



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



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 19/03/14

04 TC-001768/004/08

Recorrente(s): Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP.

Assunto: Contrato entre a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP – Campus de Assis – Faculdade de Ciências e Letras e Engel – Eletricidade e Engenharia Ltda., objetivando a construção da Moradia Estudantil Bloco 2 e reforma do Bloco 1.

Responsável(is): Marco Aloisio Domingues (Diretor Técnico de Divisão) e Ivan Esperança Rocha (Vice-Diretor no Exercício da Direção).

Em Julgamento: Recurso(s) Ordinário(s) interposto(s) contra o acórdão da E. Primeira Câmara, que julgou irregulares a licitação e o contrato, bem como ilegais as despesas decorrentes, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93. Acórdão publicado no D.O.E. de 09-02-11.

Advogado(s): Laís Maria de Rezende Ponchio e outros.

Procurador(es) da Fazenda: Claudia Távora Machado Viviane Nicolau e Jorge Eluf Neto.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

1. RELATÓRIO

1.1 Em sessão de 07 de dezembro de 2010, a Eg. Primeira¹ Câmara —RELATOR CONSELHEIRO CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA— julgou irregulares a licitação e o decorrente contrato firmado em 20-08-08 entre a **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA ‘JÚLIO DE MESQUITA FILHO’ – CAMPUS DE ASSIS – FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS** e a empresa **ENGEL – ELETRICIDADE E ENGENHARIA LTDA.**, objetivando a construção de moradia estudantil (Bloco 2) e reforma (Bloco 1), no valor de R\$1.751.000,00.

Consoante o r. voto,

“2.3 A questão da compatibilidade dos preços é relevante e, na hipótese, ganhou mais importância exatamente porque as propostas das três empresas habilitadas foram, inicialmente, desclassificadas. Reaberto o prazo para reformulação, duas delas se recusaram a fazê-

¹ Conselheiros Cláudio Ferraz de Alvarenga, Presidente e Relator, Antonio Roque Citadini e Eduardo Bittencourt Carvalho.



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



lo, uma sob alegação de “não ter conseguido adequação financeira para o valor disponibilizado pela Unesp” (fl. 693) e outra “por não conseguir chegar ao valor orçado” (fl. 694), prosseguindo no torneio apenas a vencedora.

(...)

Ainda que nos autos conste a indicação das diversas fontes de consulta utilizadas para a elaboração do orçamento básico, a defesa poderia ter eliminado a controvérsia simplesmente apresentando ao Órgão de Controle Externo os estudos elaborados pela Administração que comprovassem a metodologia empregada na formação dos preços médios estimados.

(...)

2.4 Acertadas são as manifestações dos órgãos instrutivos e técnicos que bem demonstraram a exigência de capacidade técnico-operacional correspondente a 100% do objeto licitado, consoante o disposto no item 14.1.3, letra “b”, c.c Anexo XVI do edital.

Ainda que o dispositivo editalício tenha procurado reproduzir o texto do artigo 30, II, da Lei 8.666/93 e exigir o quantitativo mínimo de 50% da parcela de maior relevância descrita no Anexo XVI, este, de forma contrária, impõe que as empresas para serem habilitadas devem comprovar a execução de edifício de 4 pavimentos com área construída de 1019m², que coincide exatamente com a mesma medida do objeto licitado, não havendo dúvida, portanto, que foi violada a súmula n. 24.

(...)

2.5 A exigência de que os atestados de comprovação da qualificação técnico-operacional venham certificados pelo CREA através da Certidão de Acervo Técnico - CAT (item 13.5.4²) é medida restritiva que não tem amparo legal e não se harmoniza com a jurisprudência desta Casa.

(...)

2.6 A visita técnica, de acordo com o item 10.1.1³ do edital, foi marcada para ser realizada entre 09h e 10h de 24-06-08, enquanto a entrega das propostas estava prevista para 02-07-08.

A jurisprudência deste Tribunal não tem tolerado a designação da visita para dia e horário certos, visto que ela deve ser realizada em todo o interstício entre a data da publicação e a da entrega da proposta. Nesse sentido, entre muitos outros, o decidido no processo TC-24697/026/05 (Pleno, 14-09-05, Relator E. Conselheiro FULVIO JULIÃO BIAZZI). ...”

