

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2019/04798.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Execução Contratual.

2.2. Objetivo

Verificar se o Termo de Contrato nº 007/SIURB/2015 está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste.

2.3. Unidade fiscalizada

Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB).

2.4. Período de realização

19.09.2019 a 08.02.2021.

2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe técnica

André Vasconcelos Vilanova RF nº 20.278.

Ivan Juncioni de Arauz RF nº 20.270.

2.7. Procedimentos

- Observância aos procedimentos descritos no “Manual de Fiscalização” e no “Manual Técnico de Fiscalização de Obras Públicas e Serviços de Engenharia”, ambos da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, no que couber.
- Consulta e análise de elementos dos Processos Administrativos (PAs) nº 2014-0.269.423-3, relativo ao Contrato nº 007/SIURB/2015, e SEI nº 6022.2018/0000296-0 (Medição nº 34), 6022.2018/0001953-6 (Medição nº 38), 6022.2018/0004046-2 (Medição nº 41), 6022.2018/0004953-2 (Medição nº 42), 6022.2019/0004927-5 (Medição nº 53), 6022.2019/0005305-1 (Medição nº 54), 6022.2019/0005574-7 (Medição nº 55), 6022.2020/0001767-7 (Medição nº 63), 6022.2020/0002715-0 (Medição nº 66), 6022.2020/0002923-3 (Medição nº 67) e 6022.2020/0003246-3 (Medição nº 68).
- Verificação das ações de fiscalização e controle desenvolvidas pela SIURB, com base nas disposições contratuais.
- Diligência aos locais das obras para verificação dos serviços contratados e executados (Anexo 4, peça 27).

2.8. Glossário de abreviaturas e siglas

BDI	- Benefícios e Despesas Indiretas.
CPU	- Composição de Preços Unitários.
e-TCM	- Processo administrativo eletrônico do TCMSP.
LF	- Lei Federal.
PA	- Processo Administrativo.
SEI	- Sistema Eletrônico de Informações da PMSP.
SIURB	- Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras.
PMSP	- Prefeitura do Município de São Paulo.
TA	- Termo de Aditamento.
TCU	- Tribunal de Contas da União.

3. RESULTADOS

3.1. Introdução

O presente Acompanhamento de Execução Contratual refere-se ao Contrato nº 007/SIURB/2015, decorrente da Concorrência nº 009/2014/SIURB, cujo contratado foi o Consórcio FBS/COVEG, constituído sob o CNPJ nº 22.062.238/0001-84. A Concorrência foi precedida da Pré-Qualificação nº 001/14/SIURB. A licitação, a contratação e os três primeiros termos de aditamento foram analisados no e-TCM nº 000227/2018. Segundo a retificação promovida no TA nº 01, o objeto do contrato é a “EXECUÇÃO DE OBRAS PARA CONTROLE DE INUNDAÇÕES PARA A BACIA DO RIACHO IPIRANGA” (peça 8, fl. 1).

As obras têm o objetivo de reduzir as inundações na bacia hidrográfica do Riacho Ipiranga e foram divididas em duas etapas. A 1ª etapa projetada faz parte do objeto do presente ajuste, envolvendo a construção de dois reservatórios no Riacho Ipiranga, o primeiro denominado Reservatório RI-01, localizado na Lagoa Aliperti, que estará no curso do Riacho Ipiranga (estrutura on-line), enquanto o Reservatório RI-02, junto ao Viaduto Aliomar Baleeiro, estará localizado fora do leito do córrego (estrutura “off-line”).

A 2ª Etapa é referente à contratação da elaboração do Projeto Básico para reforma estrutural do canal e revestimento do fundo do canal do Ipiranga relativamente às Obras de Macrodrenagem e Microdrenagem.

A interligação entre os dois reservatórios se dará pela construção de um canal no eixo central da Rodovia Imigrantes com 575 m de extensão. Ao final, será executada a retificação do canal à jusante dos reservatórios no Riacho Ipiranga até a altura da Av. Bosque da Saúde, com extensão total de 1600 m.

O valor do Contrato nº 007/SIURB/2015, base setembro/2013, é de R\$ 159.864.170,39 (peça 6, fl. 4), resultante do desconto de 28,2% sobre o preço de R\$ 222.716.608,42, fixado no Edital.

As dotações orçamentárias nº 22.10.17.451.3008.5013.4.4.90.51.00.02 e nº 22.10.17.451.3008.5013.4.4.90.51.00.00, subcláusula 4.11 (peça 6, fl. 6), dão suporte às despesas decorrentes da execução contratual.

Na subcláusula 4.1, retificada pelo TA nº 1, restou definido que a data-base contratual é setembro/2013, conforme a Proposta de Preços da Contratada (peça 8, fl. 2); para o reajuste de preços, restou definida a fórmula estabelecida na subcláusula 5.1.1 (peça 6, fl. 7), contando com o fator de reajustamento “ESTRUTURA GERAL”, tendo como marco inicial para o cálculo do período de reajuste o mês de setembro/2013, subcláusula 5.1.2, peça 6, fl. 7.

Os serviços são executados na forma indireta, sob o regime de empreitada por preço unitário, com prazo contratual de 24 meses, conforme prazo estabelecido no Contrato e na Ordem de Início. A data de autorização para o início dos serviços se deu em 10.04.2015 (peça 7).

A licitação e a contratação que deram origem ao Contrato foram analisadas por esta Coordenadoria no e-TCM nº 000227/2018. O primeiro Acompanhamento da Execução Contratual deste ajuste, realizado no período de maio a outubro de 2018, faz parte da instrução do e-TCM nº 004103/2018. Em ambas as fiscalizações foram apontados indícios de irregularidades.

3.2. Termos de Aditamento

Desde a contratação até a conclusão deste relatório, foram firmados os seguintes Termos de Aditamento ao Contrato nº 007/SIURB/2015:

- Termo de Aditamento nº 1: assinado em 30.04.15, teve como objeto a retificação do objeto e a correção da data-base contratual, fazendo constar na subcláusula 1.1.1 do Contrato a redação “EXECUÇÃO DE OBRAS PARA CONTROLE DE INUNDAÇÕES PARA A BACIA DO RIACHO IPIRANGA” e na subcláusula 4.1 que a data-base correta desta contratação é setembro/2013 (peça 8).
- Termo de Aditamento nº 2: assinado em 07.04.17, teve como objeto a prorrogação contratual por mais 24 meses, a partir de 10.04.17 (peça 9).
- Termo de Aditamento nº 3: assinado em 24.11.17, teve como objeto a adoção de nova planilha contratual e de cronograma físico-financeiro, bem a redução do valor contratual em R\$ 53.722,73, em

razão do truncamento dos valores, passando de R\$ 159.864.170,39 para R\$ 159.810.447,66, totalizando redução de 0,03% em relação ao valor contratual inicial (peça 10).

- Termo de Aditamento nº 4: datado de 03.08.18, teve como objeto a adoção de nova planilha contratual e de cronograma-físico financeiro, o reforço da garantia, a inclusão de dotação orçamentária, bem como o aumento do valor contratual em R\$ 11.880.077,69 (valor retificado pelo TA nº 9), passando de R\$ 159.810.447,66 para R\$ 171.690.525,35 (peça 11).
- Termo de Aditamento nº 5: datado de 26.02.19, teve como objeto a adoção de nova planilha orçamentária e de cronograma-físico financeiro, o reforço da garantia, a inclusão de dotação orçamentária, bem como o aumento do valor contratual em R\$ 15.569.067,41 passando de R\$ 171.690.525,35 para R\$ 187.259.592,76. Além disso, o TA nº 5 promoveu a inclusão na planilha orçamentária de serviços e preços extracontratuais (peça 12).
- Termo de Aditamento nº 6: datado de 10.04.19, teve como objeto a prorrogação contratual por mais 24 meses a partir de 10.04.19, e adoção de novo cronograma físico-financeiro (peça 13).
- Termo de Aditamento nº 7: datado de 18.09.19, teve como objeto a retirratificação de cláusulas do TA nº 5 com a adoção de nova planilha orçamentária e de cronograma físico-financeiro, bem o aumento do valor contratual em R\$ 13.287.416,79, passando de R\$ 171.690.525,35 para R\$ 184.977.942,14, correspondendo ao acréscimo acumulado de 21,58% do valor contratual inicial. Além disso, o TA nº 7 promove a inclusão na planilha orçamentária de serviços e preços extracontratuais (peça 14).
- Termo de Aditamento nº 8: datado de 25.03.20, teve como objeto a adoção de nova planilha orçamentária e de cronograma-físico financeiro, o reforço da garantia, bem como o acréscimo do valor contratual em R\$ 1.532.122,36, passando de R\$ 184.977.942,14 para R\$ 186.510.064,50 (peça 15).
- Termo de Aditamento nº 9: datado de 22.07.20, teve como objeto a adoção de nova planilha orçamentária e de cronograma-físico financeiro, a retificação de cláusula do TA nº 4, bem como o

acréscimo do valor contratual em R\$ 2.794.846,14, passando de R\$ 186.510.064,50 para R\$ 189.304.910,64 (peça 16).

Até a data de finalização deste relatório de fiscalização, já haviam sido lavrados nove termos aditivos, evidenciando acréscimos no valor contratual de 24,93%, de acordo com as planilhas orçamentárias. Além disso, ocorreram duas prorrogações de vigência do prazo contratual, sendo que, conforme o último aditamento de prazo, a data de término está prevista para abril de 2021.

O **Quadro 1** a seguir resume as informações dos termos de aditamento lavrados, com destaque para os valores contratuais e percentuais de acréscimos acumulados, obtidos das planilhas orçamentárias dos respectivos TAs.

Quadro 1 - Termos de Aditamento – Acréscimos, valores e prazos de vigência contratual

Contrato/Termo Aditivo	Data	Acréscimo Acumulado ⁽⁸⁾ (R\$)	Valor do Contrato (R\$)	% acréscimo acumulado	Aditamento de prazo / Vigência contratual	peça
Contrato nº 007/SIURB/2015	19.03.15		159.864.170,39		até 10.04.17	-
TA nº 01	30.04.15				até 10.04.17	8
TA nº 02	07.04.17				+ 24 meses / até 10.04.19	9
TA nº 03 ⁽¹⁾	24.11.17		159.810.447,66		até 10.04.19	10
TA nº 04	03.08.18	+23.901.897,90	171.690.525,35 ⁽³⁾	14,95% ⁽³⁾	até 10.04.19	11
TA nº 05	26.02.19	+38.970.024,15	187.259.592,76 ⁽⁴⁾	24,38% ⁽⁴⁾	até 10.04.19	12
TA nº 06	10.04.19				+ 24 meses / até 10.04.21	13
TA nº 07 ⁽²⁾	18.09.19	+34.497.336,39	184.977.942,14 ⁽⁵⁾	21,58% ⁽⁵⁾	até 10.04.21	14
TA nº 08	25.03.20	+37.080.655,87	186.510.064,50 ⁽⁶⁾	23,19% ⁽⁶⁾	até 10.04.21	15
TA nº 09	22.07.20	+39.875.502,01	189.304.910,64 ⁽⁷⁾	24,93% ⁽⁷⁾	até 10.04.21	16

Fonte: Própria. Elaborado com base nas planilhas das Peças 8 a 16. (1) - A redução de valor contratual no TA nº 3 decorreu do truncamento dos valores da planilha orçamentária inicial, por orientação da CEF e do TCU, conforme solicitação do Ofício nº 75/2017/Obras 1 da SIURB. (2) - A redução de valor contratual no TA nº 7 decorreu da retiratificação de cláusulas do TA nº 5. (3) - Valores apresentados na peça 11, fl. 52. (4) - Valores apresentados na peça 12, fl. 28. (5) - Valores apresentados na peça 14, fl. 25. (6) - Valores apresentados na peça 15, fl. 18. (7) - Valores apresentados na peça 16, fl. 15. (8) - Valores obtidos das planilhas orçamentárias referentes ao montante de acréscimo acumulado (sem compensação).

A fim de identificar os grupos de serviços e as partes das obras em que ocorreram os maiores decréscimos e acréscimos de valor, elaborou-se o **Quadro 2** apresentado a seguir.

A análise dos valores permite concluir que os serviços de Implantação dos Reservatórios e de Canalização do Córrego, que compreendem as atividades de obras de lagoa Aliperti (RI-01), do reservatório Aliomar Baleeiro (RI-02), do canal extravasor, que interliga a lagoa e o reservatório, e os túneis e poços de ataque, respondem pelo maior montante absoluto dos acréscimos. Para os decréscimos, a Administração Local e o Trecho 5 - adequação da canalização do córrego Ipiranga - respondem pelas maiores variações.

Quadro 2 – Valor dos serviços - Planilhas orçamentárias dos TAs

Serviços	Contrato (a)	TA nº3 (b)	TA nº4 (c)	TA nº5 (d)	TA nº7 (e)	TA nº8 (f)	TA nº9 (g)	Variação (g) - (a)
Valor do Contrato	159.864.170,28	159.810.447,66	171.690.525,35	187.259.592,76	184.977.942,14	186.510.064,50	189.304.910,64	
Projetos	2.172.533,28	2.172.533,01	2.495.678,22	3.103.121,78	3.103.121,78	3.103.121,78	3.103.121,78	930.588,50
Serviços Topográficos	101.206,61	100.721,74	100.721,74	100.721,74	100.721,74	100.721,74	100.721,74	-484,87
Serviços Geotécnicos	234.264,26	234.214,39	234.214,39	234.214,39	234.214,39	234.214,39	234.214,39	-49,87
Serviços Ambientais	228.435,13	228.434,56	228.434,56	254.060,00	255.197,72	253.923,28	253.923,28	25.488,15
Serviços Preliminares	5.016.236,41	5.014.498,92	5.457.109,28	6.827.451,99	6.922.773,05	6.920.573,47	6.920.573,47	1.904.337,06
Implantação, reservatórios e canalização córrego	79.834.699,32	79.807.870,26	88.917.548,02	103.610.954,43	103.220.753,24	104.686.935,35	107.481.781,49	27.647.082,17
Trecho 4 - Galeria e túnel de ligação córrego cacareco ao reservatório ramo "c"	4.090.990,32	4.090.122,64	4.090.122,64	6.180.284,18	6.232.387,07	6.232.387,07	6.232.387,07	2.141.396,75
Trecho 5 - Adequação da canalização do córrego Ipiranga	38.600.928,62	38.588.980,93	38.588.980,93	36.936.448,54	36.109.208,57	36.274.847,24	36.274.847,24	-2.326.081,38
Obras complementares	6.892.623,42	6.886.775,52	8.063.649,09	10.185.311,43	10.147.054,81	10.071.659,66	10.071.659,66	3.179.036,24
Apoio ambiental	4.605.977,47	4.605.945,80	5.433.716,59	6.192.419,69	5.017.905,18	4.997.075,93	4.997.075,93	391.098,46
Administração local	18.086.275,44	18.080.349,89	18.080.349,89	13.634.604,59	13.634.604,59	13.634.604,59	13.634.604,59	-4.451.670,85

Fonte: Própria. Elaborado com base nas planilhas das Peças 8 a 16.

O total dos valores medidos e pagos acumulados até a última medição disponível (BM nº 68), de novembro de 2020, é de R\$ 132.058.109,83, evidenciando que foi gasto até o momento cerca de 70% do valor contratual atualizado (peça 17, fl. 20).

3.3. Acréscimos de valor contratual acima do limite permitido

O **Quadro 1** mostrou que os acréscimos contratuais apresentados nas planilhas orçamentárias alcançaram o percentual de 24,93%. Apesar disso, a análise detalhada das planilhas orçamentárias dos termos aditivos evidencia que os acréscimos apresentados no **Quadro 1** não correspondem aos efetivamente realizados, distorcendo a verificação do limite legal de 25%.

O **Quadro 3** a seguir apresenta a soma dos quantitativos e dos valores dos serviços de disposição de resíduos em cada termo aditivo, bem como a dos acréscimos desse item de serviço apresentados nas planilhas orçamentárias.

Demonstra-se no quadro a não adequação do cálculo dos acréscimos dos itens de serviço de disposição de resíduos. Os conjuntos de reduções e de acréscimos são calculados sobre o valor original do contrato, sem compensação entre eles, conforme estabelecido no Acórdão nº 749/2010¹ TCU-Plenário.

É importante informar que os valores apresentados na coluna “Acréscimo” das planilhas orçamentárias dos TAs nºs 4 e 5 foram calculados em relação aos valores da planilha orçamentária do TA nº 3 (peça 11, fls. 34/52 e peça 12, fls. 4/28). Já para os TAs nº 7, 8 e 9, os valores da coluna “Acréscimo” das planilhas orçamentárias foram calculados em relação aos apresentados na planilha do termo aditivo precedente (peça 14, fls. 4/25, peça 15, fls. 4/18 e peça 16, fls. 4/15).

¹ No Acórdão nº 749/2010 TCU-Plenário, decidiu a Egrégia Corte, no sentido de:

9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, em futuras contratações, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, passe a considerar as **reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada**, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, **individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles**, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal; (grifos nossos).

Em suas justificativas, o Ministro Relator, tendo como fundamento o Acórdão TCU nº 2.206/2006 quanto às reduções ou supressões de quantitativos, assim se manifestou:

38. “[...] as supressões de serviços têm o valor de trazer o objeto do contrato às suas reais dimensão física e expressão monetária, parecendo-me evidente que **a norma limitadora não poderia ter em mente o objeto indevidamente inflado com serviços tidos como desnecessários. Nota-se, em segundo lugar, que, não raro, as supressões têm sido processadas com o visível intuito de abrir espaço para a inclusão de outros serviços, o que não deixa de ser uma forma de burlar a legislação.** [...]”. (grifos nossos).

Quadro 3 – Soma dos quantitativos, dos valores dos serviços e dos acréscimos de disposição de resíduos apresentados nas planilhas orçamentárias

Item	TA nº 3 (Truncamento) (peça 10, fls. 4/39)		TA nº 4 (peça 11, fls. 34/52)		TA nº 5 (peça 12, fls. 4/28)		TA nº 7 (peça 14, fls. 4/25)		TA nº 8 (peça 15, fls. 4/18)		TA nº 9 (peça 16, fls. 4/15)	
	Qtde	Total (R\$)	Qtde	Total (R\$)	Qtde	Total (R\$)	Qtde	Total (R\$)	Qtde	Total (R\$)	Qtde	Total (R\$)
PET 05 ⁽¹⁾	337.616,88	21.985.611,17	476.013,58	30.998.004,28	-	-	-	-	-	-	-	-
PET 06 ⁽²⁾	569.051,43	7.932.576,86	472.268,09	6.583.417,09	22.141,26	308.649,16	22.158,68	308.891,99	22.158,68	308.891,99	22.158,68	308.891,99
PEC_Mediana ⁽³⁾	-	-	-	-	965.388,35	47.912.223,72	-	-	-	-	-	-
PET_Disposolo ⁽⁴⁾	-	-	-	-			965.393,47	47.709.745,22	990.156,18	48.933.518,35	1.030.557,31	50.930.142,19
Total =	906.668,31	29.918.188,03	948.281,67	37.581.421,37	987.529,61	48.220.872,88	987.552,15	48.018.637,21	1.012.318,86	49.242.410,34	1.052.715,99	51.239.034,18
Acréscimos em R\$ = (Soma da Coluna "Acréscimo" das planilhas dos respetivos TAs)	-		9.163.658,11 ⁽⁵⁾		6.644.883,65 ⁽⁵⁾		3.997.279,37 ⁽⁶⁾		1.223.773,13 ⁽⁶⁾		1.996.623,84 ⁽⁶⁾	

Fonte: Própria.

- (1) - PET 05 - Disposição de material Classe II A, não inerte em bota-fora licenciado (PU c/Desc c/BDI =R\$ 65,12);
 (2) - PET 06 - Disposição final de resíduos sólidos, inerte Classe II B, em bota fora licenciado (PU c/Desc c/BDI =R\$ 13,94);
 (3) - PEC_Mediana - Disposição final de solo em bota-fora licenciado (PU c/Desc c/BDI =R\$ 49,63);
 (4) - PET_Disposolo - Disposição de solo em aterro sanitário classificado conforme Parecer Técnico 004/11/CETESB (PU c/Desc c/BDI =R\$ 49,42);
 (5) - Acréscimo dos itens de serviço de disposição de resíduos em relação ao TA nº 3.
 (6) - Acréscimo dos itens de serviço de disposição de resíduos em relação ao TA precedente em que houve alteração da planilha orçamentária.

Os valores do **Quadro 3** revelam que a previsão inicial de disposição de resíduos no TA nº 3 era de 906.668,31 ton e R\$ 29.918.188,03, e passou a ser de 1.052.715,99 ton e R\$ 51.239.034,18 no TA nº 9, representando de forma inequívoca um acréscimo de R\$ 21.320.846,15², correspondendo um aumento de 71,3% para esses serviços.

Por outro lado, a soma dos valores da coluna "Acréscimo" das planilhas orçamentárias dos TAs apresentados no **Quadro 3** mostra que o valor considerado para fins de verificação do limite legal é significativamente inferior ao ora calculado, de R\$ 13.862.560,00³.

Nota-se que a diferença não contabilizada de acréscimos dos itens de disposição de resíduos é de R\$ 7.458.286,15 (R\$ 21.320.846,15 – R\$13.862.560,00).

Assim, fica prejudicada a verificação do limite legal de 25% do valor contratual, conforme metodologia de cálculo preconizada no Acórdão nº 749/2010 do TCU, que considera os acréscimos em sua integralidade, sem compensação, o que não é possível se verificar quando ocorre a

² R\$ 51.239.034,18 – R\$ 29.918.188,03= R\$ 21.320.846,15

³ R\$ 6.644.883,65 + R\$ 3.997.279,37 + R\$ 1.223.773,13 + R\$ 1.996.623,84 = R\$ 13.862.560,00. O valor de acréscimo do TA nº 4 não é considerado, pois o acréscimo da planilha orçamentária do TA nº 5 também foi calculado em relação ao TA nº 3.

contabilização de modo irregular dos quantitativos e dos valores adicionados ao longo dos aditamentos contratuais.

Cabe registrar que a fiscalização da obra registrou as irregularidades no cálculo de acréscimos contratuais no serviço de disposição de resíduos (peça 18). Apesar disso, até o TA nº 9, não foi verificada a correção ou a apresentação de justificativas das irregularidades apontadas.

Ante o exposto, conclui-se que os acréscimos acumulados apresentados nas planilhas orçamentárias, que resultaram no percentual de 24,93% até o TA nº 9, não representam os efetivamente realizados, posto que deixou de ser contabilizado o montante de R\$ 7.458.286,15 referente aos serviços de disposição de resíduos. Assim, cabe à Origem promover os ajustes pertinentes e demonstrar que os acréscimos de valores dos serviços ocorridos ao longo da execução contratual atendem às exigências do Acórdão nº 749/2010 do TCU, bem como se estão dentro dos limites legais preconizados no §1º do art. 65 da Lei Federal 8.666/93⁴.

3.4. Da supressão de valor injustificada do Trecho 5 – ampliação do canal do Ipiranga

O Trecho 5 contempla as obras de ampliação do canal do Ipiranga que visam elevar sua capacidade de escoamento no trecho situado entre o Viaduto Ministro Aliomar Baleeiro e a Av. Bosque da Saúde.

Os valores do **Quadro 2** do subitem **3.2.** deste Relatório, mostram que houve redução de R\$ 2.326.081,38 no valor dos serviços do trecho 5, que passou de R\$ 38.600.928,62 para R\$ 36.274.847,24 no TA nº 8.

Até a última medição disponível - boletim de medição nº 68 de novembro de 2020 - não haviam sido medidos os serviços relacionados ao trecho 5, evidenciando que as obras deste trecho não haviam sido iniciadas. Em razão disso, é de se supor que os decréscimos significativos de valor ocorridos nos aditamentos sejam consequência de alterações nos projetos executivos desse trecho da obra.

⁴ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
[...]

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

Com o objetivo de identificar e evidenciar os serviços que sofreram os maiores decréscimos, elaborou-se o **Quadro 4** que mostra os quantitativos e os valores dos serviços de fornecimento de aço e de concreto do trecho 5, bem como as variações de valores ocorridas nas planilhas dos termos de aditamento. Os valores apresentados foram obtidos das planilhas orçamentárias dos TAs nºs 3, 5 e 8.

Quadro 4 – Decréscimos de valores de serviços do trecho 5 – Planilhas Orçamentárias

Item	Descrição	Un	TA nº3 (a)		TA nº 5 (b)		TA nº 8 (c)		Variação (c) – (a)
			Qtde	Total (R\$)	Qtde	Total (R\$)	Qtde	Total (R\$)	
07-17-00	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO USINADO FCK=30,0MPA	M3	24.146,60	7.087.992,96	21.712,47	6.373.478,44	21.712,47	6.373.478,44	-714.514,52
07-09-00	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE AÇO CA-50 - DIÂMETRO < 1/2"	KG	579.518,45	2.967.134,46	521.099,38	2.668.028,82	521.099,38	2.668.028,82	-299.105,64
74254/1	ARMACAO ACO CA-50 DIAM.16,0 (5/8) À 25,0MM (1) - FORNECIMENTO/ CORTE (PERDA DE 10%) / DOBRA / COLOCAÇÃO.	KG	1.352.209,71	6.544.695,00	-	-	1.215.898,54	5.884.948,93	-659.746,07
07-10-00	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE AÇO CA-50 - DIÂMETRO > OU = 1/2"	KG	-	-	1.215.898,54	6.152.446,61	-	-	
Total=				16.599.822,42		15.193.953,87		14.926.456,19	-1.673.366,23

Fonte: Própria. TA nº 3 - peça 10, fl. 29; TA nº 5 - peça 12, fl. 25 e TA nº 8 - peça 15, fl. 15.

Os valores do **Quadro 4** mostram que houve diminuição do quantitativo e do valor de fornecimento de concreto e de aço em R\$ 1.673.366,23.

Em consulta aos autos, verificou-se que, apesar das modificações dos quantitativos de aço e de concreto na planilha orçamentária do TA nº 5, os quantitativos desses serviços na memória de cálculo não haviam sido alterados, evidenciando divergência entre os quantitativos da planilha orçamentária do TA nº 5 e os da memória de cálculo (peça 12, fl. 25 e peça 19, fls. 4/5).

Já na memória de cálculo que subsidiou a elaboração da planilha orçamentária do TA nº 8, verificou-se a atualização dos valores, não havendo divergência entre os quantitativos dos serviços da planilha orçamentária do TA nº 8 e os da memória de cálculo (peça 15, fl. 15 e peça 20, fls. 3/4⁵).

⁵ Apesar de no cabeçalho da Memória de Cálculo constar o texto "Revisão TA6-R1", o documento se refere à Memória de Cálculo do TA nº 8.

A fim de verificar a fundamentação das modificações dos quantitativos nas memórias de cálculo que resultaram nas alterações de valores da planilha orçamentária, consultou-se o PA nº 2014-0.269.423-3 em busca dos desenhos do projeto executivo referentes a estas alterações. Esses desenhos não foram encontrados. Além disso, as referências que suportam as modificações apresentadas nas memórias dos TAs nºs 5 e 8 (peça 19, fls. 4/5 e peça 20, fls. 3/4) são de desenhos que fazem parte do projeto básico (desenhos S1042.E1.IP318-14 ao S1042.E1.IP320-1), e não do projeto executivo.

Em vista disso, não estão devidamente fundamentadas as supressões de valor identificadas nas planilhas orçamentárias referentes às obras do trecho 5, em inobservância ao princípio da motivação, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do artigo 2º da Lei Municipal nº 14.141/06⁶. Cabe à Origem demonstrar a viabilidade técnica e econômica das soluções que possibilitarão a execução deste trecho das obras com os valores orçamentários dos serviços reduzidos em relação aos da planilha orçamentária inicial.

3.5. Subcontratação

3.5.1. Percentual total de serviços subcontratados na Planilha Orçamentária

A subcontratação parcial de serviços, ao contrário da subcontratação total, é legalmente admitida, conforme o art. 72 da Lei Federal nº 8.666/93:

O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes de obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

⁶ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da primazia no atendimento ao interesse público, economicidade, eficiência, legalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade.

Parágrafo único. O agente público administrativo observará na sua atuação, dentre outros, os seguintes princípios:

I - atuação conforme à lei e ao Direito;

II - objetividade no atendimento ao interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

III - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;**

[...] (grifos nossos).

Em que pese a admissibilidade da subcontratação de serviços, o limite deve ser estabelecido em contrato. O presente ajuste estabeleceu, em sua Cláusula Décima Quarta, o percentual de 30% para a subcontratação de serviços, conforme trecho a seguir:

14.1. A Contratada, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes das obras e serviços até o limite de 30% do valor inicial do contrato.

Inicialmente, há de destacar que, sobre os itens da planilha contratual referentes a serviços subcontratados incide apenas a Taxa de Administração de 15%, tendo em vista que o Consórcio vai atuar apenas como gestor/fiscalizador do serviço.

Em consulta à Planilha Orçamentária, verificou-se que o total de serviços passíveis de serem subcontratados alcança o percentual potencial de 44,63%⁷ do valor total do Contrato (Anexo 1, peça 24), vide **Quadro 5** a seguir:

Quadro 5 – Total serviços subcontratados c/ Taxa de Administração de 15%

DESCRIÇÃO	VALOR PREVISTO (R\$)	VALOR MEDIDO (R\$)	SALDO CONTRATUAL	
			PERCENTUAL (%)	VALOR (R\$)
TOTAL DE SERVIÇOS DO CONTRATO	189.304.910,64	132.058.109,83	30,24%	52.246.800,81
SUBCONTRATADOS – TAXA DE 15%	84.494.173,88	72.001.059,38	14,79%	12.493.114,50

Fonte: Própria.

Obs.: Resumo do Anexo 1 - Dados retirados da Planilha Orçamentária atualizada – TA nº 09.

Do **Quadro 5** supra, verifica-se que até a Medição nº 68, o montante total medido de serviços subcontratados é de R\$ 72.001.059,38, representando 38,03%⁸ do Contrato. Isso é, o percentual medido já ultrapassou o limite autorizado de 30% para a subcontratação.

Ainda, após análise dos registros fotográficos que acompanham as medições de serviços (peça 21) e dos registros realizados pela Auditoria quando das diligências, constatou-se a execução por terceirizadas de itens de serviços que deveriam ter sido executados diretamente pelo Consórcio (Anexo 3, peça 26), dado que sobre esses incide taxa de BDI de 29,1%. Os serviços executados por terceiros são listados a seguir:

⁷ 84.494.173,88 / 189.304.910,64

⁸ 72.001.059,38 / 189.304.910,64

- Cravação de estaca pré-moldada (Anexo 3, Fotos 1 e 2).
- Execução de estaca raiz (Anexo 3, Fotos 3 e 4).
- Fornecimento e aplicação de concreto para a parede diafragma (Anexo 3, Fotos 5 e 6).
- Fornecimento e aplicação de calda de cimento para injeção (Anexo 3, Fotos 7 e 8).
- Supressão e transplante de árvores (Anexo 3, Fotos 9 a 12).
- Entrega e plantio de mudas (Anexo 3, Fotos 13 e 14).
- Fornecimento e instalação de defesa metálica (Anexo 3, Foto 15).
- Remoção de terra e entulho (Anexo 3, Fotos 16 a 18).

A subcontratação desses serviços representa um percentual de 8,55%⁹ do valor total do Contrato (Anexo 2, peça 25), conforme **Quadro 6** a seguir:

Quadro 6 – Total de serviços subcontratados c/ BDI de 29,1%

DESCRIÇÃO	VALOR TOTAL PREVISTO (R\$)	VALOR MEDIDO (R\$)	SALDO CONTRATUAL	
			PERCENTUAL (%)	VALOR (R\$)
TOTAL DE SERVIÇOS DO CONTRATO	189.304.910,64	132.058.109,83	30,24%	52.246.800,81
SUBCONTRATADOS – TAXA DE 29,1%	16.188.262,47	12.918.617,81	20,20%	3.269.644,66

Fonte: Própria.

Obs: Resumo do Anexo 2 - Dados retirados da Planilha Orçamentária atualizada – TA nº 09. Valores medidos até a Medição nº 68.

Cabe destacar que o valor já medido de subcontratados corresponde a 6,82%¹⁰ do total do Contrato.

Assim, verifica-se que o total de serviços subcontratados alcança um percentual potencial de 53,18% e um percentual medido de subcontratação de 44,85%, ultrapassando o limite autorizado de 30%, em infringência à subcláusula 14.1 do Contrato nº 007/SIURB/2015 (peça 6, fl. 19).

⁹ 16.188.262,47 / 189.304.910,64

¹⁰ 12.918.617,81 / 189.304.910,64

3.5.2. Sobrepreço e superfaturamento decorrente da subcontratação não prevista

Tendo em vista que nos serviços executados por empresas terceirizadas o Consórcio atua como gestor/fiscalizador do serviço, não participando diretamente de sua execução, sob o custo unitário direto do serviço deveria incidir BDI de 15% (taxa de administração).

Ocorre que, conforme mencionado no subitem anterior, diligências e registros fotográficos mostraram a execução de serviços por empresas terceirizadas, sendo que tais serviços, na Planilha Orçamentária, foram previstos como se fossem ser executados diretamente pelo Consórcio (Anexo 3, peça 26).

Note-se que, mesmo sendo serviços subcontratados, foi aplicado incorretamente o BDI de 29,1%. Tendo em vista que a execução destes ocorreu de forma terceirizada, o BDI adequado seria o de 15% (taxa de administração).

O valor total previsto para esses serviços foi de R\$ 16.188.262,47 com aplicação de BDI de 29,1%. Contudo, caso aplicado o BDI de 15%, o valor total dos serviços seria de R\$ 14.420.218,31. Isso é, a aplicação incorreta do BDI de 29,1% acarreta sobrepreço de R\$ 1.768.044,16 (Anexo 2, peça 25), conforme **Quadro 7**:

Quadro 7 – Sobrepreço e superfaturamento decorrente da aplicação incorreta do BDI de 29,1% Em R\$

DESCRIÇÃO	VALOR PREVISTO	VALOR MEDIDO
SERVIÇOS SUBCONTRATADOS COM BDI DE 29,1%	16.188.262,47	12.918.617,81
SERVIÇOS SUBCONTRATADOS C/ TAXA DE ADMINISTRAÇÃO DE 15%	14.420.218,31	11.507.676,59
	SOBREPREÇO	SUPERFATURAMENTO
VALOR TOTAL	1.768.044,16	1.410.941,22

Fonte: Própria.

Obs: Resumo do Anexo 2 - Dados retirados da Planilha Orçamentária atualizada – TA nº 09.

Conforme apresentado, tendo em vista que até a Medição nº 68 se deu o pagamento total de R\$ 12.918.617,81 para os serviços executados pelos subcontratados, ocorreu um superfaturamento de R\$ 1.410.941,22.

Pelo exposto, ocorreu sobrepreço e superfaturamento de serviços subcontratados no montante total de R\$ 1.768.044,16 e R\$ 1.410.941,22, respectivamente. Tendo em vista o prejuízo ao Erário decorrente da aplicação irregular de uma taxa de BDI de 29,1%, cabe à Administração acionar a Contratada para restituição dos valores pagos indevidamente.

3.5.3. Autorização para subcontratação

Em que pese a admissibilidade da subcontratação de serviços, limitada ao percentual de 30%, o ajuste estabeleceu que todo serviço subcontratado deve ser autorizado pela Administração, vide os termos contratuais a seguir:

14.2. A subcontratação deverá ser **previamente justificada por escrito e autorizada por autoridade competente**, devendo ser formalizada por termo de aditamento, lavrado no processo original. (grifos nossos).

Após análise dos autos do processo, verificou-se que não existem evidências da justificativa e da autorização para a subcontratação, bem como, as autorizações para as subcontratações não constaram nos Termos de Aditamento lavrados, conforme exige a subcláusula 14.2 do Contrato nº 007/SIURB/2015.

Ainda, analisando as anotações do Livro de Ordem anexadas às medições, não foram registradas as empresas terceirizadas responsáveis pelos serviços subcontratados (peça 22).

Assim, foram constatados diversos serviços sendo realizados por empresas terceirizadas sem a devida autorização da Administração para subcontratação dos serviços, em infringência à subcláusula 14.2 do Contrato nº 007/SIURB/2015.

3.6. Subcontratação irregular de parcela relevante do contrato

O art. 72 da Lei Federal nº 8.666/93 permite a subcontratação de “[...] partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração”; como já mencionado anteriormente, a autorização de subcontratação no Contrato nº 007/SIURB/2015 é de até 30% do valor inicial do contrato (subcláusula 14.1, peça 6, fl. 19).

O item 7.4.2.1 do Edital de Pré-Qualificação nº 001/2014/SIURB que precedeu a Concorrência desta contratação, por sua vez, exigiu dos licitantes os seguintes atestados para a comprovação da qualificação-técnico-operacional:

7.4.2.1 O(s) atestado(s) deverá(ão) comprovar a execução de obras e serviços conforme especificações e quantitativos mínimos, abaixo descritos:

Execução de obras civis em área urbana e em um único contrato ou contratos simultâneos, com os seguintes serviços e quantidades mínimas:

- a- Execução de reservatório para controle de cheias em área urbana, revestido em concreto armado, com capacidade de 60.000m³;
- b- Execução de parede diafragma com volume de 6.806m³;
- c- Execução de tirantes com capacidade de carga $\geq 51\text{TF} - 11.800\text{m}$;
- d- Execução de Túnel pelo sistema "NATM" com $\varnothing \geq 3,20\text{m}$ – com extensão mínima de 120m;
- e- Escavação mecânica – 133.490m³;
- f- Transporte e remoção de material – 6.712.350m³xkm; (grifos no original).

Com base na lista de serviços apresentados na planilha de subcontratação (Anexos 1 e 2 - peças 24/25), verificou-se que os serviços de execução de parede diafragma (b), de execução de tirantes (c), e de transporte e remoção de material (f) foram realizados por empresas distintas da Contratada.

A subcontratação de serviços cuja experiência prévia foi exigida para qualificação técnica é indevida, visto que tais exigências restringiram a competitividade da licitação com o intuito de atribuir ao licitante mais apto à boa execução desses serviços. O TCU possui o mesmo entendimento quanto ao tema, conforme se verifica no texto do Acórdão nº 3.144/2011, reproduzido a seguir:

[...] não faria sentido admitir que tais parcelas cruciais do objeto, para cuja execução foi selecionado o licitante mais apto, fossem posteriormente transferidas a terceiro por este escolhido. Isso tornaria completamente desnecessário o procedimento de habilitação e, conseqüentemente, esvaziaria de qualquer significado ou finalidade os dispositivos da lei que o preconizam, o que não pode ocorrer.

Diante do exposto, conclui-se que a subcontratação de serviços relevantes cuja experiência prévia foi exigida da Contratada na qualificação técnica é indevida e está em desacordo com o entendimento do Acórdão nº 3.144/2011 do TCU, visto que tais exigências restringiram a competitividade da licitação com o intuito de garantir a expertise da empresa contratada.

3.7. Responsáveis

Quadro 8 – Responsáveis

Responsável	Cargo	Conclusão
Osvaldo Misso	Secretário Adjunto à época da assinatura do Contrato	4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6
Marcos Augusto Alves Garcia	Secretário Adjunto	4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6
Nilton Laganá Junior	Superintendente do Departamento de Obras de Infraestrutura Urbana	4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6
Vera Lúcia de Melo	Superintendente do Departamento de Projetos de Infraestrutura Urbana	4.2
Osmar Dias dos Santos	Fiscal	4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6

4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, com base na documentação analisada, conclui-se que a execução do Termo de Contrato nº 007/SIURB/2015 apresenta as seguintes infringências/irregularidades:

4.1. Os acréscimos acumulados apresentados nas planilhas orçamentárias, que resultaram no percentual de 24,93% até o TA nº 9, não representam os efetivamente realizados, posto que deixou de ser contabilizado o montante de R\$ 7.458.286,15, referente aos serviços de disposição de resíduos. Portanto, cabe à Origem promover os ajustes e demonstrar que os acréscimos de valores dos serviços ocorridos ao longo da execução contratual atendem às exigências do Acórdão nº 749/2010 do TCU, bem como se estão dentro dos limites legais preconizados no §1º do art. 65 da Lei Federal 8.666/93 (subitem **3.3.**).

4.2. Não estão devidamente fundamentadas as supressões de valor identificadas nas planilhas orçamentárias referentes às obras do trecho 5, em inobservância ao princípio da motivação, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do artigo 2º da Lei Municipal nº 14.141/06. Cabe à Origem demonstrar a viabilidade técnica e econômica das soluções que possibilitarão a execução deste trecho das obras com os valores orçamentários dos serviços reduzidos em relação aos da planilha orçamentária inicial (subitem **3.4.**).

4.3. O total de serviços subcontratados alcança um percentual potencial de 53,18% (44,63% de subcontratação prevista - Taxa de Administração de 15% - e 8,55% de subcontratação de serviços que deveriam ter sido executados diretamente pela Contratada - BDI de 29,1%) e um percentual medido de subcontratação de 44,85% (38,03% de subcontratação prevista – Taxa de Administração de 15% - e 6,82% de subcontratação de serviços que deveriam ter sido executados diretamente pela Contratada – BDI de 29,1%), ultrapassando o limite de 30% autorizado na subcláusula 14.1 do Contrato nº 007/SIURB/2015 (subitem **3.5.1.**).

4.4. Ocorreu sobrepreço e superfaturamento de serviços subcontratados no montante total de R\$ 1.768.044,16 e R\$ 1.410.941,22, respectivamente. Tendo em vista o prejuízo ao Erário decorrente da aplicação irregular de uma taxa de BDI de 29,1%, cabe à Administração acionar a Contratada para restituição dos valores já pagos indevidamente (subitem **3.5.2.**).

4.5. Foram constatados diversos serviços sendo realizados por empresas terceirizadas sem a devida formalização da autorização da Administração para subcontratação dos serviços, em infringência à subcláusula 14.2 do Contrato (subitem **3.5.3.**).

4.6. A subcontratação de serviços relevantes, cuja experiência prévia foi exigida para qualificação técnica da Contratada é indevida e está em desacordo com o entendimento do Acórdão nº 3.144/2011 do TCU, visto que tais exigências restringiram a competitividade da licitação com o intuito de garantir a expertise da empresa contratada (subitem **3.6.**).

Em 10.02.21.

IVAN JUNCIONI DE ARAUZ
Agente de Fiscalização

ANDRÉ VASCONCELOS VILANOVA
Agente de Fiscalização

De acordo, em

ANTONIO DOS SANTOS SILVEIRA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle 14

RP.: LFMR.