



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 07/04/2015 – ITEM 51

TC-003642/026/10

Contratante: Prefeitura Municipal de Santo André.

Contratada: Versátil Engenharia Ltda.

Autoridade Responsável pela Abertura do Certame Licitatório: Alberto Rodrigues Casalinho (Secretário de Obras e Serviços Públicos).

Autoridade Responsável pela Homologação: Walter Roberto C. Torrado (Secretário de Gabinete).

Autoridade que firmou o Instrumento: Frederico Muraro Filho (Secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação).

Objeto: Serviços de manutenção continuada, preventiva e corretiva, em assentamentos precários (favelas e loteamentos irregulares ocupados por população de baixa renda).

Em Julgamento: Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 23-12-09. Valor – R\$3.137.563,20. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini e Conselheiro Renato Martins Costa, publicadas no D.O.E. de 05-04-12 e 09-10-13.

Advogados: Niljanil Bueno Brasil, Dulce Bezerra de Lima, Camila Perissini Bruzzese e outros.

Fiscalizada por: GDF-5 – DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-4 – DSF-II.

RELATÓRIO

Examinado o contrato assinado em 23/12/09, entre a Prefeitura Municipal de Santo André e a empresa Versátil Engenharia Ltda., objetivando a execução de serviços de manutenção continuada, preventiva e corretiva, em assentamentos precários, precedido da respectiva licitação de modalidade concorrência nº. 763/2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Constam cópias das publicações das regras editalícias efetivadas no Diário Oficial do Estado¹ e jornal "Diário do Comércio e Indústria"².

Trinta e nove interessados retiraram o edital, tendo comparecido 08 (oito) proponentes ao certame, dos quais 05 (cinco) foram inabilitados.

As referidas inabilitações decorreram do descumprimento da cláusula editalícia 5.4.2, subitem 1, alíneas "b", "d", "f", "i"; e subitem 2, alínea "b", bem como da cláusula 5.4.4 do edital, alíneas "c" e "g", as quais estipularam a comprovação, pelos licitantes, de trabalhos anteriores de remoção e reassentamento de famílias, que contemplassem o uso de caminhões, pás carregadeiras e rolos compactadores, bem como de execução de forma comum, inclusive "cimbramento H>3,00 m" e, ainda, serviços de escoramento contínuo de madeira.

Em um primeiro momento, duas licitantes interuseram recursos administrativos.

A primeira questionou sua inabilitação no certame, aduzindo ter apresentado fornecimento superior ao exigido no edital, posto que as "formas" demonstradas em seus atestados implicariam

¹ Edição de 09/05/09.

² Edições de 09, 10 e 11/05/09.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

necessariamente a execução do serviço de "cimbramento" (fls. 1135/1144).

Já a segunda recorrente pretendeu a inabilitação de outras licitantes (fls. 1147/1152).

Asseverou que não seriam verídicas as condições apresentadas nos atestados oferecidos pela Construtora Kamilos Ltda., demandando a realização de diligência nos órgãos regulamentadores da atividade.

Contestou a aceitação dos documentos ofertados pela empresa Road Construção Civil e Locação de Equipamentos Ltda., que não se habilitaria na remoção e reassentamento de famílias, bem como teria apresentado atestado desprovido de registro no CREA.

Referidas questões foram analisadas pela área técnica da Prefeitura, que rejeitou os argumentos da primeira recorrente, considerando que os atestados apresentados deveriam explicitar claramente as parcelas exigidas (fl. 1157).

Por outro lado, acolheu as razões apresentadas, para inabilitar a Construtora Kamilos Ltda. pela ausência de registro de seus atestados no CREA, bem como para excluir do certame a empresa Road Construção Civil e Locação de Equipamentos Ltda.,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

pela falta de comprovação de realização anterior dos serviços de "cimbramento".

Entrementes, a licitante Construtora Kamilos Ltda. declinou de sua participação no certame, motivo pelo qual a Comissão Municipal de Licitações aceitou sua desistência, bem como acatou as demais soluções trazidas pelo setor especializado da Prefeitura, decisão acolhida pelo Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos (fls. 1176/1177).

A licitante Road Construção Civil e Locação de Equipamentos Ltda., que fora inabilitada na fase recursal, apelou dessa decisão administrativa.

Alegou que teria realizado serviços tecnicamente superiores. Exemplificou que seu atestado incluiria o item denominado "muro de ala em concreto ciclópico", no qual estaria contido o serviço de "cimbramento".

Após análise das alegações, o Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos negou provimento ao recurso, acatando o fundamento técnico de que a licitante não atenderia explicitamente às condições estabelecidas no instrumento convocatório (fl. 1190).

Cumpridas as fases finais de adjudicação e homologação, restou formalizado o instrumento contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

O exame preliminar da matéria ficou a cargo da 5ª Diretoria de Fiscalização, que concluiu pela sua regularidade (fls. 1386/1391).

Instada a se manifestar, a unidade especializada de ATJ mencionou que as exigências contidas nos itens 5.4.3 e 5.4.4 do edital guardaram pertinência com o objeto licitado, razão pela qual opinou pela aprovação do certame e do ajuste subsequente (fls. 1397/1401).

Já a Chefia de ATJ considerou que o item 5.4.2 do edital³ preveria indevidamente que a comprovação fosse "equivalente ou superior ao objeto licitado", bem como que, ao exigir que os atestados fossem acompanhados pela Certidão de Acervo Técnico, confundiria comprovações de natureza operacional e profissional.

Assim, em conjunto com SDG, propôs o acionamento do art. 2º, XIII, da LC 709/93 (fls. 1402/1405).

Acolhida a proposta pelo relator, foi promovida a notificação de fl. 1406, tendo a Prefeitura ofertado a defesa de fls.

³ 5.4.2. Atestado(s) ou Certidão (ões), emitido(s) em nome da empresa licitante, emitido(s) pelo contratante titular, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado(s) do(s) certificado(s) de Acervo Técnico – CAT(s) devidamente vinculado(s) expedido(s) pela entidade profissional competente (Registro no sistema CREA/CONFEA), comprovando ter executado serviços de engenharia civil, ou obras de características semelhantes e de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto licitado, consideradas como parcela de maior relevância técnica, que constituem-se na execução dos seguintes serviços, independente de quantitativos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

1410/1420, ao passo que o prefeito à época, Senhor Aidan Antonio Ravin, ofereceu as justificativas de fls. 1423/1431.

Alegaram que a Prefeitura não exigira quaisquer quantidades de itens destinados à demonstração da capacitação operacional.

Aduziram que a expressão "equivalente ou superior" visaria permitir que pudessem participar do certame as empresas que prestassem serviços compatíveis com as atividades exigidas no edital.

Afiçou o gestor municipal que as inabilitações não seriam inerentes a eventuais quantitativos, mas teriam ocorrido em função da própria descrição do serviço indicado.

Já a Prefeitura arrazoou especificamente que não haveria regra que impedisse a comprovação conjunta das capacidades operacional e profissional.

Assessoria Técnica e Chefia de ATJ acataram a defesa apresentada e manifestaram-se pela regularidade da matéria (fls. 1433/1438).

Mediante despacho de fls. 1442/1443, os interessados foram novamente notificados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Naquela oportunidade, foi questionada a previsão editalícia de que os licitantes possuísem experiência na urbanização de favelas, com remoção e reassentamento de famílias.

Ainda, pendentes esclarecimentos quanto à exigência de utilização de “forma comum”, inclusive “cimbramento $H > 3,00$ ”⁴ e com fornecimento e assentamento de tubos de concreto tipo PA-3.

Em resposta, a Prefeitura apresentou a documentação de fls. 1444/1464.

Alegou que os serviços licitados não se limitariam às atividades de pavimentação, mas adicionalmente envolveriam trabalhos realizados em áreas de risco.

Explanou que a topografia do local em que seriam concretizados indicaria a presença de terrenos íngremes, de maneira a exigir experiência nas atividades de “cimbramento”, as quais, inclusive, teriam sido efetivamente realizadas, consoante fotografias de fls. 1452/1458.

⁴ Cimbramento é uma estrutura de suporte provisória composta por um conjunto de elementos que apoiam as formas horizontais (vigas e lajes), suportando as cargas atuantes (peso próprio do concreto, movimentação de operários e equipamentos, etc.) e transmitindo-as ao piso ou ao pavimento inferior. Para tanto deve ser dimensionado, entre outras coisas, em função da magnitude de carga a ser transferida, do pé-direito e da resistência do material utilizado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

No que concerne aos tubos de concreto armado, tipo PA-3, sua exigência também decorreria de condições de declividade, desta feita das vias adjacentes, que exigiriam maior resistência dos materiais empregados, a exemplo da imagem contida na fl. 1459.

Assessoria Técnica e sua Chefia reiteraram manifestação anterior pela regularidade da matéria (fls. 1467/1472).

SDG, por seu turno, pronunciou-se pela irregularidade da licitação e do contrato (fls. 1473/1476).

Considerou indevida a exigência de apresentação de atestados, cumulados com a Certidão de Acervo Técnico, para fins de comprovação de capacitação operacional das licitantes.

Sob seu ponto de vista, também seria incompatível com o objeto licitado a imposição de experiência anterior em urbanização de favelas, com remoção e assentamento de famílias, posto que o objeto licitado se limitaria à construção de guias, sarjetas e passeio.

Na mesma esteira, asseverou que seria indevida a previsão relativa à comprovação de atividades de execução de "forma comum", inclusive "cimbramento $H > 3,00$ " e com fornecimento e assentamento de tubos de concreto tipo PA-3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Referidas exigências, por sua especificidade em relação aos serviços a serem realizados, se encontrariam em dissonância com a Súmula nº 30 deste Tribunal.

É o relatório.

DA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

Inicialmente, registro que houve baixa competitividade na presente licitação, visto que das 08 (oito) empresas participantes, (05) cinco foram inabilitadas, o que enseja a verificação da existência de cláusulas editalícias potencialmente restritivas.

Com efeito, as questões abordadas nos presentes autos procedem e não foram a contento afastadas pela Origem.

Nessa seara, verifico que, nas alegações ofertadas pela defesa, não foi comprovada a viabilidade da aglutinação, em um mesmo objeto, de obras de urbanização e serviços sociais de remoção e assentamento de famílias.

Observo que situações análogas já foram objeto de reprovação no âmbito deste Tribunal, a exemplo da decisão plenária proferida nos autos do TC-2391/003/07, em sessão de 18/07/12, sob relatoria da eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes, *in verbis*:

A infringência ao disposto no artigo 23, parágrafo 1º, da Lei nº 8666/93, em razão da aglutinação de execução de obra de engenharia e o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

acompanhamento social das famílias beneficiadas em um único objeto, consiste na problemática de se ter no mercado uma gama de empresas que atuassem em ambas as atividades.

Como bem anotou o Eminentíssimo Conselheiro Renato Martins Costa, ao proferir seu voto nestes autos: "...Não é preciso muito esforço para verificar que a execução de obra de engenharia e o acompanhamento social das famílias beneficiadas não são atividades tipicamente oferecidas por empresas do mesmo ramo de atividade". O que me leva a crer que não houve ampliação da competitividade em virtude da indivisibilidade do objeto.

Na mesma esteira, como bem asseverou SDG, a exigência dos itens de "cimbramento H>3,00 m" e "fornecimento e assentamento de tubos de concreto tipo PA-3" extrapolou o disposto na Súmula nº 30 deste Tribunal⁵.

⁵ SÚMULA Nº 30 - Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica, poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, ficando vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

De fato, embora referidos itens estivessem contidos na planilha analítica de fl. 34, anexada ao edital, sua especificidade acabou por ocasionar restrição na disputa.

Ressalto que a incidência de tal previsão recaiu sobre a comprovação de capacidade técnica dos licitantes, conforme disposto na cláusula 5.4.2, subitens 1, alínea "i"; e 2, alínea "a", do edital⁶, de molde a excluir eventuais interessados que, mesmo possuindo condições de realizar o objeto, não fossem detentores de atestados que atendessem aos pormenores exigidos pela Administração.

Nesse raciocínio, saliento que a medida "H>3,00 m" não se mostrou determinante à conclusão das atividades de "cimbramento", aspecto que a defesa não obteve êxito em afastar.

De igual maneira, não vislumbro que o serviço de assentamento de tubos de concreto pressuponha a utilização de material do tipo "PA-3".

Por derradeiro, vejo que foi constatada nos autos a exigência de atestados acompanhados da Certidão de Acervo Técnico

⁶ 1) Ter prestado serviços de manutenção e conservação de vias, locação de equipamentos, urbanização de favelas com remoção e reassentamento de famílias que contemple o conjunto abaixo:

(...)

i) Forma comum, inclusive cimbramento H<3,00m;

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

(CAT), para fins de comprovação da capacidade operacional dos licitantes.

Registro que, à época do ajuste, assinado em 23/12/09, já havia sido editada nesta Corte a Súmula nº 23⁷, cujo teor define que a CAT é documento atrelado à qualificação do profissional, ao passo que a capacitação operacional será comprovada mediante a apresentação de atestados, nos termos da Súmula 24 deste TCESP⁸. Daí se depreende que a exigência de ambos os documentos para aferição da capacidade das proponentes não atendeu a esse pressuposto.

Nesse sentido, julgado deste Tribunal proferido no TC-2293/989/13⁹, que reafirmou ser inadequada a cumulação de tais comprovações, ocasião em que foi exarado, pela Presidência da Casa, o voto que decidiu a questão em comento, após empate ocorrido na

2) Ter executado serviços de drenagem com as seguintes características:

a) Fornecimento e assentamento de tubos de concreto tipo PA-3.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Tribunal Pleno - Sessão de 13/11/2013



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

votação que antecedeu referido decisório, restando consignado que a exigência em tela está em desacordo com a normatização vigente.

Assim, acolho a manifestação de SDG e, nesta instância de julgamento, **voto pela irregularidade da Concorrência nº. 763/2009, bem como do contrato de 23/12/09, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Santo André e a empresa Versátil Engenharia Ltda.**

Determino, em consequência, que se dê cumprimento ao disposto nos incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar 709/93.

Consigno que a invocação dos ditames do inciso XXVII, acima referido, importa que o atual Gestor Municipal informe a esta Egrégia Corte as providências administrativas adotadas em função das imperfeições anotadas, comunicando, em especial, a abertura de sindicância para apurar eventuais responsabilidades.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro