



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 22/06/2016

ITEM: 002

TC-016796/026/12

Recorrente (s): Universidade de São Paulo - USP.

Assunto: Contrato celebrado entre a Superintendência do Espaço Físico da USP e Castro Mello Arquitetos Ltda., objetivando a elaboração do projeto executivo para transformação do velódromo em arena multiesportiva.

Responsável (is): Antonio Marcos de Aguirra Massola (Superintendente) e João Grandino Rodas (Reitor).

Em Julgamento: Recurso(s) Ordinário(s) interposto(s) contra o acórdão da E. Segunda Câmara, que julgou irregular o termo aditivo de acréscimo de serviços assinado em 20-06-13, acionando-se os incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93. Acórdão publicado no D.O.E. de 10-04-15.

Advogado (s): Hamilton de Castro Teixeira Silva (OAB/SP nº 161.750), Adriana Fumie Aoki (OAB/SP nº 235.935), Maria Paula Dallari Bucci (OAB/SP nº 92854) e Adriana Fragalle Moreira (OAB/SP nº 290141).

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Procurador(es) da Fazenda: Cláudia Távora Machado Viviani Nicolau e Luiz Menezes Neto.

Fiscalização atual: GDF-8 - DSF-I.

Em exame o **Recurso Ordinário** interposto pela **Universidade de São Paulo – USP**, em **27/04/15** (fls. 390/420), contra o Acórdão da **E. Segunda Câmara**, Sessão de **10/03/15**¹, publicado no DOE de **10/04/15** (fl. 387), que julgou **regular a inexigibilidade de licitação (artigo 25, inciso II, da Lei Federal nº 8666/93)**², o **Contrato nº 18/2012**, celebrado em **05/04/12** (fls. 211/220), no valor de **R\$ 5.223.750,00**, entre a **USP** e o escritório **Castro Mello Arquitetos**, bem como os respectivos **Termos Aditivos de Prorrogação de Prazo** assinados em **21/12/12** (fls. 261/262) e **25/02/13** (fls. 274/275), julgando, todavia, **irregular o Termo Aditivo de Acréscimo de Serviços** assinado em **20/3/13** (fls. 308/309), no valor de **R\$ 1.302.500,00**, e **conhecendo do Termo de Retificação e Ratificação** (pertinente ao **1º Termo Aditivo de Prorrogação de Prazo**) assinado em **12/6/13**, do **Termo de Recebimento de Projeto**, de **13/09/13** (fl. 336/337) e do **Termo de Devolução da Garantia**, de **13/09/13** (fl. 339), acionando os **incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93**.

¹ Integrada pelo **Auditor Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, Relator**, bem como pelos **Conselheiros Antonio Roque Citadini, Presidente**, e **Sidney Estanislau Beraldo**.

² **Art. 25.** É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no **art. 13 desta Lei**, de **natureza singular**, com **profissionais ou empresas de notória especialização**, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



O referido **Contrato nº 18/2012** teve por objeto a elaboração do projeto executivo para transformação do Velódromo em Arena Multiesportiva do **Centro de Práticas Esportivas da USP – CEPEUSP**.

Conforme a r. decisão combatida o juízo de **irregularidade** em relação ao **Termo Aditivo de Acréscimo de Serviços** decorreu do fato de **não haver qualquer demonstrativo da composição do valor total de majoração do Contrato**, em **24,92%**, equivalente aos citados **R\$ 1.302.500,00**, e, tampouco, qualquer justificativa para **os valores que compuseram este acréscimo**.

Ressaltou-se, portanto, que o **artigo 26, parágrafo único, II, da Lei nº 8.666/93** *“exige a justificativa do preço como um dos requisitos obrigatórios do contrato por inexigibilidade, é uma consequência lógica que qualquer acréscimo neste mesmo contrato também está condicionado a uma nova justificativa sobre o preço ajustado no aditivo correspondente.”*, de forma que *“Em se tratando de inexigibilidade de licitação, tal comando do art. 26 deve ser incorporado ao “caput” do art. 65 da Lei 8.666/93, no que toca às “devidas justificativas” que condicionam a validade da alteração do contrato.”*.

A Universidade de São Paulo, em suma, sustenta que:

- O valor do aditamento é compatível com os preços de mercado e foi **definido com base no mesmo parâmetro utilizado para definir o valor inicial do Contrato**;

- Embora a tarefa contratada compreenda várias atividades o projeto executivo deve ser visto como um todo unitário, na medida em que a definição de cada questão repercute em várias partes e disciplinas, exigindo coesão e harmonia para obtenção do resultado esperado.

- **Orçamentos elaborados por profissionais diferentes podem resultar em valores diversos**, tendo em vista a **subjetividade do entendimento das tarefas que estão sendo orçadas**, assim como a **variedade dos custos e da produtividade estimada das equipes de profissionais alocadas para a execução de cada tarefa**;

- Esses fatores repercutem na formação de preços de projetos, sendo prática comum no mercado a definição de um preço global para a elaboração do projeto integral, sem maior preocupação com a definição de preços unitários individualizados para cada subproduto ou parcela do trabalho empreitado;

- Nesses casos, a compatibilidade com os preços de mercado pode ser aferida de modo comparativo, em função do percentual do valor orçado para projetos frente ao valor estimado do empreendimento. Exemplos dessa metodologia podem ser encontrados no **Roteiro de Preços** divulgado pelo **Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva — SINAENCO**³, e na **Tabela de Honorários para Projeto Arquitetônico de Edificações do Conselho de Arquitetura e Urbanismo — CAU**⁴. A utilização desse mecanismo para verificação da compatibilidade do valor do contrato com os preços de mercado já foi analisada e acolhida por este **Tribunal** no julgamento do **TC-13152/026/11**⁵, relativo a contrato similar celebrado pela **Universidade de São Paulo**, em que

³ <http://www.sinaenco.com.br/roteiro.asp>

⁴ <http://www.caubr.gov.br/>

⁵ E. 2ª Câmara, Sessão de 25/10/11 – Relator Conselheiro Robson Marinho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



foi aceita a remuneração pelos serviços segundo a Tabela do IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil);

- Na decisão recorrida foi aceito o critério utilizado para a definição do valor do Contrato principal (R\$ 5.223.750,00), correspondente a aproximadamente 5% (cinco por cento) do valor total estimado do empreendimento (R\$ 103.600.000,00), considerando-se atendido o **artigo 26, inciso III, da Lei nº 8.666/93** ("III - justificativa do preço.")⁶;

- Embora a Universidade não tenha instruído o referido Termo de Aditamento com planilha de composição do valor aditado e com a justificativa de compatibilidade com os preços de mercado, deve-se reconhecer que esses elementos constavam dos autos, ainda que de forma sucinta;

- A correspondência encaminhada pelo escritório de arquitetura encarregado do projeto, encartada a fls. 283/289, contem o orçamento dos serviços que seriam acrescidos, com os itens **Estacionamento** (R\$ 1.232.500,00), **Conforto Térmico e Acústica** (R\$ 20.000,00) e **Sistema de Alimentação** (R\$ 70.000,00). O valor do projeto de estacionamento encontra-se justificado no item 5.1 da proposta apresentada pela contratada, correspondendo a 5% do valor estimado da obra objeto do acréscimo (Estacionamento - R\$ 24.50.000,00), sendo mantido o mesmo critério e a proporcionalidade entre custo de projetos e valor estimado do empreendimento;

- A **Superintendência do Espaço Físico**, órgão técnico da Universidade, encarregado do acompanhamento de obras e serviços de engenharia, analisou o valor dos serviços e concluiu pela razoabilidade do valor orçado antes de autorizar o aditamento. Com a decretação da irregularidade do aditamento a questão foi reexaminada pela **Superintendência**, como consta a fls. 407/417, concluindo-se que o valor aditado (R\$ 1.302.500,00) é menor do que os honorários apurados com base em orçamento realizado por outra empresa, a **MHA Engenharia Ltda.**, e segundo critérios constantes do **Roteiro de Preços** divulgado pelo **SINAENCO** (R\$ 2.575.109,86) e na **Tabela de Honorários** do **CAU** (R\$ 1.609.443,66).

Dessa forma, a **USP** requer a reforma da decisão combatida, para que seja considerado regular o **Termo Aditivo de Acréscimo de Serviços**.

A **Assessoria Técnica de ATJ**, quanto aos aspectos da engenharia, observou que os argumentos apresentados mostram-se coerentes com a realização do **Termo Aditivo** impugnado, não obstante sejam os mesmos apresentados pela **Universidade** durante a instrução inicial da matéria.

Chefia de ATJ opinou pelo **provimento** do apelo, ressaltando que:

- As argumentações apresentadas podem ser acolhidas, tratando-se de contratação para a execução de serviço de natureza essencialmente intelectual, consistente na elaboração de projeto executivo dotado de características singulares;

⁶ **Art. 26.** As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de **inexigibilidade referidas no art. 25**, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Da mesma forma como justificado o valor do ajuste inicial utilizou-se para o acréscimo o patamar correspondente a **5%** do montante estimado da obra (**R\$ 24.650.000,00** - fls. 404), mantendo-se, assim, a razoabilidade do valor orçado. Exemplos dessa metodologia podem ser encontrados no **Roteiro de Preços** divulgado pelo **SINAENCO** bem como na **Tabela de Honorários CAU** e foram apresentados pela recorrente no demonstrativo de fls. 407, justificando a economicidade do valor aditado.

Manifestações divergentes foram apresentadas pela **Procuradoria da Fazenda**. Assim, enquanto a **Procuradora da Fazenda**, a fl. 435, pugnou pelo **não provimento** do **Recurso**, a **Chefia da PFE** opinou no sentido do **provimento**, considerando que o acréscimo de serviços foi examinado pela **ATJ**, sob o enfoque da **engenharia**, e considerado regular, consoante manifestação de fl. 369/370, atestando-se que o volume acrescido representa **24,93%** sobre o valor contratado, dentro do permissivo legal definido no **artigo 65, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93**.

O **Ministério Público de Contas** opinou pelo **não provimento** do apelo, destacando que:

- A solicitação do aditamento reprovado foi realizada pela contratada (fls. 283/289) e acatada integralmente pela **USP**, sem qualquer questionamento de ordem técnica ou financeira;

- Não restaram devidamente justificados os acréscimos no objeto (**24,93%**) e o aumento no preço inicialmente ajustado, assim como não ficou demonstrada a superveniência de motivos que ensejassem a alteração contratual, o que evidencia falhas no projeto inicial;

- A majoração de preço teve como parâmetro critérios de entidades de classe, sem considerar o preço praticado no mercado, agravado pelo fato de ter sido fixado pela contratada com base em valor estimado, sem embasamento técnico (orçamento detalhado).

É o relatório.

GCCCM-17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



GCCCM

Tribunal Pleno

Sessão de 22/06/16

Item nº 002

Processo: TC-16796/026/12

Origem: Universidade de São Paulo – USP - Superintendência do Espaço Físico

Assunto: **Recurso Ordinário** interposto em **27/04/15** (expediente TC-16674/026/15 - fls. 390/420) contra o Acórdão da **E. Segunda Câmara**, Sessão de **10/03/15**, publicado no DOE de **10/04/15** (fl. 387), que julgou **regulares a inexigibilidade de licitação** (artigo 25, inciso II, da Lei Federal nº 8666/93), o **Contrato nº 18/2012**, celebrado em **05/04/12** (fls. 211/220), entre a **USP** e o escritório **Castro Mello Arquitetos**, bem como os respectivos **Termos Aditivos de Prorrogação de Prazo** assinados em **21/12/12** (fls. 261/262) e **25/02/13** (fls. 274/275), julgando **irregular** o **Termo Aditivo de Acréscimo de Serviços** assinado em **20/3/13**, e **conhecendo** do **Termo de Retificação e Ratificação** assinado em **12/6/13**, do **Termo de Recebimento de Projeto** e do **Termo de Devolução da Garantia**, acionando os **incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93**.

Recorrente: Universidade de São Paulo – USP

Advogados: Maria Paula Dallari Bucci (OAB/SP nº 92.854), Adriana Fragalle Moreira (OAB/SP nº 290.141), Adriana Fumie Aoki (OAB/SP nº 235.935), Hamilton de Castro Teixeira Silva (OAB/SP nº 161.750) e Outros.

VOTO

EM PRELIMINAR:

O Recurso atende aos pressupostos de admissibilidade, é tempestivo⁷, interposto por parte legítima⁸, dotada de interesse processual, constando da peça apresentada os fundamentos de fato e de direito e o pedido de nova decisão; portanto, dele conheço.

⁷ Acórdão da **E. Segunda Câmara** publicado no DOE de **10/04/15** (fl. 387). **Recurso Ordinário** interposto em **27/04/15** (fls. 390/420).

⁸ **Universidade de São Paulo – USP**, em petição subscrita por suas procuradoras, Adriana Fragalle Moreira (OAB/SP nº 290.141) e Adriana Fumie Aoki (OAB/SP nº 235.935)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



NO MÉRITO:

O exame dos documentos e informações constantes dos autos indica que o apelo **não está** em condições de ser provido.

De fato, o critério utilizado para a definição do preço do **Contrato principal**, baseado em percentual (**5%**) do valor estimado para a realização do respectivo empreendimento, não foi impugnado pela r. Decisão combatida, que, inclusive, declarou atendido os requisitos do **artigo 26, parágrafo único, II e III, da Lei 8.666/93**, quais sejam, a **razão da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço**.

Constata-se que na **proposta de aditamento** (fls. 283/289) apresentada pelo escritório **Castro Mello Arquitetos** (fls. 283/289) o critério de aplicação de **5%** sobre o **valor estimado da obra** foi utilizado **apenas** em relação ao **projeto do estacionamento**, chegando-se ao montante de **R\$ 1.232.500,00⁹**. Todavia, **não foi indicada a fonte utilizada para estimativa do custo do m² da obra**, elemento essencial à verificação da adequação do total orçado.

Além disso, em relação ao **Projeto de Conforto Térmico e Acústico**, orçado em **R\$ 20.000,00**, e ao **Projeto de Sistema de Alimentação**, orçado em **R\$ 70.000,00**, a **USP** informou, durante a instrução inicial da matéria (fl. 362), que houve **“pesquisa junto a escritórios especialistas do ramo, para os projetos de conforto térmico e acústico e cozinha”**. Ocorre que essa pesquisa também **não foi encartada aos autos**, impossibilitando a avaliação de como se deu a composição dos referidos montantes.

Ressalte-se que segundo os mencionados valores parciais (**R\$ 1.232.500,00 + R\$ 20.000,00 + R\$ 70.000,00**) o total acrescido pelo **Termo Aditivo** deveria ser de **R\$ 1.322.500,00**, representando um aumento de **25,32%** em relação ao inicialmente contratado (**R\$ 5.223.750,00**). Todavia, consta ao final da aludida proposta (fl. 289) que o montante de **R\$ 70.000,00** foi reduzido para **R\$**

9

Castro Mello Arquitetura – Estimativa de Custo para Estacionamento	
Área Aproximada	17.000 m ²
Custo estimado do m²	R\$ 1.450,00
Custo estimado total da obra	R\$ 24.650.000,00
Valor do Projeto Básico	R\$ 1.232.500,00 (= 5% do valor total da obra do estacionamento)
Projeto de Conforto Térmico e Acústico	R\$ 20.000,00
Projeto de Sistema de Alimentação	R\$ 70.000,00
Valor total inicialmente estimado do Termo Aditivo:	R\$ 1.322.500,00
Valor final estipulado para o Termo Aditivo	R\$ 1.302.500,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



50.000,00, chegando-se ao total de **R\$ 1.302.500,00** e, portanto, ao acréscimo de **24,92%** sobre a importância originária.

Por oportuno, os cálculos apresentados pela **USP**, a fl. 407, com base dados obtidos em orçamento de outra empresa (**MHA Engenharia Ltda.**) não se mostram aptos para fins de comparação e, na verdade, acabam por corroborar a falta de uma demonstração consistente da composição e adequação do valor total acrescido ao ajuste principal, uma vez que a aludida empresa, segundo dados reproduzidos pela **Universidade**, não considerou elementos idênticos aos adotados pela **Castro Mello Arquitetos**, utilizando, por exemplo, um valor total de obra de **R\$ 45.984.104,70** (para os itens **Campo de Futebol, pista de atletismo, estacionamento e Túnel de ligação com a raia USP**)¹⁰ e uma área a ser construída de **22.000 m²**.

Pelo exposto, uma vez que as alegações da recorrente não foram capazes de desconstituir as razões de decidir consignadas no Acórdão combatido, voto no sentido do **não provimento do Recurso Ordinário**.

10

MHA Engenharia Ltda.				
Item	Valor do Item - R\$	Total Geral Orçado para a Obra - R\$	Valor do Projeto - Roteiro de Preços do SINAENCO – R\$	Valor do Projeto (só arquitetura) - Tabela de Honorários do CAU – R\$
Campo de Futebol, pista de atletismo e estacionamento	43.615.318,95	45.984.104,70	2.575.109,86	1.609.443,66
Túnel de ligação com a raia USP	2.368.318,95			
Área Construída: 22.000 m²				