TC 9.329/1998

4º Julgado - 3.035ª Sessão Ordinária
RECURSOS. PFM. VOLUNTÁRIO. Decisão que julgou irregulares os ajustes, não aceitou os efeitos financeiros e aplicou multa. SIURB. Execução das obras de construção de reservatórios. CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

3º Julgado - 2.418ª Sessão Ordinária
ANÁLISE. TERMOS ADITIVOS. SIURB. Execução das obras de construção de reservatórios. IRREGULARES. Votação unânime. EFEITOS FINANCEIROS NÃO ACEITOS. MULTA. Votação por maioria.

2º Julgado - 1.906ª Sessão Ordinária
ANÁLISE. TERMOS ADITIVOS. SIURB. Execução das obras de construção de reservatórios. IRREGULARES. Votação unânime. EFEITOS FINANCEIROS NÃO ACEITOS. MULTA. Votação por maioria.

1º Julgado - 1.846ª Sessão Ordinária
ANÁLISE. CONTRATO. SIURB. Execução das obras de construção de reservatórios. ACOLHIDO. Votação unânime.

4º Julgado

A C Ó R D Ã O

Processo julgado em bloco, ora em grau de recurso, nos termos da Resolução 6/2017 desta Corte, do qual é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

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 dos apelos interpostos, visto que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 138 e seguintes do Regimento Interno, bem como no artigo 46 da Lei Orgânica desta Corte de Contas.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, quanto ao mérito, em negar-lhes provimento, mantendo-se, o v. Acórdão recorrido pelos seus próprios e jurídicos fundamentos.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

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

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 8 de maio de 2019.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Tratam estes autos da análise dos recursos voluntários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e André Monteiro de Fazio em face do v. Acórdão de fls. 1.173/1.175 que, a unanimidade, destacando a declaração de voto apresentada pelo Conselheiro Maurício Faria, divergindo do Relator quanto aos fundamentos, julgou irregular os Termos Aditivos 140/1999, 14/2000, 57/2000, 141/2000 e 270/2000.

A r. decisão, por maioria, não aceitou os efeitos financeiros dos mencionados Aditamentos e aplicou aos agentes públicos responsáveis pela despesa a multa de R$ 393,00 (trezentos e noventa e três reais), conforme o disposto no artigo 52, inciso II, da Lei Municipal 9.167/80.

Em seu recurso, a Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, ratificando sua manifestação exarada nos autos na fase instrututória, destacou que "as falhas atinentes ao projeto básico, data vênia, não podem mais ser objeto de apreciação, pois a matéria se encontra preclusa".

Com relação às demais irregularidades, aduziu que restou demonstrado nos autos que seria mais oneroso para a Administração paralisar os serviços do que continuar as obras, razão pela qual ficou justificada a conduta dos agentes públicos ao firmarem os aditivos objeto destes autos, requerendo, ao final, o provimento de seu recurso para que sejam considerados regulares os respectivos Termos de Aditamento ou, subsidiariamente, que sejam reconhecidos os efeitos financeiros e patrimoniais do ajuste, afastando-se a penalidade aplicada aos responsáveis.

O recorrente André Monteiro de Fazio reiterou os argumentos já aduzidos nos autos no que toca às irregularidades constatadas pela Auditoria, afirmando ainda que foi responsável pela assinatura de apenas três dos termos aditivos (140/99; 014/99 e 57/00), além disso, teceu considerações acerca das irregularidades constatadas pela Auditoria. Aduziu também que a execução do contrato em exame não redundou em qualquer prejuízo aos cofres públicos, requerendo assim o provimento do apelo apresentado para que sejam considerados regulares os Termos de Aditamento assinados pelo recorrente, com a aceitação dos seus efeitos financeiros e a desoneração da penalidade de multa que lhe foi aplicada.

Em que pese intimada, a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras deixou transcorrer *in albis* o prazo legal para interposição de recurso. Do mesmo modo, o Sr. Emílio Azzi deixou de apresentar recurso, comprovando, contudo, o recolhimento do valor da multa que lhe foi imputada, conforme se observa à fl. 1.225/1.226.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, às fls. 1.253/1.257, analisou os apelos interpostos, concluindo, preliminarmente, pelo conhecimento dos recursos e, quanto ao mérito, pelo seu improvimento.

Intimada, a PFM requereu o conhecimento e provimento dos recursos interpostos, nos termos e razões consignadas, de forma a que seja reformado o v. Acórdão, para o fito de que restem acolhidos os ajustes examinados.

Ao final, a Secretaria Geral manifestou-se pelo conhecimento dos apelos interpostos, uma vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Corte. Quanto ao mérito, acompanhando a AJCE, opinou pelo improvimento dos recursos, tendo em vista a inexistência de qualquer fato novo, estranho à fase de instrução, capaz de modificar ou elidir as irregularidades apontadas de modo a reformar o v. Acórdão recorrido.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento os recursos interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e André Monteiro de Fazio em face do v. Acórdão que julgou irregulares os Termos Aditivos 140/1999, 14/2000, 57/2000, 141/2000 e 270/2000 referentes ao Contrato 022/SVP/98.

A r. decisão recorrida, por maioria, deixou de aceitar os efeitos financeiros do ajuste e aplicou a penalidade de multa aos agentes públicos responsáveis.

Preliminarmente, conheço dos apelos interpostos, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade prevista no art. 138 e seguinte do Regimento Interno, bem como no art. 46 da Lei Orgânica desta Corte de Contas.

No que toca ao mérito, como bem destacado pela AJCE e também pela Secretaria Geral, as razões apresentadas pelos recorrentes não evidenciaram novos argumentos ou fatos outros que já não tenham sido avaliados por ocasião do primeiro julgamento destes autos. Ainda que julgue procedentes os argumentos apresentados quanto às irregularidades que se relacionam com o projeto básico da licitação, tendo em conta que este Plenário julgou regular o contrato dos quais os Termos Aditivos em exame são referentes, verifico que remanescem irregularidades outras que não restaram devidamente superadas com os recursos apresentados.

Nesse sentido, permanece a falha quanto à ausência de demonstração do impacto financeiro dos Termos Aditivos na contratação, em descumprimento à determinação exarada por esta Corte no TC 2.678/1997 e caracterizando afronta às disposições contidas no art. 7º, § 2º incisos II e III da Lei 8.666/93. Além disso, o impacto orçamentário e a previsão de recursos para fazer frente a qualquer aditamento contratual são instrumentos imprescindíveis ao atendimento das normas constitucionais voltadas para o controle externo dos atos administrativos, comprometendo, sua ausência, o exercício eficaz das atividades de controle a cargo deste Tribunal de Contas.

Do mesmo modo, os argumentos apresentados nos recursos não se mostraram aptos a afastar a irregularidade relacionada à inclusão de serviços sem que se houvesse exigido da contratada o mesmo índice de produtividade e eficiência demonstrado no curso do procedimento licitatório, isso porque houve a inclusão de serviços com preços referenciados pela tabela SVP (SIURB) sem que a contratada praticasse o percentual de desconto constante da proposta comercial apresentada no momento da licitação, que correspondeu a 53,83% do valor orçado pela Prefeitura. Além disso, persiste também a ausência de justificativa técnica para acréscimo contratual em percentual superior ao permitido pela legislação em um dos Termos Aditivos avaliados (TA 270/00).

Pelo exposto, CONHEÇO dos recursos interpostos e, quanto ao mérito, NEGO-LHES PROVIMENTO, mantendo-se, o v. Acórdão recorrido pelos seus próprios e jurídicos fundamentos.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

Este é meu voto, Senhor Presidente.

3º Julgado

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro MAURÍCIO FARIA, após vista que lhe fora concedida na 2.355ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros EDSON SIMÕES – Relator, EURÍPEDES SALES – Revisor e ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Conselheiro EDSON SIMÕES – Relator, bem como pelos votos dos Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e MAURÍCIO FARIA, sendo que este último divergiu do Relator no tocante aos fundamentos, consoante sua declaração de voto apresentada, em julgar irregulares os Termos Aditivos 140/1999, 14/2000, 57/2000, 141/2000 e 270/2000, tendo em vista as seguintes impropriedades:

Quanto aos TAs 140/1999 e 14/2000:

1) Os termos aditivos foram necessários devido ao fato de o Projeto Básico utilizado na licitação não atender aos requisitos dispostos no artigo 6°, inciso IX, alínea “b”, da Lei Federal 8.666/93, ou seja, ausência de execução de sondagens, que são condição fundamental para a elaboração do projeto e orçamento compatível, por se tratar de obras com predominância de serviços de movimento de terra em fundo de vale, onde se sabe que o solo não apresenta boas condições de suporte de carga.

2) Ausência de demonstração do impacto financeiro dos termos aditivos no contrato da obra, contrariando o determinado no TC 2.678.97-23 (folha 361).

3) Necessidade de revisão do preço do serviço “Enrocamento em Pedra Argamassada” aprovado no TA 14/2000 (R$ 136,71/m³ – cento e trinta e seis reais e setenta e um centavos por metro cúbico), para o qual encontra-se uma diferença desfavorável à Municipalidade de R$ 13,40/m³ (treze reais e quarenta centavos por metro cúbico), conforme registrado às fls. 417 e 418 dos autos.

4) Inclusão de serviços com preços de Tabela de SVP sem exigir da contratada o mesmo índice de produtividade e eficiência demonstrado na licitação e, dessa forma, abrindo mão da vantagem que a proposta de menor preço ofereceu à Municipalidade (proposta da contratada corresponde a 53,83% do valor orçado pela Prefeitura).

Quanto ao TA 57/2000:

1) Ausência de demonstração do impacto financeiro do termo aditivo no contrato da obra.

2) Inclusão de serviços com preços de Tabela de SVP sem exigir da contratada o mesmo índice de produtividade e eficiência demonstrado na licitação.

3) Necessidade de constar no termo aditivo as unidades de medida dos preços extracontratuais aprovados.

Quanto ao TA 141/2000:

- A prorrogação de prazo aprovada se deve a questões de desapropriação e da liberação das áreas pelos órgãos de meio ambiente, intervenientes que deveriam ser equacionados e solucionados antes da abertura das licitações, como parte integrante do Projeto Básico.

Quanto ao TA 270/2000:

1) A prorrogação de prazo aprovada se deve a questões de desapropriação e da liberação das áreas pelos órgãos de meio ambiente, intervenientes que deveriam ser equacionados e solucionados antes da abertura das licitações, como parte integrante do Projeto Básico.

2) Os acréscimos de quantidades e serviços extraordinários não são ditados por necessidade de ordem técnica, pois não ocorreram fatos supervenientes nem imprevisíveis que os justificassem, ocorrendo apenas a percepção tardia desses serviços devido às deficiências de Projeto Básico.

ACORDAM, ainda, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDSON SIMÕES – Relator, EURÍPEDES SALES – Revisor e ROBERTO BRAGUIM, em não aceitar os efeitos financeiros dos mencionados aditamentos.

ACORDAM, ademais, por maioria, pelos mesmos votos, em aplicar aos responsáveis pela despesa, identificados às folhas 434 e 445 dos autos, a multa de R$ 393,00 (trezentos e noventa e três reais), conforme o artigo 52, inciso II, da Lei Municipal 9.167/80.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA, que acolheu parcialmente os efeitos financeiros dos termos de aditamento em julgamento, excluindo, porém, o montante correspondente à não-aplicação, aos preços extracontratuais, do mesmo desconto ofertado pela contratada em sua proposta comercial, a ser devidamente apurado, bem como não aplicou multa.

Participaram do julgamento os Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e MAURÍCIO FARIA.

Presente o Conselheiro ANTONIO CARLOS CARUSO, sem direito a voto, tendo em vista o exercício da Presidência, à época.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GIANFRANCESCO GENOSO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 04 de março de 2009.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de análise dos Termos de Aditamento 140/99, 14, 57, 141 e 270, estes últimos de 2000, relativos ao Contrato 022/98/SVP – já acolhido por este Tribunal –, celebrado pela então SECRETARIA DE VIAS PÚBLICAS com a empresa CONSTRUTORA OAS LTDA., no valor de R$ 10.306.777,53 (dez milhões, trezentos e seis mil setecentos e setenta e sete reais e cinquenta e três centavos) (data-base agosto/96), com prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias corridos, para execução das obras de construção dos Reservatórios Aricanduva I e II e Limoeiro, para controle das cheias no Córrego Aricanduva.

Os TAs 140/99 (folhas 319 e 320), 14/00 (folhas 334 e 335) e 057/00 (folhas 432 a 434) têm como objeto a aprovação de preços extracontratuais.

O TA 141/00 (folhas 444 e 445) versa sobre prorrogação de prazo contratual (162 dias).

O TA 270/00 (folhas 536 a 538) versa sobre prorrogação de prazo (273 dias) e reforço do valor contratual em 110,48%.

Faz-se necessário ressaltar que os TAs 140/99 e 14/00 já estiveram em pauta para julgamento, que, ao seu turno, foi transformado em diligência, por sugestão do Conselheiro Roberto Braguim, motivo pelo qual os autos seguiram para a então Assessoria Técnica de Engenharia, para esclarecimento dos seguintes quesitos:

'1) se os preços ora aditados guardam coerência com o objeto contratual;

2) se os referidos preços foram compostos de acordo com os preceitos da boa técnica e dentro dos parâmetros do mercado;

3) se há quantitativo previsto para tais serviços e quanto os mesmos importam para reforço contratual;

4) se houve pesquisa prévia de mercado e, em caso afirmativo, se foi precedida pela Origem ou pela contratada' (folha 354).

No relatório de Inspeção realizado para atender a referida diligência, a Especializada teceu comentários quanto à dispensa do Projeto

Executivo e apontou que nem mesmo os requisitos do Projeto Básico foram atendidos, resultando em volumes adicionais de movimento de terra que poderiam ter sido melhor equacionados no projeto e orçamento.

No que se refere aos preços extracontratuais que não constavam nas Tabelas de Preços da Prefeitura e que foram aprovados por acordo entre as partes, concluiu que não estavam tecnicamente justificados.

Ressaltou, ainda, a ocorrência de deficiências desde a fase licitatória, acarretando consequências sobre o valor contratado.

Quanto aos quesitos formulados pelo Conselheiro Roberto Braguim, respondeu (folhas 365/371 e 408 a 418):

1) Os preços aditados guardam coerência com o objeto contratual?

Resposta:

'Os serviços aditados ao Contrato decorreram de uma licitação com dispensa de projeto executivo, realizada com um projeto – denominado de básico pela Origem – sem ao menos a execução de uma sondagem de reconhecimento do perfil geológico do terreno.

Não ocorreram, no nosso entendimento, motivos supervenientes ou fatos que fossem imprevisíveis quando do procedimento licitatório, mas tão-somente a percepção tardia da necessidade de outros serviços, em função da prática costumeira da Origem de licitar obras sem os elementos mínimos exigidos pela Lei nº 8666/93 (...).'

2) Os referidos preços foram compostos de acordo com os preceitos da boa técnica e dentro dos parâmetros do mercado?

Resposta:

'A Assessoria de Custos da Secretaria de Vias Públicas – SVP-Custos empregou procedimentos que habitualmente utiliza para a aprovação de preços extracontratuais.

Todos os serviços incluídos pelo Termo de Aditamento – TA nº 140/99/SVP e um dos serviços do TA nº 014/2000/SVP constam da Tabela SVP de jul/96. SVP-Custos utilizou as composições de preços unitários desses serviços e atualizou os preços unitários dos insumos para ago/96, com os preços da listagem da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE.

Conforme exposto no subitem 3.2.1 deste relatório, os parâmetros de mercado foram determinados na competição de preços do procedimento licitatório.

No nosso entendimento, a Administração deveria exigir da contratada a mesma produtividade e eficiência – por ela demonstradas na licitação – na aprovação dos preços extracontratuais.

Ao não fazê-lo, a Origem está abrindo mão da vantagem que a proposta de menor preço ofereceu à municipalidade.

Os demais serviços incluídos pelo TA nº 014/2000/SVP foram compostos por SVP-Custos, para esse contrato. Conforme análise no subitem 3.2.2 deste relatório, entendemos que as composições de preço desses serviços não estão justificadas tecnicamente.'

3) Há quantitativo previsto para tais serviços e quanto os mesmos importam para reforço contratual?

Resposta:

'Há, no Processo Administrativo – PA, documentos que indicam os quantitativos previstos para cada um dos serviços extracontratuais.

Os TAs, no entanto, são omissos quanto a esses quantitativos e os respectivos impactos no valor contratual, contrariando o determinado no TC nº 2.678.97 (Ofício SSDG-GAB nº 142/98).

O valor que os serviços importam para reforço de valor contratual, mantidos os quantitativos previstos quando da solicitação de aprovação dos preços, são:

- TA nº 140/99/SVP: R$ 954.959,60 (novecentos e cinquenta e quatro mil novecentos e cinquenta e nove reais e sessenta centavos).

- TA nº 014/2000/SVP: R$ 568.356,01 (quinhentos e sessenta e oito mil trezentos e cinquenta e seis reais e um centavo).

Considerando os quantitativos constantes da planilha orçamentária de revisão do valor contratual, ainda não aprovada pela Origem, o impacto ao contrato seria de:

- TA nº 140/99/SVP: R$ 4.702.649,26 (quatro milhões, setecentos e dois mil seiscentos e quarenta e nove reais e vinte e seis centavos).

- TA nº 014/2000/SVP: R$ 1.421.610,07 (um milhão quatrocentos e vinte e um mil seiscentos e dez reais e sete centavos).'

4) Houve pesquisa prévia de mercado? Em caso afirmativo, foi precedida pela Origem ou pela contratada?

Resposta:

'Os serviços aditados ao contrato não configuram serviços especializados a serem executados por terceiros. Não houve pesquisa de mercado. Na aprovação dos preços unitários foram utilizados itens da Tabela de SVP, com atualização dos preços dos insumos por meio de listagem da FIPE, ou elaboradas composições de preços, para a mesma data-base do contrato.'

Tendo em vista a juntada nos autos dos TAs 057/00, 141/00 e 270/00, foi solicitado pronunciamento da Assessoria Jurídica de Controle Externo quanto ao reforço contratual correspondente a 110,48% (TA nº 270/00), portanto, superior ao limite legal fixado pelo § 1º do artigo 65 da Lei Federal nº 8.666/93 e pelo § 1º do artigo 81 da Lei Municipal nº 10.544/88.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo indagou se a extensão de prazo e demais acréscimos foi devida a serviços extraordinários ditados por necessidade de ordem técnica, indispensáveis à concretização do objeto.

Em resposta, os auditores responderam que os serviços aditados não decorreram de fatos imprevisíveis quando da realização do procedimento licitatório, mas da percepção tardia de sua necessidade, em razão da prática de licitar obras sem os elementos mínimos exigidos pela Lei nº 8.666/93.

Assim, pela falta de caracterização das razões imprescindíveis que justificassem os serviços extraordinários contratados, a Assessoria Jurídica acompanhou a conclusão da Subsecretaria de Fiscalização e Controle pela irregularidade dos TAs 57, 141 e 270 (folhas 559/565).

Os responsáveis pelos aditamentos foram intimados para apresentar suas defesas, bem como a Origem foi oficiada para se manifestar sobre o constatado e responder quesitos elaborados pela Procuradoria da Fazenda Municipal.

Após a juntada da manifestação da Origem (folhas 1.017 a 1.061) e das defesas dos responsáveis (folhas 764/814 e 815/973), a Subsecretaria de Fiscalização e Controle ratificou suas conclusões pela irregularidade dos aditamentos em questão, apontando (folhas 1.065/1.092):

- Quanto aos TAs 140/99 e 014/00:

1) 'Os Termos Aditivos foram necessários devido ao fato de o Projeto Básico utilizado na licitação não atender aos requisitos dispostos no artigo 6°, inciso IX, alínea "b", da Lei Federal n° 8.666/93, ou seja, ausência de execução de sondagens, que são condição fundamental para a elaboração do projeto e orçamento compatível, por tratar-se de obras com predominância de serviços de movimento de terra em fundo de vale, onde se sabe que o solo não apresenta boas condições de suporte de carga.'

2) 'Ausência de demonstração do impacto financeiro dos Termos Aditivos no contrato da obra, contrariando o determinado no TC n° 2.678.97 (folha 361).'

3) Necessidade de revisão do preço do serviço 'Enrocamento em Pedra Argamassada' aprovado no TA n° 014/2000 (R$ 136,71/m³ – cento e trinta e seis reais e setenta e um centavos por metro cúbico), para o qual encontramos uma diferença desfavorável à Municipalidade de R$ 13,40/m³ (treze reais e quarenta centavos por metro cúbico), conforme registrado às folhas 417 e 418.'

4) 'Inclusão de serviços com preços de Tabela de SVP sem exigir da contratada o mesmo índice de produtividade e eficiência demonstrada na licitação e, dessa forma, abrindo mão da vantagem que a proposta de menor preço ofereceu à municipalidade (proposta da contratada corresponde a 53,83% do valor orçado pela Prefeitura).'

- Quanto ao TA 057/00:

1) 'Ausência de demonstração do impacto financeiro do Termo Aditivo no contrato da obra, (...).'

2) 'Inclusão de serviços com preços de Tabela de SVP sem exigir da contratada o mesmo índice de produtividade e eficiência demonstrada na licitação (...).'

3) 'Necessidade de constar no Termo Aditivo as unidades de medida dos preços extracontratuais aprovados.'

- Quanto ao TA 141/00:

'A prorrogação de prazo aprovada se deve a questões de desapropriação e da liberação das áreas pelos órgãos de meio ambiente, intervenientes que, a nosso ver, deveriam ser equacionados e solucionados antes da abertura das licitações, como parte integrante do Projeto Básico.'

- Quanto ao TA 270/00:

1) 'A prorrogação de prazo aprovada se deve a questões de desapropriação e da liberação das áreas pelos órgãos de meio ambiente, intervenientes que, a nosso ver, deveriam ser equacionados e solucionados antes da abertura das licitações, como parte integrante do Projeto Básico.'

2) *'Os acréscimos de quantidades e serviços extraordinários não são ditados por necessidade de ordem técnica, pois não ocorreram fatos supervenientes nem imprevisíveis que os justificassem, ocorreu apenas a percepção tardia destes serviços devido às deficiências de projeto básico.'*

A Assessoria Jurídica de Controle Externo ratificou suas conclusões, no sentido da irregularidade de todos os termos Aditivos, ora em julgamento (folhas 1.095/1.097).

A Procuradoria da Fazenda Municipal, com base nos argumentos apresentados pela Origem, entendeu ter ficado comprovada a necessidade dos aditivos.

Ademais, considerou necessária a continuidade do ajuste, haja vista a natureza dos serviços, bem como o caráter de escopo do contrato inicial. Concluiu pelo acolhimento dos ajustes, ou, subsidiariamente, o reconhecimento dos seus efeitos financeiros e patrimoniais (folhas 1.099/1.112).

A Secretaria Geral relevou as irregularidades detectadas, motivo pelo qual propôs o acolhimento dos Termos de Aditamento em análise, ou, subsidiariamente, o reconhecimento dos efeitos financeiros (folhas 1.114/1.120).

É o relatório.

VOTO

Dentre as exigências e conceitos prescritos no corpo da Lei Federal nº 8.666/93, com base no objeto do presente julgamento, deve-se ressaltar o teor do inciso IX do seu artigo 6º, que minuciosamente se dedica à definição de Projeto Básico, nos seguintes termos:

‘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:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.' O detalhamento que a Lei das Licitações conferiu à figura do Projeto Básico fez com que Marçal Justen Filho assim se manifestasse sobre o tema[1] **:**

> *'A minúcia do inciso IX revela a relevância do tema para a Lei.*
>
> *O Projeto Básico deverá representar uma projeção detalhada da futura contratação, abordando todos os ângulos de possível repercussão para a Administração.*
>
> *Deverão ser abordadas as questões técnicas, as financeiras, os prazos, os reflexos ambientais (inclusive por força do artigo 225, inciso IV, da Constituição Federal) etc.*
>
> *O projeto básico não se destina a disciplinar a execução da obra ou do serviço, mas a demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução.*
>
> *Deve evidenciar que os custos são compatíveis com as disponibilidades financeiras; que todas soluções técnicas possíveis foram cogitadas, selecionando-se a mais conveniente; que os prazos para execução foram calculados; que os reflexos sobre o meio ambiente foram sopesados etc. Inclusive questões jurídicas deverão ser cogitadas, na medida em que serão fornecidos subsídios para o plano de licitação.*
>
> *O conteúdo do projeto básico dependerá da natureza do objeto a ser licitado. Deverá ser tanto mais complexo e minucioso na medida em que assim o exija o objeto da futura contratação.*
>
> *Ressalte-se, ademais, que não basta denominar um conjunto de estudos com o nome 'projeto básico' para que*

[1] Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 11ª edição, 2005, página 100

ele adquira essa condição perante a Lei. Não foi casual ter o artigo 6º, inciso IX, arrolado as exigências que o estudo deverá preencher para corresponder ao conceito de projeto básico.

O tema foi ventilado pelo Tribunal de Contas da União, em julgado no qual se advertiu que "O Projeto Básico exigido na licitação de obras rodoviárias (...) é o Projeto Final de Engenharia da rodovia, denominado pelos órgãos licitantes de Projeto Executivo, que atende aos requisitos definidos no art. 6º, inciso IX (...)"

(Acórdão nº 67/2002 – Plenário, invocado no Acórdão nº 1.684/2003 – Plenário, Relator Ministro Marcos Vilaça).'

No mesmo sentido, as lições de Diógenes Gasparini [2] também entendem que os Projetos Básicos devem obrigatoriamente atender ao citado dispositivo normativo, nos seguintes termos:

'Os projetos básicos (conjunto de elementos que definem a obra ou o complexo de obras e permitem estimar seu custo e prazo de execução) e executivos (conjunto de elementos necessários e suficientes à execução da obra) devem ser elaborados tendo em vista os requisitos oferecidos pelo artigo 6º, inciso IX, do Estatuto Federal Licitatório e aprovados, antes da licitação, pela autoridade competente.'

Feitas estas considerações, não resta dúvida acerca da importância e da obrigatoriedade de Projeto Básico adequado em todas as obras e serviços realizados pela Administração Pública, atendendo a todos os requisitos expostos no inciso IX, artigo 6º, da Lei nº 8.666/93.

Da análise dos autos, observa-se que, além de outras irregularidades, os Termos de Aditivos, ora em julgamento, são frutos da reiterada falta de planejamento da Origem, que novamente não executou Projeto Básico, pelo menos com as exigências legais anteriormente trazidas à colação, além de também não apresentar justificativa técnica para importantes obras. Assim, conforme relatado, irregularidades tais como:

1) ausência de execução de sondagens;

2) necessidade de prorrogação de prazo em decorrência das desapropriações e liberação das áreas de meio ambiente; e

[2] Direito Administrativo, 6ª Edição, 2001, folha 592

3) acréscimos de quantidades e de serviços extraordinários sem necessidades de ordem técnica são simplesmente consequência de Projeto Básico inadequado, que sequer atendeu os requisitos exigidos no artigo 6°, inciso IX, alínea “b”, da Lei Federal nº 8.666/93. Sobre tais irregularidades, deve-se considerar:

I - QUANTO A AUSÊNCIA DE EXECUÇÃO DE SONDAGENS.

Nas defesas apresentadas, alega-se que o acréscimo do valor contratual não estaria relacionado com as deficiências de projeto básico, ou seja, ausência de sondagens.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle contestou tal entendimento apresentando trechos da solicitação de reforço de valor contratual, elaborada pela Contratada (folhas 472 a 475), do relatório do Consórcio Promon-Planservi (folhas. 452 a 465) e do relatório geotécnico (folhas 466 a 471), informando que *‘as substituições de serviços e o consequente acréscimo no valor contratual se devem principalmente a motivos de ordem geotécnica, que só foram posteriormente identificados devido à insuficiência das investigações de solo, quando na elaboração do Projeto Básico da obra.’*

Conforme se verifica nos pareceres encartados aos autos, houve aumento do volume de escavação, o qual foi ocasionado não só pelo assoreamento das áreas das obras – como alegado pela Origem –, mas também pelas condições geotécnicas verificadas posteriormente à licitação.

Neste sentido, em casos, como no presente – em que há predominância de serviços de movimento de terra em fundo de vale, onde se sabe que o solo não apresenta boas condições de suporte de carga –, a realização de sondagens torna-se imprescindível.

Portanto não procede o argumento da Origem de que o acréscimo do valor contratual não estaria relacionado com a ausência de sondagens.

II - NECESSIDADE DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO EM DECORRÊNCIA DAS DESAPROPRIAÇÃO E LIBERAÇÃO DAS ÁREAS DE MEIO AMBIENTE.

Como se sabe, as questões relativas à desapropriação e liberação de áreas são por vezes complexas e em alguns casos – como no ora analisado – demandam tempo para serem solucionados. Ainda que a existência de dificuldades seja algo previsível, a sua dimensão é diferente em cada um dos casos.

Em outras palavras, procedimentos desta natureza são verdadeiras ‘caixas de surpresa’ de grande potencial.

Desta feita, para se evitar que as ditas 'surpresas' gerem efeitos nas despesas públicas, a primeira coisa que o Administrador deve ter em mente é o planejamento.

Assim, não se pode aceitar que os procedimentos para a liberação do local das obras não tenham sido concluídos antes do início do certame licitatório, da mesma maneira que não se pode aceitar a alegação de que problemas com as desapropriações e liberações das áreas de meio ambiente justificam a prorrogação do prazo contratual, que, neste caso, passou de 360 (trezentos e sessenta) dias corridos para 1.155 (mil cento e cinquenta e cinco) dias corridos, ou seja, mais que o triplo do inicialmente previsto.

Ademais, deve-se também evidenciar que tais prorrogações geram aumento de despesas nos contratos de gerenciamento e fiscalização que, ao seu turno, não redundam em nenhum benefício para a Municipalidade.

Assim, assiste razão o entendimento da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e da Assessoria Jurídica de Controle Externo de que os referidos assuntos deveriam estar solucionados antes mesmo do início da licitação.

III - ACRÉSCIMOS DE QUANTIDADES E DE SERVIÇOS EXTRAORDINÁRIOS SEM NECESSIDADES DE ORDEM TÉCNICA.

Conforme exposto pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, *'os serviços aditados ao contrato decorreram de uma licitação com dispensa de Projeto Executivo, realizada com um projeto – denominado de básico pela Origem – para execução do qual não foi apresentada a necessária e adequada sondagem de reconhecimento do perfil geológico do terreno.*

Não ocorreram, no nosso entendimento, motivos supervenientes ou fatos que fossem imprevisíveis quando do procedimento licitatório, mas tão-somente a percepção tardia da necessidade de outros serviços, em função da prática costumeira da Origem de licitar obras sem os elementos mínimos exigidos pela Lei nº 8.666/93.'

Assim sendo, não há que se falar de acréscimos de quantidades e serviços extraordinários ditados por necessidade de ordem técnica e indispensáveis à concretização do objeto do contrato que não fossem previsíveis na fase do Projeto Básico.

Novamente, faz-se necessário salientar que o não-atendimento dos requisitos mínimos de um Projeto Básico adequado ocasiona atrasos e diminuição do ritmo da obra e, por consequência, aumento dos custos para fiscalização e gerenciamento.

Ressalte-se, ainda, que nenhum dos aditamentos em tela promoveu a suspensão da obra, dilatando-se, apenas, o prazo para sua conclusão.

Em outras palavras, em nenhum momento a obra foi paralisada, o que justificaria a desmobilização das equipes de fiscalização.

Em outras palavras, sabendo-se que a obra se estendeu pelo triplo de tempo previsto, tem-se que o custo com a sua fiscalização foi, no mínimo, triplicado.

Ainda que as citadas irregularidades por si só já justifiquem o não-acolhimento dos instrumentos em questão, deve-se ainda observar as outras falhas apontadas nos autos, quais sejam:

1) 'Ausência de demonstração do impacto financeiro dos Termos Aditivos no contrato da obra', configurando descumprimento de determinação feita por este Tribunal. Conforme exposto pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, 'há, nos documentos analisados, listagem que indica os quantitativos previstos para cada um dos serviços extracontratuais.

O Termo de Aditamento nº 057/00, de aprovação de preços extracontratuais, no entanto, é omisso quanto a esses quantitativos e o respectivo impacto no valor contratual, contrariando o exposto no TC nº 2.678.97 (Ofício SSDG-GAB nº 142/98).'

2) Necessidade de revisão do preço do serviço 'Enrocamento em Pedra Argamassada' aprovado no Termo Aditivo 014/00 em R$ 136,71/m³ (cento e trinta e seis reais e setenta e um centavos por metro cúbico), uma vez que o setor de engenharia desta Corte encontrou uma diferença desfavorável à Municipalidade de R$ 13,40/m³ (treze reais e quarenta centavos por metro cúbico), conforme registrado às folhas 417 e 418.

3) Inclusão de serviços com preços de Tabela da Secretaria de Vias Públicas sem exigir da contratada o mesmo índice de produtividade e eficiência demonstrada na licitação, de tal sorte que a Origem abriu mão da vantagem proporcionada pela melhor oferta. Ressalte-se que a proposta da contratada correspondeu a 53,83% (cinquenta e três inteiros e oitenta e três centésimos de por cento) do valor orçado pela Prefeitura.

4) Necessidade de se fazer constar no Termo Aditivo as unidades de medida dos preços extracontratuais aprovados.

Ademais, deve-se salientar que, conforme concluído pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle e pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, não há justificativas técnicas para o acréscimo de 110,48% (cento e dez vírgula quarenta e oito por cento) introduzido por meio do Termo Aditivo 270/00, ultrapassando, portanto, o teto legal que, como se sabe, é de 25% (vinte e cinco por cento).

Neste caso, não houve nenhuma justificativa técnica, ao contrário de outros casos. Do exposto, observa-se que os aditamentos em

julgamento, apresentam graves irregularidades que vão desde o descumprimento de determinações deste Tribunal, até o total descaso com a legislação disciplinadora das licitações – principalmente no que tange a ausência de Projeto Básico adequado.

Acrescente-se, ainda, que, quanto as irregularidades relacionadas ao Projeto Básico, não merece prosperar o entendimento da Secretaria Geral ao considerar que o acolhimento do Contrato 022/98/SVP, por este Tribunal, tornou superadas as referidas ilegalidades.

Em que pese o julgamento do ajuste, como se observa da simples análises dos Termos Aditivos, em tela, o objeto da maneira que foi acolhido não chegou nem perto de ser entregue, demandando a formalização de aditamentos que de sobremaneira descaracterizam as previsões iniciais, proporcionando perdas desnecessárias ao Erário.

A falta do Projeto Básico proporcionou a realização de aditamentos certamente desnecessários se toda a complexidade da obra tivesse sido avaliada com a atenção e respeito que a situação requer e que a Lei exige.

Por todo o exposto e, com base nas ilegalidades apontadas, acompanho os pareceres da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e da Assessoria Jurídica de Controle Externo, que passam a integrar o presente voto e julgo IRREGULARES os Termos de Aditamento 140/99, 014/00, 057/00, 141/00 e 270/00, sem aceitar seus efeitos financeiros.

Neste sentido, aplico aos responsáveis pela despesa, identificados às folhas 434 e 445, a multa de R$ 393,00 (trezentos e noventa e três reais), conforme o artigo 52, inciso II, da Lei 9.167/80 (2.355ª S.O.).

DECLARAÇÃO DE VOTO apresentada pelo Conselheiro Maurício Faria

Acompanho o Relator quanto à conclusão de IRREGULARIDADE dos TERMOS ADITIVOS em julgamento. Todavia, assim o faço por razões diversas, mais precisamente ao divergir dos fundamentos do voto do I. Relator quanto à alegada inadequação de projeto básico, ausência de execução de sondagens e acréscimos de quantidades e serviços extraordinários sem necessidade técnica. Por essa razão, apresento DECLARAÇÃO DE VOTO.

No que tange ao PROJETO BÁSICO e ao descumprimento dos preceitos contidos no artigo 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, cumpre ressaltar que, embora os aditivos ora em julgamento se reportem ao CONTRATO 022/SVP/98, este já foi devidamente acolhido por esta Corte de Contas, em 3/3/99, o que, por óbvio, inclui o projeto básico que instruiu tal contratação, já aprovada.

É, pois, a partir dessa realidade do contrato já julgado, que se apresenta como superada a alegação de deficiência de projeto básico, ao

argumento de que os acréscimos se verificaram em função da ausência de execução de sondagens.

Quanto aos serviços extraordinários, ocorre, contudo, que o aumento do volume de escavação foi influenciado pela necessidade de retirada de material carreado pelas chuvas para o interior do reservatório, tendo sido mais intenso no período entre a licitação e o início das obras (dois anos e dois meses).

Também por conta disso, a fundação em rachão assumiu valor maior, em razão de passar a ter uma área cinco vezes maior que a do revestimento inicialmente previsto, agora no âmbito do projeto executivo.

Surgiu, assim, aumento significativo de valor do contrato, decorrente da variação do volume de remoção de terra e da nova extensão da fundação de rachão, que nada tem a ver com a existência ou não de pesquisa geotécnica (SONDAGENS).

Desta forma, a necessidade dos serviços adicionais ocorreu por motivos supervenientes e de ordem técnica, conduzindo à formalização de inclusão de sete preços extracontratuais, dentre os quais se destaca o item 'fundação em rachão', utilizado no revestimento do fundo dos reservatórios para permitir o tráfego de veículos e equipamentos, já durante a fase operacional.

Portanto, o acréscimo quantitativo de serviços decorrentes das alterações de projeto em nada dependeria da prévia prospecção geotécnica, vez que a concepção original não previa revestimento de tal dimensão, razão pela qual seria dispensável a ampliação da pesquisa geotécnica, e menos ainda comprometeria o projeto básico.

Ademais, não há que se alegar deficiência de projeto básico ou tomá-lo como causa dos acréscimos quantitativos, à medida que regras constantes do edital e do contrato possibilitavam tais evoluções, não sendo, inclusive, contestadas ao tempo do acolhimento de tal contrato por esta Corte.

No entanto, entendo IRREGULARES os instrumentos em questão, pela ausência de demonstração de impacto financeiro dos termos aditivos no contrato da obra, contrariando determinação contida no Acórdão que julgou o TC nº 2.678.97-23, tendo em vista que, embora a Lei Municipal nº 10.544/88, em seu artigo 84, permitisse a formulação de um único aditivo de ajuste do instrumento contratual ao final da obra, não se mostra razoável nem prudente conduzir a execução do contrato apenas pelo seu saldo financeiro, sem as devidas cautelas relativas ao contexto da obra, pois tal conduta pode comprometer seu resultado final.

Entendo ainda pela IRREGULARIDADE dos TAs, em razão da inclusão de serviços com preços referenciados pela tabela de SVP (SIURB), sem que, todavia, fosse exigido da contratada o mesmo desconto espelhado na proposta comercial que se sagrou vencedora do certame, o qual levava em conta o índice de produtividade e eficiência demonstrada pela licitante.

Assim se pode concluir pelo simples fato de que proposta da contratada correspondeu a 53,83% do valor estimativo orçado pela Prefeitura. Vale lembrar que esse desconto é fator fundamental no processo de classificação das propostas.

Caso não seja ele aplicado aos eventuais preços extracontratuais, distorção gradativa poderá descaracterizar a condição prévia, quando da licitação que influenciou o resultado do certame e viabilizou a contratação.

O que de fato importa é preservar as condições iniciais pactuadas quando da licitação, e, para tanto, identificar os parâmetros que definiram a equação inicial é de fundamental importância, pois ela viabilizou a contratação e alterá-la durante a execução do contrato pode comprometer todo o processo.

Por fim, pelo exposto, acolho parcialmente os efeitos financeiros dos TAs em julgamento, excluindo, porém, o montante correspondente a não-aplicação, aos preços extracontratuais, do mesmo desconto ofertado pela contratada em sua proposta comercial, a ser devidamente apurado.

1º Julgado

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do processo TC 72-009.329.98-13, do qual é Relator o Conselheiro ANTONIO CARLOS CARUSO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, acolher o ajuste.

Participaram do julgamento os Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor, EDSON SIMÕES e ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 03 de março de 1999.

WALTER ABRAHÃO
Presidente

ANTONIO CARLOS CARUSO
Relator