



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 28/07/2015 – ITEM 77

**TC-001107/005/11**

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Presidente Prudente.

**Contratada:** Logic Engenharia e Construção Ltda.

**Autoridade Responsável pela Homologação e que firmou**

**o Instrumento:** Milton Carlos de Mello (Prefeito).

**Objeto:** Registro de preços para prestação de serviços de manutenção, adequação, reforma e adaptação em próprios municipais e em prédios próprios, locados e conveniados.

**Em Julgamento:** Licitação – Pregão Presencial. Contrato celebrado em 19-07-11. Valor – R\$18.138.257,48. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pela Substituta de Conselheiro Auditora Sílvia Monteiro, publicada no D.O.E. de 19-01-12.

**Advogados:** Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Daniela Gabriel Fasson, Graziela Nóbrega da Silva, Caio Cesar Benício Rizek, Amadis de Oliveira Sá, Cássio Telles Ferreira Netto, Rosely de Jesus Lemos, José Américo Lombardi e outros.

**Fiscalizada por:** UR-5 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-5 - DSF-II.

### RELATÓRIO

Trata-se do exame do contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Presidente Prudente e a empresa Logic Engenharia e Construção Ltda., tendo por objeto o registro de preços para prestação de serviços de manutenção, adequação, reforma e adaptação em próprios públicos municipais e em prédios próprios, locados e conveniados.

A avença foi precedida de certame, realizado na modalidade de pregão presencial, cujo edital foi publicado na



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

imprensa oficial<sup>1</sup>. Quatro licitantes acorreram à disputa. Não houve interposição de recursos administrativos.

Referido instrumento foi celebrado em 19 de julho de 2011, para vigor pelo período de 12 (doze) meses.

A Fiscalização da Unidade Regional de Presidente Prudente, em seu exame às fls. 1697/1706, concluiu pela irregularidade da matéria.

Questionou a ausência de publicidade do certame em jornal de grande circulação.

Verberou a exigência de assinatura, com firma reconhecida, nos atestados a serem apresentados para fins de comprovação da capacidade técnica dos licitantes.

Criticou a previsão de demonstração de regularidade tributária perante o Município de Presidente Prudente.

Entendeu que a tabela FDE, utilizada como parâmetro de balizamento dos preços, não constituiria fonte adequada para formação do orçamento estimativo que antecedeu a disputa.

Sob sua ótica, a situação estaria agravada pelo fato de que os preços seriam ofertados pelos licitantes mediante

---

<sup>1</sup> D.O.E de 18/06/11.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

indicação de percentual que incidiria sobre referida tabela, em dissonância com o art. 40, X, da Lei de Licitações<sup>2</sup>.

Contestou a adoção da modalidade licitatória pregão e do sistema de registro de preços, visto que a caracterização do objeto não se limitaria à execução de "pequenos reparos".

Censurou a falta de clareza nas disposições editalícias, posto não indicarem o local de realização dos serviços.

Por derradeiro, sob seu ponto de vista, ainda seria indevida a cláusula que previu a prorrogação do contrato de registro de preço, em detrimento ao art. 15, §3º, III, da Lei Federal nº 8.666/93<sup>3</sup>.

Os interessados foram notificados mediante despacho de fl. 1708, tendo a contratada apresentado as razões de fls. 1735/1787 e o Município ofertado a defesa de fls. 1822/1835.

Aduziu a contratada que caberia o registro de preços no presente caso, visto que seria imprevisível a demanda pela manutenção de próprios municipais, cuja realização dependeria dos

---

<sup>2</sup> X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48.

<sup>3</sup> § 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:  
(...)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

respectivos danos sofridos. Citou precedentes contidos nos TC's 27112/026/06, 10905/026/09 e 299/001/09. Sustentou que a contratação se subsumiria ao disposto no art. 2º do Decreto Federal nº 3.931/2001<sup>4</sup>.

Argumentou que tal imprevisibilidade também impediria a estipulação prévia do local das atividades pretendidas pela Prefeitura.

Defendeu a utilização da tabela FDE como base para a indicação de percentual de desconto nas propostas.

Nessa vertente, alegou que a existência de inúmeros itens, com potencial de serem contratados pela Administração, tornaria inadequada a apreciação individual do preço ofertado em cada serviço, situação que obrigaria o Administrador a

---

III - validade do registro não superior a um ano.

<sup>4</sup> Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes;

II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e

IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

realizar uma multiplicidade de licitações contínuas e seguidas. Mencionou julgado proferido no âmbito do TC 506/007/07.

No tocante à utilização da tabela supracitada como parâmetro de preço, aduziu que fora alcançado o objetivo proposto pela legislação, qual seja, a contratação menos onerosa para o Município.

No que concerne à prorrogação do contrato de registro de preços, arrazouou que estaria prevista no art. 4º, §2º, do Decreto Federal nº 3.931/01<sup>5</sup>.

Em relação à ausência de publicidade em veículo de grande circulação, sustentou que a publicação no Diário Oficial supriria a lacuna em comento, eis que 5 (cinco) interessadas teriam participado do certame. Citou decisórios proferidos nos TC's 2592/003/99, 1668/003/96, 1143/007/06, 609/004/05, 2742/005/07, 30588/026/04 e 5174/026/05.

Com referência à demonstração de regularidade fiscal junto ao Município de Presidente Prudente,

---

<sup>5</sup> Art. 4º O prazo de validade da Ata de Registro de Preço não poderá ser superior a um ano, computadas neste as eventuais prorrogações.

(...)

§ 2º É admitida a prorrogação da vigência da Ata, nos termos do art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666, de 1993, quando a proposta continuar se mostrando mais vantajosa, satisfeitos os demais requisitos desta norma.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

asseverou que estaria restrita a declaração nesse sentido, não sendo necessária a apresentação de comprovantes.

No que pertine à exigência de reconhecimento de firma nos atestados a serem ofertados para fins de demonstração de capacitação operacional, afirmou que referido procedimento teria sido referendado no Acórdão nº 616/2010, do Tribunal de Contas da União. Considerou que os documentos emitidos pelas entidades de direito privado não seriam dotados de presunção de veracidade.

O Município, por sua vez, alegou que não seria exigível a publicidade em jornal de grande circulação, de certames de modalidade pregão.

Aduziu que não houve inabilitação de licitantes por conta das exigências de reconhecimento de firma nos atestados destinados à qualificação técnica, assim como de comprovação de regularidade tributária junto à Prefeitura de Presidente Prudente.

Sustentou que as prorrogações da ata de registro de preços estariam acolhidas pelo Decreto Federal nº 3.931/2001. Citou precedente desta Corte contido no TC-34994/026/08.

Asseverou que o registro de preços destinado à reforma, adaptação, conservação e manutenção de próprios



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

municipais recebera beneplácito deste Tribunal nos autos dos TC's 19533/026/09, 299/001/09 e 10905/026/09.

Afirmou que os valores estimados teriam suporte em revistas especializadas, bem como que o critério de julgamento baseado no desconto sobre tabela fora eleito pelo fato de que, apesar de conhecidos os locais dos serviços e projetados os correspondentes valores, se desconhecia de antemão os trabalhos que seriam efetivamente realizados, sendo exigido do proponente que indicasse os valores unitários dos itens que, potencialmente, viessem a ser realizados, de molde a evitar que a Administração contratasse itens que não suprissem as efetivas necessidades do Município.

No que concerne à contratação conjunta de serviços a serem realizados em diversos locais, alegou que a elaboração de uma planilha para cada logradouro avolumaria desnecessariamente os autos do processo licitatório, tornando mais complexa a elaboração de propostas.

Instados a se manifestar, os órgãos instrutivos deste Tribunal, por unanimidade, pronunciaram-se pela irregularidade da matéria.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Entendeu a unidade especializada de ATJ que os serviços a serem realizados tratam de obras e não de serviços comuns de engenharia, visto que o seu advento exigiria a concepção de projetos básicos específicos, não disponibilizados no presente certame.

Assim, restaria inviabilizada tanto a adoção da modalidade licitatória pregão, como do sistema de registro de preços.

Já a Unidade Jurídica de ATJ combateu a deficiência na publicidade do certame, a exigência de reconhecimento de firma nos atestados a serem apresentados pelos licitantes, a apresentação de declaração de inexistência de débitos tributários perante o Município de Presidente Prudente, bem como a previsão de prorrogação da ata de registro de preços.

Por seu turno, Chefia de ATJ asseverou que a dimensão do objeto acabaria deixando que a Administração realizasse, sem licitação, um leque de diversas obras a serem futuramente designadas, tanto de natureza simples como de maior complexidade, tendo em vista que nem mesmo seria indicado o valor que a Prefeitura despenderia individualmente com tais projetos.

SDG, por sua vez, questionou a ausência de indicação dos locais em que os serviços deveriam ser realizados, a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

insuficiente publicidade do certame, bem como a exigência de reconhecimento de firma em documentos habilitatórios.

Lembrou os decisórios proferidos por esta Casa no âmbito dos TC's 10905/026/09 e 299/001/09, nos quais a adoção da modalidade licitatória pregão e do sistema de registro de preços seria inviabilizada pelo critério de julgamento consistente no maior desconto sobre tabela.

Os responsáveis foram novamente notificados<sup>6</sup>, tendo a empresa contratada apresentado memoriais<sup>7</sup>, nos quais reiterou as alegações de fls. 1735/1787.

Novos memoriais foram protocolizados às fls. 2000/2019, desta feita pela Prefeitura Municipal de Presidente Prudente.

Alegou que, na efetiva execução contratual, não foram realizados serviços complexos, mas sim teria a municipalidade se utilizado do registro de preços apenas para contratar itens de pequena monta, precisamente serviços de reparos e substituição de objetos, que se traduziriam em atividades de manutenção e conservação.

---

<sup>6</sup> fls. 1394/1395 do TC-001421/011/07

<sup>7</sup> fls. 1939/1984



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

No tocante à eventual variação dos preços, mediante adoção do critério de julgamento “maior desconto sobre tabela”, aduziu que não haveria prejuízo aos cofres públicos, visto que os valores lastreados no banco de dados da FDE refletiriam adequadamente os parâmetros de mercado à época da contratação.

Em relação à publicidade em jornal de grande circulação, asseverou que o veículo de comunicação utilizado pela Prefeitura promoveria a devida publicidade ao certame, eis que atingiria a tiragem média diária de 10.600 exemplares.

Quanto à imposição de reconhecimento de firma nos atestados apresentados pelos licitantes, avaliou que a simplicidade da concretização de tal formalidade pelos interessados não implicaria qualquer dificuldade no atendimento de referida exigência.

Com referência à declaração de inexistência de débitos tributários junto ao Município de Presidente Prudente, arrazoou que a correspondente previsão editalícia decorreria de recomendação exarada pelo douto Ministério Público Estadual, nos autos do Inquérito Civil nº 14.0720.005920/2014-2.

É o relatório.

DA



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### VOTO

De início, no tocante à previsão editalícia de prorrogação do prazo do contrato de registro de preços, tendo em vista que já transcorreu o período de vigência do referido instrumento, sem que houvesse notícia de sua dilação, considero relevável a falha em comento, com emissão de recomendações.

Do mesmo modo, reconheço a pertinência da adoção da Tabela FDE como balizadora dos preços a serem praticados no procedimento licitatório, a exemplo dos decisórios proferidos nos autos dos TC's 118/013/12<sup>8</sup>, 1586/009/09<sup>9</sup> e 38707/026/10<sup>10</sup>.

Não obstante tais aspectos possam ser relevados, vejo que a instrução dos autos revela uma série de falhas que acabam por impedir o beneplácito deste Tribunal.

A começar pela adoção da modalidade licitatória pregão e do sistema de registro de preços, visto que, mesmo notificados para tanto, os interessados não demonstraram que as obras a serem realizadas estariam previamente concebidas pelo mercado.

---

<sup>8</sup> Segunda Câmara; sessão de 18/03/2014; Relator: Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.

<sup>9</sup> Segunda Câmara; sessão de 11/02/2014; Relator: Conselheiro Robson Marinho.

<sup>10</sup> Segunda Câmara; sessão de 25/09/2012; Relator: Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Muito pelo contrário, como bem revelou a unidade especializada de ATJ, a presente contratação, registre-se, acabou por incluir a descrição de serviços que, realizados conjuntamente, pressuporiam a elaboração de futuro projeto a fim de que fossem concretizados.

