



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



04-02-14

SEB

=====

116 TC-001247/007/08

Contratante: Fundação Hélio Augusto de Souza – FUNDHAS.

Contratada: Coopervale Comercial Ltda.

Autoridade Responsável pela Homologação: Hiromiti Yoshioka (Presidente).

Autoridades que firmaram os Instrumentos: Hiromiti Yoshioka (Presidente) e Rosane Ferreira Faria (Diretora Presidente Interina).

Objeto: Prestação de serviços de portaria/controle de acesso, com prevalência de crianças e adolescentes, na sede e unidades da FUNDHAS.

Em Julgamento: Licitação – Concorrência. Contrato celebrado em 29-09-06. Valor – R\$1.117.938,36. Termos de Aditamento celebrados em 07-11-06, 01-02-07, 02-05-07, 02-07-07, 03-08-07, 01-10-07, 16-10-07, 03-12-07, 11-12-07 e 31-03-08. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Renato Martins Costa, publicadas no D.O.E. de 31-03-09 e 03-05-11.

Advogado: Luiz Fernando Dias Ramalho.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se do **Contrato nº 207/06**, 29-09-06 (fls. 522/532)¹, celebrado entre a **FUNDAÇÃO HÉLIO AUGUSTO DE SOUZA – FUNDHAS**² e a **COOPERVALE COMERCIAL LTDA.**, tendo por objeto a prestação de serviços de portaria/controle de acesso, com prevalência de crianças e adolescentes, na sede e unidades da FUNDHAS, no valor total de R\$ 1.117.938,36, com vigência de 12 meses.

Em exame, ainda, os seguintes **Termos de Aditamento**:

¹ Extrato publicado em 02-10-06 (fl. 534).

² Pessoa jurídica de direito privado, criada na conformidade das disposições contidas na Lei Municipal nº 4.711, de 09-06-95 (São José dos Campos).



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



- **1º Aditamento**, de 07-11-06 (fls. 542/545), cuja finalidade é a inclusão de porteiros (14.111 horas) nas Unidades UPEM, CEPHAS, Jardim São José, Torrão de Ouro, Sede (Expo-FUNDHAS), Monsanto, Sede (Parque Industrial) e Sede da ASSEM, no valor de R\$ 119.520,17;
- **2º Aditamento**, de 01-02-07 (fls. 552/554), cuja finalidade é a inclusão de porteiros (1.468 horas) nas Unidades Agente Jovem, Jd. Nova Esperança e CAIC D. Pedro I, no valor de R\$ 12.433,96;
- **3º Aditamento**, de 02-05-07 (fls. 559/561), cuja finalidade é a inclusão de porteiros (4.650 horas) na Sede (Parque Industrial), no valor de R\$ 39.385,50;
- **4º Aditamento**, de 02-07-07 (fls. 569/571), cuja finalidade é a inclusão de porteiros (51 horas) nas Unidades Sede, CAIC D. Pedro I, Jd. Nova Esperança, D. Bosco e CEPHAS, no valor de R\$ 431,97;
- **5º Aditamento**, de 03-08-07 (fls. 578/580), cuja finalidade é o acréscimo de carga horária do serviço de porteiro (102,5 horas) na Unidade CAIC D. Pedro I, no valor de R\$ 868,18;
- **6º Aditamento**, de 01-10-07 (fls. 590/592), cuja finalidade é prorrogar o contrato por mais 12 meses, de 01-10-07 a 01-10-08, compreendendo 13.712 horas, no valor total de R\$ 1.393.687,68 (valor mensal: R\$ 116.140,64), bem como determinar que o reajuste do valor homem/hora, calculado através do INPC, dar-se-á na data divulgada pela FGV referente ao período de 01-10-06 a 30-09-07;
- **7º Aditamento**, de 16-10-07 (fls. 595/596), cuja finalidade é reajustar o valor acordado para R\$ 8,89 hora/homem (inflação de 4,92%, apurada no INPC), conforme cláusula 8.1 do contrato (fl. 530), perfazendo o montante de R\$ 69.108,48;
- **8º Aditamento**, de 03-12-07 (fls. 600/603), cuja finalidade é o acréscimo da carga horária para a Unidade Centro (2.200 horas), no valor de R\$ 19.558,00;
- **9º Aditamento**, de 11-12-07 (fls. 609/611), cuja finalidade é ajustar a carga horária para o período de recesso (supressão de 157 horas e acréscimo de 5 horas), reduzindo o valor de R\$ 1.355,72;
- **10º Aditamento**, de 31-03-08 (fls. 615/617), cuja finalidade é o acréscimo da carga horária na Unidade Profissionalizante do Centro (1.200 horas), no valor de R\$ 10.688,00.



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



1.2 O ajuste foi precedido da **Concorrência nº 2/551/2006**, cuja notícia de abertura foi publicada no DOE, em 13-06-06 (fl. 47), e em jornal de grande circulação, em 19-06-06 (fl. 48).

A sessão pública de recebimento dos envelopes “proposta” e “habilitação” e de abertura deste ocorreu em 14-07-06, constatando-se a participação de 4 (quatro) licitantes (fls. 384/385).

Em 08-08-06, a Comissão Permanente de Licitação decidiu pela inabilitação de 2 empresas (Cerpoll Sistema de Gerenciamento de Risco Ltda. e Milclean Comércio e Serviços Ltda.) e pela habilitação das demais (Coopervale Comercial Ltda. e Paineiras Limpeza e Serviços Gerais Ltda.), abrindo-se o prazo recursal (fl. 412), que transcorreu “*in albis*”.

Em 22-08-06, foram abertos os envelopes-proposta das empresas habilitadas (fl. 454) e, após diligência para que a empresa Coopervale esclarecesse discrepâncias nos cálculos resultantes das planilhas por ela apresentadas (fls. 463/470), as duas propostas foram classificadas, em 11-09-06 (fls. 471/473), na seguinte conformidade: 1ª) Coopervale, no valor de R\$ 8,47 hora/homem; 2ª) Paineiras, no valor de R\$ 9,72 hora/homem.

Foi interposto recurso pela empresa Paineiras, decidindo a autoridade competente por sua improcedência (fls. 483/512).

Em 28-09-06, a autoridade competente homologou o certame e adjudicou o objeto à Coopervale Comercial Ltda. (fls. 513/514).

1.3 As partes foram cientificadas da remessa do contrato a este Tribunal de Contas e notificadas para acompanhar todos os atos da tramitação processual, até julgamento final e sua publicação (fl. 620).

1.4 A **Fiscalização** opinou pela **irregularidade** da matéria, consignando que (fls. 637/647):

a) a Administração não demonstrou que o preço registrado no orçamento básico, de R\$ 7,90 hora/homem, está compatível com o de mercado ou com preços estabelecidos por órgão oficial competente;

b) embora tenha sido autorizada a contratação de 154.560 horas a um preço unitário de R\$ 7,90 hora/homem, totalizando o valor estimado de R\$ 1.221.024,00 (fl. 03), o edital previu somente 131.994 horas, com a manutenção do referido valor estimado (fl. 26/27);



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



c) além disso, conquanto o orçamento autorizado (fl. 03) tenha sido de 154.560 horas a um valor unitário de R\$ 7,90, foram contratadas 131.988 horas a um valor unitário de R\$ 8,47;

d) houve remessa extemporânea de documentos, em desacordo com as Instruções nº 02/2007 deste Tribunal;

e) não constam dos autos as autorizações para os 6º e 7º Aditamentos.

1.5 A **Assessoria Técnico-Jurídica** propôs notificação da Origem, destacando que o valor da contratação anterior, firmada em 2002 com a mesma empresa e para o mesmo objeto, foi de R\$ 309.027,48, considerando o preço unitário de R\$ 4,34 hora/homem (fls. 649/651).

