



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO DE 24/03/2015 - ITEM 76

TC-002174/003/08

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

Contratada: N. dos Santos Americana - ME.

Autoridades Responsáveis pela Abertura do Certame

Licitatório: Aurélio Cance Júnior (Diretor Técnico), Marcelo Figueiredo (Diretor Administrativo-Financeiro e de Relação com Investidores), Luiz Augusto Castrillon de Aquino (Diretor Presidente), Paulo Roberto Balzani (Gerente de Transporte) e Gustavo Schmutzler Morereira (Gerente de Compras e Licitações).

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

Autoridades que firmaram os Instrumentos: Luiz Augusto Castrillon de Aquino e Lauro Pércles Gonçalves (Diretores Presidentes) e Aurélio Cance Júnior (Diretor Técnico).

Objeto: Locação de 7 (sete) caminhões com equipamento esgotafossa e ano de fabricação não inferior a 2003, com quilometragem livre, para esgotamento e transporte de detritos de esgoto oriundos de fossas domésticas residenciais e unidade de equipamentos públicos de processos de tratamento de esgoto, no Município de Campinas, com motoristas devidamente habilitados e com ajudantes.

Em Julgamento: Licitação - Pregão. Contrato celebrado em 17-06-08. Valor - R\$1.634.846,00. Termos de Aditamento celebrados em 09-02-09 e 14-05-09. 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 Substituto de Conselheiro Auditor Antonio Carlos dos Santos, publicadas no D.O.E. de 16-09-08, 09-05-09, 30-09-09, 13-12-15 e 13-01-15

Advogados: Carlos Roberto Cavagioni Filho, Sérgio Luís Magri, Maria Paula Peduti de Araújo Balesteros da Silva, Wladimir Correia de Mello, Claudete Aparecida Piton de Moraes Salles e outros.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

RELATÓRIO

Trata-se de Contrato celebrado entre Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A - SANASA Campinas e a empresa N. dos Santos Americana - ME, com vistas à prestação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

serviços de locação de 7 (sete) caminhões com equipamento esgotafossa, ano de fabricação não inferior a 2003, com quilometragem livre, para esgotamento e transporte de detritos de esgoto oriundos de fossas domésticas residenciais e da Unidade de Equipamentos Públicos de Processos de Tratamento de Esgoto, no valor estimado de R\$ 1.634.846,00 (um milhão, seiscentos e trinta e quatro mil, oitocentos e quarenta e seis reais) e prazo de vigência de 12 (doze) meses.

Também em exame os termos de aditamento celebrados em 09/02/09 e 14/05/09. O Primeiro teve como finalidade o acréscimo da locação de 01 (um) veículo no objeto do contrato, pelo valor de R\$ 116.386,80 (7,12%), enquanto o segundo o reajustou em 4,5%, bem como prorrogou seu prazo por 12 (doze) meses.

Cabe mencionar que a avença foi precedida de licitação na modalidade pregão presencial, tendo o edital sido divulgado nos meios de comunicação exigidos¹.

Seis proponentes acorreram ao certame, sendo que 03 (três) participaram da fase de lances, restando desclassificadas as propostas das outras 03 (três) empresas, que ofertaram valores com preços acima de 10% da menor cotação

¹ DOE de 13/05/08 (fl. 54) e Jornal "Correio Popular" de 13/05/08 (fl. 55).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

obtida pela SANASA. Não houve interposição de recursos administrativos.

O setor fiscalizatório deste Tribunal concluiu pela irregularidade da matéria (fls. 256/261, 382/384 e 436/437).

Aventou possível desatualização da estimativa orçamentária, consubstanciada nos documentos de fls. 11/12, posto que fora realizada nos exercícios de 2006 e 2007, ao passo que a entrega dos envelopes estaria marcada para ocorrer em 28/05/08.

Ressaltou que referidos valores teriam sido obtidos indevidamente por intermédio da utilização do próprio banco de dados da SANASA, deixando a entidade de promover a devida pesquisa prévia de preços.

Questionou as exigências contidas no item 8.1.2, alíneas "B" e "C", do edital, que estipulariam a imposição de licença emitida pela CETESB e "Plano de Ação e Gerenciamento Emergencial", para fins de habilitação dos licitantes, em possível afronta à Súmula nº 14 deste Tribunal.

Apontou óbice quanto à previsão de que os licitantes apresentassem veículos com ano de fabricação não inferior ao exercício de 2003.

Fez menção à possível ausência de publicidade do certame em jornal de grande circulação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

De acordo com sua conclusão, por acessoriedade, também estariam contaminados os aditivos subsequentes.

Cabe mencionar que, em especial, no tocante ao termo de aditamento firmado em 09/02/09, apontou a Fiscalização o período de 06 meses para atribuição de acréscimo ao valor contratual, enquanto o prazo de vigência do referido aditivo seria de 4,23 meses (de 09/02/09 a 17/06/09), de modo que teria sido apurado prejuízo à municipalidade, no montante de R\$ 34.090,99.

Os interessados foram devidamente notificados², tendo a SANASA ofertado esclarecimentos³.

Alegou que realizara pesquisa de mercado, na qual obtivera preço médio de R\$ 3.112.772,44.

Quanto às licenças ambientais para transporte de resíduos, aduziu que as mesmas estariam previstas na NBR nº 13.221 da ABNT, assim como na Resolução CONAMA nº 05, de 05/08/93, por seu art. 8º⁴.

Explanou que, no Município de Campinas, haveria locais enquadrados na classificação NBR 10.004:2004 da ABNT, os quais não estariam sendo cobertos por rede de esgoto, utilizando,

² Fls. 267, 386, 439.

³ Fls. 271/285, 421/424, 442/447.

⁴ Art. 8º - O transporte dos resíduos sólidos, objeto desta Resolução, será feito em veículos apropriados, compatíveis com as características dos resíduos, atendendo às condicionantes de proteção ao meio ambiente e à saúde pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

portanto, indevidamente, fossas sépticas, com potencial de contaminação urbana.

Sustentou que as legislações federal e estadual estipulariam que a disposição de resíduos fosse feita de maneira adequada, mediante elaboração de projetos específicos de transporte e destinação final. Citou o Decreto nº 8.468/76, que regulamentaria a Lei Estadual nº 997/76.

Asseverou que, diante desse arcabouço normativo, a interpretação não seria outra, senão a de que o registro no órgão fiscalizador fosse condição essencial para o funcionamento da empresa.

Mencionou o disposto no § 3º, do art. 225 da Constituição Federal⁵, no sentido de que a responsabilidade por eventual dano ambiental teria natureza objetiva, ou seja, independeria de culpa do responsável, de modo que todas as medidas adotadas pela Administração estariam plenamente autorizadas.

Ressaltou que a Lei Federal nº 6.938/81 estabelecerá a obrigatoriedade de licenciamento para todas as empresas que, de alguma maneira, pudessem interferir na estrutura de meio ambiente.

⁵ § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Citou representação formulada no âmbito do Egrégio Tribunal de Contas da União⁶, reveladora de que, na prática, inexistiria regulamentação de planos de contingência para os casos de desastre ambiental. Assim, a prevenção seria a melhor atitude a ser tomada.

Assentou que os serviços previstos no presente contrato teriam sido adotados por imposição decorrente de Acordo Judicial, no âmbito da Ação de Execução de Obrigação de Fazer, registrada sob nº 1.737/2001, da Comarca de Americana, o que exigiria atenção redobrada na presente contratação.

Arrazoou que, se porventura a vencedora da licitação não possuísse a licença exigida, todo o certame estaria perdido.

Enfatizou que referido registro na CETESB constituiria condição de habilitação jurídica.

No que tange ao aditivo celebrado em 09/02/09, disse que seu valor teria considerado a estimativa de 6 (seis) meses, pelo fato de que tal previsão tomaria como base a data do pedido de aditamento, formulado em 10/12/08, o qual antecederia a celebração do termo impugnado.

⁶ Acórdão nº 1199/2003.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Afiçou que, na situação fática, a Administração somente teria efetuado o pagamento pelos serviços efetivamente prestados.

Para comprovar tal assertiva, promoveu a juntada de extrato da contratação, o qual demonstraria que, em 23/06/09, havia saldo contratual para horas normais no valor de R\$ 94.382,88 e, para as horas extraordinárias, no valor de R\$ 240.276,78, quantias que vieram a ser devidamente canceladas em 24/06/09.

Instadas a se manifestar, Assessoria Técnica e sua Chefia opinaram pela irregularidade da matéria (fls. 454/459).

Sob seu ponto de vista, a exigência de licenciamento perante a CETESB estaria em dissonância com a Súmula nº 14 deste Tribunal.

Entenderam, ainda, que o certame também estaria maculado pela ausência de publicidade em jornal de grande circulação.

SDG, por seu turno, considerou que o licenciamento perante a CETESB não destoaria do estatuído na referida súmula, visto que tal previsão não constituiria requisito de capacitação técnica das licitantes, mas sim destinado à comprovação de habilitação jurídica, nos termos da Lei Estadual nº 997/76, art. 5º, "caput" e §1º, bem como do Decreto Estadual nº 8468/76, por seu



art. 4º. Nesse contexto, explicou que, se estivesse desprovida de tal documento, a empresa nem mesmo estaria autorizada a funcionar.

No tocante à exigência de “plano de ação e gerenciamento emergencial 24 horas”, acentuou que referido documento não necessitaria de registro, licença ou comprovação, motivo pelo qual em momento algum seria contrário às disposições contidas na súmula em comento.

Considerou, entretanto, que não fora devidamente esclarecida a questão da ausência de pesquisa de preços devidamente atualizada, visto que o documento demonstrado pela SANASA estaria calcado em banco de preços da própria entidade pública.

Criticou, ainda, a ausência de planilha de custos unitários que permitisse a devida formulação de propostas.

Assim, opinou no sentido da irregularidade da licitação, do contrato e dos termos aditivos (fls. 460/463).

Diante de tais apontamentos, os responsáveis foram novamente notificados, consoante despacho de fl. 464, tendo a SANASA oferecido a defesa de fls. 473/478.

Alegou que seu orçamento fora estimado mediante ampla consulta ao mercado, não sendo atrelado unicamente aos registros internos da SANASA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Aduziu, ademais, que seu banco de preços se utilizaria de outros parâmetros, como as tabelas PINI, SINAPI e FGV, assim como pesquisa perante outros fornecedores, dados de outras empresas de saneamento e atas de registro de preços.

Asseverou que não haveria obrigatoriedade legal de juntada dos documentos que corporificariam referidas pesquisas ou que comprovassem a fonte de dados utilizada para elaboração de tal estimativa.

Afiançou que teria analisado a viabilidade do valor indicado pela Administração, tomando como base o confronto com os preços anteriormente obtidos pela SANASA, atualizados pelo índice IPCA.

Arrazoou que não seria pertinente a composição de custos unitários, posto que a contratação se restringiria à locação de caminhões, não se tratando de obras e serviços.

Assessoria Técnica, sua Chefia e SDG não acolheram as justificativas apresentadas e pronunciaram-se pela irregularidade da matéria (fls. 484/487 e 489/490).

SDG acentuou que a pesquisa de preços teria sido realizada no ano de 2006 e em fevereiro/2007, com defasagem em relação à época da abertura do certame, em maio/2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Os interessados foram mais uma vez notificados, nos termos do despacho de fls. 491/492, tendo a SANASA ofertado a defesa de fls. 495/500.

Avaliou que, embora seu preço unitário referencial estivesse estimado em R\$ 111,83, os valores de suas 03 (três) efetivas contratações da época seriam de R\$ 61,18, R\$ 51,33 e R\$ 49,45, compatíveis com a quantia registrada no presente certame, de R\$ 60,04 por hora de veículo locado.

É o relatório.

DA



VOTO

Das questões suscitadas na instrução, não vejo óbice quanto à ausência de divulgação da planilha de custos unitários, visto se tratar de certame instaurado na modalidade pregão.

