



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Segunda Câmara

Sessão: 3/12/2013

30 TC-000513/013/10 - INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

Contratante: Prefeitura Municipal de Matão.

Contratada: Leão Ambiental S/A.

Autoridade(s) Responsável(is) pela Homologação e que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Adauto Aparecido Scardoelli (Prefeito).

Objeto: Execução de serviços de coleta de lixo domiciliar, roçagem, capinação, varrição, pintura de guias, coleta de galhos em praças, ruas e avenidas da cidade, com transporte dos respectivos resíduos, serviço de transbordo, transporte e destinação final de lixo domiciliar, bem como fornecimento de equipes para a execução de serviços de limpeza, coleta seletiva e pequenos reparos em ruas e avenidas.

Em Julgamento: Licitação - Concorrência. Contrato celebrado em 01-06-10. Valor - R\$7.442.659,20. 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 09-09-10.

Advogado(s): Graziela Nóbrega da Silva, Eduardo Leandro Queiroz e Souza, Helga Araruna Ferraz de Alvarenga, José Roberto Manesco e outros.

Acompanha(m): TC-000202/013/10 e Expediente(s): TC-018041/026/10 e TC-000421/013/10.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-I.

Relatório

Em exame, licitação e contrato celebrado pela **Prefeitura Municipal de Matão** com a empresa **Leão Ambiental Ltda.**, objetivando a prestação de serviços de coleta de lixo domiciliar, roçagem, capinação, varrição, pintura de guias e coleta de galhos em praças, ruas e avenidas, canteiros, rotatória da cidade de Matão, com transporte dos respectivos resíduos, serviço de transbordo, transporte e destinação final do lixo domiciliar, bem como fornecimento de equipes para execução dos serviços de limpeza, coleta seletiva e pequenos reparos em ruas e avenidas.

O ajuste, de 1º/6/2010, no valor de R\$7.442.659,20, e prazo de vigência fixado em doze meses, foi precedido de concorrência do qual participaram três proponentes, todas habilitadas, entre as dezessete que retiraram o edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

O setor de fiscalização fez as seguintes observações no relatório inicial:

- o objeto aglutinaria serviços distintos e não relacionados à limpeza pública¹, falha agravada com a proibição a empresas consorciadas (subitem 06.02.04);
- o saldo de R\$4.597.995,39, além de muito inferior ao estimado para a contratação (R\$7.500.739,20), não constitui nota de reserva orçamentária; e para o exercício de 2010, o empenho da despesa foi realizado a menor (fls.1429);
- falta de pesquisa de preços ou tabela referencial que justificasse os valores do orçamento básico, já que estes foram respaldados em contratação emergencial anterior, cujas estimativas de quantidades e valores dos serviços pretendidos são totalmente distintas entre si.
- o recolhimento da garantia de participação deveria ser prestada até quatro dias antes da abertura, em descompasso com a jurisprudência deste Tribunal;
- os índices econômicos escolhidos (ILC e ILG > ou = 1,5, e IE < ou = 0,4) não teriam sido justificados nos moldes exigidos pela Lei n. 8.666/93;
- a exigência de prova de registro e regularidade da empresa e de seus responsáveis técnicos perante o CREA feririam o art.30, I, da Lei já mencionada e, por analogia, a Súmula n. 28, uma vez que a regularidade pressupõe a quitação de anuidade (subitem 10.03.01);
- o subitem 10.05.05 exige Certidão Negativa de Débito junto à Dívida Ativa da União;
- propostas superiores ao orçamento da Administração não teriam sido desclassificadas (Alfalix Ambiental Ltda. e ETC;
- Empreendimentos e Tecnologia em Construções Ltda.), e poderiam gerar direito à contratação com patentes prejudízos

¹ Como pintura de guias, roçagem, capinação e fornecimento de equipes para execução de serviços diversos e pequenos reparos em ruas e avenidas, que vão desde o plantio de gramas, serviços de reparos hidráulicos e elétricos até manutenção de campo de futebol (fls.572/574).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

ao erário, nos termos do § 2º do art.64 da Lei de Licitações;

- não foi observado o prazo do artigo 109, I, a, da Lei de Licitações, para interposição de recursos.

O relatório preliminar registrou, ainda, a existência de um exame prévio de edital (TC-202/013/10), e dois expedientes relacionados ao objeto em apreço (TC-421/013/10 e TC-18.041/026/10) que subsidiaram o exame da matéria e acompanham estes autos.

Quanto ao primeiro, decisão deste Tribunal pela parcial procedência do pedido da representante (Proposta Engenharia Ambiental Ltda.) determinou a retificação de diversos itens do edital. E os demais expedientes, que tratam de pedidos de sustação, deduzidos respectivamente pela mesma empresa "Proposta" e por Arclan - Serviços, Transportes e Comércio Ltda., foram indeferidos como tal por preclusão do direito de impugnação, sem prejuízo da verificação, nesta oportunidade, das irregularidades noticiadas acerca da execução contratual.

Notificada nos termos do art.2º, XIII, da Lei Complementar n. 709/93, a Prefeitura apresentou justificativas e juntou documentos (fls.1481/1556 e 1557/1621).

Área econômica de ATJ acolheu as explicações ofertadas para a insuficiência do saldo orçamentário e financeiro, garantia de participação, índices econômicos e empenhamento a menor da despesa, concluindo no sentido da regularidade da matéria.

Sua congênere, sob os aspectos técnicos, acatou as justificativas para a aglutinação dos serviços e quantitativos estimados. Em relação aos preços, disse que "apesar desta contratação estar acima da média, outros fatores devem ser ponderados o que não permite uma análise direta dos preços." Refutou, contudo, as alegações concernentes à defesa da exigência de regularidade perante o CREA, pelo fato de a cláusula pressupor que a empresa deve estar em dia com suas obrigações, inclusive de ordem financeira, perante a entidade de classe.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Área jurídica de ATJ manifestou-se pela aplicação dos incisos XV e XXVII do artigo 2º da LC n. 709/93, por condenar: prova de regularidade perante o CREA e a não previsão de prova de regularidade fiscal por meio de certidão positiva com efeitos de negativa. A estas falhas, sua i.Chefia somou a eleição de índices econômicos desprovidos de justificativas técnicas.

Os autos foram encaminhados à SDG, mas retornados em face do decidido no TCA-27425/026/07.

É o relatório.

mlao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto
TC-000513/013/10

Inicialmente, lembro que os pedidos de suspensão da abertura do certame que norteou a presente contratação, deduzidos pelas empresas Arclan - Serviços, Transporte e Comércio Ltda. (TC-18041/026/10) e Proposta Engenharia Ambiental Ltda. (TC-421/013/10), expedientes que tramitam conjuntamente a este feito, foram indeferidos por despacho publicado no *DOE* de 18/5/2010, em face da preclusão do direito de impugnação contra o texto convocatório, mas serviram para subsidiar a análise da matéria no que se refere aos apontamentos voltados à vigência do ajuste.

Conforme constou do aludido despacho, ao contrário do alegado pela representante "Proposta", as determinações a respeito das questões analisadas em sede de exame prévio abrigada nos autos do TC-202/013/10 (que também acompanha estes autos) foram sim acatadas², remanescendo para exame nesta oportunidade unicamente a questão aventada pela empresa "Arclan", a respeito da análise da documentação³ relativa ao aterro sanitário ou da estação de transbordo, porquanto afeto à fase de execução contratual.

Analisando a aplicação desta exigência no caso concreto, não vislumbro a ocorrência de prejuízos à disputa, uma vez que a empresa contratada pelo melhor preço comprovou os requisitos exigidos para a demonstração da regularidade da operação do aterro, conforme se verifica dos documentos encartados às fls. 871/882.

Volvendo aos pontos levantados no decorrer da instrução levada a efeito pelos órgãos instrutivos e

² uma vez retificados os itens relacionados à "comprovação técnico-operacional, visita técnica, apresentação de licenças ambientais, autorizações, cartas e declarações de terceiros na fase habilitatória, bem como à exigência de distância máxima, consubstanciada na alínea "c", subitem 10.03.04 do item "X", assim como outras questões aventadas foram consideradas improcedentes (proibição de alteração da planilha de quantitativos e apresentação de preços especiais conforme a localização do aterro, a apontada discrepância entre os itens eleitos para fins de comprovação técnico-operacional e técnico-profissional posto que de acordo com as Súmulas 23 e 24).

³ Implantação do aterro ou da estação de transbordo em no máximo 90 dias (10.02.09), sujeitando-se ao mesmo prazo o licitante que necessitar construir a estação de transbordo (10.02.09.01); Licença provisória do aterro ou da estação de transbordo em 60 dias (10.03.04, b.1).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

técnicos, alio-me aos setores de ATJ cujas manifestações convergiram no sentido da irregularidade da matéria.

Isto porque, a despeito de afastada parte das impropriedades que serão adiante abordadas, restou inconteste a ocorrência de prejuízos à ampla competitividade e, por consequência, restrição à possibilidade de obtenção de proposta economicamente mais vantajosa ao interesse público.

Dentro deste contexto, excludo do juízo de irregularidade a implicância quanto ao prazo estabelecido para o recolhimento da garantia de participação, pois entre a publicação do edital (9/4/10) e a data limite para o cumprimento deste requisito (14/5/10), aliás, apenas um dia útil antes da abertura do certame, decorreu prazo superior ao mínimo previsto no artigo 21, § 2º, II, a, da Lei de Licitações; índices contábeis eleitos, posto que em patamares aceitos por este Tribunal (subitem 10.04.05); a exigência de Certidão Negativa de Débito junto à Dívida Ativa da União (subitem 10.05.05), por se tratar de nomenclatura usualmente utilizada para identificar publicamente referido documento, sem que isso signifique a recusa de certidão positiva com efeito de negativa, já que esta possibilidade decorre da própria legislação, art.206 do CTN, como reconhecido pela defesa; e a aceitação de proposta manuscrita, eis que não há vedação legal.

As demais irregularidades não podem ser escusadas.

Entre os documentos encaminhados com a defesa não há um sequer que justifique a compatibilidade dos preços praticados com o mercado, persistindo, assim, a observação do setor de fiscalização quanto à falta de pesquisa de preços ou tabela referencial que respaldasse o orçamento estimativo. As alegações da Origem a este respeito prendem-se à contratação anterior - dispensada de prévia licitação sob o argumento da ocorrência de situação emergencial -, que, como ela própria frisou, não guarda pertinência com os quantitativos e serviços ora contratados. Desse modo a impropriedade relativa aos valores pactuados somente poderia ser solvida com a juntada de provas capazes de demonstrar o cumprimento do disposto no artigo 43, inciso IV da Lei n. 8.666/93, o que não ocorreu.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Além da questão do preço, a nota de empenho emitida em 1º/6/2010 (fls.1619), no valor de R\$3.080.000,00, era insuficiente para garantir as despesas programadas para o período⁴ de 1º/6/2010⁵ a 31/12/2010, o que configura ofensa ao disposto no artigo 60 da Lei federal n. 4.320/64⁶, e art.7º, §2º, III, da Lei n. 8.666/93⁷.

Outro aspecto que se apresenta incontroverso incide na exigência, indevida, de prova de regularidade perante o CREA. De fato, como sustentado pela defesa, não constou explicitamente da cláusula editalícia a exigência de prova de quitação perante o órgão de classe. Mas uma leitura atenta da referida regra permite levar à conclusão de que houve afronta à Súmula n. 28, ainda que por via reflexa, uma vez que prova de regularidade pressupõe estar a licitante quite quanto a todas as suas obrigações perante a entidade de classe, incluindo-se aí, por óbvio, os pagamentos que lhe foram devidos a título de anuidade.

Prova disso é a redação integral da sobredita disposição ao prever que "Quando a empresa for sediada em outro Estado, a Comissão Municipal de Licitação, se entender necessário, poderá diligenciar a regularidade da licitante junto ao CREA do Estado da sede da mesma, ou, se for o caso, junto ao CREA do Estado de São Paulo.", o que, ainda de forma indireta, contrapõe-se ao enunciado já referido.

No tocante à aglutinação de serviços, a meu juízo não estariam inseridos no conceito de limpeza pública, nos termos do art.7º da Lei n. 11.445/07, os serviços de pintura de guias e a execução de serviços para fins de pequenos reparos de manutenção em ruas e avenidas

⁴ Valor do contrato: R\$7.442.659,20/12 meses

R\$620.221,60/mês

Período de 1º/6/2010 a 31/12/2010 (7 meses) = R\$4.341.551,20

Nota de Empenho/2010: R\$3.080.000,00.

⁵ Nos termos da cláusula 3ª do contrato, o prazo de vigência foi fixado em doze meses, a contar da assinatura em 1º/6/2010. (fls.1393)

⁶ Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

⁷ Art.7º, §2º, III - as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

discriminados no edital (item I - DO OBJETO, fls.535). Nessa direção, os TCs-199.989.13-8⁸ e 2301.989.13-3⁹.

A despeito da responsabilidade do Poder Público no cumprimento dos dispositivos legais regedores da matéria (Leis federais n. 11.445/07 e n. 12.305/10), e de sua louvável preocupação em oferecer a prestação de todos estes serviços à população por meio de contratação e lote únicos com vistas à obtenção de resultados eficientes em termos operacionais, não há razões plausíveis que justifiquem esta reunião, mormente com a impossibilidade de participação de empresas consorciadas.

Some-se a essas impropriedades, a postura da Comissão na condução do julgamento ao silenciar a respeito da desclassificação de duas das três propostas concorrentes, cujos valores superaram o orçamento estimativo, em total descompasso com o disposto no art.48, II, da Lei n. 8.666/93 (Anexo I, fls.560, e Ata de fls.1350 e 1372), e também pela não observância do prazo legal para interposição de recurso, e das providências prescritas no art.109, § 1º, da Lei n. 8.666/93, tendo em vista a falta de renúncia a este direito de duas das três licitantes que não se fizeram representar na sessão pública.

Ante essas considerações, meu voto julga **irregulares** a licitação e o decorrente contrato, e **ilegais** os atos determinativos das correspondentes despesas, e determina, via de consequência, o acionamento dos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar n. 709/93.

Outrossim, em face do descumprimento do disposto no art.7º, § 2º, III; artigo 43, inciso IV; art.48, II, e art.109, § 1º, todos da Lei n. 8.666/93, e artigo 60 da Lei federal n. 4.320/64, aplico ao Sr. Aduino Aparecido Scardoelli, Prefeito Municipal, **multa** no valor equivalente a **300 (trezentas) UFESP'S**, a ser recolhida junto ao Fundo de Despesa do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no prazo de trinta dias, a contar do trânsito em julgado da presente decisão.

⁸ Relator Conselheiro Renato Martins Costa.

⁹ De minha relatoria.