² 13.5.4. A comprovação das aptidões exigidas no subitem 14.1.3, letras “b” e “d”, poderá ser demonstrada por meio de pelo menos 01 (um) atestado expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente certificado pelo CREA, através de CERTIDÃO DE ACERVO TÉCNICO – CAT, de obras e serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

³ 10.1.1. A visita deverá ser realizada no dia 24 de junho de 2008, no período das 9:00 horas às 10:00 horas.



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



1.2 Inconformada, a **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA ‘JÚLIO DE MESQUITA FILHO’** interpôs **recurso ordinário** (fls. 884/910) pleiteando a regularidade do procedimento administrativo.

Defendeu a compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado (fls. 885/889), juntando *planilhas de serviços, quantitativos, preços unitários e percentuais* (fls. 899/901); a observância da Súmula 24 deste Tribunal (fl. 890/892); pediu a relevação da exigência de atestados de comprovação de qualificação técnico-operacional e da visita técnica marcada para um único dia (fls. 892/898), porquanto não teriam interferido na ampla disputa registrada no certame, e, nesse sentido, aludiu ao decidido nos TCs 2246/002/07, 436/006/10 e 555/026/10.

1.3 A **Procuradoria da Fazenda do Estado** (fl. 917) opinou pelo conhecimento e provimento do recurso, por considerar que *“não houve prejuízos ao Erário”,* aliás *“ATJ-Econômica e Engenharia concluíram pela aprovação da matéria, sendo que a área técnica afirmou expressamente às fls. 822 que os preços por amostragem são compatíveis com os de mercado. Ademais, devemos observar que houve efetiva disputa de preços por 04 proponentes”.*

Relembrou, sobre a fixação de apenas um dia como prazo para realização de visita técnica, o decidido no TC-42460/026/07, opinando pela relevação da falha, alçando-a à recomendação.

Ponderou sobre a importância da obra *“sob o ponto de vista social”* e que a Secretaria de Ensino Superior manifestara-se favoravelmente à avença.

1.4 Ao ver da **Unidade de Economia da Assessoria Técnica** (fls. 918/920), não teria havido *“qualquer tipo de restrição à competitividade”,* e as alegações da universidade evidenciariam *“o objetivo da Administração na busca e obtenção da proposta mais vantajosa, garantindo também a idoneidade técnica e fiscal dos licitantes”.*



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



1.5 Já para a **Chefia da ATJ** (fls. 921/922), as razões recursais não comportariam acolhimento, pois as exigências editalícias teriam extrapolado o estabelecido em lei, restringindo a disputa do certame e, conseqüentemente, a possibilidade de obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

1.6 Mas, para a **SDG** (fls. 948/954), seria de se conhecer do recurso e dar-lhe provimento, forte em que as razões de apelo trouxeram elementos capazes de reverter a situação descrita na r. decisão recorrida, com destaque para as planilhas de fls. 899/901, *“trazendo o comparativo entre as fontes pesquisadas e os preços de seu orçamento, estes últimos compatíveis com os de mercado, conforme já havia assinalado a Unidade Técnica competente a fls. 822”*.

Observou que *“a formalização dos termos de retificação e de aditamento indicados a fls. 923/925 e 926/929 (pendentes de instrução), tão somente implicaram na prorrogação do prazo para conclusão das obras, bem como no acréscimo de novos serviços, alterando o valor contratual de R\$1.751.000,00 para R\$1.874.395,73, correspondente a 7,05%”*. E assinalou *“que a soma das medições de fls. 930/945 corresponde exatamente ao referido valor de R\$1.874.395,73, constante do último termo de aditamento (fls. 928)”*.

Posicionou-se pelo acolhimento, no caso concreto, das alegações sobre visita técnica em data única, bem assim das concernentes às exigências de capacidade técnico-operacional e aos atestados de comprovação da qualificação técnico-operacional acompanhados de certificado emitido pelo CREA através da Certidão de Acervo Técnico – CAT.

1.7 O presente processo integrou a pauta de trabalhos deste E. Plenário, em sessão de 05 de fevereiro último, e, após ter sido conhecido o recurso, a apreciação de mérito da matéria restou adiada, em virtude de pedido de vista formulado pelo nobre Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.