Registro que, nos casos da adoção de referida modalidade licitatória, a jurisprudência desta Corte, considerando o disposto no art. 3º, III⁷, da Lei Federal nº 10.520/2003, admite, excepcionalmente, que o correspondente detalhamento de custos esteja contido apenas na documentação relativa à fase interna do procedimento.

Como exemplo, o excerto do voto proferido em decisão plenária, sob relatoria do eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, em sessão de 11/09/13, no âmbito do TC-1711/989/13, *in verbis*:

Com efeito, sem maiores delongas, esta Corte consolidou entendimento, a partir do julgamento do processo TC-000876/989/12-0 (Sessão Plenária de 29/08/2012, de Relatoria do Eminente

⁷ "Art. 3º - A fase preparatória do pregão observará o seguinte: (...) III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;" (g.n.).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Conselheiro Antonio Roque Citadini), que, para a modalidade Pregão, a divulgação do valor estimado da contratação se faz obrigatória, sendo dispensável de divulgação apenas o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

Do mesmo modo, afasto a objeção concernente à previsão de que os licitantes comprovassem situação de regularidade junto à CETESB.

Nesse caso, ressalto que não se trata de requisito de qualificação técnica, mas sim de documento autorizador do próprio funcionamento da empresa, essencial à sua existência e relativo à habilitação jurídica, por isso exigível nos termos do art. 28, V, da Lei de Licitações⁸.

De igual maneira, a cláusula 8.1.2, alínea "C", do edital⁹, que previu a apresentação de plano de ação e gerenciamento

⁸ Art. 28 A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

(...)

V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

⁹ C-Plano de ação e gerenciamento emergencial 24 horas, responsabilizando-se integralmente e de forma única por prejuízos causados a terceiros ou ao meio ambiente durante o transporte de resíduos até o seu destino final, qual seja, estação de tratamento de esgoto da SANASA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

emergencial. Como bem asseverou SDG, a elaboração do mencionado documento não dependeu de qualquer registro.

Portanto, considerando esses aspectos, não vislumbro que tenha ocorrido inobservância à Súmula nº 14 deste Tribunal¹⁰.

Com referência à previsão de que a empresa contratada disponibilizasse veículos com data de fabricação não inferior a 2003, considero adequada a estipulação de referida exigência, visto que a realização do certame veio a se realizar no exercício de 2008.

A esse respeito, relembro o posicionamento que externei, por ocasião do julgamento da matéria contida nos autos dos TC's 1283/989/13 e 1284/989/13¹¹, sob relatoria do eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho.

Naquela oportunidade, admiti que o administrador promovesse a fixação de idade mínima dos veículos, desde que, para tanto, se utilizasse de parâmetros sensatos e razoáveis, como ocorreu no presente caso.

¹⁰ SÚMULA Nº 14 - Exigências de comprovação de propriedade, apresentação de laudos e licenças de qualquer espécie só são devidas pelo vencedor da licitação; dos proponentes poder-se-á requisitar tão somente declaração de disponibilidade ou de que a empresa reúne condições de apresentá-los no momento oportuno.

¹¹ Tribunal Pleno – Sessão de 14/08/13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

No tocante à publicidade do edital em jornal de grande circulação, observo que o certame foi veiculado no periódico “Correio Popular”, com tiragem diária de 47.000 exemplares¹², sendo que a jurisprudência deste Tribunal apregoa, para tanto, o quantitativo de 20.000 exemplares, a exemplo do decisório proferido no TC 1345/989/12-3¹³. Dessa maneira, também restou atendido o dispositivo legal aplicável ao caso.

Contudo, não obstante a defesa ter obtido êxito em afastar as ocorrências até aqui mencionadas, observo que não houve suficiente comprovação da adequação da quantia ajustada em relação aos preços correntes no mercado, o que acaba por contaminar a matéria em exame.

Com efeito, propícia a intervenção de SDG, quando salientou que a utilização de orçamento pesquisado há mais de 06 (seis) meses da data da abertura do certame vem sendo condenada por substancial jurisprudência deste Tribunal, já que a verificação da economicidade das propostas fica prejudicada.

Verifico, nesse sentido, os decisórios proferidos no âmbito dos TC's 16322/026/03, 1650/009/06, 11776/026/05,

¹²

<http://portfoliodeveiculos.meioemensagem.com.br/portfolio/veiculos/CORREIO+POPULAR/14380/home;jsessionid=BE9738ABE909906707366273EA9F0E1D>.

¹³ Tribunal Pleno Sessão: 06/02/13 – Relator: e. Conselheiro Robson Marinho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

29493/026/06, 22098/026/05, 18168/026/05 e 40664/026/08, dentre outros.

De fato, na época da abertura da disputa, a última pesquisa de preços realizada pela Administração datava de 27/02/07, enquanto a entrega dos envelopes estava marcada para ocorrer somente em 28/05/08.

Ainda a esse respeito, em que pese a Origem ter alegado que os valores contidos em seu banco de preços derivariam de vasta pesquisa realizada perante diversos fornecedores, em momento algum logrou demonstrar a eficiência de referido procedimento.

Digo isso porque a estimativa apresentada nos documentos de fls. 11/13, 287/288 e 479/480 restou composta por valores defasados, combinados com quantias indicadas em contratações anteriores da própria Administração, o que não se admite.

Aliás, cumpre asseverar que a sistemática adotada pela SANASA vem sendo reprovada por esta Corte, a exemplo da decisão plenária proferida nos autos do TC-406/003/11, sob relatoria do eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, em sessão de 19/11/14, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Embora a Recorrente alegue a realização de pesquisas prévias de preços, cuja deficiência restou muito demonstrada pela e. Relatora de primeiro grau, e a utilização do banco de preços da SANASA, cuja composição teria se utilizado de rica base de dados, não conseguiu demonstrar perante esta Corte a efetiva compatibilidade dos valores praticados com os correntes no mercado, condição que, sem dúvida, impede o julgamento favorável da matéria.

Não se questiona a riqueza de informações que possua o referido banco de dados, o que se exige é que a Companhia demonstre a sua efetividade, hipótese até o momento não concretizada.

Destarte, o certo é que a ausência de prévia comprovação de pesquisa de preços impediu a perfeita demonstração de que a remuneração atribuída estivera condizente à realidade do mercado, providência absolutamente indispensável em contratos informados pelas regras do direito público (art. 15, § 6º, art. 24, VII, VIII, X, XX, XXIII, art. 43, IV e art. 48, II, todos da Lei n.º 8666/93).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Por último, frente aos desacertos detectados na matéria principal, restam contaminados os termos que sobrevieram, como preceitua o princípio da acessoriedade.

Diante do exposto, **VOTO no sentido da irregularidade do Pregão nº 42/2008 e do Contrato nº 2008/4477, firmado em 17/06/2008, bem como dos termos aditivos assinados em 09-02-09 e 14-05-09, acionando-se, por conseguinte, o disposto nos incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.**

Consigno que a invocação dos ditames do inciso XXVII, retro mencionado, importa que o atual Gestor informe a esta Egrégia Corte, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências administrativas adotadas em função das imperfeições anotadas, comunicando, em especial, a eventual abertura de sindicância para apurar responsabilidades.

Com fundamento no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, aplico aos responsáveis à época Luiz Augusto Castrillon de Aquino (Diretor Presidente) e Aurélio Cance Júnior (Diretor Técnico), multa individual no valor correspondente a 200 (duzentas) UFESPs, a ser recolhida ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Contas do Estado, nas agências do Banco do Brasil, na forma da Lei 11.077, de 20 de março de 2002.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Decorrido o prazo recursal e ausente a prova junto a este Tribunal do recolhimento efetuado, no prazo constante da notificação prevista no artigo 86 da Lei Complementar nº 709/93, o Cartório fica autorizado a adotar as providências necessárias ao encaminhamento do débito para inscrição na dívida ativa, visando posterior cobrança judicial.

Registro que deixo de aplicar penalidades aos responsáveis pelos aditamentos contratuais, vez que à época da assinatura de referidos atos ainda não havia condenação do certame e posterior ajuste.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro