TC nº 72-000.896.04-24

ANÁLISE. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATO. SIURB. Obras de desassoreamento do reservatório de retenção de sedimentos e amortecimento de cheias. Aricanduva II. REGULARES. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 40, § 1º, Lei 8.666/93.

Trânsito em julgado: 20/05/2016

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regulares a Tomada de Preços 005/03/Siurb e o Contrato 048/Siurb/2003.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento destes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda "ad hoc" JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de outubro de 2014.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise da Tomada de Preços nº 5/2003 e do Contrato nº 48/2003, celebrado entre a Secretaria de Infra-Estrutura Urbana e Obras – SIURB e a empresa Traconter – Transporte, Construção e

Terraplanagem Ltda., para a execução das obras de desassoreamento do reservatório de retenção de sedimentos e amortecimento de cheias Aricanduva II, no valor de R$ 583.590,79 (quinhentos e oitenta e três mil, quinhentos e noventa reais e setenta e nove centavos).

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, em análise preliminar, concluiu pela regularidade da Tomada de Preços, com ressalva pela inexistência de assinatura no Edital, infringindo o disposto no artigo 40, parágrafo 1º da Lei Federal 8.666/93 e pela regularidade do Contrato (folhas 346/350).

Instada a se pronunciar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo solicitou o envio dos autos à Área de Engenharia para exame, tendo em vista que o valor estimado para a contratação foi de R$ 982.606,42 (novecentos e oitenta e dois mil, seiscentos e seis reais e quarenta e dois centavos) e o Contrato firmado no valor de R$ 583.590,79 (quinhentos e oitenta e três mil, quinhentos e noventa reais e setenta e nove centavos) (folha 352).

Em seu parecer, a Área de Engenharia destacou que de acordo com o quadro 1, a Contratada propôs, para os serviços, custos unitários 31,6 a 44,4% inferiores aos orçados pela SIURB. Além disso, propôs um BDI de 25% enquanto a SIURB havia adotado no orçamento BDI de 41%.

Observou que, tendo em vista a citada discrepância entre os valores inicialmente orçados por SIURB e os valores contratados, cuja diferença global é de 40,6%, era necessário analisar cada item relevante da composição do preço global, em especial os custos unitários, o BDI, os coeficientes de produtividade dos equipamentos e os quantitativos.

Os Técnicos Engenheiros alcançaram a seguinte conclusão:

a) As composições apresentadas pela contratada para os itens de serviço 4.11, 4.15 e 20.04.20 não têm coerência, no que se refere aos coeficientes de produtividade do caminhão basculante, e deveriam ter sido motivo de questionamento quando da licitação (subitem 2.1);

- Caminhão basculante**:**

No item de serviço mais significativo do Contrato (20.04.20 – Remoção de terra), verificamos que o caminhão basculante e respectivo motorista respondem por 100% do custo desse serviço, sendo esses insumos significativos também nos itens 4.11 e 4.15 (fls. 206, 207 e 209). No cômputo global da obra esses insumos representam 73,8% do valor total do Contrato.

A tabela de custos de SIURB utilizada para elaboração do orçamento (jan/03) considera caminhão basculante com capacidade de carga de 4m³ para realização dos principais serviços de terraplenagem. No entanto, conforme já

exposto pelos técnicos deste Egrégio Tribunal em diversos processos, esse tipo de equipamento não é adequado a obras desse porte devido à sua baixa produtividade.

As tabelas mais recentes de SIURB, a partir de julho/2005, já apresentam correção dessa distorção ao considerar caminhões basculantes com capacidade de carga de 10m³ na composição de custos para serviços de terraplenagem, resultando em redução nos valores dos custos unitários.

A empresa vencedora do certame apresenta em suas composições de custos caminhão basculante de 12m³, fls. 206 - 209. Esse equipamento é compatível com as necessidades do serviço e apresenta produtividade superior, acarretando redução dos custos para realizar o objeto do Contrato.

De acordo com o quadro 2, (onde é realizada a comparação dos coeficientes de produtividade e dos custos de utilização de caminhão basculante com motorista. Valores expressos na data-base do contrato: janeiro de 2003), foi constatado irregularidade na utilização, na proposta da empresa Traconter, de coeficientes iguais e até mesmo superiores àqueles constantes do orçamento de SIURB (jan/03), tendo em vista que o caminhão basculante considerado pela contratada tem capacidade de carga três vezes maior.

Dessa forma, entenderam que os coeficientes de produtividade horária para caminhão basculante apresentados pela contratada deveriam ser menores (maior produtividade) que os coeficientes das tabelas SIURB-jan/03 e SIURB-jul/05, já que o equipamento indicado nas composições de custos da contratada permite que os serviços de transporte de terra sejam realizados com menor número de viagens, gerando economia em mão-de-obra e equipamento por unidade de volume de terra.

Assim, ainda que o custo final do caminhão basculante seja menor nos preços propostos pela contratada nesses itens de serviços, em relação ao orçamento da SIURB, entenderam que as composições apresentadas pela contratada para esses serviços não têm coerência e deveriam ter sido motivo de questionamento quando da licitação.

b) Os custos unitários do Contrato, embora abaixo dos valores orçados para a obra, estão compatíveis com os valores de mercado da época, considerando a tabela de SIURB de julho/05 devidamente retroagida à data-base do Contrato. As diferenças se devem às composições de custos utilizadas para elaboração do orçamento do Edital, que consideram equipamento com produtividade inferior à praticada na época. Esclarecemos que tal distorção já foi retificada pela própria SIURB em suas tabelas de custos posteriores (subitem 2.2).

c) O valor do BDI do Contrato, embora abaixo do valor adotado por SIURB na licitação, pode ser considerado aceitável para obras dessa natureza. Em sua composição foram considerados os tributos obrigatórios e demais despesas indiretas necessárias à execução do Contrato (subitem 2.3).

d) Não está justificada a quantidade orçada para o item de serviço “04.15 – Carga e remoção de terra até a distância média de 1 km” (subitem 2.4).

Isso porque a Engenharia observou que as quantidades de serviços constantes da planilha orçamentária foram obtidas através de levantamento topográfico apresentado por empresa terceirizada e aprovado por GEPROCAV, fls. 123 - 128. Devido às peculiaridades da obra, torna-se difícil a verificação da adequação das quantidades orçadas à realidade da mesma à época.

Notaram, porém, que há uma incoerência nos quantitativos da planilha no item “04.15 – Carga e remoção de terra até a distância média de 1 km”, cuja quantidade total estimada é de 10.000 m³, que representa, conforme a planilha orçamentária à fl. 38, R$57.600,00. As quantidades estimadas nesse item não possuem os adequados serviços complementares, quais sejam: escavação; remoção de terra além do 1º km e espalhamento de terra no bota-fora. Entendemos que não há coerência nem viabilidade técnica de execução deste serviço isoladamente (folhas 362/370v).

Oficiada a Secretaria Municipal de Infra Estrutura e Obras e Intimados os Ordenadores de Despesa e Signatário do Contrato, foram apresentados os seus esclarecimentos.

O Secretário Executivo – GEPROCAV à época e o Signatário do Despacho de Retificação – respondendo pelo cargo de Secretário de Infra-Estrutura Urbana são representados pelo mesmo advogado, que apresentou idêntica defesa para ambos.

Descreve, primeiramente, o objeto do contrato de desassoreamento do reservatório Aricanduva II, caracterizando-o: *“... trata-se da remoção do material depositado nos reservatórios pelas enchentes, o que significa que este material é constituído por solos moles com alto grau de umidade, lamas, entulho, restos de construção, pneus velhos, sofás e até animais mortos e, portanto, material altamente contaminado*” (folha 395).

Afirma com relação ao item “a” da conclusão da Área de Engenharia que a “*natureza do material escavado e transportado para o bota-fora é bem diferente das escavações normais, objeto das Composições de Preços Unitários para escavações, que compõe a Tabela de Preços Unitários para escavações, que compõe a Tabela de Preços da SIURB, onde o material predominante é a terra comum*” (folha 396).

Assegura que *“A empresa TRACONTER tinha pleno conhecimento das condições de execução dos serviços, inclusive do tipo de material a ser escavado e transportado, pois o Edital recomendava a visita ao local para esse fim e foi base neste conhecimento que elaborou sua proposta”* (folha. 396).

Prossegue sua defesa alegando que "*não é possível se utilizar a capacidade máxima de caçamba, pois, se o fizesse com material de desassoreamento, o movimento do veículo poderia, eventualmente, fazer o material escorrer e ser lançado na via, provocando sujeira e sério problema de saúde pública*" (folha 397).

Para corroborar a aceitabilidade dos coeficientes de produtividade adotados, alega ainda que:

"Esta conclusão pode ser comprovada através de comparação com composição de item da Tabela SIURB-jan/03 referente a 'Desassoreamento , limpeza de galeria moldada e remoção até 10 km' (item 7.22), na qual o caminhão basculante de 4m³ apresenta coeficiente de 0,22 h/m³. Considerando o transporte do material até 10 km, já computado no serviço, o coeficiente resulta em 0,022 h / m³ x km, bastante superior ao do transporte de terra (0,01366 h / m³ x km), ou seja, mais de 61%. (fl. 397)".

Por fim, os defendentes concluem que:

"O importante para o erário público é a comparação final do preço contratado, que foi 31,6% inferior ao valor de referência de SIURB, à época da licitação (fl. 398)."

No que concerne ao apontamento da alínea "d", os Responsáveis justificam o valor orçado do serviço alegando que: *"Conforme já esclarecido anteriormente, em alguns locais do reservatório, o material escavado apresenta-se com alto grau de umidade, tornando impraticável seu transporte direto para bota-fora. Tornou-se necessário, após escavar o material, transportá-lo para local próximo para um período de secagem. Este serviço foi previsto justamente para dar cobertura a esta segunda carga, após o período de secagem do material" (folhas 398/399).*

O Ordenador da despesa e Signatário do Ajuste arguiu o seguinte:

"Diverso do alegado pelos Órgãos Técnicos desse Egrégio Tribunal, a remoção de material do reservatório Aricanduva não é composto apenas de terra, mas também por lama, entulho entre outros resíduos sólidos, os quais possuem alto grau de contaminação.

Logo, nota-se que a natureza do material escavado e transportado é diferente de escavações normais, que normalmente envolvem somente terra comum. Consequentemente, o uso de caminhões, objeto de discussão no relatório elaborado pelos Órgãos Técnicos desse Egrégio Tribunal de Contas, foi correto e devidamente justificado (fls. 421-422)."

Após a apreciação dos argumentos de defesa, a Coordenadoria VI entendeu justificadas as irregularidades inicialmente assinaladas

nos itens a e d, motivo pelo qual ratificou seu posicionamento e concluiu pela regularidade formal da Tomada de Preços e do Contrato, nos seguintes termos:

"Entendemos que a defesa é pertinente, o que nos leva a reformar nosso posicionamento a respeito da irregularidade apontada na alínea "a" supra transcrita, considerando aceitáveis os coeficientes contratados.

Com relação à última conclusão do relatório de fls. 362 a 369, alínea "d", desta Coordenadoria, onde foi concluído que "Não está justificada a quantidade orçada para o item de serviço "04.15 – Carga e remoção de terra até a distância média de 1 km", o defendente justifica o valor orçado do serviço com a argumentação:

"Conforme já esclarecido anteriormente, em alguns locais do reservatório, o material escavado apresenta-se com alto grau de umidade, tornando impraticável seu transporte direto para bota-fora. Tornou-se necessário, após escavar o material, transportá-lo para local próximo para um período de secagem.

Este serviço foi previsto justamente para dar cobertura a esta segunda carga, após o período de secagem do material" (fl. 398 e399).

Consideramos aceitável a justificativa apresentada para os quantitativos utilizados na proposta que embasou a contratação, de modo que consideramos superada esta irregularidade.

Ressalvamos, entretanto, que não significa que os serviços tenham sido realizados da forma contratada, haja vista que este TC resume-se ao Relatório de Análise de Licitação e ao Relatório de Análise de Contratação, não compreendendo o acompanhamento da execução contratual e suas respectivas medições.

(...)

Diante do exposto, entendemos que as justificativas apresentadas para os apontamentos que entendêramos como irregularidades em nosso relatório inicial são aceitáveis, estando a licitação e o contrato, sob o aspecto técnico de engenharia, em condições de acolhimento" (folhas 426/429).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, acompanhando a conclusão da Especializada, entendeu não remanescerem questionamentos de ordem jurídica, opinando, desta forma, pelo acolhimento da Licitação e do Contrato (folhas 432/433).

A Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral, na esteira do posicionamento dos Órgãos Técnicos, propugnaram pela regularidade da Tomada de Preços e do Contrato (folhas 436/439 e 441/445).

É o relatório.

VOTO

A Área de Engenharia apontou, inicialmente, as seguintes irregularidades na Tomada de Preços e no Contrato:

1) Ausência de justificativa para a quantidade orçada para o item de serviço "04.15 – Carga e remoção de terra até a distância média de 1 km";

2) Falta de justificativa para os quantitativos utilizados; e

3) *falta de justificativa para os coeficientes de produtividade do caminhão basculante;*

Após a análise das justificativas apresentadas pelos Responsáveis, a Área de Engenharia e a Subsecretaria de Fiscalização e Controle (Coordenadoria VI) reviram os seus pareceres, passando a concluir pela regularidade da Tomada de Preços e do Contrato nos seguintes termos:

"Diante do exposto, entendemos que as justificativas apresentadas para os apontamentos que entendêramos como irregularidades em nosso relatório inicial são aceitáveis, estando a licitação e o contrato, sob o aspecto técnico de engenharia, em condições de acolhimento."

No mesmo sentido opinou a Assessoria Jurídica de Controle Externo:

"Considerando, pois, que a matéria pendente de avaliação abarcava unicamente aspectos técnicos cujas explicações foram integralmente acolhidas, concluímos que o procedimento licitatório e o ajuste sub examine devam ser regularmente acolhidos por esta Corte de Contas".

A Secretaria Geral, por sua vez, ponderou: *"Pelas razões expostas e, na esteira das manifestações dos órgãos técnicos desta Corte e da Procuradoria da Fazenda Municipal, opino, igualmente, pelo acolhimento dos instrumentos "sub examine".*

Diante do exposto, com amparo nas manifestações favoráveis retro mencionadas, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, julgo regulares a Tomada de Preços nº 5/2003 e o Contrato nº 48/2003.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.