



15-09-15

SEB

=====

40 TC-001224/007/12

Contratante: Prefeitura Municipal de Piracaia.

Contratada: Consórcio JOFEGE-SEGEPLAN.

Autoridade Responsável pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação e que firmou os Instrumentos: Fabiane Cabral da Costa Santiago (Prefeita).

Objeto: Contratação de empresa especializada em engenharia, para execução de obra de canalização e retificação do Rio Cachoeira, trecho III, no município de Piracaia.

Em Julgamento: Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 25-06-12. Valor – R\$4.175.818,72. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, publicada no D.O.E. de 20-05-15.

Advogados: Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Rodrigo Pozzi Borba da Silva e outros.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Em exame o **contrato s/nº**, de 01-06-10 (fls. 492/497), celebrado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRACAIA** e o **CONSÓRCIO JOFEGE-SEGEPLAN**, objetivando a execução de obras de canalização e retificação do Rio Cachoeira – Trecho III, com fornecimento de material, mão de obra e equipamentos, com prazo de vigência de 180 dias, a partir de 29-06-12, no valor total de R\$ 4.175.818,72¹.

1.2 O ajuste foi precedido da **Concorrência Pública nº 02/2012** (fls. 78/112), do tipo menor preço global, com valor orçado em R\$4.651.802,57, cujo edital foi divulgado em 05-04-12 no DOE e em jornal

¹ Recursos provenientes do Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos, por meio do Instrumento de Liberação de Crédito não Reembolsável ao Amparo do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO nº 253/2011, de 25-10-11, conforme cópia às fls. 51/61.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



de grande circulação, com retificação e republicação das datas de visita técnica (04-05-12) e entrega dos envelopes (10-05-12) no Diário Oficial Municipal de 09-04-12 e no sítio eletrônico do Executivo em 16-04-12.

Não foi apresentada a ata de abertura dos documentos de habilitação. Conforme atas de julgamento das propostas (fls. 485/486), o certame contou com a participação de 2 (duas) licitantes, ambas classificadas.

Não havendo interposição de recurso, o objeto foi adjudicado à empresa vencedora e o procedimento homologado pela então Prefeitura Municipal.

1.3 As partes foram cientificadas da remessa do ajuste a esta Corte e notificadas para acompanhar os trâmites do processo por meio de publicações na imprensa oficial².

1.4 A **Fiscalização** (fls. 523/529) concluiu pela irregularidade da matéria, apontando as seguintes ocorrências:

- a) não atendimento ao artigo 51 da Lei de Licitações;
- b) rigor na exigência dos índices econômicos (item 3.2.6 'b' do edital), tendo em vista que para cada um dos índices foram atribuídas pontuações que variavam de 0 a 5, de acordo com a faixa onde o índice apurado se inseria³, com potencial de inabilitar empresas com boa saúde financeira que não atingissem 12,5 pontos, em desacordo com a lei e jurisprudência desta Casa;
- c) exigência de inscrição cadastral junto à Prefeitura de Piracaia, não compatível com a modalidade licitatória;
- d) exigência de declarações não pertinentes para fins de

² Termo de ciência e notificação à fl. 510.

³ Por exemplo, a Liquidez Corrente e o Endividamento, cujos resultados seriam assim pontuados:

Liquidez Corrente	
Parâmetros	Pontuação
< 0,76	0
de 0,76 a 1,10	1
de 1,11 a 1,48	2
de 1,49 a 2,21	3
de 2,22 a 5,02	4
> 5,02	5

Endividamento	
Parâmetros	Pontuação
< 10,00	0
de 10,00 a 29,00	1
de 29,01 a 56,00	2
de 56,01 a 101,00	3
de 101,01 a 256,00	4
> 256,00	5



habilitação (termo de compromisso, declaração de conhecimento do edital, declaração de idoneidade, declaração de conhecimento das condições de pagamento, declaração de superveniência de fato impeditivo da habilitação, declaração nos termos da Lei estadual nº 10.218/99 e declaração de controle ambiental nos termos do Decreto estadual nº 49.674/05);

e) o item 3.2.4 'a2' do edital⁴ infringe o princípio da isonomia ao exigir apenas das empresas sediadas no município, certidão de regularidade com os tributos imobiliários;

f) exigências impertinentes de documentos, no envelope de proposta, relativas ao plano de trabalho, ao 'lay-out' do canteiro de obras, ao dimensionamento de pessoal e dos equipamentos e à demonstração de conhecimento das condições e peculiaridades do projeto do objeto licitado (item 4.1.1 'j', 'k', 'l' e 'm' do edital);

g) visita técnica em data e hora únicas, dia 04-05-12 às 9:30h, (item 3.2.5 'f' do edital);

h) contrato assinado em 25-06-12, antes da emissão das notas de empenho, em 29-06-12, descumprindo o artigo 60 da Lei federal nº 4.320/64;

i) remessa intempestiva do ajuste.

1.5 Oficiada nos termos do § 1º do artigo 5º da Resolução TCESP nº 01/2012, encaminhou a Sra. **FABIANE CABRAL DA COSTA SANTIAGO**, ex-Prefeita do Município de Piracaia, as justificativas de fls. 543/588, pugnando pela regularidade do procedimento, que teria se norteado pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Alegou que a Comissão de Licitações foi regularmente nomeada por meio da Portaria nº 5636, de 11-07-11 (fls. 71/72), de acordo com o artigo 51 da Lei de Licitações.

Defendeu que os índices econômicos encontravam-se em consonância com a jurisprudência desta Casa, que tem aceitado índices de liquidez geral maiores ou iguais a 1,0 (TC-013893/026/12 e TC-003217/026/09), além do que visaram a demonstrar a boa condição financeira da empresa

⁴ 3.2.4 – A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista consistirá em:
a2 – Prova de regularidade para com a Fazenda Municipal relativa a tributos mobiliários e no caso de empresas estabelecidas ou com imóveis no município de Piracaia, apresentar também a Negativa de Tributos Imobiliários, de acordo com o estabelecido pelo município da sede da licitante. (Grifei).



e a garantir a execução contratual.

Admitiu que a exigência de pré-cadastramento das licitantes junto à Prefeitura consistiu em erro material quando da elaboração do edital, sendo certo que não causou prejuízos à competição ou sofreu qualquer tipo de impugnação.

Destacou que as declarações foram exigidas dentro da razoabilidade e em razão da natureza, vulto e complexidade da obra, estabelecendo requisitos mínimos necessários à habilitação das empresas.

Justificou que a imposição de certidão negativa de tributos imobiliários das empresas sediadas em Piracaia teve por finalidade afastar legalmente as empresas com grandes débitos perante o Fisco municipal, preservando o erário e a correta execução do ajuste, não tendo frustrado o caráter competitivo do procedimento ou sido causa de inabilitações.

Frisou que os documentos exigidos juntamente com o envelope da proposta não afrontaram qualquer dispositivo legal, nem deram causa a prejuízos à competição ou ao erário.

Assegurou que o atraso na remessa do contrato a esta Casa, desprovido de má-fé, decorreu do grande volume de serviço diante do número reduzido de funcionários, configurando *“simples falha formal, sendo claramente desproporcional qualquer punição mais severa”*.

Argumentou que a emissão da nota de empenho após a assinatura do contrato, não tendo causado prejuízos aos cofres públicos, pode ser considerada falha formal e levada ao campo das recomendações.

Ponderou que a vistoria técnica, designada em um único dia e horário, objetivou dar ciência plena das condições do local onde os serviços seriam executados, garantindo a efetiva qualidade dos serviços. Aduziu que inexistia dispositivo legal que impedisse sua realização da forma em que foi estabelecida no edital, além de se mostrar inviável ao Executivo a disponibilização de um funcionário em período integral para atender individualmente a cada empresa interessada.

1.6 As **Unidades de Engenharia e Economia da Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 590/592), acatando as justificativas apresentadas, opinaram pela regularidade do procedimento.

Já a **Unidade Jurídica** e a **Chefia** do órgão (fls. 593/596) entenderam que os critérios utilizados para avaliação econômico-financeira das licitantes com pontuação dos índices contábeis e as



exigências de índice de imobilização de capital e de regularidade com os tributos imobiliários extrapolaram os limites legais e a jurisprudência desta Casa, operando na contramão da competitividade, merecendo esclarecimentos das partes.

1.7 Regularmente notificadas as partes, a ex-Prefeita Sra. **FABIANE CABRAL DA COSTA SANTIAGO** apresentou alegações (fls. 605/617), ratificando as justificativas anteriormente apresentadas.

Acrescentou que o índice exigido (0,50) *'é menor do que aqueles que geralmente se vislumbram nos procedimentos licitatórios (1,0)'*, sendo improvável que tenha implicado em direcionamento à empresa vencedora.

Asseverou que a demonstração do índice de imobilização do capital visou exclusivamente a avaliar a saúde financeira da futura contratada.

Ressaltou que as condições de habilitação buscaram a melhor contratação para a Administração (relação ao custo/benefício), em consonância com os princípios da eficiência, economicidade e continuidade na prestação dos serviços públicos.

Concluiu, esclarecendo que a intenção de se exigir a comprovação da regularidade dos tributos imobiliários foi a de evitar que a Administração Municipal fosse obrigada a contratar com empresa inidônea, em débito para com o seu Fisco.

1.8 Foi garantido ao **Ministério Público de Contas** o direito de vista dos autos, que o exerceu nos termos do Ato Normativo nº 006/2014 – PGC, publicado no DOE de 08-02-14 (fls. 596-v e 618-v).

É o relatório.

2. VOTO

2.1 Ainda que alguns dos apontamentos possam ser afastados⁵,

⁵ É o caso do atendimento ao artigo 51 da Lei de Licitações, quanto à Comissão de Licitação; das declarações requisitadas nos documentos habilitatórios, que, além de serem documentos facilmente elaborados, alguns estavam amparados por lei ou decreto estaduais; e da visita técnica em data única,



remanescem falhas que contaminam a licitação e o contrato, porquanto evidenciaram procedimentos e exigências editalícias que não se coadunam com a legislação incidente e a jurisprudência desta Casa, interferindo, na prática, na isonomia, competitividade e economicidade do ajuste.

2.2 Refiro-me, inicialmente, aos dispositivos de habilitação constantes dos itens 3.2.6 'b' e 3.2.4 'a2' do edital, que determinaram pontuação rigorosa e não usual na aferição dos índices econômicos, e comprovação de regularidade fiscal por meio de tributo não relacionado ao objeto.

Dessa maneira, os parâmetros e pontuações utilizados na aferição dos índices econômicos, vieram desacompanhados de qualquer justificativa técnica objetiva, principalmente para aqueles que ultrapassavam os níveis considerados aceitáveis por esta Corte, extrapolando as disposições do § 5º do artigo 31 da Lei de Licitações, promovendo restrição à competitividade, repreendida pelo artigo 3º, § 1º, inciso I, do mesmo Estatuto Legal.

Nesse sentido o decidido nos processos TC-016947/026/09, TC-017367/026/09 e TC-017461/026/09⁶:

“É que, na espécie, mesmo tendo oportunidade, a Administração não logrou demonstrar a pertinência e razoabilidade da exigência para o fim a que se destina, qual seja, garantir o cumprimento da obrigação contratual que se avizinha, sem, no entanto, deixar que se revista de caráter restritivo à ampla participação de potenciais interessados”.

Na mesma linha o julgado no TC-000981/026/07, que em reunião da 1ª Câmara, na sessão de 12-06-12, sob a relatoria do Substituto de Conselheiro JOSUÉ ROMERO, assim decidiu:

“Outra impropriedade, bem lançada na instrução do presente feito, é com relação à utilização de parâmetros e pontos não usuais sobre índices contábeis em licitações públicas, (...), porquanto é exigência que transgredir o princípio constitucional encampado do artigo

visto que o item 3.2.5 'f.1' do edital possibilitava o agendamento da vistoria em qualquer outro dia, respeitados os prazos limites do certame.

⁶ Exame Prévio de Edital. Tribunal Pleno, sessão de 24-06-09. Relator Conselheiro CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



37, inciso XXI, da Constituição Federal, e do artigo 31, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/93.

A cláusula editalícia reguladora da qualificação econômico-financeira introduziu critério de aferição da boa situação financeira das licitantes que comprometeu a isonomia e a competitividade do certame, sem qualquer proveito para o interesse público, que se satisfaz não com garantias impertinentes, mas com aquelas que bastem à adequada entrega da prestação pactuada.

Deste modo, nada obstante conformar-se parcialmente com o conteúdo das fórmulas abrigadas nos índices requisitados, ainda que algumas não usualmente requeridas em licitações públicas (IECL, IEC e IIMP), é de rigor repudiar os parâmetros e pontos fixados como forma de aferir a viabilidade econômico-financeira das licitantes.

Assim, a Municipalidade (...) não encartou aos autos quaisquer estudos técnico-científicos, corroborados pela Ciência Contábil, acerca da fórmula entabulada para aferir a melhor ou a pior avaliação financeira das licitantes tomando por base as notas escalonadas atribuídas para os índices, além de não restar provado em que medida uma empresa que não atingisse a nota mínima não estaria apta a executar o contrato.”

Da mesma forma, a jurisprudência desta Casa há muito está consolidada no sentido de que as imposições de regularidade fiscal devem ficar adstritas à atividade da licitante, além de guardar relação com objeto pretendido.

No caso dos autos a exigência de demonstração de regularidade para com os tributos imobiliários além de extrapolar tal entendimento, direcionou-se apenas às empresas sediadas no Município de Piracaia ou que ali possuíssem qualquer imóvel, atentando, assim, contra a isonomia do procedimento.

2.3 Os demais apontamentos, que, em outras circunstâncias, poderiam ser objeto de recomendação ou advertência, no caso, contribuem para o juízo desfavorável da matéria, de forma que a assunção da despesa sem o prévio empenho infringe o disposto no artigo 60 da Lei federal nº 4.320/64; a obrigação de inscrição cadastral junto à Administração não encontra amparo legal para a modalidade licitatória eleita; assim como se revela impertinente a exigência de alguns documentos com características habilitatórias junto ao envelope de proposta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.4 Por fim, em relação à remessa intempestiva do ajuste, cabe severa advertência ao Órgão contratante para que cumpra rigorosamente os prazos estipulados nas Instruções e Resoluções desta Corte, cuja não observância poderá ensejar a aplicação de multa, independentemente do julgamento da avença, nos termos do disposto na Resolução nº 06/2012.

2.5 Diante do exposto, voto pela **irregularidade** da licitação e do contrato em exame, e pela **ilegalidade** dos atos ordenadores das despesas decorrentes, sem prejuízo das advertências impostas, com determinação para as providências previstas no artigo 2º, XV e XXVII, da Lei Complementar estadual nº 709/93, devendo a Administração, no prazo de 60 (sessenta) dias, dar ciência a este Tribunal das medidas adotadas.

Voto, ainda, pela aplicação de multa à responsável que assinou o ajuste, Sra. Fabiane Cabral da Costa Santiago, Prefeita Municipal à época, nos termos do artigo 104, inc. II, do referido diploma legal, pela infração aos dispositivos legais mencionados no corpo deste voto, no valor equivalente a 200 UFESP's (duzentas Unidades Fiscais do Estado de São Paulo), a ser recolhida ao Fundo Especial de Despesa deste Tribunal no prazo de 30 (trinta) dias do trânsito em julgado da presente decisão.

Sala das Sessões, 15 de setembro de 2015.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO