utilizado não se mostra razoável, principalmente levando em conta que o critério de julgamento é o do "menor preço total global", e sob o regime de execução por empreitada global;
- exiguidade do prazo previsto para contratação dos funcionários para realização dos serviços, tendo em conta que o item 9.3 prevê que a convocação para a assinatura do contrato se dará no prazo de 5 dias contados da adjudicação do objeto, podendo ser prorrogado uma única vez, sendo que consta como requisito da assinatura do contrato a apresentação de "Cópia da ficha de registro ou da folha do livro de registro de todos os funcionários que estão disponíveis para a realização dos serviços objeto desta licitação, cuja exigência se mostra extremamente difícil de ser cumprida a não ser por aquela empresa já prestava os serviços, como no caso da ora contratada, pois não é razoável esperar que uma empresa que concorra da licitação disponha de 160 funcionários.

**A SDG, também, propôs a abertura de prazo para o acionamento da Origem, visando a apresentação de justificativas e esclarecimentos,** pois verificou outra questão que necessita de esclarecimentos, tendo em vista que das 25 empresas que retiraram o edital apenas 03 apresentaram propostas, relativa à imposição contida no subitem 6.4 - documentação para a regularidade fiscal, exigindo a apresentação de Certidão Negativa quanto à Dívida Ativa da

---



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

União; Certidão de Quitação de Tributos e Contribuições Federais; Certidão Conjunta Negativa de Débitos da Receita Federal; Certidão Negativa de Tributos Mobiliários, bem como Imobiliários e Certidão Negativa de Débitos do INSS, como únicas alternativas de prova de regularidade perante as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, ocorrendo a extrapolação do permissivo legal.

Em face dos apontamentos, através do despacho do Relator à época, a origem foi notificada nos termos do inciso XIII, artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, e apresentou justificativas e documentos acostados às fls. 2294/2307.

Diante do acrescentado nos autos, **a Assessoria Técnica da ATJ e sua Chefia manifestaram-se pela irregularidade da matéria**, tendo em conta que a Origem não apresentou justificativas fortes o suficiente para afastar as irregularidades suscitadas anteriormente, podendo ser relevadas às relativas à comprovação da qualificação técnica operacional e a limitação da data para a visita técnica.

Asseveraram que as impropriedades que macularam o procedimento foram as seguintes:

- a diferença de valores ocorrida entre o orçamento estimativo e o ofertado pela proponente vencedora demonstra claramente que a estimativa não se ateu à realidade de mercado, tendo a Origem adotado como fonte do orçamento estimativo tabela da ABRELPE - Associação Brasileira de

---





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais, com base em 20 de junho de 2006, que apresentava valores muito superiores aos praticados no Município, sendo que a pesquisa prévia de preços é o instrumento do qual se valerá o órgão licitante para aferir da economicidade do ajuste;

- a utilização das tabelas elaboradas por órgãos representativos de classe ou outros como FDE, PINI e CPOS, como únicas fontes de dados para elaboração do orçamento estimativo contraria a orientação desta corte, conforme verificado na decisão proferida nos autos do TC-18124/026/06, bem como no TC-18/010/03;

- o superfaturamento do orçamento básico traz consequências danosas para a competitividade, pois agrava os requisitos relativos à garantia de proposta e do capital social mínimo, além de levar os concorrentes que não possuem a experiência prática no município a considerar valores básicos distorcidos;

- às falhas relativas ao fator de desclassificação e exiguidade do prazo para a contratação de 160 funcionários, não foram justificadas pela Origem, e

- a forma de cálculo do endividamento geral, que usa como denominador o "patrimônio líquido" e não o "ativo total", como é aceita por esta Corte e a necessidade de recolhimento de garantia adicional, a Origem permaneceu silente diante de tais fatos.

Por fim, a **SDG manifestou-se pela irregularidade da matéria**, uma vez que as justificativas apresentadas pela Origem não foram suficientes para afastar a totalidade das irregularidades apontadas, sendo que 03

---



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

delas foram responsáveis pela reduzida participação no certame, de apenas 03, muito embora 25 empresas tenham retirado o edital.

Ressaltou a deficiência na pesquisa de preços, com reflexos tanto na garantia de participação como na qualificação econômica exigida no edital, restando afetada em razão da adoção do cálculo do endividamento geral utilizando o patrimônio líquido como denominador ao invés do ativo total, e diante da exigência do local que servirá para aterro sanitário, implicando na necessidade de se firmar acordo com a empresa Embralixo, em afronta à Súmula 15 desta Corte.

Destacou, ainda, que os referenciais utilizados pela Administração foram insuficientes para fornecer os parâmetros necessários para a avaliação da compatibilidade das propostas ofertadas pelos licitantes, com os preços praticados no mercado que elevou as exigências de garantia para participação e capital social mínimo, restringindo a competição, e assegurar o efetivo cumprimento dos princípios da economicidade e eficiência, sendo que matéria análoga foi decidida por esta Corte nos TCS-24992/026/06 e TC-1679/002/07.

Fez referência, ainda, à fórmula de cálculo do grau de endividamento, tendo o denominador representado pelo patrimônio líquido e não no ativo total, restringindo a competição, como observado no TC-21524/026/08, por ser uma forma mais rigorosa de medir o grau de endividamento

---



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

das licitantes; à exigência de apresentação de documentação detalhada de local que servirá para aterro sanitário, não tendo a Origem apresentado justificativas, cuja matéria semelhante foi declarada irregular pelo E.Plenário, nos autos do TC-6695/026/06.

Finaliza a SDG, asseverando que muito embora 25 empresas tenham retirado o edital, apenas 03 ofereceram propostas, o que denota as impropriedades suscitadas influíram na competitividade do certame, impedindo a escolha da proposta mais vantajosa à Administração.

**É o relatório.**

### **VOTO:**

Foram constatadas impropriedades pelo Órgão Fiscalizador, pelos Órgãos Técnicos e pela SDG que macularam o procedimento na sua totalidade.

Verificou-se deficiência na pesquisa de preços, com reflexos tanto na garantia de participação como na qualificação econômica exigida no edital, devido à adoção do cálculo do endividamento geral, utilizando o patrimônio líquido como denominador ao invés do ativo total; exigência do local para o aterro sanitário, em afronta à Súmula 15 desta Corte, e ausência de compatibilidade das propostas ofertadas pelos licitantes com os preços praticados no mercado.

---



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ademais, das 25 empresas que retiraram o edital, apenas 03 oferecessem propostas, deixando claro a restritividade ocorrida no certame.

Diante de todo o exposto, **acolho as manifestações desfavoráveis dos Órgãos Técnicos da Casa, bem da SDG e voto pela irregularidade da Licitação, e do contrato dela decorrente**, remetendo-se cópias de peças dos autos:

1. **À PREFEITURA DE BRAGANÇA PAULISTA**, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica, nos termos do artigo 2º, inciso XXVII, da Lei Complementar nº 709/93, devendo o Sr. Prefeito informar a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, sobre as providências adotadas, em relação às irregularidades apontadas, especificamente quanto à apuração de responsabilidade; e
2. **À CÂMARA MUNICIPAL**, conforme artigo 2º, inciso XV, do mesmo diploma legal.

São Paulo, 11 de março de 2014.

**ANTONIO ROQUE CITADINI**  
Conselheiro Relator

MMSG.

---