1.6 Regularmente notificada (fl. 652), a **Administração** fez constar que (fls. 657/682):

a) quanto à discrepância entre a quantidade de horas requerida (154.560) e a contratada (135.540), trata-se de mero erro material, não tendo ocorrido prejuízo, já que o valor autorizado foi de R\$1.221.024,00 e o valor contratado foi de R\$ 1.117.938,36;

b) quanto à diferença entre o valor anteriormente pactuado (Contrato nº 80/02, de 26-06-02, firmado com a mesma empresa, no valor de R\$ 309.027,48) e o ora avençado (R\$ 1.117.938,36), o contrato anterior contemplava 9 unidades, enquanto o presente abarca 15 unidades;

c) o preço de referência foi calculado tomando-se por base o valor do contrato anterior, corrigido pela inflação do período. Ademais, no 15º aditivo daquela avença, o valor passou de R\$ 4,34 hora/homem para R\$ 7,45 hora/homem (a partir de 1º-02-06), em função do dissídio salarial da categoria, definido em Convenção Coletiva de Trabalho 2006/2007 – SINDICON (fls. 681/682);

d) a remessa extemporânea de documentos é falha sanável e a Fundação compromete-se a respeitar os prazos doravante.

1.7 Em nova oitiva, a **ATJ** propugnou pela **irregularidade** da matéria, posto que, *“em época de estabilidade econômica, tratando-se do mesmo objeto para o mesmo local, a diferença de valores entre ambas as contratações não se justifica, bem como não se justifica a licitação para um objeto e a contratação de outro”* (fls. 686/690).



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



1.8 A **Secretaria Diretoria-Geral**, por sua vez, propôs nova notificação da Origem, após avarar outras falhas, quais sejam (fls. 691/694):

a) os subitens 7.3.1, alíneas “k”, “l”, “m”, “p”, “p.1” e “q” e 7.4 do Edital³ podem ter restringido a participação de interessadas no certame, sublinhando que 20 empresas retiraram o Edital e só 4 participaram da Concorrência;

b) podem ter configurado ingerência ilegal da Origem nos serviços prestados pela Contratada as determinações constantes dos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 8º e 10º Aditamentos, acerca de períodos de trabalho dos novos profissionais a serem alocados, bem como as jornadas respectivas,

³ “7.3 – DO CONTEÚDO DO ENVELOPE DE Nº 01 – DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO
7.3.1 – Os documentos exigidos no Envelope de nº 1 são:
(...)
Documentação relativa à regularidade fiscal:
(...)
k) Certidão relativa à regularidade perante a Fazenda Estadual do domicílio ou sede da Licitante, abrangendo os tributos: ICM, ICMS, IPVA, ITBI, Causa Mortis, ITCMD e AIR;
l) Certidão relativa à regularidade perante a Fazenda Municipal do domicílio ou sede da Licitante, referente a tributos mobiliários e imobiliários;
m) Certidão de regularidade dos profissionais que assinam o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) da empresa, em conformidade com as normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho, junto aos seus Conselhos Regionais;
(...)
Documentação relativa à qualificação técnica
p) Atestado de Vistoria, expedido pela CONTRATANTE, APÓS A Licitante haver executado a mesma, comprovando que o sócio, proprietário ou representante credenciado vistoriou as Unidades onde serão prestados os serviços e tomou conhecimento de todas as informações e condições para o cumprimento das obrigações, objeto da presente licitação.
p.1. Haverá vistoria às Unidades nos dias 11 e 12/07/06, conforme cronograma a seguir:
• Dia 11/07/06, às 9h00 – Unidades da Região Sul (6 unidades)
(...)
• Dia 12/07/06, às 9h00 – Unidades das Regiões Leste e Norte (9 unidades)
7.3 – (...)
Documentação relativa à situação financeira:
q) Certidão negativa de Falência ou Concordata expedida pelo Distribuidor da Comarca da sede, emitida até 30 (trinta) dias antes da data prevista para a abertura dos Envelopes;
(...)
7.4 – Todas as certidões deverão conter prazo de validade superior ou até à data prevista para a abertura dos envelopes, bem como as que não conterem de forma expressa a sua validade, somente serão aceitas como válidas pela Comissão Permanente de Licitações, as que estiverem com data de emissão de no máximo, 30 (trinta) dias anteriores à data prevista para a abertura dos envelopes.”