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



1.8 Já examinados por Sua Excelência, os autos retornam agora para sequência de seu julgamento.

É o relatório.



VOTO PROFERIDO NA SESSÃO DE 05/02/14

2. VOTO PRELIMINAR

Recurso em termos⁴, dele **conheço**.

3. VOTO DE MÉRITO

A questão fulcral conducente à decretação de irregularidade da matéria diz respeito a não comprovação dos preços contratados com os praticados no mercado. Conforme consignado no voto condutor da r. decisão recorrida, *“ainda que nos autos conste a indicação das diversas fontes de consulta utilizadas para a elaboração do orçamento básico⁵, **a defesa poderia ter eliminado a controvérsia simplesmente apresentando ao Órgão de Controle Externo os estudos elaborados pela Administração que comprovassem a metodologia empregada na formação dos preços médios estimados**”*.

Agora, contudo, em sede de recurso ordinário, a UNESP carrega aos autos as planilhas de fls. 899/901, estudos por ela então elaborados para, finalmente, comprovar a metodologia empregada na formação dos preços médios estimados. A Administração traz o comparativo entre as fontes pesquisadas e os preços de seu orçamento, aliás, compatíveis com os de mercado, consoante já havia, inclusive, indicado a Unidade Técnica especializada, às fls. 822.

Com a documentação juntada aos autos, restou formalmente em ordem o apontamento sobre comprovação dos preços contratados, observando-se que as obras foram concluídas, conforme atestam os termos de recebimento provisório e definitivo, às fls. 946/947.

⁴ Acórdão publicado no DOE de 09-02-11; recurso protocolado em 24-02-11.

⁵ As fontes de consulta indicadas às fls. 101 e 105 são as seguintes:
FDE – Fundo de Desenvolvimento da Educação; (sic)
CPOS – Companhia Paulista de Obras e Serviços;
Tabela de Composição de Preços e Orçamentos (TCPO) da Editora PINI;
Revista Construção e Mercado.



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



Contribuíram, ainda, para a decretação de irregularidade, requisitos de capacidade técnico-operacional e visita técnica em data única.

Acerca dessas questões impende assinalar que dezenove empresas retiraram cópia do edital (fls. 175/212) e também participaram da reunião de esclarecimentos administrativos e técnicos para formulação das propostas (fls. 907/909) e dezoito delas realizaram a visita técnica marcada para o dia 24-06-2008 (fls. 215/232). Quatro empresas interessadas apresentaram propostas e a que restou inabilitada desatendeu a índice de endividamento fixado no edital ($\leq 0,70$), pois apresentou índice de 0,98. Houve, portanto, um expressivo número de empresas realizando a visita técnica, e quatro ofertando proposta.

Referentemente à visita técnica, na companhia da PFE e SDG, entendo também, que, no caso concreto, a fixação de data única para visita técnica não contribuiu para afastar eventuais empresas interessadas na contratação, principalmente se se tomar em conta que 15 empresas fizeram-na, sendo mesmo de se aplicar o tratamento dispensado à questão no TC-2246/002/07:

“Em um primeiro momento, não vislumbro flagrante impropriedade na cláusula editalícia que não preveja expressamente a quantidade mínima de comprovação dos serviços realizados anteriormente, em relação ao objeto licitado.

Ainda que a intelecção da regra possa se tornar mais clara, favorecendo sua aplicação, não há defeito claro quando o edital apenas reproduz a generalidade da norma prevista no inciso II, do artigo 30 da Lei n.º 8666/93.

É bem verdade que a prova de capacidade técnico-profissional ficou restrita àquele pertencente ao quadro permanente da licitante, todavia as inabilitações ocorridas se deram por conta da falta de apresentação de termo de encerramento de balanço ou de declaração de inexistência de fato superveniente.

De sua vez, a visita técnica marcada para data única não tem sido admitida pela jurisprudência deste Tribunal, prevalecendo, por ora, a orientação de que sua realização deva ser franqueada durante todo período de elaboração das propostas.

A esse respeito, observo que 05 (cinco) empresas realizaram vistoria das condições do local da obra, não me



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



parecendo que, no caso concreto, a designação de data única tenha contribuído para afastar outras eventuais interessadas no contrato.

Nestas circunstâncias, quer me parecer que eventuais desconformidades do texto do edital, a par de já terem sido suprimidas nas novas minutas da Unesp, não provocaram concretamente efeitos deletérios ao certame.

A competitividade do certame restou alcançada pelo confronto de pelo menos 03 (três) propostas, proporcionando tomar os serviços pelo menor preço oferecido, equivalente a 87,97% da quantia inicialmente estimada.

Em conformidade com a jurisprudência dominante neste Tribunal, a existência de falhas no procedimento, que eventualmente não tragam prejuízos concretos à competição, tal como se apresenta a situação dos autos, não impede a emissão de juízo favorável aos atos praticados.

Os demais vícios apontados foram adequadamente justificados pela Administração, havendo demonstração de existência de recursos para despesa e cumprimento das prescrições da Lei de Responsabilidade Fiscal.”⁶

No entanto, a mesma sorte não alcança a imposição de capacidade técnico-operacional, no correspondente a 100% do objeto licitado, consoante o disposto no item 14.1.3, letra “b”⁷, c.c Anexo XVI⁸ do edital.

⁶ Rel. Substituto de Conselheiro Olavo Silva Júnior, sentença de 22-10-10, publicada no DOE de 26-10-10.

⁷ 14.1.3. Documentação relativa à **QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:**

(...)

b. comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, que contemplem no mínimo 50% da parcelas de maior relevância da obra, conforme discriminado no ANEXO XVI, por meio de pelo menos 01 (um) atestado expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da licitante, onde figure como **CONTRATADA**, devidamente certificado pelo **CREA**, através de **CERTIDÃO DE ACERVO TÉCNICO – CAT**, contendo ambos (atestado e CAT) as seguintes informações;

- objeto do contrato;
- nome do(s) profissional(is) responsável(is) pela(s) obra/serviços;
- quantificação principal;
- local;
- período de execução;

⁸ **RELAÇÃO DAS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA DA OBRA**

Parcelas de maior relevância da obra a serem executadas de maneira a fornecer aos licitantes um parâmetro mais objetivo quanto ao critério de aceitação do Atestado de execução de obra ou serviços que as mesmas deverão apresentar para serem habilitadas no quesito qualificação técnica, conforme determina o item 14.1.3. – letra “b”:

- ter executado edifício 04 (quatro) pavimentos (sendo térreo mais 03 (três) pavimentos – tipo), com área construída de 1019m²; (sic)

- (...)



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



Com efeito. Sobre a questão, irrepreensíveis as razões de decidir:

“Ainda que o dispositivo editalício tenha procurado reproduzir o texto do artigo 30, II, da Lei 8.666/93 e exigir o quantitativo mínimo de 50% da parcela de maior relevância descrita no Anexo XVI, este, de forma contrária, impõe que as empresas para serem habilitadas devem comprovar a execução de edifício de 4 pavimentos com área construída de 1019m², que coincide exatamente com a mesma medida do objeto licitado, não havendo dúvida, portanto, que foi violada a súmula n. 24”.

E, também, não convence a argumentação quanto à exigência de que os atestados de comprovação da qualificação técnico-operacional viessem certificados pelo CREA através da Certidão de Acervo Técnico - CAT (item 13.5.4⁹).

Trata-se, como reiterado por maioria deste Egrégio Tribunal Pleno em sessão de 13-11-13 (TC-2293/989/13), de *medida restritiva que não tem amparo legal e não se harmoniza com a jurisprudência desta Casa.*

Diante do exposto e do que consta dos autos, acolhendo as conclusões da Chefia da ATJ e, parcialmente, as manifestações da PFE, Assessoria Técnica e SDG, meu voto **nega provimento** ao recurso ordinário, mas afasta das razões de decidir as falhas concernentes à (i) *comprovação do preço contratado com o praticado no mercado* e (ii) *à visita técnica.*

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

⁹ 13.5.4. A comprovação das aptidões exigidas no subitem 14.1.3, letras “b” e “d”, poderá ser demonstrada por meio de pelo menos 01 (um) atestado expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente certificado pelo CREA, através de CERTIDÃO DE ACERVO TÉCNICO – CAT, de obras e serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.