TC 10.130/1994

3º Julgado - 3.042ª Sessão Ordinária
RECURSO. PFM. Decisão que julgou irregular os aditamentos, em razão do indevido acréscimo contratual. SEHAB. CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

2º Julgado - 2.870ª Sessão Ordinária
ANÁLISE. TERMOS ADITIVOS. PLANILHAS ORÇAMENTÁRIAS. SEHAB. Execução de obras de urbanização de favelas. Publicação e remessa de documentação. SERI extemporâneas. Falta de planejamento. Ausência recolhimento caução. Acréscimo contratual excedente. Descumprimento do limite de 25%. IRREGULARES. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.
Legislação citada: Art. 81, parágrafo primeiro, II, Lei Mun. 10.544/88.

1º Julgado - 1.725ª Sessão Ordinária
ANÁLISE. CONTRATO. SEHAB. Execução de obras de urbanização de favelas. ACOLHIDOS. Votação unânime.

3º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

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 do recurso interposto, por presentes os pressupostos de admissibilidade.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, quanto ao mérito, em negar-lhe provimento, mantendo o V. Acórdão recorrido, por seus próprios e jurídicos fundamentos, uma vez que não foram trazidos aos autos quaisquer argumentos técnicos capazes de alterá-lo.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar, após cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e MAURÍCIO FARIA.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 5 de junho de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Em exame o Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal em face do Acórdão de 11.6.16, que, à unanimidade, julgou irregulares os Termos de Aditamento 1º/94, 2º/95, 3º/95, 4º/95, 5º/95, 6º/95, 7º/95, 8º/95, 9º/95, 10º/95, 11º/95, 12º/96, 13º/96, 14º/96, 15º/96, 16º/96, 17º/96, 18º/96, 19º/96 e 20º/97, relativos ao Contrato 04/94-HABI, tendo por objeto obras de urbanização de favelas por infringência ao § 1º do inciso II do artigo 81 da Lei Municipal 10.544/88 e também em razão do indevido acréscimo contratual no montante de R$ 1.002.938,68 (um milhão, dois mil, novecentos e trinta e oito reais e sessenta e oito centavos) (data-base jul/94), determinando, ainda, fosse providenciado o ressarcimento do valor de R$ 820.206,91.

Ressalte-se que Contrato a que se referem os aditamentos em julgamento, foi julgado regular, à unanimidade, na sessão de 05.02.1997.

Devidamente intimadas, a Secretaria Municipal de Habitação e a contratada, empresa Schahin Cury Engenharia e Comércio Ltda., deixaram transcorrer "in albis" o prazo para oferecimento de recurso.

Em seu recurso a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a reforma do Acórdão prolatado, para o fim de que sejam considerados regulares os Termos de Aditamento de números 1 a 20 ao aludido Contrato, ou ao menos o reconhecimento de seus efeitos financeiros e patrimoniais, alegando, em síntese, que as alterações do projeto ocorreram em razão das necessidades contatadas ao longo das obras, justamente em decorrência da falta de detalhamento maior do projeto básico original.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle entendeu que o recurso não apresentou fundamentação técnica para sustentar a reforma do v. Acórdão, acrescentando que os fatos que deram origem ao quanto deliberado demonstraram por análise técnica, mostrando que as alterações contratuais levaram a um prejuízo ao Erário da ordem de R$ 820.206,91.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, no tocante ao juízo de admissibilidade do recurso, embora tenha apontado fundamentação inapropriada capaz até mesmo de conduzir ao seu indeferimento liminar, entendeu superado o fato, manifestando-se pelo seu conhecimento.

No mérito, manifestou-se pelo seu não, tendo em vista que não houve argumentação que pudesse alterar o entendimento do Pleno.

Ressaltou, ainda, que o V. Acordão deixou de apenar os agentes responsáveis à época, em decorrência do transcurso de tempo, e, quanto ao pedido subsidiário de reconhecimento dos efeitos financeiros solicitados no recurso, manifestou-se, igualmente, no sentido de seu não provimento, uma vez que se constatou prejuízo ao erário.

A Secretaria Geral opinou pelo conhecimento do recurso e, no mérito pelo não provimento, mantendo-se, na íntegra, o V. Acordão recorrido.

É o relatório.

VOTO

1 – Conheço do Recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, por tempestivo.

2 – No mérito, acompanhando as manifestações dos órgãos técnicos deste Tribunal, cujos argumentos ficam incorporados a este voto, nego-lhe provimento, mantendo a decisão recorrida, por seus próprios e jurídicos fundamentos, uma vez que não foram trazidos aos autos quaisquer argumentos técnicos capaz de alterá-la.

3 – Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

É como voto.

2º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro DOMINGOS DISSEI, após vista que lhe fora

concedida na 2.830ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, EDSON SIMÕES – Revisor e MAURÍCIO FARIA.

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, EDSON SIMÕES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI, com voto proferido em separado, em julgar irregulares os Termos de Aditamento 1º/94, 2º/95, 3º/95, 4º/95, 5º/95, 6º/95, 7º/95, 8º/95, 9º/95, 10º/95, 11º/95, 12º/96, 13º/96, 14º/96, 15º/96, 16º/96, 17º/96, 18º/96, 19º/96 e 20º/97, por infringência ao § 1º do inciso II do artigo 81 da Lei Municipal 10.544/88 e também em razão do indevido acréscimo contratual no montante de R$ 1.002.938,68 (um milhão, dois mil, novecentos e trinta e oito reais e sessenta e oito centavos) (data-base jul/94).

ACORDAM, ainda, à unanimidade, nos termos da proposta formulada pelo Conselheiro MAURÍCIO FARIA, em determinar o ressarcimento como parte integrante deste Acórdão, pois, nesse caso específico, houve a quantificação do prejuízo – R$ 820.206,91 – valor à época.

ACORDAM, outrossim, à unanimidade, em determinar o envio de cópia deste Acórdão e do relatório e voto do Relator à Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB para o fim de subsidiar o ressarcimento dos prejuízos advindos da celebração dos ajustes, devidamente corrigidos, bem como à Controladoria Geral do Município para ciência e acompanhamento das providências a serem adotadas.

ACORDAM, também, à unanimidade, consoante proposta formulada pelo Conselheiro EDSON SIMÕES – Revisor, em determinar o envio dos autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle para que proceda aos cálculos atualizados, assim como o posterior envio deste acórdão ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

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 GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 11 de maio de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Cuida o TC 72-010.130.94-87, na presente fase processual, da análise de vinte Termos de Aditamento ao contrato 04/94-HABI já acolhido por esta Corte às fls. 145, pactuado entre a SEHAB e a empresa Schahin Cury Engenharia e Comércio Ltda., tendo por objeto a execução das obras de urbanização das favelas Jardim Santo Antonio, Autódromo/Vila da Paz/Nicarágua, Campo Grande, Miguel Stephano e Imigrantes, fazendo parte do Projeto Cingapura - Fase I.

A Auditoria procedeu ao levantamento dos Termos Aditivos (fls. 852-881), informando o que se segue:

1º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro, regular, ressalvados a extemporaneidade da publicação, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88 e o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal.

2º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro e acréscimo de valor contratual, passando para R$ 8.445.039,81, regular, ressalvados a extemporaneidade da publicação, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88 e o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal. Além disso, não houve recolhimento da caução complementar à época do aditamento, infringindo o parágrafo segundo do artigo 56 da Lei Federal 8.666/93.

3º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro, regular, ressalvado o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal.

4º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro, regular, ressalvados a extemporaneidade da publicação, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88 e o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal. Além disso, não houve recolhimento da caução complementar à época do aditamento, infringindo o parágrafo segundo do artigo 56 da Lei Federal 8.666/93.

5º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro, regular, ressalvados a extemporaneidade da publicação, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88 e o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal.

6º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro e acréscimo de valor, passando para R$ 8.446.804,16, regular, ressalvados a

extemporaneidade da publicação, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88 e o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal. Além disso, não houve recolhimento da caução complementar à época do aditamento, infringindo o parágrafo segundo do artigo 56 da Lei Federal 8.666/93.

7º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro, regular, ressalvado o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal.

8º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro e acréscimo de valor, passando para R$ 8.447.477,11, regular, ressalvados a extemporaneidade da publicação, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88 e o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal. Além disso, não houve recolhimento da caução complementar à época do aditamento, infringindo o parágrafo segundo do artigo 56 da Lei Federal 8.666/93.

9º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro e acréscimo de valor, passando para R$ 8.448.153,81, regular, ressalvados a extemporaneidade da publicação, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88 e o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal. Além disso, não houve recolhimento da caução complementar à época do aditamento, infringindo o parágrafo segundo do artigo 56 da Lei Federal 8.666/93.

10º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro, regular, ressalvado o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal.

11º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro, regular, ressalvados a extemporaneidade da publicação, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88 e o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal.

12º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro e acréscimo de valor, passando para R$ 8.452.971,72, regular, ressalvados a extemporaneidade da publicação, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88 e o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal. Além disso, não houve recolhimento da caução complementar à época do aditamento, infringindo o parágrafo segundo do artigo 56 da Lei Federal 8.666/93.

13º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro, regular, ressalvados a extemporaneidade da publicação, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88 e o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal.

14º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro e acréscimo de valor, passando para R$ 8.453.870,00, regular, ressalvados a extemporaneidade da publicação, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88 e o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal. Além disso, não houve recolhimento da caução complementar à época do aditamento, infringindo o parágrafo segundo do artigo 56 da Lei Federal 8.666/93.

15º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro, regular, ressalvados a extemporaneidade da publicação, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88 e o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal.

16º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro, regular, ressalvados a extemporaneidade da publicação, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88 e o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal.

17º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro e acréscimo de valor, passando para R$ 10.149.992,62, pendente de conclusão, pois a suplementação extrapolou o limite legal. Verificou-se a extemporaneidade da publicação, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88 e o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal. Além disso, não houve recolhimento da caução complementar à época do aditamento, infringindo o parágrafo segundo do artigo 56 da Lei Federal 8.666/93.

18º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro, pendente de conclusão até a análise do TA 17. Verificou-se a extemporaneidade da publicação, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88 e o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal.

19º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro, pendente de conclusão até a análise do TA 17. Verificou-se a extemporaneidade da publicação, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88 e o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal.

20º TA – Adoção de cronograma físico-financeiro, pendente de conclusão até a análise do TA 17. Verificou-se a extemporaneidade da publicação, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88 e o não cumprimento à Instrução 01/92 quanto à remessa de informações a este Tribunal.

Em razão do apontado na análise do TA 17, os autos foram encaminhados à Equipe de Engenharia para manifestação, que produziu o relatório de fls. 1.055-1.079.

A AT Engenharia, inicialmente, em seu relatório, apurou que em decorrência das alterações ajustadas nos diversos TAs, o valor do contrato foi acrescido em 49,98%, passando de R$ 6.767.727,17 (data-base jul/94) para R$10.149.992,62.

Segundo o relatório, em decorrência das irregularidades, o contrato foi indevidamente acrescido em R$1.002.938,68 (data-base jul/94).

Mesmo que os serviços contratados se considerassem necessários, somente o fato de estarem superavaliados acresceria ao contrato R$ 820.206,91 (data-base jul/94) (fls. 1.063/1.080).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria de Fiscalização e Controle acompanharam o entendimento alcançado pela equipe de engenharia (fls. 1.081/1.092).

Intimada, a Origem apresentou defesa, em síntese, alegando a complexidade e característica "sui generis" do objeto do contrato (fls. 1.114/1.137).

A AT Engenharia, a seguir, pronunciou-se sobre as alegações da defesa, sustentando, que a Origem reconheceu erros no cálculo de preço de revestimento de fachada modificado e está tomando providências para o ressarcimento do valor pago a mais; que reitera suas anteriores considerações e conclusões (fls. 1.260/1.264). Intimados os ordenadores de despesa (Maria Tereza Soares Silveira, José Roberto Sérgio, João Leopoldo Wernek de Camargo e Manoela Ricardo Ribeiro Coelho), estes apresentaram sua defesa, em síntese, sustentando o interesse público envolvido (fls. 1.292/1.293, 1.305/1.316 e 1.332/1.401).

As justificativas dos ordenadores de despesa foram afastadas pela AT Engenharia e pela AT Jurídica, que entenderam não ter sido apresentado nenhum fato novo que permitisse a retificação de seus anteriores posicionamentos (fls. 1.410 e 1.413/1.416).

O Órgão Fazendário, por seu turno, concluiu estar demonstrada nos autos a relevância social do contrato e a satisfação do interesse público, deixando ao elevado critério desta Corte a decisão quanto à matéria em exame (fls. 1.418/1.420).

A Secretaria Geral, em minuciosa análise, manifestou-se pelo acolhimento dos Termos Aditivos em exame, na esteira das razões apresentadas pela defesa.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento os vinte Termos de Aditamento ao Contrato 04/94-HABI, já acolhido por esta Corte (fls. 145), pactuado entre a SEHAB e a empresa Schahin Cury Engenharia e Comércio Ltda., tendo por objeto a execução das obras de urbanização das favelas Jardim Santo Antonio, Autódromo/Vila da Paz/Nicarágua, Campo Grande, Miguel Stephano e Imigrantes, fazendo parte do Projeto Cingapura - Fase I.

Em levantamento preliminar, a Auditoria identificou as seguintes irregularidades:

1) publicação extemporânea dos Termos Aditivos, exceto os de nº 3, 7 e 10, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 79, da Lei Municipal 10.544/88;

2) descumprimento à Instrução 01/92, quanto à remessa de informações a este Tribunal, em todos os Termos Aditivos;

3) ausência de recolhimento da caução complementar à época do aditamento quantos aos TAs 2, 4, 6, 8, 9, 12, 14 e 17, infringindo o parágrafo segundo do artigo 56 da Lei Federal 8.666/93.

Durante a instrução processual, os autos foram encaminhados à Equipe de Engenharia onde foi apurado o acréscimo contratual correspondente a 49,98%, passando de R$ 6.767.727,17 (seis milhões, setecentos e sessenta e sete mil, setecentos e vinte e sete reais e dezessete centavos) - (data-base jul/94) para R$ 10.149.992,62 (dez milhões cento e quarenta e nove mil, novecentos e noventa e dois reais e sessenta e dois centavos) extrapolando o limite de 25%, previsto no parágrafo primeiro, inciso II, do artigo 81, da Lei Municipal 10.544/88.

Segundo apurado, em decorrência das irregularidades, o contrato foi indevidamente acrescido em R$ 1.002.938,68 (um milhão, dois mil novecentos e trinta e oito reais e sessenta e oito centavos) (data-base jul/94) e mesmo que os serviços contratados se considerassem necessários, somente o fato de estarem superavaliados acresceria o montante de R$ 820.206,91 (oitocentos e vinte mil, duzentos e seis reais e noventa e um centavos) - data-base jul/94 - ao contrato.

Relativamente às constatações da Auditoria, entendo que podem ser relevadas, isto por que os atrasos identificados não macularam a relação jurídica e que o tempo transcorrido não permite qualquer advertência deste Tribunal aos agentes responsáveis pela ausência de recolhimento das cauções complementares.

A mesma sorte, porém, não deve alcançar o indevido acréscimo constatado. Segundo o relatório técnico, os itens de serviços

extracontratuais aprovados pelos Termos Aditivos representam um total de R$5.552.698,98 (cinco milhões, quinhentos e cinquenta e dois mil, seiscentos e noventa e oito reais e noventa e oito centavos), ou seja, 82% do valor inicialmente contratado e 55% do valor total do contrato com seus aditamentos.

Observou-se que a falta do devido planejamento ocasionou a contratação de uma obra fictícia, pois, diante do valor do total dos serviços extracontratuais, foi executada outra obra que não a contratada.

Ademais, alguns serviços extracontratuais, como o concreto usinado, foram sendo aumentados ou reduzidos ao longo das alterações contratuais sem a identificação de qualquer critério técnico.

Além disso, outros serviços extracontratuais, como as coberturas dos prédios, o revestimento de fachadas, a pintura e os caixilhos metálicos, apesar de não serem indispensáveis à conclusão do objeto contratado, substituíram serviços equivalentes já previamente contratados, e acarretando significativo aumento de preços, superior a 80% e chegando até a 400%.

Em certos casos, os preços extracontratuais superaram muito, inclusive, os preços de mercado, como ocorreu com alvenaria armada de bloco de cerâmica estrutural, madeiramento em terças para cobertura, telhamento para cobertura, instalações elétricas e latex em pó.

Por esses motivos, as intervenções da Origem e dos responsáveis à época não foram suficientes para afastar o descumprimento do limite de 25% e o indevido acréscimo contratual identificado.

Diante de todo o exposto, JULGO IRREGULARES os Termos de Aditamento 01 ao 20º por infringência ao parágrafo primeiro, inciso II, do artigo 81, da Lei Municipal 10.544/88 e em razão do indevido acréscimo contratual no montante de R$1.002.938,68 (data-base jul/94).

Expeça-se ofício à Origem encaminhando cópia do presente relatório e voto para o fim de subsidiar o ressarcimento dos prejuízos advindos da celebração dos ajustes, devidamente corrigidos.

Da mesma forma, oficie-se a Controladoria Geral do Município para ciência e acompanhamento das providências a serem adotadas.

Em decorrência do tempo transcorrido, deixo de apenar os agentes responsáveis à época.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos. (2.830ª S.O.)

VOTO EM SEPARADO proferido pelo conselheiro Domingos Dissei

Acompanho o relator pela IRREGULARIDADE de todos os Termos Aditivos e acrescento o seguinte: No curso da instrução processual, a AT-Engenharia apontou diversas alterações contratuais no ajuste original, que somadas alcançaram R$ 5,5 milhões e representaram 82% do valor inicialmente contratado (R$ 6,7 milhões).

Para justificar as alterações na Planilha de Serviços e Preços Contratuais, ocorridas em diversos Termos de Aditamento, a Origem alegou que a licitação e o respectivo contrato foram baseados em projeto básico e que, com a elaboração do projeto executivo, houve necessidade de alteração não apenas nos projetos de infraestrutura e de fundações dos prédios, como também na arquitetura, reduzindo a área de projeção, aumentando o número de pavimentos e alterando os padrões de acabamento, as esquadrias, a estrutura e as instalações.

As mudanças na arquitetura dos prédios, segundo a Origem, foram necessárias para melhor adaptação à topografia dos terrenos e para o atendimento às exigências do Código de Edificações e às normas de Órgãos Municipais e Estaduais.

Nesse ponto, com razão assiste à AT-Engenharia desta Corte ao afirmar 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, o que é inadmissível.

O artigo 6º da Lei 8.666/93 define projeto básico como: "(...) 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"

Como bem ressaltado pela AT-Engenharia: "esse procedimento, inaceitável do ponto de vista técnico, ocasionou a contratação de uma obra fictícia, pois, diante do valor total dos serviços extracontratuais, observa-se que foi executada outra obra que não a contratada. Como consequência, serviços que poderiam ter sido previstos no edital foram posteriormente incluídos, não permitindo que a municipalidade usufruísse da competição dos preços de tais serviços, por ocasião da concorrência pública" (fl. 1063, verso e 1064).

O projeto básico não pode ser encarado como mera formalidade burocrática. Deve ser elaborado de forma responsável e constitui elemento essencial para o planejamento da obra e sua caracterização, possibilitando aos licitantes o real conhecimento do objeto a ser contratado.

O Tribunal de Contas da União já se posicionou pela nulidade de procedimento licitatório baseado em projeto básico deficiente: "(...) Além disso, é bom lembrar que, nos exatos termos do art. 7º, §6º, da Lei 8.666/1993, são nulos de pleno direito os atos e contratos derivados de licitações baseadas em projeto incompleto, defeituoso ou obsoleto, devendo tal fato ensejar não a alteração do contrato visando à correção das imperfeições, mas sua anulação para realização de nova licitação, bem como a responsabilização do gestor faltoso" (Acórdão 353/2007 – Relator Min. Augusto Nardes) Hamilton Bonatto, em sua obra "Licitações e Contratos de obras e serviços de Engenharia", assevera que:

> *"A Administração publica não pode publicar edital de tal forma que os participantes não tenham a clareza da obra construída se vencedores do pleito. Todos os participantes devem ter acesso ao mesmo conhecimento do objeto da licitação, ou está a se ferir o princípio constitucional da isonomia".*[1]

No presente caso, houve alteração nos projetos de infraestrutura, de fundações e de arquitetura dos prédios, reduzindo a área de projeção, aumentando os números de pavimentos e alterando os padrões de acabamento, esquadrias, estrutura e as instalações, alterações estas que, somadas, alcançaram a cifra de R$ 5,5 milhões, representando 82% do valor inicialmente contratado que era de R$ 6,7 milhões.

Observa-se que, inicialmente, foi prevista a construção de 928 unidades habitacionais (29 prédios, com 32 apartamentos), pelo valor total de R$ 6 milhões.

No entanto, após os aditamentos contratuais, que fizeram com que o valor pactuado superasse os R$ 10 milhões, o escopo do contrato foi reduzido para 664 unidades habitacionais (29 prédios, com 20 apartamentos e 03 prédios com 28 apartamentos).

Assim, além do custo unitário da unidade habitacional ter sido elevado de R$ 7.292,81 para R$ 15.286,13, houve uma redução no número de famílias atendidas em, aproximadamente, 30% a menos do quantitativo inicialmente previsto, como se percebe na tabela abaixo:

	Valor	**Unidades Habitacionais**	**Valor por unidade habitacional**
Valor Inicial do Contrato	R$ 6.767.727,17	928	R$ 7.292,81
Valor Contrato Aditado	R$ 10.149.992,62	664	R$ 15.286,13

[1] Hamilton Bonatto. "Licitações e Contratos de obras e serviços de Engenharia", Editora Forum, Belo Horizonte, 2010, página 189.

O projeto executivo consiste no detalhamento do projeto básico, não sendo admitida a descaraterização do projeto inicial.

Nesse sentido, assim decidiu o Tribunal de Contas da União:

> *"Não se alegue que não houve a alteração do projeto básico, mas apenas o seu detalhamento no projeto executivo, pois, apesar de reconhecer que este possa fazer algumas correções naquele, não pode alterá-lo de modo a se constituir objeto completamente distinto do inicialmente licitado.*
> *Alterações significativas, antes de iniciada a obra exigem a realização de novo procedimento licitatório e não a assinatura de termo aditivo" (Acórdão 1.428/2003 – Plenário, Relator Min. Ubirataran Aguiar).*

Restou evidenciado nos autos não só a deficiência do projeto básico, que serviu de base para licitação – confirmada pela própria Origem –, como também a sua completa descaracterização.

Como se não bastasse, dos R$ 5,5 milhões que foram objeto de aditamento, a Auditoria apontou que:

1) o montante de R$ 444.521,30 foi irregularmente aditado, pois, referiam-se a serviços extracontratuais desnecessários;

2) o montante de R$ 820.206,91 foi irregularmente aditado e representa a diferença entre o preço unitário aprovado e o preço unitário considerado como razoável, evidenciando prejuízo ao erário devendo ser ressarcido aos cofres públicos.

Essas são as razões que me levam a acompanhar o nobre relator pela IRREGULARIDADE de todos os Termos Aditivos, com a determinação à Origem de providenciar o ressarcimento dos prejuízos causados ao Erário Municipal pela empresa contratada, no valor apontado nos autos de R$ 820.206,91, devidamente corrigidos.

Determino, ainda, que a Origem adote providências visando o ressarcimento à Municipalidade dos valores pagos à empresa autora do projeto básico que, sequer, atendia as exigências do Código de Edificações e às normas de Órgãos Municipais e Estaduais, bem como apure a responsabilidade da empresa Ductor Implantação de Projetos S.A., gerenciadora da obra em tela, pela omissão quanto à correta apuração dos valores objeto de aditamento.

1º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos do processo TC n° 72-010.130.94-87, do qual é Relator o Conselheiro Substituto RUI CORRÊA.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros ANTONIO CARLOS CARUSO - Revisor, PAULO PLANET BUARQUE e FRANCISCO MARTIN GIMENEZ.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda ROLDOFO DE CAMARGO MANCUSO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 05 de fevereiro de 1997.

WALTER ABRAHÃO
Presidente

RUI CORRÊA
Conselheiro Substituto
Relator