TC 72-000.656.04-10

ANÁLISE. CONTRATO. CET. Serviços de implantação de projetos, com adequação de geometria e movimentação de terra. Decorrente de Ata de RP. Irregularidade superada. REGULAR. Votação unânime.

277ª Sessão da Segunda Câmara

Transitado em julgado em: 11.01.2012

Referência Especial: 72.004.628.03-46

D E C I S Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

DECIDEM os Conselheiros da Colenda Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, votando o Conselheiro Presidente ANTONIO CARLOS CARUSO, para efeito de "quorum", nos termos do artigo 26, inciso IX, alínea "d", do Regimento Interno desta Corte, julgar regular o Contrato 119/2003, considerando que sua suposta irregularidade fica superada diante dos argumentos já largamente expostos como motivação do voto anterior pela regularidade da própria licitação e das correspondentes atas de registro de preços, bem como diante da inexistência de prejuízo na execução do ajuste.

Ausente o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, por motivo previamente justificado.

Presentes os Procuradores da Fazenda FÁBIO COSTA COUTO FILHO e MARCIA DONATTI GUBERT.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 26 de outubro de 2011.

ANTONIO CARLOS CARUSO - Presidente, com voto.

MAURÍCIO FARIA – Relator.

RELATÓRIO

Cuida o **72.000.656.04-10** da análise do **contrato nº 119/2003** firmado entre a Companhia de Engenharia de Tráfego- CET e Construtora

Simioni Viesti Ltda., para serviços de implantação de projetos, com adequação de geometria e movimentação de terra em vias públicas, ajuste este decorrente da utilização da ARP 01/SMSP/COGEL/2003.[1]

Em análise inicial de fls. 100/102, a Auditoria exarou parecer no sentido da irregularidade do contrato, por infringência do § 1º do artigo 18 do Decreto Municipal n.º 41.772/02 (falta de despacho de autorização). No mesmo sentido manifestou-se a Engenharia desta Corte às fls. 108/110, destacando a incompatibilidade do objeto do contrato com o objeto da Ata de Registro de Preços, questão esta que, inclusive, inviabilizaria a avaliação dos quantitativos contratados, em desatendimento ao parágrafo 4º do artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/93.

Remetidos os autos à Douta Assessoria Jurídica de Controle Externo, esta se manifestou às fls. 120/124 também pela irregularidade da contratação, por entender que os serviços em apreço não são habituais ou rotineiros, em desatendimento ao artigo 3º da Lei Municipal nº 13.278/02.

Com a intimação dos interessados, foram apresentadas justificativas no sentido de que foram realizadas, no âmbito deste contrato, "*pequenas obras necessárias à garantia da acessibilidade com segurança e fluidez, dentro do Programa Via Livre, incluídos os ajustes de geometria e a reurbanização de área consolidada existente"* na área de intervenção. Não obstante tais esclarecimentos, os órgãos técnicos mantiveram as conclusões iniciais pela irregularidade, destacando, em apertada síntese que:

- os serviços contratados não estão caracterizados como sendo de 'manutenção, reparação e complementação de infra-estrutura urbana' na medida em que as intervenções não estão caracterizadas como medidas necessárias para a conservação ou permanência de uma situação preexistente; nem tampouco podem ser consideradas como meros 'reparos', ou seja, consertos, restauros, refazimentos, para restabelecer uma situação preexistente, bem como não se trata de serviços de complementação, ou seja, serviços de acabamento, remate;

- a necessidade de projetos específicos para cada intervenção reflete característica incompatível com a utilização da Ata de Registro de Preços, desnaturando a qualidade de serviços rotineiros ou habituais característicos do sistema de registro de preços;

- persiste a incompatibilidade do objeto contratado com o contido na Ata, considerando análise comparativa entre os itens do orçamento contratual e os itens da Ata; e, por fim, que

[1] Analise da licitação para registro de preços nos autos do TC 72.004.628.03-46 (ainda pende de julgamento de recurso) – Em primeiro grau, licitação julgada irregular, por maioria de votos, por não se tratar de serviços habituais e rotineiros

- os serviços de implantação de projetos com adequação de geometria de via pública, na forma contratada, são de natureza e características distintas daqueles previstos no objeto da Ata de Registro de Preços.

Instada a se manifestar, a d. Procuradoria da Fazenda Municipal, apropriando-se dos esclarecimentos oferecidos pela Origem, reitera a ausência de irregularidade e de prejuízo ao erário, na execução do ajuste, destacando a inexistência de dolo ou má-fé dos agentes públicos envolvidos.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral acompanha os órgãos técnicos pré-opinantes pela irregularidade do ajuste, ponderando apenas quanto à aceitação dos efeitos financeiros decorrentes.

É o relatório.

V O T O

As questões referentes à natureza dos serviços que tiveram seus preços registrados, ao conceito técnico de infraestrutura urbana, e sua manutenção com o sentido de gestão que se lhe empresta, refletem matérias que já foram objeto de apreciação por esta Corte, quando do julgamento da concorrência nº 17/SMSP/COGEL/2002[2], que deu origem à Ata de Registro de Preços a que está atrelado o contrato ora em exame.

Naquela oportunidade, divergi do entendimento da Auditoria desta Casa quanto à afirmação de que os serviços licitados não poderiam ser considerados de uso habitual e rotineiro, devendo ser objeto de licitação específica precedida de projeto de engenharia, entendimento este que predominou, por maioria de votos, no referido julgamento.

Assim, reitero, nesta oportunidade, meu entendimento no sentido de que, **os serviços de manutenção e reparação de infraestrutura urbana,** pela sua natureza, podem ser considerados habituais e rotineiros, em face do disposto no artigo 3º da Lei Municipal nº 13.278 de 2002, tendo em vista que área com infraestrutura consolidada, assim como qualquer outro próprio municipal, necessita de constante manutenção, após a execução de obra que a tenha originalmente implantado.

Nesses termos, a infraestrutura, uma vez implantada, requer, em primeiro lugar, a necessidade de disponibilidade operacional para sua manutenção e, em segundo lugar, a necessidade de pautar essas ações mantenedoras segundo um plano de gerenciamento que leve em conta os registros históricos das demandas de recuperação do sistema instalado, parâmetros estes, que se identificam plenamente com o Sistema de Registro de Preços.

---

[2] Tc´s 4.858.04-87; 4.628.03-46; 5.811.04-59, 1.218.05-60, 1.260.05-26

Nessa medida, a própria noção de registro histórico das demandas, além dos elementos técnicos da engenharia que permeiam a questão, aproxima a noção de habitualidade aos lindes da infraestrutura urbana, no sentido de que a manutenção, em regra, seguirá o projeto original já existente, com intervenções sempre necessárias e previsíveis, porém, imensuráveis de antemão pela própria característica dos serviços. Por outras palavras, apesar da existência de um inventário e de um plano de manutenção, identificam-se nos quantitativos e na localização das intervenções fatores que sempre serão fundamentados em simples estimativas.

Há que se ressaltar ainda que, para esta noção, certa complexidade técnica relacionada aos serviços de engenharia não exclui a simplicidade dos serviços de manutenção, que se guiam pelos projetos originais. Nesses termos, o fato da questão trazida nestes autos referir-se, especificamente, à engenharia de tráfego[3], o que remete a análise a alguns fundamentos normatizados pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT e organismos internacionais, não afasta a natureza de manutenção das intervenções, nem tampouco pode ser tratada como pequenas intervenções vistas de forma isolada, na medida em que, em seu conjunto, visam manter a disponibilidade operacional do Sistema Viário, com todos os seus componentes.

Nesses termos, conforme argumentado pela Contratada em sua defesa (fl. 290), os serviços de maior monta executados com base no Contrato nº 119/2003, foram os de: *"fresagem de pavimento asfáltico; iluminação; aplicação de ladrilho hidráulico; implantação de sinalização viária, dentre outros (...) É possível afirmar que referidos serviços não se caracterizam como de manutenção, reparação ou complementação de infra-estrutura?"* Acolhendo tal argumentação, para nós tais serviços cuidam, de fato, de medidas necessárias para a conservação ou a reconstituição de uma situação preexistente, qual seja, manter a disponibilidade

---

[3] "(...) ENGENHARIA DE TRÁFEGO é a área do conhecimento que tem como objetos o planejamento, projeto geométrico e operação de tráfego em vias, suas redes, terminais, lotes lindeiros e relações com outros modos de transporte.

A ENGENHARIA DE TRÁFEGO tem como objetivo assegurar o movimento seguro, eficiente e conveniente de pessoas e bens (PIGNATARO, 1973).

Diferentemente da maioria das outras áreas da Engenharia, a ENGENHARIA DE TRÁFEGO trata de problemas que não dependem apenas de fatores físicos, mas freqüentemente incluem o comportamento humano do motorista e do pedestre e suas inter-relações com a complexidade do ambiente.

Neste sentido, a ENGENHARIA DE TRÁFEGO caracteriza-se como uma área de conhecimento interdisciplinar (como de resto toda a Engenharia de Transportes). Uma equipe completa de projetos de tráfego deve ser composta, segundo alguns autores, por: engenheiros civis, engenheiros de estruturas, engenheiros de tráfego, arquitetos, paisagistas, urbanistas, planejadores urbanos, sociólogos, geógrafos urbanos, economistas, matemáticos (matemática aplicada), advogados e analistas de mercado" (PIGNATARO, 1973).(grifos nossos).

operacional do Sistema Viário, com todos os seus componentes, a partir dos projetos originais existentes.

Por sua vez, no que tange ao apontamento de que a forma de utilização da Ata teria elevado, substancialmente, o valor estimado do contrato em julgamento, há que se argumentar que, à época dos fatos, a normatização então vigente não dispunha de referências expressas em termos percentuais. Tal regulamentação apenas sobreveio através do Decreto nº 51.278/2010, com indiscutível avanço para o controle de utilização do sistema de registro de preços, de uma forma geral. Ademais, nesse particular, não podemos afastar a existência de autorização expressa constante do subitem 5.8.1 da Ata de Registro de Preços nº 02/SMSP/COGEL/2003, razão pela qual não há que subsistir a manifestação dos órgãos técnicos.

No mesmo sentido, deve ser afastado o apontamento da Auditoria de que houve incompatibilidade do objeto contratado com o contido na Ata, no sentido de que os serviços de implantação de projetos com adequação de geometria de via pública, na forma contratada, divergem da natureza e características daqueles previstos no objeto da Ata de Registro de Preços em exame.

Para nós, tal análise mostra-se inconsistente na medida em que o objeto da Ata em apreço foi, justamente, a prestação de serviços de manutenção, reparação e complementação da infraestrutura urbana em áreas com ocupação urbana consolidada (total ou parcialmente). Nesses termos, os preços registrados eram destinados às áreas que apresentassem problemas com benfeitorias públicas precárias, tais como pavimentos, sistemas de drenagem (córregos, galerias, canais e afins), consolidação de taludes, muros de arrimo, obras de terra, pontes, viadutos e mobiliário urbano em geral.

Assim, em conformidade com o evidenciado pela instrução do processo às fls. 05, os serviços executados, no bojo do presente contrato, encontram-se diretamente vinculados ao prosseguimento da implantanção da Rede Integrada de Transportes de São Paulo – RITSP, cujo objetivo era garantir a acessibilidade com segurança e fluidez dentro do Programa Via Livre, com ajuste de geometria e reurbanização de área consolidada. Neste contexto, não há como afastar o fato de que a intervenção realizada enquadra-se não só nos objetivos da CET como também no objeto da Ata utilizada, inexistindo, portanto, desvirtuamento do objeto contratado.

Por todo o exposto, a suposta irregularidade do **contrato nº 119/2003** fica superado diante dos argumentos já largamente expostos como motivação do voto anterior pela regularidade da própria licitação e das correspondentes atas, bem como diante da inexistência de prejuízo na execução do ajuste em exame.

Frente ao exposto, julgo **regular** o **contrato nº 119/2003.**