EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-003.533.94-33

ANÁLISE. TERMOS ADITIVOS. SEHAB. Obras de urbanização de favelas e assentamentos urbanos. Serviços de terraplenagem, microdrenagem, macrodrenagem, água e esgoto, pavimentação e edificações habitacionais. Acréscimos indevidos. TAs 02/1994, 04/1994, 05/1995, 06/1995, 08/1995, 09/1995, 10/1995, 11/1995, 14/1995, 16/1996, 17/1996, 18/1996, 21/1996, 23/1996, 27/1997 IRREGULARES. Demais termos REGULARES. Votação unânime. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação por maioria.

Legislação citada: Art. 65, § 1º, Lei 8.666/93.

2.784ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Presidente EDSON SIMÕES, após determinação de Sua Excelência, na 2.779ª S.O., para que os mesmos lhe fossem conclusos, para proferir voto de desempate, ocasião em que votaram os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI. Na 2.777ª S.O., votou o Conselheiro JOÃO ANTONIO – Relator.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, com relatório e voto apresentados, ROBERTO BRAGUIM – Revisor, com declaração de voto apresentada, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI em julgar irregulares os Termos de Aditamento 2/1994, 4/1994, 5/1995, 6/1995, 8/1995, 9/1995, 10/1995, 11/1995, 14/1995, 16/1996, 17/1996, 18/1996, 21/1996, 23/1996 e 27/1997.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em julgar regulares os Termos de Aditamento 1/1994, 3/1994, 7/1995, 12/1995, 13/1995, 15/1996, 19/1996, 20/1996, 22/1996, 24/1997, 25/1997 e 26/1997, uma vez que firmados apenas para formalizar a execução contratual.

ACORDAM, ademais, por maioria, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor e DOMINGOS DISSEI, votando o Conselheiro Presidente EDSON SIMÕES para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, sem deixar de considerar a existência de irregularidades nos instrumentos assim julgados, em aceitar os efeitos financeiros produzidos por estes instrumentos, tendo em vista o tempo decorrido, a

complexidade que envolveu o projeto e a presença inquestionável de interesse público a embasar a lavratura dos ajustes.

Vencidos os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator e MAURÍCIO FARIA que determinaram à Secretaria Municipal de Habitação providências administrativas ou judiciais para fins de ressarcimento.

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

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 3 de dezembro de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente, com voto

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Revisor prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do artigo 136 do Regimento Interno desta Corte.

RELATÓRIO

Trata-se de processo de análise dos Termos de Aditamento firmado por meio do Contrato nº 01/94 - HABI, entre a empresa Schahin Cury Engenharia e Comércio Ltda. e a Prefeitura de São Paulo, para execução das obras de urbanização de favelas e assentamentos urbanos de baixa renda, compreendendo serviços de terraplanagem, microdrenagem, macrodrenagem, água e esgoto, pavimentação e edificações habitacionais.

O contrato foi acolhido, por unanimidade, pelo Egrégio Tribunal de Contas do Município em 24 de agosto de 1994 (folha 111).

O presente serve para apuração e julgamento dos termos de aditamento de números 1 a 27.

O objeto do contrato é a execução das obras de urbanização das moradias populares do Parque Novo Mundo, Benfica e Zachi Narchi, com a construção de 1.824 unidades habitacionais, distribuídas em 57 prédios com 32 apartamentos de 2 dormitórios. Posteriormente, com os aditamentos ajustados ao contrato, o número de unidades habitacionais foi reduzido para 1.480, distribuídas em 74 prédios com 20 apartamentos.

T.A.	***Data***	***Objeto***	***Observação***
01	30.06.94	Adoção de novo cronograma físico-financeiro.	Folhas 145-146
02	31.08.94	Conversão do valor contratual para o real – R$ 13.035.870,25, data-base jul/94. Acréscimo do valor contratual de R$ 814.773,05 (6,25%).	Folhas 164-166
03	16.11.94	Adoção de novo cronograma físico-financeiro.	Folhas 218-219
04	25.11.94	Adoção de projeto executivo. Acréscimo do valor contratual de R$ 2.386.307,25 (24,56 acumulado).	Folhas 218-219
05	31.01.95	Prorrogação do prazo contratual por mais 100 dias, a partir de 17.10.95. Acréscimo do valor contratual de R$ 36.415,51 (24,84 % acumulado).	Folhas 240-241
06	28.03.95	Adoção de novo cronograma físico-financeiro. Acréscimo do valor contratual de R$ 2.148,04 (24,85% acumulado).	Folhas 253-254
07	31.03.95	Adoção de novo cronograma físico-financeiro.	Folhas 281-297
08	28.04.95	Adoção de novo cronograma físico-financeiro. Acréscimo do valor contratual de R$ 3.919,90 (24,88% acumulado).	Folhas 326-327
09	31.05.95	Adoção de novo cronograma físico-financeiro. Acréscimo do valor contratual de R$ 1.066,05 (24,88% acumulado.	Folhas 326-327
10	31.07.95	Adoção de novo cronograma físico-financeiro. Acréscimo do valor contratual de R$ 2,20 (24,89% acumulado).	Folhas 358-359

11	11.09.95	Adoção de novo cronograma físico-financeiro. Acréscimo do valor contratual de R$ 1.280,87 (24,90% acumulado).	Folhas 394-395
12	30.10.95	Adoção de novo cronograma físico-financeiro.	Folhas 448-449
13	30.11.95	Adoção de novo cronograma físico-financeiro.	Folhas 430-431
14	28.12.95	Adoção de novo cronograma físico-financeiro. Prorrogação do prazo contratual por mais 220 dias, a partir de 25.01.96. Acréscimo do valor contratual de R$ 3.280,06 (24,93% acumulado).	Folhas 468-469
15	30.01.96	Adoção de novo cronograma físico-financeiro.	Folhas 495-496
16	29.02.96	Adoção de novo cronograma físico-financeiro. Acréscimo do valor contratual de R$ 709,62 (24,93% acumulado).	Folhas 511-512
17	29.03.96	Adoção de novas planilhas orçamentárias, sem alteração do valor contratual, com alteração nas quantidades, ou exclusão, de serviços contratados e com a inclusão de serviços extracontratuais.	Folhas 538-539
18	31.05.96	Prorrogação do prazo contratual por mais 334 dias, a partir de 01.09.96. Inclusão de acompanhamento social e outras alterações de projeto. Acréscimo do valor contratual de R$ 3.703.016,53 (53,34% acumulado), passando o contrato para R$ 19.988.789,43.	Folhas 654/655
19	29.07.96	Adoção de novo cronograma físico-financeiro.	Folhas 619/620
20	30.09.96	Adoção de novo cronograma físico-financeiro.	Folhas 637/638

21	31.10.96	Adoção de novo cronograma físico-financeiro. Adoção de novas planilhas orçamentárias, sem alteração do valor contratual, com alteração nas quantidades de serviços contratados e com a inclusão de serviços extracontratuais.	Folhas 596/597
22	29.11.96	Adoção de novo cronograma físico-financeiro.	Folhas 580/581
23	31.12.96	Adoção de novo cronograma físico-financeiro. Adoção de novas planilhas orçamentárias, sem alteração do valor contratual, com alteração nas quantidades de serviços contratados e com a inclusão de serviços extracontratuais.	Folhas 567/568
24	30.01.97	Adoção de novo cronograma físico-financeiro.	Folhas 783/784
25	27.02.97	Adoção de novo cronograma físico-financeiro.	Folhas 793/794
26	03.04.97	Adoção de novo cronograma físico-financeiro.	Folhas 788/789
27	28.04.97	Adoção de novas planilhas orçamentárias, sem alteração do valor contratual, com alteração nas quantidades de serviços contratados e com a inclusão de serviços extracontratuais.	Folhas 798/799

Conforme apresentado no quadro acima, as alterações culminaram em um acréscimo contratual no importe de 54,34%, passado de R$ 13.035.870,25 (data base jul/94) para R$ 19.988.789,43.

As alterações foram justificadas (folhas 942/989), dentre outros, em razão da natureza peculiar do contrato, em que a urbanização de moradias populares “favelas” não pode ser integralmente previsível por meio de projeto básico, razão pela qual o projeto executivo foi realizado concomitante à obra.

A Origem informou que as alterações não foram apenas nos projetos de infraestrutura e de fundações dos prédios, como também na arquitetura desses prédios, reduzindo sua área de projeção, aumentando o número de pavimentos e alterando os padrões de acabamento, as esquadrias, a estrutura e as instalações. Essas mudanças foram fundamentadas na necessidade de adaptação à topografia dos terrenos e para o atendimento às exigências do Código de Edificações e às normas de Órgãos Municipais e Estaduais.

Houve, ainda, a necessidade de implementação dos serviços de acompanhamento social, uma vez que a Superintendência de Habitação Popular – HABI não dispunha de técnicos em número suficiente para atender a demanda desse serviço.

A Auditoria, quanto a essas informações, ponderou que a licitação foi efetuada sem o devido planejamento e a partir de um "projeto básico" que sequer atendia às exigências do Código de Edificações e outras normas de Órgãos Municipais e Estaduais. Firmou que esse procedimento criou a contratação de uma obra fictícia, pois, diante do valor total dos serviços extracontratuais, superior ao valor do contrato, foi executada outra obra que não a contratada.

Apontou a Auditoria exemplos de falta de planejamento com serviços e obras sendo adicionados e depois com a variação de quantitativos alterados em TAs posteriores. Para melhor ilustrar foram selecionados 21 itens significativos, os quais representam 85% do valor total dos serviços extracontratuais, para análise por meio de amostragem.

Na amostragem constatou-se a substituição de serviços por outros equivalentes, sendo que os novos representaram um acréscimo de preços.

- Cobertura

O contrato previa a utilização de telhas de fibrocimento e no 4ºTA esse tipo de telhado foi substituído pelo de telhas cerâmicas.

A justificativa foi sobre a necessidade de melhor isolamento térmico. Porém, constatou-se que em outros contratos o objeto foi mantido. Assim, a substituição efetuada não era indispensável à concretização do objeto do contrato.

Além disso, o item representou um aumento de custo por metro quadrado de telhado de R$ 8,93 para R$ 22,07, ou seja, 147%.

- Revestimento de Fachadas

No contrato estava prevista a utilização de chapisco e massa única para paredes externas. No 18º T.A. foi incluído um revestimento de fachada modificado, o qual compreende, além do chapisco e da massa única, frisos horizontais, molduras nas janelas e outros adornos.

A substituição não se fundamentou em nenhum quesito de ordem técnica e também não apresentou uma justificativa plausível para sua ocorrência.

A substituição acarretou um aumento de custo de 83%: o preço do metro quadrado de fachada passou de R$ 4,31 para R$ 7,88.

- Pintura

O 17ºTermo de Aditamento foi incluída a pintura em látex em pó para as paredes internas, em substituição à caiação e, no 18º Termo de Aditamento, a pintura látex para paredes externas foi substituída por pintura látex acrílica.

Destaque para a observação de AUD:

"No nosso entendimento, a modificação do tipo de pintura das paredes não pode ser considerada indispensável à conclusão do contrato, visto que a pintura inicialmente contratada é adequada a habitação de padrão popular, como é o caso. Por outro lado, causa estranheza que, para paredes internas, tenha sido aditada pintura com tinta látex em pó, visto que esse é um produto desconhecido no mercado e que tem apenas um único fornecedor, o que impede a competição de seu preço." (grifo nosso)

Essas substituições operaram um aumento de custo, em relação aos serviços contratados, de 282% para as paredes internas e de 67% para as paredes externas.

- Caixilhos Metálicos

O destaque da Auditoria apontou que o caixilho previsto no edital era suficiente para suprir o problema evidenciado enquanto a execução da obra e produção do projeto executivo.

Estava previsto um caixilho para área de serviço que seria suficiente para atender a modificação indicada para a sala.

O preço do caixilho aditado de 1,50 x 1,20 é cinco vezes superior ao caixilho anteriormente previsto de 1,40 x 1,20, sendo que este mostrou-se suficiente para atender a demanda, sem a necessidade de aditamento contratual.

Essa inclusão acarretou um aumento de custo desnecessário para o caixilho da sala de 400%, o preço unitário aumentou de R$ 33,05/UN para R$ 165,73/UN.

- Alojamento Provisório

O contrato previa alojamentos provisórios em módulos para 8 famílias, em madeira, e em módulos para 16 famílias, em alvenaria.

O 2º Termo de Aditamento alterou os módulos de alojamento de 16 famílias para madeira e aumentou a quantidade de 9 para 12 unidades e a diminuição de 10 para 4 quanto aos alojamentos para 8 famílias. Todavia, a alteração manteve o número de famílias atendidas em 224, bem como ocasionou um aumento de custo unitário resultando em um acréscimo de R$ 82.258,44 (data-base jul/94).

Concluiu a Especializada que essas substituições acarretaram um aumento de custo para a obra desnecessário, no importe de R$ 967.051,51 (data-base jul/94).

Para fundamentar sua conclusão a Especializada apresentou descrição de aplicação de preços para os serviços extracontratuais e primou que não refletem as mesmas condições do contrato, pois por ocasião da concorrência pública a empresa contratada ofertou preços menores que os das Tabelas da Prefeitura, demonstrando com isso uma eficiência acima da média de mercado. Portanto, não se justifica que posteriormente, quando não há mais competição, essa eficiência não possa ser mantida e os preços dos serviços aditados, similares aos substituídos, tenham que ser iguais aos dessas tabelas.

A Especializada justificou os preços compostos indicando os pontos que elevaram os percentuais de preços, concluindo:

"- não se justifica a inclusão do custo de "Encarregado de Serviços", visto que o mesmo não é considerado custo de mão-de-obra direta, mas sim parte do BDI;

- não se justifica a inclusão do material "Lixa para Madeira", visto que, como a pintura é texturizada, esse material não é necessário;

- o coeficiente adotado para a tinta não é coerente com a informação obtida do único fornecedor desse produto. Segundo dados desse fornecedor, o consumo é de 1kg para 2,5 m² de parede, considerando-se a aplicação de duas demãos. Portanto, o coeficiente que deveria ser adotado é de 0,40 Kg/m², e não o de 0,77 kg/m² efetivamente adotado;

- quanto aos preços unitários para "Pintor de Paredes" e "Ajudante", entendemos que deveriam ter sido adotados os da Revista Construção n.º 2427, referentes a jul/94 (folhas 1157), uma vez que em outras composições,

como por exemplo para a "Alvenaria armada de bloco cerâmico estrutural – 14 cm" (folhas 1156), os preços unitários para mão-de-obra são compatíveis com os dessa revista.

E diante da análise realizada sobre os preços aprovados para os serviços extracontratuais destacou que não refletem as mesmas condições do contrato ou estão superavaliados em relação aos preços de mercado. Essas diferenças dos preços aprovados, em relação aos preços que consideramos razoáveis, dispostos na seguinte tabela:

Serviço Extracontratual (Preço composto)	**Preço Unit. Aditado– PU1 (R$ - Jul/94)**	**Preço Unit. Razoável-PU2 (R$ - Jul/94)**	**Diferença Preços (PU1 – PU2)**	**Quantidade Total Aditada**	**Acréscimo de Valor (R$ - Jul/94)**
01.19.01.03 – Aloj. Prov. Madeira – 16 fam.	22.228,33	17.636,80	4.591,53	12,00	55.098,36
02.03.01.08 – Alv. Arm. Bloco cer. Estr.	18,51	16,88	1,63	139.007,56	226.582,32
02.09.01.04 – Instal. Elétrica	21.750,77	10.892,34	10.858,43	74,00	803.523,82
02.15.01.06 – Pint. Látex em pó	3,51	2,43	1,08	107.694,92	116.310,51
02.15.01.08 –Rev. Fachada modif	7,88	5,84	2,04	32.725,79	66.760,61

Por fim, concluiu a Especializada:

"A substituição desnecessária de serviços contratuais pelos extracontratuais acarretou o ACRÉSCIMO DE VALOR 1, que totaliza R$ 967.051,52 (data-base jul/94). Ainda que pudessem ser aceitas essas substituições, verificamos que os preços unitários aprovados não refletem as mesmas condições do contrato ou estão superavaliados em relação ao mercado. A diferença entre os preços aprovados e os preços considerados razoáveis acarretou o ***ACRÉSCIMO DE VALOR 2****, que totaliza R$ 618.314,77 (data-base jul/94).*

Quanto aos demais serviços extracontratuais, cuja inclusão estendemos justificada, verificamos que seus preços aprovados também não refletem as mesmas condições do contrato ou estão superavaliados em relação ao mercado. Para esses serviços extracontratuais, a diferença entre os preços aprovados e os preços que consideramos razoáveis acarretou o ***ACRÉSCIMO DE VALOR 3,*** *que totalizou R$ 1.378.600,33 (data-base jul/94).*

*Portanto, do resultado da análise de nossa amostra de serviços extracontratuais, verificamos que foi acrescido indevidamente ao contrato um total de R$ 2.345.651,85 – data base jul/94 (****ACRÉSCIMO DE VALOR 1 + ACRÉSCIMO DE VALOR 2 + ACRÉSCIMO DE VALOR 3).****Por outro lado, mesmo que as substituições que consideramos desnecessárias pudessem ser aceitas, ainda assim teria sido acrescido indevidamente ao contrato um total de R$ 1.996.915,10 – data-base jul/94 (****ACRÉSCIMO DE VALOR 2 + ACRÉSCIMO DE VALOR 3).".****A Assessoria Jurídica de Controle Externo em manifestação de folhas 118/1192 ratificou o entendimento da Especializada e opinou pela irregularidade na celebração dos Termos Aditivos.*

A Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (folhas 1225/1250) apresentou seus argumentos dispondo: "A preclusão sobre os pontos atinentes ao edital e contratação, ante o julgamento pretérito do feito; os aditamentos foram efetivados ao longo da execução contratual por motivos supervenientes para melhor adequação; a consecução do objeto requer uma dinâmica própria, por tratar de área habitada, com necessidade de remoção de famílias, negociação e processo judiciais para retomada de áreas invadidas, compatibilização de cronograma com obras a serem executadas por outras Secretarias, por exemplo, a implantação original do Conjunto habitacional Zaki Narchi foi alterada para permitir a canalização de córrego existente no meio da favela, no Parque Novo Mundo, a dificuldade legal na retomada de parte da área invadida; o contrato pode ser alterado para atender ao interesse público; os três primeiros TAs não consta rejeição por parte de AUD; a variação de quantitativos comentada no 4º TA é decorrente da evolução do projeto; quanto ao item 2.2, ponderamos que há um equívoco em considerar as modificações como serviços extracontratuais, pois os serviços eram os mesmos contratados ocorrendo apenas a substituição do material empregado ou mesmo a alteração do projeto para melhor adequação ao interesse público; a substituição das telhas atendeu um interesse público de melhor habitação; a tabela TCPO 10 – referência 070202 servem de parâmetro mas não são absolutas, necessitando muitas vezes de ajustes; a substituição de materiais para aplicação no revestimento das fachadas não se trata apenas de adorno, mas de melhor valor estético e melhor condições de manutenção dos imóveis; quanto ao recalculo do serviço 02.15.01.08 foi constatado incorreção no cálculo original sendo o valor recebido a maior seria ressarcido a PMSP; a substituição da tinta fundamenta-se na maior durabilidade; a composição do preço considerou o quantitativo necessário incluindo a perda de material; os preços dos caixilhos seguiram a tabela de SSO; os cálculos para a aprovação do serviço 02.09.01.04 – Instalações Elétricas – foram apoiados na realidade prática da obra e os índices usados da Revista Construção não é de aplicação universal, sendo o preço aplicado ao item menor que o praticado no mercado; os alojamentos não foram instalados no local de intervenção porque a

favela ocupava toda área disponível; o interesse público revela-se plenamente atendido com a construção de habitações populares dignas e compatíveis com os anseios e com a necessidade da população marginalizada.".

Em atendimento aos ofícios emitidos por este Tribunal, a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB remeteu a documentação juntada a folhas 1225-1250 e 1262-1425.

Diante das informações e documentos apresentados a Auditoria teceu nova manifestação (folhas 1428/1432) mantendo sua conclusão anterior.

A Superintendente de Habitação Popular, à época, Maria Tereza Soares Silveira, apresentou sua defesa junto às folhas 1464/1475 argumentando, em síntese: "Ratificar os argumentos apresentados por SEHAB; o valor acima de 25% não se aplica a sua administração, uma vez que ocorreu a extrapolação do limite a partir do 18º TA, época que não mais respondia pela administração; dos 14 TAs sobre os quais tem responsabilidade, 7 deles não importaram em qualquer acréscimo de valor ou de prazo; quanto aos outros 7 TAs, com exceção do 2º/94 que tratou da conversão de valores contratuais para o real e de alguns acréscimos contratuais, representam valores pequenos, que não trouxeram impacto significativo sobre o percentual legal permitido, razão pela qual devem ser aprovados por esse E. Tribunal; os elementos técnicos foram aprovados pelo BID, que exige a elaboração do Projeto Executivo, posteriormente ao procedimento licitatório, bem como o acompanhamento da execução contratual por uma gerenciadora.".

Na qualidade de Secretário da Habitação e Desenvolvimento Urbano, à época, Lair Alberto Soares Krahenbuhl, apresentou sua defesa junto às folhas 1476/1503, dispondo, dentre outros: "O projeto era pioneiro e a licitação foi fundamentada em projetos anteriores, porém, sem a magnitude de produção em larga escala; o procedimento e o contrato foram acolhidos pelo TCM/SP; os demais se coadunam a confrontar a equipe técnica em semelhança ao disposto por SEHAB.".

A empresa contratada Schahin Engenharia Ltda., na pessoa de seu representante legal Milton Taufic Schahin, apresentou sua defesa junto às folhas 1504/1529, e na pessoa de Celestino Ferreira Quina (folhas 1655/1683) argumentando, entre outros: "o Projeto Cingapura foi amplamente reconhecido com o apoio de instituições financeiras como o BID e a Caixa Econômica Federal; as incorporações técnicas foram necessárias e incorporadas em outros projetos semelhantes; a execução das obras constatou maior segurança pública, melhoria nas redes públicas de água, iluminação e energia, melhoria na circulação de veículos, melhoria na prestação de serviços públicos, tais como: correios, telefonia, coleta de resíduos, remoção de pessoas, manutenção da infraestrutura pública, policiamento, serviços de entregas de bens, etc., favorecendo todo o entorno, sem quaisquer investimentos adicionais; os questionamentos

técnicos foram respondidos por SEHAB; argumentou pontualmente as irregularidades apontadas.".

Por sua vez, Manoel Ricardo Ribeiro Coelho, na qualidade de Superintendente de Habitação Popular Substituto, à época da lavratura do 24ºTermo de Aditamento, apresenta sua defesa junto às folhas 1535/1541, dispondo sobre os fatos atinentes à lavratura do termo de referência: "O *termo teve como objeto a adoção de cronograma físico-financeiro, não importando em nenhum acréscimo de valor ou de prazo ao ajuste sob análise.".*

Ainda, João Leopoldo Werneck Camargo, na qualidade de Superintendente de Habitação Popular, à época da lavratura dos Termos de Aditamento nº 3/94, 19/96 a 23/96, 25/97, 26/97 e 27/97, apresentou sua defesa (folhas 1551/1576) em consonância com as argumentações tecidas pelas outras partes, reafirmando a validade dos termos de aditamento e legalidade dos atos.

Por fim, José Roberto Sérgio apresentou sua defesa (folhas 1687/1694) na qualidade de Superintendente de Habitação Popular Substituto, à época da lavratura do 11º Termo de Aditamento, dispondo, dentre outros: "O *termo 11º/95 teve por objeto a adoção de planilha orçamentária, adoção de cronograma físico financeiro e acréscimo do valor contratual de R$ 1.280,87, visando a adequação contábil do contrato, em face da execução de obras de urbanização de favelas; assumiu o cargo entre 11/09/95 a 25/09/95; o ato foi praticado visando a continuidade dos serviços.".*

Em retorno à Auditoria de Engenharia (folhas 1699/1712 verso), foi apresentada extensa argumentação sobre todos os pontos das defesas, sendo mantida a orientação inaugural pela irregularidade das avenças.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo (folhas 1733/1748) entendeu que não se materializou nenhum dano ao Erário, nem se cogitou de má-fé por parte dos participantes na assinatura do contrato e seus aditamentos, opinando, assim, pela regularidade dos termos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal ratifica o entendimento da Assessoria Jurídica e nas defesas apresentadas, sugere o acolhimento dos aditivos.

Por fim, a Secretaria Geral manifesta-se pela regularidade dos termos, em consonância com o parecer jurídico e termos de defesa.

É o RELATÓRIO.

VOTO

Em julgamento os Termos de Aditamento 1 a 27 ao contrato nº 01/94 – HABI – Concorrência nº 02/93 – HABI. O contrato foi acolhido,

por unanimidade, pelo Egrégio Tribunal de Contas do Município em 24 de agosto de 1994 (folha 111).

Consoante parecer técnico da Assessoria de Engenharia desta Corte, ratificado pelos demais órgãos de apoio, as alterações culminaram em um acréscimo contratual no importe de 54,34%, passando de R$ 13.035.870,25 (treze milhões, trinta e cinco mil, oitocentos e setenta reais e vinte e cinco centavos - data base jul/94) para R$ 19.988.789,43 (dezenove milhões, novecentos e oitenta e oito mil, setecentos e oitenta e nove reais e quarenta e três centavos - data base jul/94).

As argumentações para a confecção dos Termos de Aditamento pautaram-se no fato de ser um projeto, à época, bandeirante, sem nenhum precedente, razão pela qual o Projeto Básico sofreria alterações concomitantes à realização da obra.

Destaque-se que os projetos de urbanização de favelas necessariamente observam uma peculiaridade atinente ao fato de ser impossível dimensionar de forma antecedente os percalços e dificuldades que serão enfrentadas pela obra.

Todavia, a Equipe de Engenharia desta Corte apontou dados oriundos de alteração de produtos e serviços, por semelhantes existentes no processo de licitação, sem nenhuma razão justificável, sendo que esses insumos foram suficientes para onerar de forma demasiada a execução contratual. Além disso, destacou o que se segue:

Os serviços extracontratuais contribuíram para uma extrapolação do limite legal de 25% para acréscimo, sendo que alguns deles, conforme apresentado no relatório, não eram imprescindíveis à concretização do objeto contratual, visto que no contrato constavam serviços similares que atendiam a mesma finalidade.

Os quantitativos incluídos pelos termos de aditamento foram ora aumentados e ora diminuídos, sem a demonstração de qualquer critério técnico que embasasse tais variações.

Os preços unitários aprovados para os serviços extracontratuais foram fixados em desacordo com os parâmetros inicialmente propostos por meio da licitação, sofrendo alterações superiores e caracterizando em alguns casos superavaliação, conforme a Tabela “C” apresentada à folha 1185.

A substituição desnecessária de serviços contratuais pelos extracontratuais acarretou um acréscimo de R$ 967.051,52 (novecentos e sessenta e sete mil, cinquenta e um reais e cinquenta e dois centavos - data-base jul/94). Ainda que pudessem ser aceitas essas substituições, verificou-se que os preços unitários aprovados não refletiam as mesmas condições do contrato, apontando uma diferença entre os preços aprovados e os preços considerados

razoáveis no importe de R$ 618.314,77 (seiscentos e dezoito mil, trezentos e quatorze reais e setenta e sete reais - data-base jul/94).

Quanto aos demais serviços extracontratuais, mesmo entendendo as inclusões necessárias, observou que os preços aprovados também não refletiram as mesmas condições do contrato ou foram superavaliados em relação à praxe de mercado. A diferença entre o preço praticado e o preço considerado razoável gerou um acréscimo ilegal ao contrato no importe de R$ 1.378.600,33 (um milhão, trezentos e setenta e oito mil, seiscentos reais e trinta e três centavos).

Destarte, o resultado da apuração técnica revelou que os valores referenciados pelas amostras destacaram um acréscimo indevido ao contrato na ordem de R$ 2.345.651,85 (dois milhões, trezentos e quarenta e cinco mil, seiscentos e cinquenta e um reais e oitenta e cinco centavos - data-base jul. 94). Apenas a título de ilustração, este valor atualizado pela data base de Junho/2014 por meio do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Ampliado) ficou em R$ 10.137.063,56 (dez milhões, cento e trinta e sete mil, sessenta e três reais e cinquenta e seis centavos).

Ainda, caso as substituições consideradas desnecessárias pudessem ser aceitas, uma vez que implementadas na execução contratual, ainda assim pode-se apurar um acréscimo ilegal no importe de R$ 1.996.915,10 (um milhão, novecentos e noventa e seis mil, novecentos e quinze reais e dez centavos - data-base jul/94), ou, valor atualizado à data-base de Junho de 2014, por meio do IPCA, em R$ 8.629.948,77 (oito milhões, seiscentos e vinte e nove mil, novecentos e quarenta e oito reais e setenta e sete centavos).

As defesas apresentadas não lograram afastar as conclusões técnicas apontadas pela equipe de especialistas desta Corte, com exceção, no meu entendimento, da defesa apresentada por Manoel Ricardo Ribeiro Coelho, cuja participação foi adstrita à lavratura do 24º Termo de Aditamento, uma vez que foi firmado unicamente para adoção de cronograma físico-financeiro, não importando em nenhum acréscimo de valor ou prazo ao ajuste.

As demais irregularidades apontadas são de natureza meramente formal, não impingindo em qualquer irregularidade insanável, razões pelas quais são superáveis.

Ante o exposto, julgo **IRREGULARES** os Termos de Aditamento 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 14, 16, 17, 18, 21, 23, 27, por representarem acréscimos quantitativos e de valores em contrariedade ao artigo 65, §1º, da Lei Federal n.º 8.666/93, bem como contratação de valores superavaliados. Julgo **REGULARES** os Termos de Aditamento n.º 1, 3, 7, 12, 13, 15, 19, 20, 22, 24, 25 e 26, uma vez que firmados apenas para formalizar a execução contratual.

DETERMINO à Municipalidade providências administrativas ou judiciais para fins de ressarcimento dos valores indevidamente

pagos a título de execução dos serviços e insumos contratados por meio dos termos de aditamento a título extracontratual, devidamente atualizado.

Em razão do tempo decorrido deixo de apenar os agentes responsáveis à época.

OFICIEM-SE as partes para conhecimento e, após, **ARQUIVEM-SE** os autos. (**2.777ª S.O.**)

Declaração de voto apresentada pelo Conselheiro Roberto Braguim:

Acompanho o voto do ilustre Conselheiro Relator, no que concerne à regularidade dos Termos de Aditamento números 1, 3, 7, 12, 13, 15, 19, 20, 22, 24, 25 e 26 e à irregularidade dos identificados sob números 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 14, 16, 17, 18, 21, 23 e 27. Todavia, concluo diferentemente do Conselheiro Relator, no que pertine aos efeitos financeiros destes últimos, não acolhidos por Sua Excelência.

É que, sob esse prisma, inclino-me a aceitar as ponderações da Assessoria Jurídica de Controle Externo, posteriormente endossadas pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Secretaria Geral, acerca da natureza do Contrato original, que demandou a tomada de empréstimo internacional junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, que formulou, para concretização desse empréstimo, inúmeras exigências que não constaram de outros projetos.

Lembro que se trata de implantação do Projeto Cingapura, pioneiro no Município e que, certamente por essa razão, e pela sua complexidade, acarretou inúmeras alterações contratuais, a fim de que o empreendimento fosse erguido para atender às necessidades do tipo de demanda diferenciada, ou seja, de famílias que viviam em favelas ou habitações semelhantes.

Destarte, é compreensível que, na execução de um projeto de tal envergadura, ocorram fatos supervenientes e excepcionais, que obrigam a Administração a efetuar as correções necessárias nas condições iniciais dos ajustes, algumas vezes mais onerosas. Reconheço, como salientado nas razões expostas pela Assessoria Jurídica, que um Contrato da natureza do originalmente lavrado, pode sim ser atingido por vicissitudes somente encontradas no momento da execução das obras, até porque envolve inúmeras famílias, que aguardam ansiosamente a construção de suas futuras moradias. Nesse sentido, as contratações respectivas merecem ser analisadas não só sob parâmetros técnicos, mas levando em consideração, na sua apreciação, outros fatores.

O primeiro deles diz respeito ao lapso temporal decorrido desde a assinatura do Contrato e dos Termos de Aditamento em exame – ou seja, 1994 a 1997 – e o momento de sua apreciação pelo Egrégio Plenário. Essa defasagem englobou mudanças não só no plano econômico, com alterações dos

preços componentes do projeto original, mas também nas características técnicas do projeto.

Outro fator a ser ponderado, é que a Administração deve sempre pautar-se pela preservação do interesse público, que é indisponível. Peço vênia para trazer à colação, sobre o tema, lição da insigne professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, colacionada pela Assessoria Jurídica e assim formulada: "O princípio do interesse público está expressamente previsto no artigo 2º, "caput", da lei nº 9.784/99 e especificado no parágrafo único, com exigência de "atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei" (inciso II) (grifos da autora) (in Direito Administrativo, 18ª edição, Atlas, São Paulo, 2005, págs. 70/71).

É inegável que o Projeto Cingapura, que proporcionou moradia a inúmeras famílias com menor renda, reveste-se de interesse público. De outra parte, a Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que não havia materialidade acerca de dano ao Erário e nem indícios de dolo ou má fé por parte dos envolvidos na celebração e execução do Contrato e seus Aditamentos.

Assim, sem deixar de considerar a existência de irregularidades nos instrumentos analisados e nominados no voto do nobre Relator, inclino-me a aceitar os efeitos financeiros produzidos, tendo em vista o tempo decorrido a complexidade que envolveu o projeto e a presença inquestionável de interesse público a embasar a lavratura dos ajustes. **(2.779ª S.O.)**

Voto desempate proferido pelo Conselheiro Presidente Edson Simões:

Cuidam os autos do TC **3.533.94-33** da análise dos Termos Aditivos 1, 2, 3, 4, de 1994, dos Termos Aditivos nºs 5 a 14 de 1995, dos Aditamentos nº 15 a 23 de 1996 e dos Termos Aditivos nº24 a 27 de 1998 relativos ao Contrato 01/94 firmado entre a Secretaria Municipal de Habitação e a empresa Schahin Cury Engenharia e Comércio Ltda., tendo por objeto a execução de obras de urbanização de favelas e assentamentos urbanos de baixa renda de ocupação espontânea, compreendendo serviços de microdrenagem, macrodrenagem e terraplanagem, pavimentação e edificações habitacionais.

Na sessão 2.777ª o Conselheiro Relator João Antonio julgou irregulares os Termos Aditivos 2,4, 5, 6, 8, 8, 10, 11, 14, 16, 17, 18, 21, 23 e 27 por representarem acréscimos quantitativos e de valores em contrariedade ao artigo 65, §1 da Lei Federal 8.666/93, determinando, assim, a adoção de medidas para o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário. Quanto aos termos aditivos nºs 1, 3, 7, 12, 13, 15, 19, 20, 22, 24, 25 e 26 julgou-os regulares.

Na sessão 2.779ª o Conselheiro Relator Vice-Presidente Roberto Braguim acompanhou o voto do Relator, aceitando, todavia, os efeitos financeiros referentes aos termos aditivos julgados irregulares, sendo acompanhado pelo Conselheiro Corregedor Domingos Dissei.

O Conselheiro Mauricio Faria endossou o voto do Relator.

Por votação unânime, foram julgados regulares os Termos Aditivos nºs 1, 3, 7, 12, 13, 15, 19, 20, 22, 24, 25 e 26 e irregulares os Termos Aditivos 2,4, 5, 6, 8, 8, 10, 11, 14, 16, 17, 18, 21, 23 e 27 registrando-se empate quanto à aceitação dos seus efeitos financeiros. Assim, consoante disposição legal, profiro o voto de desempate.

Com fundamento na manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, acompanho a corrente perfilhada pelos Conselheiros Roberto Braguim e Domingos Dissei, restando assim, por maioria de votos, acolhidos os efeitos financeiros dos ajustes, pelas razões expostas em seus votos.