Observo que situações análogas têm recebido juízo de irregularidade nesta Corte, a exemplo do decisório que reprovou contratação da mesma empresa, proferido pelo E. Plenário em Sessão de 24/09/14<sup>11</sup>, *in verbis*:

*Todavia, é inegável, como observou o acórdão impugnado, que, a partir dos materiais previstos na ata de registro de preços, o futuro contratado poderia executar serviços de engenharia mais complexos, que “jamais poderiam ser considerados comuns”, “tais como os [serviços] de infraestrutura, como escavações e fundações profundas; os de superestrutura, com utilização de madeira maciça, aço e concreto; os de construção de quadra de esportes; e outros de natureza*

---



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

*complementar envolvendo projetos executivos de arquitetura, de estrutura, de hidráulica, de incêndio, etc.". (TC-2189/009/07).*

Na mesma seara, com referência ao tipo licitatório eleito, verifico que os decisórios deste Tribunal admitem o critério de julgamento "maior desconto sobre tabela de preços".

Saliento, contudo, que referido procedimento deve limitar-se à fase de avaliação das propostas, passando a ser reprovado nas situações em que a Administração, ao invés de promover o registro dos preços obtidos, acaba por registrar o correspondente percentual sobre a tabela indicada, como ocorreu no presente caso.

A esse respeito, peço vênias para transcrever excerto do julgado proferido sob minha relatoria em sessão plenária de 02/04/14, nos autos dos TC's 952/989/14-3, 954/989/14-1, 955/989/14-0, 960/989/14-3, 963/989/14-0, 966/989/14-7, 968/989/14-5 e 970/989/14-1:

*Porém, em outro aspecto, aquele relativo ao critério de julgamento definido a partir do oferecimento de maior desconto ou menor*

---

<sup>11</sup> Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

*acréscimo, aplicado sobre a coluna Preço Médio do penúltimo Boletim Diário do CEAGESP – Entrepasto Terminal de São Paulo, bem definiu esta Corte, nos autos dos eTC's- 000350.989.13-3 e 000354.989.13-4 que: "deve a Administração registrar preços por itens e não percentuais de descontos sobre quaisquer tabelas que sejam", admitindo, entretanto, como correta a adoção de critério de julgamento que contemple propostas de maior desconto ou acréscimo sobre tabelas de preços previamente definidas no edital.*

Além de tais objeções, verifico que a contratação foi maculada pela incidência de outras falhas de cunho restritivo, as quais vieram acentuar o juízo de irregularidade em questão, posto que apenas 04 (quatro) licitantes compareceram ao certame.

Nessa esteira, em que pese a adoção da modalidade licitatória "pregão", não vejo como relevar a falta de divulgação do edital em jornal diário de grande circulação no Estado,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

até porque a publicação da convocação no D.O.E. constitui apenas mais uma das publicidades requeridas pela legislação vigente<sup>12</sup>.

A esse respeito, a jurisprudência deste Tribunal, para efeito de interpretação do art. 4º, I, da Lei nº 10520/2002, considera de grande vulto o valor estimado da licitação que enseje a adoção da modalidade "concorrência", a exemplo do decidido no TC 3018/003/08<sup>13</sup>.

Prosseguindo na parte dedicada à qualificação das licitantes, sob o enfoque, porém, da técnica, observo que não há

---

<sup>12</sup> **Lei 10.520/02**

Art. 4º (...):

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;

**Lei 8.666/93**

(...)

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

(...)

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

<sup>13</sup> Segunda Câmara - Sessão de 27-08-2013, sob a relatoria do e. Conselheiro Robson Marinho.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

amparo legal algum para a exigência de que os atestados venham acompanhados da firma reconhecida da pessoa que os forneceu.

Por derradeiro, vejo que a exigência de declaração de regularidade tributária perante o município de Presidente Prudente, contida na cláusula 10.3.4 do edital<sup>14</sup>, não se coaduna com o disposto no art. 29, III, da Lei de Licitações.

Diante do exposto, **VOTO no sentido da irregularidade do Pregão nº 172/2011, bem como do contrato de registro de preços firmado em 19/07/11, acionando-se, por conseguinte, o disposto no inciso XV, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.**

**RENATO MARTINS COSTA**  
Conselheiro

---

<sup>14</sup> 10.3.4. Declarações, sob as penas da lei, de inexistência de débitos tributários mobiliários, relativa ao município de Presidente Prudente, caso a licitante tenha sede em outro município.