JURISPRUDÊNCIA

TC nº 5.205/99*40

Auditoria - solicitação do Ministério Público - representação de Vereador - construção de salas emergenciais em escolas municipais - apuração de superfaturamento de preços e de eventuais abandonos de salas construídas - não caracterização das irregularidades apontadas - auditoria conhecida, considerada improcedente a representação do Vereador - remessa de cópia de peças do relatório e do voto ao Ministério Público e ao Vereador.

Exmo. Sr. Consº Relator

Versa o presente sobre Auditoria realizada por solicitação da Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital, com base em Representação formulada pelo Vereador Vicente Cândido da Silva, a respeito dos procedimentos que culminaram na construção de salas emergenciais em escolas municipais, para apurar superfaturamento de preços e eventuais abandonos de salas construídas.

A AT Engenharia elaborou o Relatório de Inspeção de fls. 340/345, antecedido dos documentos de fls. 252/339, concluindo que, dos 29 procedimentos licitatórios analisados, em três deles a licitante que ofertara o menor preço havia sido desclassificada por motivo sem relevância, sendo que todas as salas de aula de madeira estavam sendo utilizadas e em bom estado de conservação, inclusive aquelas que anteriormente haviam sido depredadas, pois haviam sido devidamente reformadas. Ainda, os preços unitários contratados eram compatíveis com os obtidos nas composições da TCPO 10, de Edif e dos preços da Revista Construção São Paulo, tendo sido incorreto o paradigma construtivo adotado pelo Representante, por consistir em construção que não atendia às especificações exigidas para a edificação de escolas e não compreendia vários dos serviços constantes dos contratos impugnados.

A Sra. Assessora Subchefe Substituta da AT Eng. e o Senhor Secretário da Fiscalização e Controle Substituto endossaram o trabalho realizado, concluindo não proceder a representação formulada pelo vereador indicado na inaugural, porquanto as salas de aula encontravam-se em utilização e em bom estado, inexistindo indícios de superfaturamento, ressalvando, contudo o questionamento da desclassificação da licitante que ofertara o menor preço (fls. 347).

Notificada, a origem sustentou ser bom o estado de conservação das escolas emergenciais construídas e a impossibilidade de sua comparação com o projeto da empresa "Canteiro Construções Racionalizadas Ltda.", que contemplava construção de características diversas. Aduziu estarem sendo utilizadas todas as salas, inclusive a EMPG Mário Schoemberg, que fora depredada e passara por uma reforma. Finalmente, afirmou que embora o Edital não exigisse a demonstração do BDI, a empresa Servimarc havia feito a demonstração, apresentando um percentual para as Despesas Operacionais Obrigatórias de 3%, insuficiente para arcar com as despesas legais. Reportou-se à decisão de Juiz da Fazenda Pública, no Mandado de Segurança 906/95, que analisou questão semelhante, assentando que ao ofertar valor insuficiente para suportar o mínimo exigido para atendimento das despesas legais, a impetrante introduzira elemento de instabilidade na sua proposta, inviabilizando a sua participação no certame. Concluiu por considerar comprovada a improcedência das alegações contidas na Representação, bem como as

questões atinentes às cartas-convite 02/SSO/98, 03/SSO/98 e 04/SSO/98 (fls. 351/362 e docs. de fls. 363/391).

A AT Engenharia respondeu que a Servimarc havia apresentado um valor total do BDI igual ao das três outras cartas-convite em que se sagrou vencedora, tendo cumprido os contratos a contento, não havendo, pois, como se afirmar que as propostas nas cartas-convite questionadas seriam inviáveis. Manteve, assim, sua manifestação anterior (fls. 394/396).

A ATJ reportou-se ao relatório da AT Engenharia, para considerar não configuradas as irregularidades consistentes na não utilização das salas de aula emergenciais, ao seu precário estado de conservação e ao aventado superfaturamento dos contratos. Ainda, defendeu a conduta da origem na desclassificação da empresa Servimarc, que reconhecera ter cometido erro na elaboração da proposta, tendo em conta estar a origem adstrita à observância do princípio do julgamento objetivo das propostas (fls. 397/406).

Esse entendimento foi endossado pelo Senhor Assessor Subchefe Substituto e pelo Senhor Assessor Chefe da ATJ, tendo este último acrescentado que não merecia censura a decisão tomada pela Comissão de Licitações da origem, na oportunidade da desclassificação da empresa Servimarc (fls. 407 e 408/410).

A Procuradoria da Fazenda Municipal reportou-se aos trabalhos técnicos desta Corte, que concluíram pela improcedência da representação objetivada, opinando pelo conhecimento do processo e encaminhamento de cópia do dossiê à D. Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital e ao Nobre Vereador Vicente Cândido da Silva (fls. 411).

É a síntese do necessário.

Ante a concordância dos órgãos técnicos nas questões suscitadas na Representação que embasou o presente, não padecem dúvidas sobre a improcedência das alegações de irregularidades ali irrogadas, todas suficientemente rebatidas.

O bom estado de conservação e a efetiva utilização das salas de aula emergenciais construídas foram constatados por diligências “in loco” promovidas pelos técnicos desta Corte, fartamente documentadas com material fotográfico.

De outra parte, não se sustenta a acusação de superfaturamento, porquanto baseada em comparação com outro método construtivo, inadequado às especificações exigidas para as salas de aula e insuficiente para abranger todos os serviços efetivamente executados.

No tocante à questão suscitada pela AT Engenharia, pareceu-me também que a Comissão de Licitações da origem agiu com muito rigor ao desclassificar proposta por erro de cálculo que possivelmente não comprometeria o percentual global do BDI. Cabe considerar entretanto, que o erro incidiu exatamente sobre o percentual destinado aos encargos legais, não podendo a origem compactuar com equívocos da espécie, cumprindo-lhe observar e fazer observar os preceitos legais, em honra ao princípio da legalidade.

Por outro lado, assentou sua decisão em precedente judicial que, em caso semelhante, concluíra ter a licitante introduzido “elemento de instabilidade na sua proposta, inviabilizando a sua participação no certame”.

Acompanho pois, a conclusão da AT Engenharia, da ATJ e da Procuradoria da Fazenda Municipal, pela improcedência das alegações constantes da Representação que respaldou o pedido inaugural. E endosso as manifestações da ATJ e da PFM, pela não caracterização das irregularidades apontadas pela AT Engenharia no julgamento da desclassificação da empresa Servimarc, nas cartas-convite 02/SSO/98, 03/SSO/98 e 04/SSO/98, propondo a efetivação das comunicações de praxe.

À consideração de Vossa Excelência.

São Paulo, 28 de fevereiro de 2000

JOÃO ALBERTO GUEDES
Secretário-Diretor Geral

RELATÓRIO

Versa o presente de auditoria realizada por solicitação da Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital, com base em Representação interposta pelo N. Vereador Vicente Cândido da Silva, para verificação da existência de irregularidades na contratação e construção de salas emergenciais em escolas municipais, sob suspeita de superfaturamento e abandono de salas construídas.

Da peça inaugural apresentada pelo N. Edil, ressalte-se os seguintes trechos ("ipsis litteris") :

> -..."*É público e notório que a cidade de São Paulo enfrenta sérios problemas na área da Educação. Um deles é a falta de vagas nas escolas municipais.*
>
> *Tentando remediar o problema acima mencionado, a prefeitura do município de São Paulo resolveu construir várias salas emergenciais nas escolas municipais.*
>
> *Ocorre que o valor empregado para a construção de tais salas emergenciais indignou a todos.*
>
> *O valor pago por m² às construtoras vencedoras do certame licitatório é infinitamente maior que o preço de mercado."*

Para amparo desta alegação, apresentou, o Vereador, um comparativo entre o orçamento vencedor da licitação para construção de 03 salas emergenciais na EMPG Jardim Ingá e outro apresentado pela empresa Canteiro Construções Racionalizadas Ltda., onde o preço vencedor, segundo o autor, foi de R$ 383,38 (trezentos e oitenta e três reais e trinta e oito centavos) por metro quadrado, enquanto o da empresa por ele consultada seria de R$ 143,70 (cento e quarenta e três reais e setenta centavos) por metro quadrado.

Aduz, ainda, na representação ,que :

- *"Além disso, algumas das salas emergenciais construídas nunca foram utilizadas e se encontram em completo estado de deterioração."*

A AT-Engenharia em minudente relatório de fls. conclui que :

- *"...todas as salas de aula de madeira vistoriadas nas 29 (vinte e nove) escolas relacionadas na Representação do N. Vereador estão em utilização";*

- *"quanto ao estado de conservação das salas de aula construídas, na quase totalidade das escolas vistoriadas, o mesmo pode ser considerado como bom. Em algumas delas, classificadas como regulares, houve constatação de vidros quebrados e/ou telhas com furos, ocasionados provavelmente por depredação."*

- No caso específico da EMPG Mário Schoemberg, constataram que *"houve ocorrência de depredação, sendo os danos registrados em Boletim de Ocorrência no 98º DP – Jardim Míriam. Atualmente, após reforma, as salas de aula de madeira estão em utilização*".

- Conforme apresentado no quadro 3 do relatório, para os serviços significativos analisados, os preços unitários contratados estão compatíveis com os obtidos das composições da TCPO 10 (Tabelas de Composição de Preços para Orçamentos – Editora Pini – versão 10), de EDIF e preços da Revista Construção São Paulo, que podem ser considerados como médios de mercado;

- A comparação proposta pelo N. Edil, entre o preço do m² do "Escritório 128", da empresa Canteiro Construções Racionalizadas Ltda., e as salas de aula contratadas não procede, tendo em vista que as especificações são distintas para uma e outra construção. Além disso, há vários serviços constantes dos contratos em questão que não estão previstos no orçamento da empresa Canteiro.

A única questão levantada pela D. AT-ENG, foi o fato de que da análise dos 29 (vinte e nove) procedimentos licitatórios, foi constatado em três deles (cartas-convite de nºs 002, 003 e 004/SSO/98), que a licitante que ofertou o menor valor total para a execução da obra foi desclassificada, no juízo daquele órgão técnico, por motivo sem relevância.

Oficiada, a Origem informou que o Departamento de Edificações examinou, minuciosamente, os elementos da empresa "Canteiro ", demonstrando que aquele orçamento não contemplava as exigências mínimas impostas pela legislação vigente e indispensáveis a uma obra pública, mesmo que seja ela constituída em caráter emergencial.

Destacou ainda o fato, já apontado pela engenharia, que o projeto apresentado pela já referida empresa, é totalmente diferente do elaborado e construído por EDIF, observando que :

"- Para rechaçar de vez as alegações de superfaturamento, EDIF-2 elaborou um orçamento considerando todos os elementos apresentados no projeto da "Canteiro", caso fosse possível de ser licitado, utilizando os preços constantes da tabela de preços de EDIF, chegando a um valor de R$ 18.070,71, inferior, portanto, ao apresentado pela empresa, tendo ainda ressaltado que os padrões do Caderno de Preços são superiores aos especificados pela "Canteiro".

Quanto ao apontado pela Engenharia, que considerou que a empresa *"SERVIMARC Construções Ltda., foi desclassificada por motivo sem relevância"*, qual seja, por ter apresentado um percentual para as Despesas Operacionais Obrigatórias de 3% e que foi considerado pelas CPL's insuficiente sequer, para arcar com as despesas legais, a D. Assessora Jurídica de SSO asseverou :

- *"Nas três licitações, a empresa desclassificada apresentou recurso informando que "incorreu em erro material" ao atribuir os 3% (três porcento) para as despesas legais, destacando que o BDI total proposto de 19% (dezenove porcento) seria suficiente para arcar com as despesas indiretas.*

- *Os recursos foram conhecidos e tiveram seu provimento negado pelo Sr. Secretário de Serviços e Obras, contrariamente a Assessoria Técnica dessa E. Corte que entendeu que a alegação de "erro material" deveria ter sido acolhida, tendo em vista que o Edital não exigia a demonstração do BDI.*

- *Considerou inaceitável, sob pena de flagrante ofensa aos princípios norteadores dos certames públicos, a solução proposta pela Assessoria de Engenharia, pois, se de um lado, não fora exigida a discriminação do BDI, a mesma foi apresentada pela empresa, sujeitando-se, assim, à aferição pelas Comissões de Licitação pertinentes, e mais, pelos próprios licitantes que, presentes, independentemente de subscreverem a ata que se formalizou, acompanharam a sessão."*

Em síntese, concluiu, a Origem, que "*resta cristalinamente comprovado que as alegações contidas na representação são totalmente improcedentes, bem como as questões atinentes às cartas-convite 02/SSO/98, 03/SSO/98 e 04/SSO/98, tendo a Administração agido em consonância com os princípios que regem o Direito Administrativo"*.

A D. AT-Engenharia, instada a manifestar-se acerca do acrescido, em nada modificou seu parecer.

Em minudente parecer de fls., o D. Assessor Técnico Dr. César Marcos Klouri, conclui :

- *"Assim sendo, expungida distorção aos textos de Lei, os atos praticados pela Origem revelam-se cunhados de juricidade, tendo os serviços prestados pela empresa contemplada atendido os ditames reguladores da matéria, inexistindo malversação de recursos financeiros, e estando as salas de aula sendo utilizadas, externo parecer pela extração de cópias e encaminhamento ao D. representante do Ministério Público Estadual e ao Exmo. Sr. Vereador Municipal, com as conclusões alcançadas, arquivando-se posteriormente os autos".*

O douto parecerista foi acompanhado pelo Assessor Subchefe Substituto, Dr. Álvaro de Queiroz Franco e pelo Assessor Chefe, Dr. Murilo Magalhães Castro.

A Procuradoria da Fazenda Municipal opina *"pela improcedência da representação objetivada nestes autos e pelo conhecimento do processo por essa C. Corte".*

A Secretaria Diretoria Geral, acompanhou *"a conclusão da AT Engenharia, da ATJ e da Procuradoria da Fazenda Municipal, pela improcedência das alegações constantes da Representação que respaldou o pedido inaugural".* Endossou ainda, as manifestações da ATJ e da PFM, pela não caracterização das irregularidades apontadas pela AT Engenharia no julgamento da desclassificação da empresa Servimarc, nas cartas-convite 02,03 e 04/SSO/98, propondo a efetivação das comunicações de praxe.

É o relatório.

VOTO

CONHEÇO da auditoria realizada, pela improcedência total da Representação, **DETERMINANDO** o envio de cópias dos relatórios das Assessorias Técnicas de Engenharia e Jurídica deste Tribunal, bem como deste relatório e Voto ao N. Vereador Vicente Cândido da Silva e ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

Arquivem-se os autos.

TCM, 16 de agosto de 2.000

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do TC nº 72-005.205.99-40, do qual 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 conhecer da auditoria realizada, bem assim em considerar improcedente a representação do Vereador Vicente Cândido da Silva.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em remeter cópias dos relatórios das Assessorias Técnicas de Engenharia e Jurídica deste Tribunal, bem como do relatório e voto do Relator, ao Nobre Edil e ao Ministério Público do Estado de São Paulo, com posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ANTONIO CARLOS CARUSO - Revisor, EURÍPEDES SALES e EDSON SIMÕES.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 16 de agosto de 2000.

WALTER ABRAHÃO
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator