TC 2.712/2011

ANÁLISE. PREGÃO. CONTRATO. TERMO ADITIVO. CET. Fornecimento de grupos focais semafóricos de policarbonato e seus componentes. REGULARES. Votação unânime.

15ª Sessão Ordinária Não Presencial

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

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 o Pregão 060/2010, o Contrato 096/2010 e o Termo de Aditamento 085/2011.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 24 de junho de 2020.

JOÃO ANTONIO
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Versa o presente sobre o Pregão nº 060/10 e o Contrato nº 096/10, dele decorrente, firmado entre a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET e Fokus Brasil Sinalização Viária Ltda., para o fornecimento de grupos focais semafóricos de policarbonato e seus componentes, no valor de R$5.600.000,00 (cinco milhões e seiscentos mil reais).

Analisa-se, também, o Termo de Aditamento nº 085/11, firmado para acréscimo de quantitativos no valor de R$1.399.999,05 (um milhão, trezentos e noventa e nove mil, novecentos e noventa e nove reais e cinco centavos).

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle considerou irregulares:

I) O **Pregão** por ausência de:

a. Justificativa para os quantitativos apresentados, em infringência artigo 7º, inciso I[1] combinado com o artigo 6º, inciso IX, alínea "f"[2], da Lei nº 8.666/93;

b. Parecer conclusivo com a aprovação da Minuta do Edital, em afronta ao artigo 38, parágrafo único[3] da citada Lei;

c. Justificativa para o valor adotado para o Orçamento do Pregão, em desrespeito ao artigo 4º[4] do Decreto nº 44.279/03;

Acrescentou a elas o fato de o Despacho de Adjudicação e de Homologação ter sido assinado somente pelo Chefe de Gabinete Interino, em afronta ao item 2.3 do Ato nº 022/10 do Presidente.

II) O Contrato porque:

a. Decorre de Licitação considerada irregular;

b. O Despacho de Autorização para contratar foi assinado pelo Chefe de Gabinete, que não tem competência expressa ou delegada no Ato nº 022/10 do Presidente da Empresa;

c. Foi firmado pelo Chefe de Gabinete e pelo Diretor de Sinalização, em desacordo com o item 3.1.a do Ato do Presidente mencionado;

Apontou a necessidade da juntada ao Expediente de cópia da Carta de Fiança Bancária.

---

[1] **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 sequência: **I -** projeto básico".

[2] **Art. 6º**. "(...) **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".

[3] **Art. 38.** "(...). **Parágrafo único.** As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração".

[4] **Art. 4º.** "A pesquisa de preço, de que trata o inciso VI do artigo 2º deste decreto, poderá consistir em múltiplas consultas diretas ao mercado, a publicações especializadas, a bancos de dados de preços praticados no âmbito da administração pública, a listas de instituições privadas renomadas de formação de preços e, nos referentes a mão-de-obra, aos valores de pisos salariais das categorias profissionais correspondentes".

III) O Termo de Aditamento por:

a. Decorrer de Licitação e Contratação consideradas irregulares;

b. Falta de complementação do valor da garantia em 25%, em desrespeito à Cláusula Décima do Contrato;

c. Justificativa insuficiente para acréscimo de 25% nas quantidades contratadas;

d. Não localização das informações do Ajuste no site da Prefeitura, em desrespeito às disposições da Lei nº 13.226/01.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em primeira manifestação, concordou com os apontamentos de SFC de que o Pregão era irregular devido sobretudo à insuficiente justificativa para os quantitativos e considerou relevável a assinatura do Despacho de Homologação apenas pelo Chefe de Gabinete Interino. Ao mesmo tempo, no Contrato entendeu serem falhas formais e, pois, releváveis, o Despacho de Autorização assinado pelo Chefe de Gabinete e o Ajuste firmado por este e pelo Diretor de Sinalização. Já quanto ao Termo de Aditamento considerou importante o complemento da garantia para resguardar a Administração Pública. Em relação aos quantitativos aumentados em 25%, corroborou o posicionamento da SFC de que sem a definição de quais serviços foram inicialmente contratados não era possível avaliar a legalidade da Contratação. Opinou pela irregularidade dos Ajustes, mas sugeriu fosse a CET oficiada para se manifestar, o que foi por mim deferido.

A Companhia de Engenharia de Tráfego – CET explicou que no Pregão os quantitativos sofreram acréscimo em função dos programas de substituição de lâmpadas (halógenas e incandescentes) por LED e que muitas dessas ações ocorrem por causa da deterioração em razão do uso prolongado e/ou por decorrência de danos provocados por outro agente. Citou que o Código de Trânsito Brasileiro – CTB não permite o uso de grupos focais do tipo 300mm x 200 mm x 200 e, por isso, eles precisavam ser substituídos. Considerou formal a ausência de parecer conclusivo com a aprovação da Minuta do Edital. Aduziu ter realizado pesquisas para compor o Orçamento, sendo que o menor preço serviu de parâmetro para determinar o valor máximo da contratação. Informou, também, que tanto a pesquisa quanto as propostas foram maiores do que as do Contrato anterior porque houve a inclusão de novos itens. Explicou ter obedecido ao Ato do Presidente para as questões do Despacho de Autorização e assinatura do Contrato. Justificou que o acréscimo de 25% na quantidade contratada e relativa ao Termo de Aditamento se deu em razão da necessidade de substituição das lâmpadas e sobressalentes devido a acidentes, vandalismo e implantação de novos projetos de sinalização de grupos focais semafóricos prioritários com o intuito de proporcionar maior segurança e proteção aos usuários nas vias, paradas de ônibus e ciclovias. Juntou documentação comprovando a complementação da garantia à fl. 640.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle não se convenceu dos argumentos apresentados e manteve seu pronunciamento pela irregularidade dos Ajustes, superando apenas a publicação do Termo de Aditamento que ocorreu no Diário Oficial da Cidade e no site “e-negocios” deixando, ainda, a critério do Relator, a relevação da questão relativa ao Despacho de Homologação.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, a par de considerar as explicações da Pasta em relação aos quantitativos, entendeu que as irregularidades eram matéria técnica, mantendo seu pronunciamento inaugural, sendo seguida pela Secretaria Geral, tendo o Secretário destacado que a Companhia já tinha argumentado, quando da Contratação, que o aumento da demanda de equipamentos e sobressalentes se deveu aos acidentes, vandalismo e implantação de novos projetos, não sendo possível utilizar o mesmo raciocínio para fundamentar o acréscimo no Aditamento.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por seu turno, fiando-se na manifestação da Pasta, requereu o acolhimento dos Ajustes ou, ante a inexistência de prejuízo ou dano e por não se vislumbrar dolo, culpa ou má-fé, pugnou pelo reconhecimento dos efeitos financeiros.

Ainda na fase de instrução processual, determinei fossem oficiados os Diretores Presidentes da Companhia, à época, e intimados os Ordenadores das Despesas e a Contratada para apresentarem defesa.

Marcelo Cardinale Branco, ex-Diretor Presidente, aduziu que os quantitativos foram justificados e que o acréscimo foi formalizado dentro da Lei, levando em conta a complexidade do material solicitado e a grande rotatividade para o efetivo funcionamento do sistema. Requereu a regularidade dos Ajustes.

João Claudio Valério, na qualidade de Chefe de Gabinete Interino e ex-Diretor Administrativo e Financeiro, replicou os argumentos da Pasta e acrescentou, quanto ao orçamento do Pregão, que o valor referência foi de R$5.770.824,50 (cinco milhões, setecentos e setenta mil, oitocentos e vinte e quatro reais e cinquenta centavos), pelo período de 12 (doze) meses, sendo este o seu menor valor considerando que 03 (três) das 08 (oito) empresas consultadas responderam à pesquisa. Aduziu que o objeto foi adjudicado pelo preço de R$5.600.000,00 (cinco milhões e seiscentos mil reais), havendo redução de 3%. Explicou que fora nomeado pelo Ato do Presidente nº 019/10, de forma cumulativa e interina, a partir de 14 de julho de 2000, como Chefe de Gabinete da Presidência, pelo que estava autorizado a assinar o Despacho de Homologação e de Adjudicação. Requereu fossem julgados regulares os Instrumentos.

Valter Luiz Vendramin, Diretor de Sinalização, aduziu que a troca de lâmpadas halógenas e incandescentes pela nova tecnologia LED fazia parte do programa da Secretaria de Transportes e representava economia de até 80% no consumo de energia e propiciava maior confiabilidade ao sistema. Aduziu

existir na Companhia uma Gerência de Controle e Recuperação de Materiais responsável pelos pedidos de aquisição de materiais, cabendo-lhe, como Diretor, apenas a ela aquiescer, e que o preço ficava a cargo da Diretoria Administrativa, da qual ele não participava.

Carlos Roberto Silva, Chefe de Gabinete da Presidência, à época, pontuou que sua participação restringiu-se à formalização do Contrato, não tendo exercido atribuição ou encargo na realização da Licitação, fiando-se, no mais, nas explicações da Pasta.

Luiz Alberto dos Reis, Diretor Administrativo e Financeiro, asseverou que os quantitativos foram elaborados pelos setores competentes, que a CET objetivava substituir toda a malha semafórica da Cidade, que a Licitação passou pelo crivo da Assessoria Jurídica, que oito empresas foram consultadas quando da elaboração do orçamento inicial e que houve delegação de competência interna para os atos praticados na Licitação.

Alexandre de Moraes, ex-Diretor Presidente, aduziu que a Licitação objetivou melhorar a fluidez e a mobilidade dos usuários do sistema viário e se processou dentro da Lei. Reafirmou os argumentos da Companhia para afastar as irregularidades, acrescentando que a Assessoria Jurídica da CET examinou previamente as minutas dos Ajustes não sendo necessário seu reexame posterior, de modo que o parecer conclusivo não era devido e, em relação ao orçamento do Pregão, que o artigo 4º do Decreto nº 44.279/03 prescreve que haja pesquisa de preços mas não que a empresa proponha valores idênticos aos que eram praticados em Contratos anteriores e nem que se exija a manutenção dos mesmos valores. Aduziu, ainda, que o orçamento estimado trouxe a descrição detalhada de itens, preços unitários, quantidades e preço total, pelo que foram justificados. Alegou a exclusão de responsabilidade pelo Termo de Aditamento porque já havia se exonerado do cargo. Requereu a regularidade dos Ajustes.

Fokus Brasil Sinalização Viária Ltda. utilizou-se de argumentos semelhantes aos da CET e aos dos Ordenadores das Despesas, pelo que me permito não os repetir. Na matéria mais importante, o acréscimo de 25% do Termo de Aditamento, considerou que tal se deu sobre os quantitativos e não sobre o preço ou o reajuste e que isso ocorreu após o recebimento de Comunicado Oficial da CET, tendo a ele aquiescido. Já na matéria da garantia, informou que o Contrato fora assinado em 23/08/10 e o Aditamento em 23/08/11, enquanto a garantia foi prestada em 02/08/10 e prorrogada até 31/10/11, juntando o documento de fl. 640. Aduziu ter optado por oferecer seu reforço em R$168.000,00, mesmo valor do Contrato original, embora pudesse tê-lo feito em R$41.999,98, já que 95% do Contrato já tinha sido concluído. Pontuou, por fim, que o Contrato e o Aditivo foram concluídos e todos os materiais entregues conforme Termo de Recebimento Definitivo. Requereu o acolhimento dos Ajustes e o arquivamento do procedimento.

As defesas não convenceram a SFC e nem a AJCE, que mantiveram seus posicionamentos pela irregularidade dos Ajustes.

A Procuradoria da Fazenda Municipal reiterou seu entendimento pela regularidade dos Instrumentos e, subsidiariamente, pela aceitação dos efeitos financeiros.

A Secretaria Geral também manteve seu posicionamento pela irregularidade dos Instrumentos, opinando pela relevação apenas do Despacho de Homologação e Adjudicação assinado somente pelo Chefe de Gabinete Interino, já que o documento de fl. 632 comprovava que o Sr José Cláudio Valério fora designado para responder cumulativamente pela Chefia de Gabinete da Presidência e pela Diretoria Administrativa.

É o relatório.

VOTO

As matérias que merecem enfrentamento neste julgamento dizem respeito ao Pregão nº 060/10, ao Contrato nº 096/10 e ao Termo de Aditamento nº 085/11 tendo a Subsecretaria de Fiscalização e Controle apontado irregularidades relacionadas: I) no Pregão: à ausência de justificativa para: a) os quantitativos; b) o parecer conclusivo com a aprovação da Minuta do Edital e c) o valor adotado para o Orçamento; II) neste e no Contrato: Despachos de Adjudicação e Homologação, de Autorização e Instrumento assinados por autoridade incompetente e III) No Termo de Aditamento: a) falta de complementação do valor da garantia em 25%; b) justificativa insuficiente para o acréscimo de 25% nas quantidades contratadas e c) não localização das informações do Ajuste no site da Prefeitura. Considerou, ainda, que por arrastamento, seriam irregulares o Contrato e o Aditamento.

Passo ao enfrentamento das irregularidades de fundo.

Inicio informando que a CET justificou a realização do Pregão, do Contrato e do Termo de Aditamento na necessidade de suprir as demandas dos projetos de sinalização, implantação e manutenção dos grupos focais semafóricos e de introduzir programas de melhoria na substituição de lâmpadas halógenas por incandescentes e destas, por LED, que são mais econômicas e funcionam por mais tempo. De acordo com a Companhia, a Cidade apresentava aproximadamente 49.874 grupos focais, sendo 35.111 veiculares (com 3 focos semafóricos) e 14.763 de pedestres/piscantes (com 2 focos semafóricos), totalizando 134.859 lâmpadas (halógenas, a LED e incandescentes em sua maioria). A extensão desses números dá a noção da importância do Ajuste valendo ressaltar que a troca e/ou implantação/manutenção das lâmpadas promove, como asseverou a CET, segurança e proteção aos usuários nas vias, paradas de ônibus e ciclovias, razão pela qual se fizeram necessários.

Dada essa situação, a CET explicou as quantidades estimadas, apontando que foram obtidas por médias aritméticas dos consumos dos

últimos 2 (dois) anos para os grupos focais e, no que se refere às peças sobressalentes, pela média aritmética de consumo no mesmo prazo, acrescido dos quantitativos de dois programas de substituição - de lâmpadas incandescentes e halógenas por Led e de lâmpadas halógenas por incandescentes de longa duração -. Ademais, atendendo solicitação de sua Assessoria Jurídica, a Empresa ofereceu explicação complementar para os quantitativos, pelo que considero que os documentos de fls. 21/23, que trazem o quadro comparativo do consumo e os de fls. 66/67, da Gerência de Controle e Recuperação de Materiais, são suficientes para justificá-los.

A manifestação prévia da Assessoria Jurídica da CET acerca do Procedimento Licitatório às fls. 60/65 e as correções produzidas pelo Órgão, de seu turno, atendem, a meu juízo, a exigência do artigo 38, parágrafo único[5], da Lei nº 8.666/93, pelo que a irregularidade de exigência de *parecer conclusivo* merece ser afastada. Corroboro, neste tópico, o entendimento manifestado por Alexandre de Moraes de que "*in casu" o* exame prévio tornou desnecessária nova análise posterior.

No que se refere ao *orçamento do Pregão,* a CET explicou que a pesquisa de preços foi realizada, porém, em parâmetros diferentes dos do Contrato anterior em razão da inclusão de novos itens, argumento que me parece apto a aceitar seus valores, ainda que superiores aos do Ajuste antecedente. Reforça meu entendimento, a manifestação nos autos de Alexandre de Moraes de que a exegese do artigo 4º[6] do Decreto nº 44.279/03 é a de que a pesquisa seja realizada, o que ocorreu, e não que os seus valores sejam idênticos aos praticados em Contratos anteriores e nem que se exija a manutenção deles. Ainda neste tema, relevante a defesa de João Claudio Valério, que informou que 03 (três) das 08 (oito) empresas consultadas responderam à pesquisa, tendo sido orçado o valor total estimado em R$5.770.824,50 (cinco milhões, setecentos e setenta mil, oitocentos e vinte e quatro reais e cinquenta centavos), sendo que o objeto foi adjudicado por R$5.600.000,00 (cinco milhões e seiscentos mil reais), com redução de 3% (três por cento) (fl. 242). Todos esses fundamentos *justificam o Orçamento do Pregão, ficando* afastada a irregularidade.

De outra parte parece-me ter ocorrido equívoco no apontamento de irregularidade de falta de *complementação do valor da garantia no Termo de Aditamento em* 25% consoante Cláusula Décima do Contrato, e isso porque seu item 10.1 (fl. 253) exigia da Contratada o recolhimento de 3% (três por cento) do valor total do Ajuste como condição de garantia, ou seja, R$41.999,98

---

[5] **Art. 38.** "(...). **Parágrafo único.** As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração".

[6] **Art. 4º.** "A pesquisa de preço, de que trata o inciso VI do artigo 2º deste decreto, poderá consistir em múltiplas consultas diretas ao mercado, a publicações especializadas, a bancos de dados de preços praticados no âmbito da administração pública, a listas de instituições privadas renomadas de formação de preços e, nos referentes a mão-de-obra, aos valores de pisos salariais das categorias profissionais correspondentes".

(quarenta e um mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e oito centavos), porém, Fokus Brasil Sinalização Viária recolheu o valor de R$168.000,00 (cento e sessenta e oito mil reais) como comprovado no documento de fl. 640, pelo que inexistiu irregularidade.

Acolho, ainda, as explicações da Pasta de que o *acréscimo de 25% nas quantidades contratadas para o Termo de Aditamento* ocorreu em função do *"aumento das demandas de equipamentos e sobressalentes devido a acidentes, vandalismos e pelas implantações de novos projetos de sinalização de grupos focais semafóricos prioritários"* e cuja substituição resultaria, como já salientado, em maior segurança e proteção aos usuários nas vias, paradas de ônibus e ciclovias, afastando, assim, o posicionamento do Secretário Geral de que tal argumentação não poderia ser utilizada para o Aditamento porque já o fora para a Contratação. É que a situação, *"in casu",* porta características especiais porque os acidentes e o vandalismo são imprevisíveis a exigir maior ou menor troca de lâmpadas, o que justifica, aliás, que seus quantitativos sejam estimados. Além disso, observo que houve anuência da Contratada para o acréscimo, que se apresentou, inclusive, dentro dos parâmetros do artigo 65, § 1º[7] da Lei nº 8.666/93.

Ademais, dou por superadas: I) No Pregão: o Despacho de Adjudicação e de Homologação assinado somente pelo Chefe de Gabinete Interino e; II) No Contrato: o Despacho de Autorização firmado pelo Chefe de Gabinete e o Instrumento validado por este e pelo Diretor de Sinalização, pelos mesmos argumentos. É que o Ato do Presidente nº 022/10, questionado pela SFC, atribuiu ao Sr. João Cláudio Valério as funções de Diretor Administrativo e Financeiro e de Chefe de Gabinete Interino, razão pela qual os documentos questionados foram validados. Sobre este tema, aliás, tenho me pronunciado em diversos julgamentos, como nos TCs nºs 2260/2011, 745/2012 e 2807/2012, no sentido de que a matéria é de competência interna do Órgão e existe para que suas funções possam ser desempenhadas a contento. Desse modo, somente a própria Companhia poderia questionar suposta irregularidade.

Por fim, as informações do Termo de Aditamento foram publicadas no Diário Oficial da Cidade e no site "e-negocios", como apontou a SFC, não subsistindo, portanto, o apontamento de irregularidade.

Diante de todo o exposto, julgo regulares o Pregão nº 060/10, o Contrato nº 096/10 e o Termo de Aditamento nº 085/11.

---

[7] **Art. 65.** "(...) **§ 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".