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



estipulando-se, em alguns casos, até mesmo o horário de trabalho e a data (quando única) em que o porteiro deveria laborar;

d) inexistência de justificativa para a majoração do número de porteiros, mediante os aditamentos supracitados.

1.9 Novamente notificada (fl. 695), a **Administração** asseverou que (fls. 700/715):

a) o preço lançado na requisição (R\$ 7,90) tem o respaldo do art. 15, § 4º, da Lei nº 8.666/93 e foi maior do que o preço pago anteriormente à mesma empresa (R\$ 7,45) pelo fato de ter sido considerada a inflação do período (fevereiro a maio de 2006), mais o aumento dos salários dos empregados, na ordem de 5%, por convenção coletiva⁴;

b) no tocante à prova de regularidade fiscal, as exigências visaram aos interesses da Administração, destacando que a prestação de serviços de portaria envolve a segurança por veículos em caso de emergência, por isso a necessidade da certidão negativa estadual e do pagamento de ISS ao município, sendo, ademais, comuns tais requisitos em editais semelhantes de outros órgãos públicos;

c) a exigência de certidão de regularidade dos profissionais de saúde ocupacional visou a atender as normas vigentes quanto à legalidade do exercício da profissão, não sendo possível o atendimento por profissionais não habilitados;

d) acerca da data única de visita técnica, não houve qualquer questionamento por parte dos licitantes, demonstrando a ausência de prejuízo ao princípio da competitividade;

e) todos os aditamentos foram justificados por memorando da Divisão de Serviços Gerais, que, sentindo necessidade do aumento do número de homem/hora, procedeu às solicitações, aprovadas pelo Diretor Presidente;

f) a limitação da validade da certidão também não trouxe qualquer prejuízo para a Administração nem para os licitantes.

⁴ O preço unitário do contrato anterior (R\$ 7,45) foi somado ao valor da inflação do período (R\$ 0,05) e ao aumento do dissídio coletivo (R\$ 0,37), resultando no valor de R\$ 7,87. O preço unitário de R\$ 7,90, valor de referência da licitação em exame, decorreu, segundo a Fundação, de arredondado visando a aumentar o número de interessados.



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



1.10 Por fim, a **SDG** opinou pela **irregularidade** da matéria, em que pese relevar os pontos relativos aos subitens 7.3.1, alíneas “k” e “l”, e 7.4 do Edital, bem como à ausência de autorização para a celebração do 6º e do 7º Aditamentos (fls. 719/725).

2. VOTO

2.1 Da instrução dos autos infere-se que a licitação, o contrato e os aditamentos não merecem a aprovação desta Corte de Contas.

Isto porque não foi comprovada a compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado, nem com o valor autorizado, além do que várias exigências editalícias podem ter restringido a participação de mais interessados.

2.2 Das impugnações consignadas pelos órgãos técnicos, entendo ser passível de relevamento aquela atinente ao subitem 7.3.1, alíneas “k” e “l”, relativas à certidão de regularidade com a Fazenda Estadual, abrangendo ICM, ICMS, IPVA, ITBI, Causa Mortis, ITCMD e AIR, e à certidão de regularidade com a Fazenda Municipal, abrangendo tributos mobiliários e imobiliários, posto que a orientação desta Corte, que limita a exigência de tributos àqueles relacionados com o objeto licitado, se firmou posteriormente ao certame em tela, a partir da decisão proferida pelo E. Plenário, em sessão de 24-09-08, relator o E. CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA (TC-032300/026/08).

Também é passível de relevamento a exigência do subitem 7.4 do ato convocatório, já que considera a validade constante do próprio documento, e, em decorrência, a previsão contida no item 7.3.1, “q”, dela decorrente. Merece igual tratamento o ponto atinente à ausência de autorização para a celebração do 6º e do 7º Termos Aditivos, já que foram firmados pela própria autoridade competente.

2.3 No que tange ao envio extemporâneo da documentação, cabe **advertência** de que o descumprimento dos prazos previstos nas Instruções desta Corte poderá ensejar a aplicação de penalidade, independentemente do julgamento da avença, conforme Resolução nº 06/2012.



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



2.4 Por outro lado, não há espaço para qualquer condescendência em relação aos demais dispositivos editalícios impugnados.

O subitem 7.3.1, alínea “m”, desborda das limitações legais relativas à habilitação, consoante artigos 27 a 31 da Lei de Licitações, e a estipulação de data única para a realização de visita técnica em 6 unidades da Região Sul e nas 9 unidades das Regiões Leste e Norte, conforme subitens 7.3.1, “p” e “p.1”, revela-se desarrazoada, além de desbordar da lei e do entendimento consagrado por este E. Tribunal.

Em resumo, dado o potencial restritivo dos supraditos subitens do instrumento convocatório, entendo que tais dispositivos enquadram-se nas vedações previstas no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações e Contratos.

2.5 Outrossim, entendo como atentatória aos princípios da economicidade e da vantajosidade a aceitação do valor licitado e contratado, notadamente por ser bastante superior ao do contrato anterior, celebrado com a mesma empresa, e ao registrado como referência para a licitação em exame.

Deveras, a Origem não logrou êxito em justificar a ausência de orçamento, conforme art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, ou outra fonte hábil para demonstrar a compatibilidade entre o valor avençado e os praticados no mercado, consoante art. 43, inciso IV, do citado diploma legal. A propósito, crítica semelhante pode ser feita à prorrogação do ajuste, efetivada pelo 6º Aditamento, para a qual não consta dos autos qualquer pesquisa objetivando aferir a compatibilidade do preço ajustado com o mercado.

Ressalte-se, ainda, que o critério aventado pela Administração para o estabelecimento do valor de referência contraria o entendimento desta Casa, como se depreende do trecho abaixo, extraído de voto proferido pelo E. CONSELHEIRO FULVIO JULIÃO BIAZZI, na sessão de 03-02-2009, da C. Segunda Câmara (TC-001186/007/06):

“Não obstante o esforço da defesa em justificar que a estimativa baseou-se em prévia cotação, mediante requisições de compras efetuadas em ajustes anteriores, tal situação revela-se inadequada, em razão de não conter a fonte de pesquisa, não servindo, pois, para atestar



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



a razoabilidade do preço contratado, comprometendo a economicidade do contrato, contrariando as disposições do artigo 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.”

2.6 Finalmente, na boa companhia da SDG, entendo que os 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 8º e 10º Aditamentos evidenciam demasiada ingerência da Contratante em aspectos que deveriam concernir apenas à Contratada, como, por exemplo, o número de profissionais a serem alocados em cada um dos postos de trabalho e as jornadas a serem cumpridas por cada um.

No mais, considerando a irregularidade do torneio e do contrato, pelo princípio da acessoriedade, ficam os aditivos eivados dos vícios daqueles.

2.7 Pelo exposto, em conformidade com a instrução unânime dos autos, voto pela **irregularidade** da licitação, do ajuste e dos termos de aditamento, bem como pela ilegalidade dos respectivos atos ordenadores da despesa, com aplicação de multa de 300 UFESPs (trezentas Unidades Fiscais do Estado de São Paulo) ao então Presidente da Fundação, senhor Hiromiti Yoshioka, com fundamento no art. 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, por afronta aos dispositivos legais mencionados no corpo do voto, a ser recolhida no prazo de 30 (trinta) dias do trânsito em julgado da presente decisão.

Determino as providências previstas no artigo 2º, XV e XXVII, da Lei Complementar estadual nº 709/93, ciente este Tribunal, em 60 dias, das providências adotadas e o envio de cópia da presente decisão e respectivas notas taquigráficas ao DD. Ministério Público do Estado.

Sala das Sessões, 04 de fevereiro de 2014.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO