



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



**PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 18/02/2014**

121 TC-002355/003/07

**Contratante:** Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A - SANASA Campinas.

**Contratada:** Lótus Serviços Técnicos Ltda.

**Autoridade(s) Responsável(is) pela Homologação:** Luiz Augusto Castrillon de Aquino (Diretor Presidente).

**Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** Luiz Augusto Castrillon de Aquino (Diretor Presidente), Cláudio Quércia Soares e Carlos Roberto Cavagioni Filho (Procurador Jurídico).

**Objeto:** Prestação de serviços de leitura de hidrômetros de água e esgoto, com e sem emissão simultânea de faturas, de atualização, cadastral, de comunicação de irregularidades, de corte e religação do abastecimento de água, incluindo o fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos.

**Em Julgamento:** Licitação – Pregão Presencial. Contrato celebrado em 23-04-07. Valor – R\$11.198.556,00. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, pelo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues e Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, publicada(s) no D.O.E. de 25-04-08, 12-05-10 e 09-11-10.

**Advogado(s):** Maria Paula Peduti de Araújo Balesteros da Silva, Eduardo Teodoro, Marcelo Palavéri e outros.

**Acompanha(m):** Expediente(s): TC-012590/026/12.

**Fiscalizada por:** UR-3 – DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-3 – DSF-I.

## **1. RELATÓRIO**

1.1. Em exame, Pregão nº 25/2007 e conseqüente Contrato, celebrado aos 23/04/2007, entre **SANASA CAMPINAS – SOCIEDADE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO S/A** e **LÓTUS SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA.**, com vistas à prestação de serviços de leitura de hidrômetros de água e esgoto, com e sem emissão simultânea de faturas, de atualização cadastral, de comunicação de irregularidades, de corte e religação



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



do abastecimento de água, incluindo fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos, pelo prazo de 12 (doze) meses (fls. 786/797).

1.2. Dentre as empresas que retiraram o Edital, 02 (duas) questionaram a exigência de apresentação de único atestado, para fins de qualificação técnica – Nortec Consultoria Eng. Saneamento Ltda. (fls. 332/339) e Delta Construções S.A. (fls. 346/379) –, mas as impugnações foram indeferidas.

Acorreram ao certame 03 (três) interessadas, a saber: Lotus Serviços Técnicos Ltda., EPS Empresa Paulista de Serviço S/A e Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços Ltda. (fls. 592/593), sendo que esta última não participou da fase de lances.

O preço contratado, correspondente a R\$ 11.198.556,00, foi superior ao orçado previamente pela Administração (R\$ 10.708.764,00).

1.3. Inicialmente, a Fiscalização concluiu pela regularidade da matéria, propondo, contudo, recomendação à Origem, para que passe a observar o prazo de remessa de contratos a esta E. Corte (fls. 659/665).

1.4. Determinado o retorno dos autos ao referido Órgão, para análise do cumprimento da r. Decisão proferida nos autos do TC-17640/026/06, em sede de Exame Prévio de Edital (fls. 666), verificou-se que as determinações do Plenário foram parcialmente cumpridas, motivo pelo qual a Fiscalização manifestou-se, neste momento, pela reprovação dos atos praticados (fls. 687/91)

1.5. Notificada, a SANASA argumentou que os serviços licitados são correlatos e interdependentes, e que seria ilógico contratar uma empresa para fazer a leitura dos hidrômetros de consumidores, e outra, apenas para efetivar o corte ou a religação de água, de forma que a opção em tela é a que melhor atende ao interesse público (fls. 700/706).

1.6. A Contratada, por sua vez, defendeu o cumprimento da r. Decisão proferida pelo Pleno, que acatou a Representação movida pela empresa Lótus, contra a aglutinação de serviços comuns (leitura, entrega, corte



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



e religação) com serviços de desenvolvimento de *softwares* e atividades técnicas de engenharia civil, referentes à recomposição de pisos.

Afirmou, ademais, que 05 (cinco) contratações análogas da SANASA foram consideradas regulares por esta E. Casa, e que a contratação unificada de atividades de leitura, entrega, corte e religação geram economia operacional, administrativa e financeira, bem como atende ao interesse público (fls. 711/717).

1.7. As Assessorias Técnicas e Chefia de ATJ acolheram as justificativas apresentadas e opinaram pela regularidade do Pregão e do Contrato (fls. 843/850).

1.8. Instada<sup>1</sup>, a SDG considerou restritivas (i) a fixação de data única para a visita técnica; (ii) a requisição de catálogos e manuais, especialmente por se tratar de pregão; (iii) a exigência de atestado único, em violação à Súmula nº 24; (iv) a aceitação somente da Certidão de Quitação de Tributos e Contribuições Federais, dada a existência de outros meios capazes de comprovar regularidade perante a Fazenda Pública, e (v) a previsão, no Edital, de apresentação de certidões negativas de débito salarial e infrações, por excederem o rol taxativo do art. 29 da Lei Federal nº 8.666/93 (fls. 853/856).

1.9. Assinado novo prazo, a SANASA apresentou esclarecimentos, aduzindo que: (i) a visita não era necessária, uma vez que o Edital descrevia em detalhes todos os locais de execução de serviços, conforme se extrai dos Anexos 01 a 10; (ii) a exigência de atestado único deveu-se à complexidade do objeto licitado, e os quantitativos estipulados estavam em conformidade com a jurisprudência dessa Corte; (iii) o TCU já admitiu a exigência de atestado único no RC 009.987/94-0, publicado no DOU de 28.08.95; (iv) em relação à regularidade fiscal, foi observado o disposto no *site* da Receita Federal; (v) o objetivo da requisição de catálogos era verificar a compatibilidade dos

---

<sup>1</sup> Mediante r. Despacho publicado no DOE de 02/07/2009, que solicitou sua oitiva, especificamente, quanto à (i) fixação de dia e horário únicos para realização da visita técnica; (ii) requisição de prospectos, catálogos e manuais no envelope de proposta de preços; (iii) exigência de prova de qualificação técnica por meio de atestado único; (iv) requisitos pertinentes à regularidade fiscal, e (v) razoabilidade das especificações dos serviços (fls. 852).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



equipamentos ofertados na própria proposta de preços, uma vez que havia um campo para indicar a marca e o modelo do equipamento; (vi) as falhas podem ser relevadas, visto que a contratação atendeu ao interesse público envolvido (fls. 859/872).

1.10. Às fls. 874, a SDG apontou 02 (duas) outras falhas: (i) ausência de pesquisa de preços e (ii) orçamento inadequado e incompleto, já que não detalhou os custos unitários (fls. 874).

1.11. A esse respeito, a Contratada alegou não haver regramento legal que estabeleça que o orçamento deva estar formalizado no processo administrativo, bastando que tenha sido realizado pela promotora da licitação, e (ii) a ausência de documento formal nos autos da indicação da fonte pela qual a SANASA fixou o valor de referência não invalida a pesquisa realizada pela Contratante.

1.12. Acionada, a SANASA asseverou que: (i) houve um lapso no momento da extração de cópias do procedimento licitatório, razão pela qual a pesquisa de preços não foi encaminhada; (ii) a estimativa de preços teve como embasamento o Preço SANASA, que é obtido pelo Banco de Preços SANASA, elaborado a partir das últimas compras e licitações; (iii) como o Pregão foi por menor preço global, não é necessário que o orçamento detalhe o custo unitário de todos os serviços (fls. 906/912).

1.13. ATJ e sua Chefia opinaram pela irregularidade da matéria, considerando que as exigências de atestado único e de vistoria em uma só data foram reiteradamente condenadas por esta Corte, a exemplo do julgado nos TCs. 2337/003/06, 2764/003/05, 3452/003/07 e 3115/003/08 (fls. 936/941).

1.14. Acompanha este feito o TC-12590/026/12, por meio do qual o Juízo de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campinas solicitou cópia integral do processo.

É o relatório.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



## **2. VOTO**

2.1. Em exame, Pregão nº 25/2007 e consequente Contrato, celebrado aos 23/04/2007, entre **SANASA CAMPINAS – SOCIEDADE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO S/A** e **LÓTUS SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA.**, com vistas à prestação de serviços de leitura de hidrômetros de água e esgoto, com e sem emissão simultânea de faturas, de atualização cadastral, de comunicação de irregularidades, de corte e religação do abastecimento de água, incluindo fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos.

2.2. Inicialmente, observo que a r. Decisão proferida pelo Pleno, nos autos do TC-17640/026/06, foi cumprida pela Sanasa, que dividiu o objeto pretendido, excluindo, deste certame, os serviços de tecnologia e reforma de pisos.

2.3. Não obstante, a matéria encontra-se maculada pelas demais impropriedades constatadas na instrução do feito.

### **i. Demonstração técnica em data e horário únicos**

2.4. Os itens 4.1.2 e 4.1.3 do Edital assim dispõem:

4.1.2 – Para tomar conhecimento das condições de execução dos serviços, as Proponentes deverão comparecer no auditório da SANASA, situado na Av. Saudade n. 500, bairro Ponte Preta, Campinas/SP no dia 05.04.2007 as 9h, através de pessoa designada em credencial assinada pelo representante legal da Proponente, conferindo-lhe poderes para tal fim. Nessa data, os representantes deverão comparecer, para tomar ciência dos procedimentos práticos de corte e religação, a serem demonstrados por técnicos da SANASA.

[...]

4.1.3. – A demonstração técnica preconizada no item 4.1.2 deste edital é condição fundamental para participação neste pregão. **O não atendimento desta condição implicará a**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



**exclusão automática da Proponente do certame.** (grifei, fls.75)

Infere-se, assim, que a visita técnica era obrigatória, e foi realizada em data e horário únicos, o que se mostra desarrazoado e contrário à jurisprudência desta E. Corte, como se extrai do julgado no TC-333/009/11<sup>2</sup>:

Concluindo, com base nestas variáveis e sem perder de vista o enriquecimento ao debate promovido pelas colocações dos eminentes Conselheiros Renato Martins Costa e Edgard Camargo Rodrigues em oportunidades recentes, e na linha do decidido nos autos do TC-018040/026/09, entendo pertinentes os seguintes requisitos para fins de visita técnica:

- a marcação de mais de uma data para vistoria, inclusive com a possibilidade de agendamento, preferencialmente intercaladas entre si, ou dentro de um lapso temporal moderado, a critério da discricionariedade administrativa, restringindo-se a estipulação de data única somente em casos excepcionalíssimos, nos quais haja justificativas de ordem técnica que amparem a medida;
- as datas ou o intervalo de tempo para o evento deverão ser marcados de acordo com o princípio da razoabilidade, de forma que proporcionem, de um lado, a plena ciência do edital a todos que efetivamente se interessarem e, de outro, tempo hábil para que as licitantes elaborem adequadamente as suas propostas; (grifei)

A designação de apenas um dia para a vistoria impede a participação de licitantes que, por algum motivo, não dispunham de profissionais para realizá-la na data prevista, ou, ainda, daquelas que, embora tenham enviado um responsável para tanto, este, por motivo imprevisível, não conseguiu se apresentar.

Portanto, restritiva a imposição.

**ii. exigência de atestado único**

---

<sup>2</sup> Pleno, em sessão de 06/04/2011.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



2.5. A requisição de atestado único, para fins de prova de qualificação técnica, vai de encontro ao disposto no § 1º do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, que faz menção expressa a “atestados”, no plural, bem como à jurisprudência deste E. Tribunal de Contas.

Necessário registrar que o objeto licitado consistia na prestação de serviços de leitura de hidrômetros, com e sem emissão simultânea de faturas, de atualização cadastral, comunicação de irregularidades, corte e religação do abastecimento de água, o qual não apresenta complexidade tal que demande a restrição imposta.

Com efeito, trata-se de objeto passível de desmembramento, já que abrange diversos serviços. Além disso, a execução de cada um se dá conforme a necessidade, e não de uma só vez. Assim, entendo que a demonstração de experiência anterior por meio de vários atestados, com admissão do somatório dos respectivos quantitativos, seria suficiente para a qualificação técnica, não havendo qualquer justificativa para a restrição imposta.

Lembro, a propósito, que a exigência foi alvo de impugnação por 02 (duas) interessadas, mas, ainda, assim, a Sanasa não alterou o Edital neste tocante.

Corroborando, portanto, para a reprovação dos atos em exame a citada impropriedade.

### **iii. exigência das certidões de regularidade fiscal**

2.6. A exigência de certidões de regularidade fiscal é limitada pelo artigo 29 da Lei nº 8.666/93:

**Art. 29.** A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

No entanto, o item 8.1.4. do Edital exigiu certidão negativa de débito salarial e certidão negativa de infrações trabalhistas, claramente excedendo o disposto no referido dispositivo legal, e sem qualquer motivação para tanto.

**iv. Ausência de custos unitários dos serviços**

2.7. Conforme já exposto no Relatório, a SDG apontou 02 (duas) falhas na licitação sob análise: (i) ausência de pesquisa de preços e (ii) ausência de estimativa de custos unitários.

Questionada sobre o fato, a Origem informou que o orçamento básico foi elaborado com base nos dados do sistema interno da SANASA, e defendeu não ser necessário cotar todos os custos, uma vez que a licitação era por menor valor global.

Parece-me que dificuldade da SANASA em orçar os serviços unitários decorre da utilização de tabela atualizada com base em outras contratações, em vez de se proceder à consulta de empresas do ramo. Embora a estimativa de custos pautada em outras contratações seja uma ferramenta útil, o fato de não abranger todos os serviços torna-a inconsistente.

De fato, uma vez que o objeto licitado abrange diversos serviços, individualmente executáveis, é imprescindível a comprovação de que





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



o preço de cada um deles está em consonância com o praticado no mercado, para atendimento à regra estabelecida no artigo 43, IV, da Lei Federal nº 8.666/93.

Não havendo orçamento básico consistente, que evidencie os valores de mercado dos serviços individualmente considerados, incabível a aprovação dos atos praticados.

2.8. Ante todo o exposto, **VOTO pela irregularidade** do Pregão, do Contrato e das despesas decorrentes, com acionamento do disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, concedendo ao atual responsável pela SANASA CAMPINAS o prazo de 60 (sessenta) dias para que informe a esta E. Corte as providências adotadas face à presente decisão, inclusive apuração de responsabilidades, imposição das sanções administrativas cabíveis e ressarcimento do erário, se constatado prejuízo de natureza econômico-financeira.

2.9. **VOTO**, ainda, nos termos do inciso II do artigo 104 da citada Lei Complementar, pela aplicação de **MULTA** ao **Sr. Luiz Augusto Castrillon de Aquino** (Diretor-Presidente à época), em valor equivalente a **300 (trezentas) UFESPs**, por infringência 29, 30 e 43, IV, da Lei Federal nº 8.666/93, devendo a correspondente Guia de Restituição junto ao fundo de despesa desta Casa, ser apresentada em 30 (trinta) dias, contados do transcurso do período recursal, sem o que haverá inscrição do débito em dívida ativa.

Expeçam-se os ofícios necessários. Encaminhe-se cópia integral do presente feito à 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campinas, em resposta ao requerido no TC-12590/026/12. Encaminhe-se ainda cópia da presente decisão ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**

