



**MÉRITO**

**TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 21/10/2020 – SECÇÃO MUNICIPAL**

**EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL**

- Processos:** TC-020559.989.20-7 e TC-020659.989.20-6.
- Representantes:** - Fernando Augusto da Silva Ferreira, Elizeu Onofre da Silva e Dennis da Silva Guerra, Vereadores da Câmara Municipal de Caraguatatuba; e  
- Luis Gustavo de Arruda Camargo.
- Representada:** Prefeitura Municipal de Caraguatatuba.
- Responsável:** José Pereira Aguilar Júnior (Prefeito).
- Advogados:** Danilo Augusto Reis Barbosa Miranda e Silva (OAB/SP n.º 251.549), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP n.º 109.013), Marcia Paiva de Medeiros Pinto (OAB/SP n.º 125.455), Graziela Nobrega da Silva (OAB/SP n.º 247.092) e Rodrigo Pozzi Borba da Silva (OAB/SP n.º 262.845).
- Assunto:** Representações formuladas contra o edital da Tomada de Preços n.º 10/2020 (Processo n.º 13.179/2020), que objetiva a escolha da proposta de menor preço global para, na forma de execução indireta e no regime de empreitada por preços unitários, a contratação de empresa para execução de obras de infraestrutura urbana em diversas vias de interesse turístico – Bairro Portal Fazendinha e Capricórnio.

**Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do Ministério Público de Contas,**



Em exame as Representações formuladas pelos Vereadores da Câmara Municipal de Caraguatatuba Fernando Augusto da Silva Ferreira, Elizeu Onofre da Silva e Dennis da Silva Guerra, e por Luis Gustavo de Arruda Camargo, contra o edital da Tomada de Preços n.º 10/2020 (Processo n.º 13.179/2020), da Prefeitura de Caraguatatuba, que objetiva a escolha da proposta de menor preço global para, na forma de execução indireta e no regime de empreitada por preços unitários, a contratação de empresa para execução de obras de infraestrutura urbana em diversas vias de interesse turístico – Bairro Portal Fazendinha e Capricórnio.

Em resumo, os representantes criticam os seguintes aspectos do ato convocatório:

**- Vereadores Fernando Augusto da Silva Ferreira, Elizeu Onofre da Silva e Dennis da Silva Guerra**

- a) Falta de explicitação analítica da composição do BDI em 15%, previsto na Planilha de Preços Unitários (Anexo I), denotando inexistência de orçamento detalhado em planilhas, aviltando o artigo 6º, IX, “f”, da Lei de Licitações, segundo posição doutrinária e precedente jurisprudencial que colacionam;
- b) A cláusula 5.3 da Minuta Contratual (Anexo XIII) não observa a alínea “a” do inciso XIV do artigo 40 da Lei nº 8.666/93, por estabelecer prazo de pagamento de 35 (trinta e cinco) dias; e
- c) Violação do §1º do artigo 167 da Constituição Federal e do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ante a falta de previsão orçamentária para o exercício de 2021, uma vez que a obra tem estimativa de término em março do referido ano (subitens 4.5.1 e 24.1) sendo certo que a obra não está prevista no Plano Plurianual.

**- Luis Gustavo de Arruda Camargo**

- a) Indisponibilidade do detalhamento da composição do BDI (subitem 2.2.1 e Anexo I – Planilha Estimativa de Quantitativos e Preços);



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



- b) Inobservância da Súmula n.º 50 desta Corte, ante a ausência de condições de para participação de empresas em recuperação extrajudicial (subitens 4.4.1.3 e 6.1.3.6);
- c) Exigência de Balanço Patrimonial assinado por contador (subitem 6.1.3.2); e
- d) Violação à Súmula n.º 30 deste Tribunal pela exigência de demonstração de aptidão técnica profissional e operacional em parcela específica de maior relevância (subitem 6.1.4): *“Fornecimento e Assentamento de blocos de concreto fck=35mpa, e=8cm, raquete retangular, sextavado e 16 faces (incluso coxim de areia)”*.

Os reclamantes concluem seus petítórios requerendo a adoção de medida que suspenda o andamento do certame, com posterior determinação de correção do edital nos pontos questionados.

Examinando os questionamentos aduzidos pelos representantes observei que, ao menos em tese, existem potenciais violações à norma da regência, segundo a jurisprudência desta Corte.

Por esses motivos, com fundamento no artigo 221 e seguintes de nosso Regimento Interno, assinei à Prefeitura de Caraguatatuba o prazo de 48 (quarenta) e oito horas para que trouxesse aos autos cópia completa do edital impugnado, bem como justificativas quanto a todos os pontos de impropriedade suscitados nas iniciais.

Considerando que esta Corte poderá decidir pela alteração do instrumento, determinei-lhe a suspensão da licitação impugnada até ulterior decisão.

A Prefeitura, em resposta, apresenta esclarecimentos e exemplar do edital.

No que concerne à composição do BDI na planilha de preços unitários, cataloga todos os documentos que constaram do edital, em atendimento ao artigo 6º, inciso IX, e artigo 7º, todos da Lei Federal n.º 8.666/93.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Afirma que a Secretaria Municipal de Obras Públicas informou que o BDI foi definido segundo critérios estabelecidos pelo Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos – DADETUR quando da celebração do Convênio n.º 041/2014, que objetivou a transferência de recursos do Fundo de Melhoria das Estâncias ao Município para infraestrutura urbana em diversas vias de interesse turístico. Esclareceu que, em 2020, pactuou-se aditivo com a finalidade de adequação do projeto e prorrogação de prazo, com modificação das cláusulas pertinentes, de forma a contemplar a execução de obras nas vias dos Bairros Portal Fazendinha e Capricórnio, objeto da tomada de preços.

Aduz, ainda consoante as informações da referida Secretaria local, à época da assinatura do convênio, o DADETUR não exigia detalhamento dos itens formadores do BDI, havendo apenas definição de limite percentual máximo, tendo sido o Município compelido, no momento da subscrição do termo aditivo, a declarar que manteria tal formatação.

Sustenta, a partir de tais esclarecimentos, que, além de não poder ser atribuída à Municipalidade a responsabilidade pela ausência de detalhamento, há informações suficientes, acerca da caracterização das obras, para a formulação de propostas. De todo modo, caso seja diverso o entendimento deste Tribunal, compromete-se a modificar o instrumento.

Sobre o prazo para pagamento, assinala que o subitem 18.1 do edital e a cláusula 5.3 da minuta contratual indicam período de 30 (trinta) dias a partir da data de aprovação da medição, atendendo ao artigo 40, inciso XIV, da Lei Federal n.º 8.666/93.

Compreende que a confusão feita pelos representantes decorre do intervalo de 05 (cinco) dias, fixado no edital, para aprovação da medição das obras executadas, providência que está de acordo com o disposto no artigo 73, inciso I, da Lei de Licitações.

Defende que as obras almejadas enquadram-se na categoria de infraestrutura urbana, com previsão no Anexo III – Demonstrativo de Programas e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Ações por Órgão e Unidade da Lei Municipal n.º 2.346/2017 (Plano Plurianual Municipal 2018/2021), em atendimento ao artigo 167, § 1º, da Constituição Federal.

Além disso, nega a ocorrência de ofensa ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, porquanto o dispositivo admite a assunção de despesas nos dois últimos quadrimestre do mandato para pagamento de parcelas no exercício seguinte caso o gestor deixe disponibilidade de caixa suficiente para saldá-las.

Nesse sentido, acrescenta que os recursos se encontram disponíveis e reservados no exercício de 2020 e há previsão orçamentária para atendimento do futuro contrato no exercício de 2021.

Dando seguimento, salienta que o ato de chamamento admite a apresentação de documentação relativa à qualificação econômico-financeira de licitantes em recuperação judicial e extrajudicial, inexistindo afronta à Súmula n.º 50.

Argumenta que, embora o subitem 4.4.1.3 não tenha mencionado expressamente a possibilidade de participação de interessadas em recuperação extrajudicial, tal viabilidade decorre da leitura conjunta de referida previsão e do subitem 6.1.3.6, assim como do entendimento consagrado neste Tribunal. No entanto, caso seja necessário, anuncia que retificará o instrumento.

Com fundamento no disposto no artigo 31, inciso I, da Lei Federal n.º 8.666/93, no artigo 177, § 4º, da Lei Federal n.º 6.404/76 e, em especial no Decreto Lei n.º 9.245/1946, que considera contabilistas legalmente habilitados “os profissionais autorizados a exercer a profissão após a regular conclusão do curso de Bacharelado em Ciências Contábeis, reconhecido pelo Ministério da Educação, aprovação em Exame de Suficiência e registro no Conselho Regional de Contabilidade a que estiverem sujeitos”, articula que é improcedente a impugnação acerca da exigência de assinatura por contador no balanço patrimonial e nas demais demonstrações contábeis.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Com relação à crítica à parcela de maior relevância eleita para fins de qualificação técnica, operacional e profissional, registra que a solicitação está amparada no artigo 30, §§ 1º, 2º e 10, da Lei Federal n.º 8.666/93.

Explica que exigiu prova de capacidade técnico-profissional, na forma da Súmula n.º 23 deste Tribunal, por meio da comprovação de que as licitantes possuem em seu quadro permanente colaborador detentor de acervo técnico, emitido pelo órgão competente, que demonstre a execução de serviços equivalentes ou semelhantes aos licitados.

Da mesma forma, prossegue, demandou prova de aptidão operacional, mediante a apresentação de atestados que evidenciem habilidade para desempenho de atividades pertinentes ou compatíveis com o objeto, nos moldes da Súmula n.º 24 desta Casa.

Nessa linha de raciocínio, argumenta que, dentro da discricionariedade conferida pela lei, delimitou, em ambas as espécies de qualificação, como fragmento de maior relevância técnica e valor significativo o fornecimento e assentamento de blocos de concreto  $f_{ck}=35\text{mpa}$ ,  $e=8\text{cm}$ , raquete retangular, sextavado e 16 faces (incluso coxim de areia).

Pondera que a escolha possui respaldo técnico, na medida em que:

[...] segundo a Secretaria Municipal de Obras Públicas, a comprovação do fornecimento e assentamento daquele tipo de bloco de concreto é necessário por ser ele “o mais recomendado e adequado para a execução da obra em questão, por não termos como controlar o tipo de tráfego de veículos no local”, além de ser mais resistente e durável e estar em conformidade com as especificações contidas no Boletim Referencial de Custos – Tabela de Serviços com Desoneração da Companhia Paulista de Obras e Serviços (CPOS) [...].

Deste modo, entende ser insubsistente a alegação de falta de justificativa ou de excesso de especificação, inexistindo restrição à competitividade.

Ao final, requer o reconhecimento da regularidade do certame.

**Assessoria Técnica**, examinando os aspectos de engenharia, considera procedente a representação proposta pelos vereadores Fernando



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Augusto da Silva Ferreira, Elizeu Onofre da Silva e Dennis da Silva Guerra e parcialmente procedente aquela subscrita por Luis Gustavo de Arruda Camargo. Sob o viés jurídico, o especialista reputa infundadas as críticas formuladas pelos representantes da Câmara, enquanto que as presentes na outra representação são avaliadas como dignas de guarida parcial.

**Chefia de ATJ** reforça e endossa as posições, divergindo unicamente em relação à abordagem da reclamação sobre participação de empresas em recuperação extrajudicial, ponto este em que, diversamente da opinião externada pelo preopinante sob o viés jurídico, propõe o acolhimento da queixa. Ao final, conclui, em companhia do **Ministério Público de Contas**, pela procedência parcial de ambas as representações.

É o relatório.

GC.CCM-14



**TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 21/10/2020 – SECÇÃO MUNICIPAL**

**EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL**

- Processos:** TC-020559.989.20-7 e TC-020659.989.20-6.
- Representantes:** - Fernando Augusto da Silva Ferreira, Elizeu Onofre da Silva e Dennis da Silva Guerra, Vereadores da Câmara Municipal de Caraguatatuba; e
- Luis Gustavo de Arruda Camargo.
- Representada:** Prefeitura Municipal de Caraguatatuba.
- Responsável:** José Pereira Aguilár Júnior (Prefeito).
- Advogados:** Danilo Augusto Reis Barbosa Miranda e Silva (OAB/SP n.º 251.549), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP n.º 109.013), Marcia Paiva de Medeiros Pinto (OAB/SP n.º 125.455), Graziela Nobrega da Silva (OAB/SP n.º 247.092) e Rodrigo Pozzi Borba da Silva (OAB/SP n.º 262.845).
- Assunto:** Representações formuladas contra o edital da Tomada de Preços n.º 10/2020 (Processo n.º 13.179/2020), que objetiva a escolha da proposta de menor preço global para, na forma de execução indireta e no regime de empreitada por preços unitários, a contratação de empresa para execução de obras de infraestrutura urbana em diversas vias de interesse turístico – Bairro Portal Fazendinha e Capricórnio.

**EMENTA: EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL. ORÇAMENTO. EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO EXTRAJUDICIAL. ASSINATURA DE BALANÇO PATRIMONIAL. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. PROCEDÊNCIA DE PARCELA DAS IMPUGNAÇÕES.**

1. A falta de demonstração da composição do BDI no orçamento da obra representa violação à obrigação de detalhamento de todos os custos unitários a que aludem o artigo 6º, inciso IX, alínea “f”, e o artigo 7º, § 2º,





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/93.

2. Constatada a necessidade de esclarecimento da viabilidade de participação, no certame, de empresas que se encontrem em recuperação extrajudicial, com plano aprovado e em vigor.

3. A previsão de que o balanço patrimonial e demais demonstrações contábeis, apresentados para fins de qualificação econômico-financeira, devem ser subscritos necessariamente por contador não se coaduna com a legislação de regência, em especial com o disposto no § 2º do artigo 12 do Decreto-Lei nº 9.295/46, após as alterações promovidas pela Lei Federal n.º 12.249/10.

4. A representada não logrou afastar a restritividade atribuída à parcela de serviço eleita para fins de comprovação da qualificação técnica, nas vertentes profissional e operacional, cuja descrição encerra especificidades ou caracterizações que frustram a orientação da Súmula n.º 30 deste Tribunal, a merecer providências de adequação.

**Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do Ministério Público de Contas,**

Inicialmente, solicito referendo deste Plenário para as medidas preliminares adotadas no sentido de requisição de documentos e justificativas e determinação de suspensão do procedimento, propondo o recebimento dos feitos como Exames Prévios de Edital.

No mérito, verifica-se que o ato convocatório carece de correções. Pertinente iniciar a apreciação, no entanto, pelas censuras despidas de fundamento.

Por primeiro, a previsão de inexistência de direito à atualização monetária caso o adimplemento da Administração ocorra em até em até 30 (trinta) dias a contar da validação da medição, inscrita no subitem 5.3 da minuta contratual<sup>1</sup> e repetida no subitem 18.2.3, não revela desatendimento ao disposto

---

<sup>1</sup> 5.2 - As medições serão mensais e consecutivas e observarão o cronograma físico-financeiro;

5.2.1 – A aprovação da medição será efetivada pela CONTRATANTE no prazo de até 05 (cinco) dias;

5.2.2 – Durante o período de aferição, caso venha a ocorrer necessidade de providências complementares por parte da CONTRATADA, a contagem do prazo mencionado no subitem anterior ficará interrompida, reiniciando-se a sua contagem a partir da data em que forem cumpridas as providências;

5.2.3 – Os serviços terão o acompanhamento direto da Secretaria Municipal de Obras Públicas, fiscalizada e acompanhada por Servidor Público a ser designado através de Portaria, indicado na forma do artigo 67 da Lei 8.666/93.

**5.3 – Durante todo o prazo referido no subitem "5.2.1", ou seja, de 05 (cinco) dias para aprovação da medição mensal a partir da data de sua apresentação, mais os 30 (trinta) dias de prazo de pagamento, totalizando 35 (trinta e cinco) dias da data de apresentação da medição mensal, a CONTRATADA não fará jus a percepção de atualização financeira;**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



no artigo 40, inciso XIV, alínea “a”, da Lei de Licitações<sup>2</sup>, conforme ponderações, que merecem endosso, da Assessoria Técnico-Jurídica:

Como é cediço, o direito à percepção dos valores só se aperfeiçoa com a aprovação da medição, a partir do qual se dá o adimplemento da obrigação, termo inicial para contagem do prazo para o pagamento, como destacado pelo julgado apresentado pelos próprios representantes:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. NÃO CARACTERIZAÇÃO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. TERMO INICIAL DE CORREÇÃO MONETÁRIA. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 40, INC. XIV, E 55, INC. III, DA LEI N. 8.666/93. CLÁUSULA NÃO-ESCRITA. SÚMULA N. 43 DESTA CORTE SUPERIOR. JUROS DE MORA. ILÍCITO CONTRATUAL. DATA DA CITAÇÃO.

.....

5. Por outro lado, o art. 55, inc. III, daquele mesmo diploma normativo determina que a correção monetária correrá "entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento", o que reforça que a data-base deve ser a do adimplemento da obrigação (que ocorre com a medição) e não a data de apresentação de faturas".

(REsp 1079522/SC, 2ª Turma, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe: 17/12/2008, v.u.)

Referida compreensão é corroborada pelas considerações expostas no parecer ministerial, as quais destacam que: (i) a liquidação do objeto é, segundo as disposições pertinentes da Lei Federal n.º 4.320/64, providência antecedente e necessária à efetivação do pagamento; e o edital definiu prazo célere e razoável para a aprovação da medição (05 dias)<sup>3</sup>. Por essas razões, não há motivos para determinar modificação do instrumento em razão da crítica formulada a esse respeito.

<sup>2</sup> a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

<sup>3</sup> Assim se manifestou o *Parquet* de Contas:

“Por fim, quanto ao prazo para pagamento dos serviços (item 18.2.3), em reforço às considerações da douda ATJ-Jurídica acresce o MPC que a efetivação do pagamento deve ser realizada apenas após a liquidação do objeto, assim como estabelecem os preceitos normativos dos artigos 62 e 63, § 2º, inc. III, da Lei Federal 4.320/19643, bem como entendimento desta Corte de Contas:

‘Em face das flagrantes impropriedades detectadas, aliadas à inexistência de qualquer atestado idôneo de recebimento dos serviços, conclui-se também que restou prejudicada a liquidação das despesas que é o estágio indispensável ao pagamento. Patente, assim, a irregularidade da atitude do gestor público que contrariou todo o processo regular para liquidação e pagamento da despesa e não seguiu o rito estabelecido nos artigos 62 e 63, § 2º, inciso III, todos da Lei Federal nº 4.320/1964’ (TCE/SP, TC-0055/989/16, Aud. Cons. Subs. Valdenir Antonio Polizeli, j. 22.09.2016 – g.n.).

Ademais, diante da ausência de previsão de prazo legal para a medição dos serviços, o edital assegurou à contratada o curto e razoável prazo de 5 dias para aferição da medição.”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Dando seguimento, nos limites de cognição da presente sede, mostram-se insubsistentes as alegações de afronta ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>4</sup> e ao § 1º do artigo 167 da Constituição Federal<sup>5</sup>.

Com relação ao dispositivo infraconstitucional, observa-se que o instrumento indica dotações orçamentárias do exercício de 2020 suficientes para fazer frente à totalidade do valor estimado do futuro contrato<sup>6</sup>, razão pela qual inexistente demonstração de que se está diante de contração de despesa, nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem a pertinente disponibilidade. A matéria, evidentemente, é passível de confirmação nas vias fiscalizatórias ordinárias, inclusive para se certificar da anunciada adoção, pelo atual gestor municipal, de “[...] providências para assegurar a previsão na Lei Orçamentária do ano seguinte e para deixar suficiente disponibilidade de caixa para honrar as parcelas cujos pagamentos devam ocorrer no exercício de 2021”.

Já no que diz respeito à cláusula da Magna Carta, ao menos na estreita vista franqueada por essa via procedimental, soa idônea para evidenciar a previsão do objeto no Plano Plurianual 2018/2021 da Prefeitura Municipal de Caraguatatuba a declaração de que as obras licitadas enquadram-se na categoria de infraestrutura urbana, a qual resta contemplada no Anexo III – Demonstrativo de Programas e Ações por Órgão e Unidade da referida norma orçamentária local, juntado aos documentos defensórios.

Demais pontos criticados ensejam aprimoramento do edital.

<sup>4</sup> Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

<sup>5</sup> § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

<sup>6</sup> 24.1 - O valor estimado do contrato para execução dos serviços, objeto desta licitação é R\$ 1.164.598,77 (um milhão cento sessenta quatro mil quinhentos noventa oito reais e setenta sete centavos) sendo o valor de R\$ 944.297,78 (novecentos quarenta quatro mil duzentos noventa sete reais e setenta oito centavos) oriunda do Convênio Estadual celebrado com a Secretaria de Turismo DADETUR, e o restante de R\$ 220.300,99 (duzentos vinte mil trezentos reais e noventa nove centavos), por conta do Município, conforme planilha Estimativa de Quantitativos e Preços, por conta das seguintes dotações orçamentárias:

SECRETARIA	DOTAÇÃO	2020
OBRAS	159-06.01.15.451.0149.2.274.449051.01.1100000	220.300,99
CONVÊNIO ESTADUAL	160-06.01.15.451.0149.2.274.449051.02.1100000	944.297,78
	TOTAL	1.164.598,77



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



A falta de demonstração da composição do BDI no orçamento da obra representa violação à obrigação de detalhamento de todos os custos unitários a que aludem o artigo 6º, inciso IX, alínea “f”, e o artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/93<sup>7</sup>.

Importa salientar, aliás, que a explicitação de tal componente dos custos propicia aos interessados referência importante para a formulação de suas ofertas, consoante restou anotado, no exame de edital da mesma Municipalidade, no julgamento dos processos n.ºs TC-10193.989.20-9 e TC-010274.989.20-1, em Sessão Plenária de 13/05/2020, em voto sob relatoria do eminente Conselheiro Renato Martins Costa:

Também foram tênues os esclarecimentos trazidos sobre a questão do BDI, motivo pelo qual se demanda da Administração explicitar, de forma analítica desde o processo licitatório, a composição desse elemento orçamentário, proporcionando às licitantes, em última análise, parâmetro de comparação na formação de seus preços.

Em caminho semelhante, no que concerne à falta de modelo de proposta com campos apropriados para a demonstração do BDI por parte das licitantes, a reclamação também merece acolhimento, consoante as razões externadas pela Assessoria especializada:

Quanto a apresentação da composição do BDI por parte das licitantes, temos a considerar que, as obras aqui tratadas serão contratadas pelo regime de empreitada por preços unitários, ou seja, em condições que, pela sua natureza, o preço final do contrato é incerto, pois é baseado em estimativa de quantitativos que podem variar durante a execução da obra e que exige que as partes

---

<sup>7</sup> Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

[...]

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



renegociem preços unitários quando ocorrerem, se houver, alterações relevantes dos quantitativos contratados. Sendo assim, o conhecimento prévio da composição do BDI neste caso se faz essencial para a transparência e o controle dos atos, pois, neste caso, a divulgação do BDI adotado pelas licitantes vai além das estratégias de mercado adotadas na participação do certame, já que passa a integrar o valor unitário que será contratado e que poderá ser renegociado, e portanto sua composição deve ser conhecida previamente.

Em relação ao único ponto sobre o qual pairou controvérsia entre os órgãos opinativos, assiste razão à Chefia de ATJ e ao Ministério Público de Contas, na medida em que a redação dos subitens 4.4.1.3<sup>8</sup> 3 e 6.1.3.6<sup>9</sup> não deixa clara a viabilidade de participação, no certame, de empresas que se encontrem em recuperação extrajudicial, com plano aprovado e em vigor, o que contraria a jurisprudência deste Tribunal, ilustrada pela decisão proferida nos processos n.ºs TC-007485.989.19-8, TC-007531.989.19-2 e TC-007660.989.19-5, em Sessão Plenária de 17/04/2019, sob relatoria do eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, cujo fragmento de interesse importa transcrever:

2.3 Embora a Administração sustente que será permitida a participação de empresas em recuperação extrajudicial, desde que haja o plano de recuperação devidamente homologado e em pleno vigor, tal informação não se encontra explicitada no instrumento convocatório, podendo gerar dúvidas como a suscitada pelo Representante.

Deste modo, o edital deve ser aprimorado para que possibilite, explicitamente e de maneira clara, a participação de empresas que se encontrem naquela situação.

Impende salientar, a bem da verdade, que, segundo as próprias razões defensórias, sequer há interesse em conferir às empresas nessas condições tratamento jurídico diverso do dispensado na licitação às interessadas que se encontram em recuperação judicial<sup>10</sup>, mas essa intenção, que converge

<sup>8</sup> 4.4.1.3 – Estejam sob falência decretada, concordata, dissolução, liquidação ou que estejam em recuperação judicial, exceto se apresentarem o Plano de Recuperação já homologado pelo juízo competente e em pleno vigor sem prejuízo do atendimento a todos os requisitos de habilitação econômico-financeira estabelecidos neste edital, nos termos da Súmula 50 do TCE/SP.

<sup>9</sup> 6.1.3.6 – Certidão Negativa de Pedido de Falência, Concordata, Recuperação Judicial e Extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica; Caso a licitante apresente Certidão Positiva de Recuperação Judicial, deverá demonstrar o Plano de Recuperação, já homologado pelo Juízo competente e em pleno vigor, apto a comprovar a sua viabilidade econômico-financeira, inclusive, pelo atendimento de todos os requisitos de habilitação econômico-financeiras estabelecidos neste Edital;

<sup>10</sup> Confira-se o trecho referido da manifestação de defesa: “Neste sentido, embora o item 4.4.1.3 não tenha mencionado expressamente a possibilidade de participação na licitação de empresas em recuperação extrajudicial, essa circunstância decorre da sua leitura conjunta com o item 6.13.6 do instrumento convocatório, bem como do entendimento consagrado por esse E. Tribunal de que deve-se aplicar àquelas empresas o mesmo tratamento jurídico concedido às empresas sob recuperação judicial (conforme decidido no TC 009625.989.19-9, Rel. Conselheiro Renato Martins Costa e nos TC’S



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



com a orientação deste Tribunal sobre a matéria, precisa ser veiculada de maneira clara no instrumento.

No que concerne à previsão de que o balanço patrimonial e demais demonstrações contábeis, apresentados para fins de qualificação econômico-financeira, devem ser subscritos necessariamente por contador<sup>11</sup>, verifica-se que tal disposição não se coaduna com a legislação de regência, em especial com o disposto no § 2º do artigo 12 do Decreto-Lei nº 9.295/46, após as alterações promovidas pela Lei Federal n.º 12.249/10<sup>12</sup>, conforme exposto por ocasião do julgamento dos processos n.ºs TC-008865.989.17-2, TC-008883.989.17-0, TC-008896.989.17-5 e TC-008928.989.17-7<sup>13</sup>:

2.6 Considero procedente o questionamento quanto à exigência de balanço patrimonial contábil assinado por contador, uma vez que o inciso I do artigo 31 da Lei nº 8.666/93 tece as seguintes exigências:

“I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;” (Grifei)

Quanto ao tema, a Lei federal nº 6.404/76, no §4º do artigo 177 prescreve o seguinte:

“§ 4º As demonstrações financeiras serão assinadas pelos administradores e por contabilistas legalmente habilitados.”

Por sua vez, na Lei federal nº 10.406/02, o assunto é abordado no §2º do artigo 1.184, da seguinte forma:

“§ 2º Serão lançados no Diário o balanço patrimonial e o de resultado econômico, devendo ambos ser assinados por técnico em Ciências Contábeis legalmente habilitado e pelo empresário ou sociedade empresária.”

---

015688.989.20-1; TC-015789.989.20-1; TC-015985.989.20-1 e TC-016103.989.20- 8, Rel. Conselheiro-Substituto Alexandre Manir Figueiredo Sarquis).

Assim sendo, requer a rejeição da impugnação.

Caso esse E. TCESP entenda necessário, a Origem se compromete a retificar a cláusula 4.4.1.3 para tornar mais transparente que será permitida a participação na licitação de empresas que estejam em recuperação judicial e extrajudicial, observando os parâmetros previstos na súmula precitada”.

<sup>11</sup> 6.1.3.2 – O Balanço Patrimonial e as Demonstrações Contábeis, bem como o Balanço de Abertura (para o caso de empresas recém-constituídas), deverão estar devidamente registrados na Junta Comercial ou Cartório de Registro competente da sede ou domicílio da licitante, assinados por Contador registrado no Conselho Regional de Contabilidade, acompanhados de cópias autenticadas dos Termos de Abertura e encerramento do Livro Diário do qual foram extraídos (cf. artigo 5º, §2º, do Decreto Lei 486/69);

<sup>12</sup> Art. 12. Os profissionais a que se refere este Decreto-Lei somente poderão exercer a profissão após a regular conclusão do curso de Bacharelado em Ciências Contábeis, reconhecido pelo Ministério da Educação, aprovação em Exame de Suficiência e registro no Conselho Regional de Contabilidade a que estiverem sujeitos. ([Redação dada pela Lei nº 12.249, de 2010](#))

[...]

§ 2º Os técnicos em contabilidade já registrados em Conselho Regional de Contabilidade e os que venham a fazê-lo até 1º de junho de 2015 têm assegurado o seu direito ao exercício da profissão. ([Redação dada pela Lei nº 12.249, de 2010](#))

<sup>13</sup> Sessão Plenária de 26/07/2017, sob relatoria do eminente Conselheiro Dimas Ramalho (realces do original).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Dessa forma, o balanço patrimonial deve ser assinado por contabilista legalmente habilitado, sendo representado tanto por contador, como por técnico em contabilidade, neste caso, registrado no Conselho Regional de Contabilidade até 1º de junho de 2015, nos termos do artigo 76 da Lei federal nº 12.249/10, que alterou o Decreto-Lei nº 9.295/46.

No mesmo caminho, as decisões proferidas nos processos n.ºs TC-020504.989.20-3 e TC-020700.989.20-5, sob relatoria do eminente Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, em Sessão Plenária de 30/09/2020, assim como no processo n.º TC-026225.989.19-3, em Sessão Plenária de 12/02/2020, sob relatoria do eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.

Por fim, a representada não logrou afastar a restritividade atribuída à parcela de serviço eleita para fins de comprovação da qualificação técnica, nas vertentes profissional e operacional, consistente no “*Fornecimento e Assentamento de blocos de concreto fck=35mpa, e=8cm, raquete retangular, sextavado e 16 faces (incluso coxim de areia)*”.

Cuida-se de descrição que encerra especificidades ou caracterizações que frustram a orientação da Súmula n.º 30 deste Tribunal, a merecer providências de adequação, conforme bem exposto pela Assessoria especializada:

Especificamente, quanto a parcela de relevância eleita para comprovação de qualificação técnica, tanto profissional, quanto operacional: fornecimento e assentamento de blocos de concreto fck=35mpa, e=8cm, raquete retangular, sextavado e 16 faces (incluso coxim de areia), temos a expor que, a Representada se justifica dizendo que essa escolha faz parte do poder discricionário da Administração, e que tal material é o mais adequado a ser utilizado neste caso.

Insurgimos que a escolha do tipo de bloco de concreto a ser utilizado nos serviços é discricionário à Administração, desde que sua viabilidade seja demonstrada, o que entendemos ter ocorrido nos autos.

Contudo, a escolha da parcela de maior relevância a ser comprovada tecnicamente pelas licitantes deve ser justificada e plausível no que tange a realização dos serviços.

Desta feita, entendemos que a técnica para a realização de serviços de fornecimento e assentamento de blocos de concreto fck=35Mpa em coxim de areia, independentemente destes serem sextavados, retangulares, desenhados, com espessuras de 8cm, ou 6 cm, é a mesma.

Assim sendo, consideramos que a parcela eleita de relevância técnica a ser comprovada tecnicamente se demonstra específica, e que há



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



excesso de especificações, limitando a ampla participação no certame, em afronta à Súmula nº 30 desta Casa.

De mais a mais, no que atine à experiência de natureza profissional, inadequada a requisição de expertise em fornecimento de materiais, tarefa que normalmente compete à empresa contratada e não ao responsável técnico (pessoa física), consoante restou recentemente reafirmado no bojo do julgamento do processo n.º TC-011869.989.20-2, sob relatoria do eminente Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, em Sessão Plenária de 13/05/2020.

Ante o exposto, nos estritos limites dos aspectos abordados, meu voto considera **parcialmente procedente** a representação proposta pelos vereadores Fernando Augusto da Silva Ferreira, Elizeu Onofre da Silva e Dennis da Silva Guerra (TC-020559.989.20-7) e **procedente** aquela intentada por Luis Gustavo de Arruda Camargo, determinando que a **Prefeitura Municipal de Caraguatatuba** altere o edital da **Tomada de Preços n.º 10/2020**, de modo a:

- explicitar a composição do BDI na planilha orçamentária, sem embargo de reservar espaço apropriado para o detalhamento desse elemento de custo no modelo de proposta;
- deixar clara a viabilidade de participação de empresas em recuperação extrajudicial com plano aprovado e em vigor;
- aceitar a apresentação de balanço patrimonial e demais demonstrações contábeis assinados por contabilistas legalmente habilitados, a abranger técnicos em contabilidade;
- rever a atividade eleita para fins de qualificação técnica, profissional e operacional, eliminando definições ou características que ensejem exigência de prova de experiência anterior em atividade específica; e
- abster-se de exigir comprovação de realização anterior da atividade de **fornecimento** de material com o intuito de aferição de aptidão profissional.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Após proceder às alterações do instrumento, os responsáveis pelo certame deverão atentar para o disposto no § 4º do artigo 21 da Lei Federal n.º 8.666/93, com nova publicação e reabertura de prazo para formulação de propostas.

Expeçam-se os ofícios necessários, encaminhando os autos, após o trânsito em julgado, para arquivamento.