



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO DE 24/02/2015 - ITEM 71

TC-003000/003/09

Contratante: Prefeitura Municipal de Campinas.

Contratada: Construtora Ediza Incorporação e Comércio Ltda.

Autoridades que firmaram os Instrumentos: Hélio de Oliveira Santos (Prefeito), Antonio Caria Neto (Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos), Márcio Rogério Silveira de Andrade (Secretário Municipal de Educação), Gustavo Garnett Neto (Diretor de Departamento - SEINFRA), Roberto Bevilacqua Barbosa (Coordenador de Edificações - CSO/DPOV) e Percio Ferreira Filho (Fiscal de Obras - CSO/DPOV).

Objeto: Execução de reforma geral do prédio da Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) CAIC Professor Zeferino Vaz, na Vila União, construído em pré-moldados de argamassa armada.

Em Julgamento: Termo Aditivo celebrado em 25-07-11. Termo de Recebimento Definitivo de 21-02-13. Apostilamentos. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini e Conselheiro Renato Martins Costa, publicadas no D.O.E. de 04-11-11 e 18-11-14.

Advogados: Paulo Francisco Tellaroli Filho, Rodrigo Guersoni, Luiz Ricardo Ortiz Sartorelli e outros.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

RELATÓRIO

Consigno, em preliminar, julgamento de regularidade por esta Câmara¹, quanto à dispensa de licitação e ao Contrato nº 06/2009, de 23/01/09, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Campinas e a Construtora Ediza Incorporação e Comércio Ltda., visando à execução de reforma geral do prédio da

¹ Sessão realizada em 14/09/10. Relator o eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini. Acórdão publicado no D.O.E. de 25/09/10 (fl.590).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Escola Municipal de Ensino Fundamental CAIC Professor Zeferino Vaz, na Vila União, construídos em pré-moldados de argamassa armada.

Para julgamento, agora, o Termo Aditivo celebrado em 25/07/11, promovendo o acréscimo da importância de R\$1.486.426,44, equivalente a 43,87% do valor atualizado do contrato, bem como a supressão de R\$184.960,12, correspondente a 6,32%, elevando o valor do ajuste de R\$2.926.185,34, para R\$4.625.831,95, prorrogando o prazo de sua vigência por mais 25 (vinte e cinco) meses, visando à conclusão da obra (fls.1059/1060).

Vieram aos autos, também, os documentos de fls.1078/1080, 1094 e 1124, relativos a reajustes de preços concedidos em duas oportunidades.

O primeiro majorou o ajuste em 3,56%, a partir de fevereiro de 2010, enquanto o segundo o corrigiu em 7,52%, a partir do mesmo mês de 2011.

A Equipe de Fiscalização da Unidade Regional de Campinas – UR-3 informou que o contrato foi assinado em 23/01/09, com início previsto para ocorrer a partir da expedição da Ordem de Serviço, ou seja, 25/03/09, conforme documento de fl.56, com prazo de execução fixada em 10 (dez) meses.

Observou, contudo, que as obras não puderam ser iniciadas de imediato, tendo em vista a necessidade de liberação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

um Centro de Saúde que funcionava junto ao CAIC, desocupação essa somente ocorrida ao final de setembro de 2010, ou seja, 10 (dez) meses após o vencimento da vigência do contrato.

A Fiscalização relatou, ainda, que o início das obras teria ocorrido 06 (seis) meses após a desocupação do imóvel e o ritmo dos trabalhos, em abril de 2011, era lento, segundo informação de fl.123, *"...por falta de frentes de trabalho, bloqueadas em função do aditamento ora em análise"*.

Enfatizou, ademais, que as justificativas constantes da manifestação do Engenheiro Fiscal da Obra revelou que: *"...entre a elaboração do Projeto/Memorial Descritivo/Planilha Orçamentária para licitação, feita em meados de 2007 e o início efetivo da obra, que ocorreu em fevereiro de 2009, decorreram 20 meses, tempo suficiente para que houvesse uma considerável deterioração dos elementos construtivos da unidade e incidentes de depredação da escola, fatos esses que alteraram as necessidades para a reforma da unidade."* (fl.1014).

Asseverou, destarte, que pela documentação apresentada, corroborada pela manifestação de fls.1014/1023, seria forçoso reconhecer a ausência de adequado planejamento e de acompanhamento da execução da obra, bem como descuido com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

coisa pública, caracterizada pelo longo período decorrido desde o vencimento do contrato, até a celebração do termo aditivo.

Concluiu, assim, pela regularidade do Apostilamento de 01/04/10 (fls.1078/1080 e 1094) e pela irregularidade do Termo de Aditamento nº 91/11, de 25/07/11 e do Apostilamento de 14/09/11, face à inobservância ao artigo 65 da Lei 8.666/93, bem como pela ausência de justificativas aceitáveis para a prorrogação do prazo e aditamento dos quantitativos (fls.1134/1140).

Diante das questões suscitadas pela Fiscalização, o eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini fixou prazo aos interessados, para que delas tomassem conhecimento e apresentassem as alegações de seu interesse².

Representada por advogados regularmente constituídos (instrumento de mandato à fl.1142), a Prefeitura Municipal de Campinas ofertou as justificativas de fls.1144/1154, acompanhadas dos documentos de fls.1155/1232.

Transcrevendo manifestação da Secretaria Municipal de Infraestrutura, a origem esclareceu que a empresa contratada deu início à obra de reforma logo após o recebimento da Ordem de Serviço, fato que seria demonstrado através das medições

² Prazo de 30 (trinta) dias. Publicado no D.O.E. de 04/11/11 (fl.1141).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

da obra, sendo que a primeira Nota Fiscal foi emitida em 06/04/09, negando, destarte, o alegado atraso de 06 (seis) meses para o início da mesma.

Confirmou que a obra seguiu em ritmo lento, devido à pouca frente de trabalho nela existente à época que precedeu o aditamento, tendo em vista que muitos serviços previstos estavam inter-relacionados com os serviços do aditamento e, portanto, não podiam ter continuidade antes de sua aprovação.

Reafirmou que elementos foram deteriorados e degradados em função do tempo decorrido entre a elaboração do Memorial Descritivo e o início da obra, porém sem que qualquer ocorrência do tipo tenha atingido elemento ou serviço executado na reforma objeto do contrato em análise, durante o período de execução da obra.

Asseverou que: *"A realização de novo certame licitatório não seria solução adequada do ponto de vista técnico, uma vez que vários serviços foram iniciados pela contratada e não puderam ser concluídos em função do aditamento. Assim seria extremamente difícil a quantificação dos serviços remanescentes para realização de novo certame, bem como a transferência da responsabilidade técnica de parte dos serviços já executados à outra empresa."* (fl.1147)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Quanto ao prazo de execução da obra, estipulado em 10 meses, explicou ser insuficiente em razão das dimensões do empreendimento, sua complexidade, além da concomitância da execução e do funcionamento da escola em três períodos, com cerca de 1.000 alunos, sem a interrupção das aulas.

Aduziu ademais que, por se tratar de contrato de "escopo", o atraso na formalização de termos e conclusão da obra poderiam ser relevados e, por si só, não devem dar ensejo a julgamento de irregularidade da contratação.

Esclareceu, ainda, que as discussões para definição do aditamento foram muito morosas por envolver várias instâncias da Secretaria Municipal de Educação, como a Coordenadoria de Educação Escolar, a Diretoria e a Associação de Pais e Mestres da escola, além do Conselho Municipal de Educação.

Por fim, enfatizou que grande parte dos itens do aditamento decorreu de situações imprevisíveis, somente constatadas no decorrer da execução da obra, assim como da deterioração de elementos que ocorreu entre o levantamento para definição da reforma e o seu início, citando, a título de exemplo: *demolição de contrapiso das áreas de granilite; estrutura metálica com pontos de corrosão; quadros de distribuição de energia destruídos por atos de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

vandalismo e necessidade de instalação de nova câmara fria e não apenas reparo da existente (fl.1148).

Juntou, na oportunidade, cópia da Sindicância Administrativa Investigatória nº 45/2011, instaurada com o propósito de apurar eventuais responsabilidades e/ou danos ao erário decorrentes de possíveis erros de planejamento que teriam dado ensejo à necessidade das alterações contratuais, levadas a efeito por meio do Termo de Aditamento nº 91/2011 (fls.1183/1232).

Manifestando-se sobre o acrescido, Assessoria Técnica entendeu que as justificativas ofertadas pela origem não afastam as impropriedades apontadas pela Fiscalização, tanto que informa sobre a instauração de Sindicância para apurar eventuais responsabilidades funcionais e prejuízos ao erário.

Concluiu, assim, pela irregularidade do Termo de Aditamento e também dos Apostilamentos (fls.1238/1239).

Chefia de ATJ, de sua parte, entendeu que o Apostilamento de fls.1080/1084 e 1094 estaria regular. Concordou com sua preopinante, no entanto, quanto à irregularidade do Termo de Aditamento e do Apostilamento de fl.1124, propondo, por conseguinte, o acionamento dos incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93 (fls.1240/1241).

SDG não divergiu.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Consignou que, ao contrário do que pretendia o Executivo, inúmeros desacertos permearam as alterações procedidas, em flagrante afronta aos princípios basilares da legalidade e economicidade.

Enfatizou que os documentos constantes dos autos evidenciam que, à época da contratação, em 2009, já havia transcorrido quase dois anos da elaboração do projeto inicial, em meados de 2007, implicando a necessidade de diversas adequações e acréscimo de serviços, ocorridos em 2011, que corresponderam a 43,87% do inicialmente previsto.

Aduziu, ademais, que a própria Administração instaurou Sindicância para apuração de eventuais responsabilidades quanto ao possível erro de planejamento, cuja conclusão não constava dos autos.

Destacou, por fim, que tal falta de planejamento adequado, somada à inércia da Administração, que não teria adotado, tempestivamente, medidas efetivas para assegurar a conclusão dos serviços ajustados, culminou na prorrogação da vigência contratual, inicialmente prevista em 10 (dez) meses, para 25 (vinte e cinco) meses, sem qualquer notícia acerca da atual situação contratual.

Sua conclusão, seguindo a linha de entendimento daqueles que a precederam, propôs julgamento pela irregularidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

da matéria, com o conseqüente acionamento dos incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93 (fls.1242/1244).

Para que os interessados tomassem conhecimento do quanto contido nos autos, trouxessem notícias e documentos relativos à execução do objeto contratado, bem como apresentassem o resultado final da referida Sindicância, fixei o prazo de 30 (trinta) dias, conforme despacho publicado no Diário Oficial do Estado de 18/11/14 (fls.1245/1246).

Vieram aos autos, na seqüência, os documentos de fls.1248/1280, relativos a novo reajustamento do contrato, no valor de R\$61.911,49, correspondente a 8,01%, aplicável a partir de fevereiro de 2011.

Em resposta à notificação de fls.1245/1246, a origem apresentou os esclarecimentos de fls.1283/1292, acompanhados dos documentos de fls.1294/1301, com os quais o Termo de Recebimento Definitivo formalizado em 21/02/2013, dando conta da execução integral do objeto contratado (fl.1300 e verso).

É o relatório.

EJK.



VOTO

As justificativas e esclarecimentos trazidos pela origem não conseguiram elidir as falhas suscitadas na instrução, ficando patente que a Administração deixou de observar normas e preceitos básicos que antecedem a contratação de obra ou mesmo de reforma, como no caso concreto.

Refiro-me à defasagem do projeto inicial, elaborado, segundo apurado na instrução, em meados de 2007, enquanto o ajuste somente ocorreu em 23/01/09.

Ademais, a própria Secretaria de Infraestrutura, por meio de seu Engenheiro Fiscal da Obra, asseverou que *"...entre a elaboração do Projeto/Memorial Descritivo/Planilha Orçamentária para licitação, feita em meados de 2007 e o início efetivo da obra, que ocorreu em fevereiro de 2009, decorreram 20 meses, tempo suficiente para que houvesse uma considerável deterioração dos elementos construtivos da unidade e incidentes de depredação da escola, fatos esses que alteraram as necessidades para a reforma da unidade."* (fl.1014).

Nota-se que parte considerável das alterações do objeto já era conhecida antes mesmo da celebração do contrato, porém tais questões não foram consideradas naquele momento, mas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

somente em 2011, quando da celebração do termo aditivo em análise.

Acrescente-se, ainda, que a própria Administração, ao ofertar justificativas, reconheceu que o prazo de 10 (dez) meses previsto para execução do objeto contratual seria insuficiente em razão das dimensões da obra e de sua complexidade, além da concomitância da execução e do funcionamento da escola em três períodos, com cerca de 1.000 alunos, sem a interrupção das aulas (fl.1147).

Não obstante, foi esse o prazo estipulado no contrato firmado em 23/01/09.

A despeito do julgamento regular do ajuste inicial, não há dúvida de que a incúria da Administração, ao não atualizar o projeto inicial antes da contratação, nem adotar, tempestivamente, medidas efetivas para assegurar a conclusão dos serviços ajustados, desaguou na necessidade de aditar o contrato, promovendo profundas alterações e, por consequência, acréscimo considerável de despesa.

Em consequência do atraso na execução da obra foram concedidos, também, reajustes ao contrato, o primeiro deles ainda em 2009, no percentual de 11,82%, por meio do Termo Aditivo nº 140/09, de 11/11/09, mencionado na r. decisão proferida pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini, enquanto os demais (3,56%, 7,52% e 8,01%) são analisados nesta oportunidade.

Consigno, ainda, que a própria Administração resolveu apurar eventuais responsabilidades acerca das questões envolvidas na presente contratação e decorrente termo aditivo, determinando a abertura de Sindicância, que ela própria noticiou em suas justificativas.

Não obstante, embora notificados os interessados para que apresentassem notícias e documentos relativos à execução do objeto contratado, bem como ao resultado final da referida Sindicância, a origem limitou-se a trazer o "Termo de Recebimento Definitivo" da obra, silenciando quanto ao restante.

Por outro lado, o fato de se tratar de contrato de escopo não altera em nada a situação deste processado, uma vez que não se trata de mera ausência de formalização de termo aditivo prorrogando o prazo de execução do objeto contratual, mas de constatação de falhas graves que impuseram prejuízo ao erário, devido à necessidade de alteração do projeto inicial, bem como concessão de reajuste contratual em quatro oportunidades, conforme assentado anteriormente.

Ante o exposto, acolhendo manifestações da Equipe de Fiscalização, Assessoria Técnica, Chefia de ATJ e SDG,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

voto pela irregularidade do Termo de Aditamento nº 91/11, de 25/07/11, bem como dos Apostilamentos em análise, acionando, por conseguinte, o previsto no inciso XV, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, tomando conhecimento do Termo de Recebimento Definitivo, de 21/02/13.

Aplico ao responsável Hélio de Oliveira Santos (Prefeito à época), nos termos do inciso II, do artigo 104 da Lei Complementar nº 709/93, multa no equivalente pecuniário de 200 (duzentas) UFESP`s, a ser recolhida ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Contas do Estado, nas agências do Banco do Brasil, na forma da Lei 11.077, de 20 de março de 2002.

Decorrido o prazo recursal e ausente a prova junto a este Tribunal dos recolhimentos efetuados, no prazo constante da notificação prevista no artigo 86 da Lei Complementar nº 709/93, o Cartório fica autorizado a adotar as providências necessárias ao encaminhamento dos débitos para inscrição na dívida ativa, visando posterior cobrança judicial.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro