



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO:23/07/13

11 TC-041650/026/10

Contratante: Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE.

Contratada: Linic Engenharia Ltda.

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): José Arlindo Cesar Marcondes (Diretor de Obras e Serviços), Décio Jorge Tabach (Gerente de Obras), Dirceu Pinheiro (Gerente de Obras do Interior), Marcia Esteves Monteiro (Gerente de Cadastro e Processos Contratuais), Maria Mariluce da Silva Dias (Chefe do Departamento de Apoio Contratual e Arquivo) e Antonio Henrique Filho (Respondendo pela DAF).

Objeto: Construção de prédio escolar em estrutura pré-moldada de concreto com fornecimento, instalação, licenciamento e manutenção de elevador, na forma de execução indireta, no regime de empreitada por preço global e unitário.

Em Julgamento: Termo de Aditamento celebrado em 29-03-11 e 28-07-11. Termo de Recebimento Provisório celebrado em 23-04-12. Termo de Recebimento Definitivo e Análise de Prazo celebrado em 24-08-12. Termo de Encerramento das Obrigações Contratuais de 05-02-13. Devolução de Caução. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) no D.O.E. de 04-10-12 e 18-03-13.

Advogado(s): Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho.

Fiscalizada por: GDF-10 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-9 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Tratam os autos de contrato celebrado entre a **FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FDE** e a empresa **LINIC ENGENHARIA LTDA.**, visando às obras de construção de prédio escolar em estrutura pré-moldada de concreto, com fornecimento de materiais, licenciamento, instalação e manutenção de elevador, no Município de São Luiz do Paraitinga, assinado em 28/07/2010, no valor de R\$4.981.971,21, com lastro na Concorrência nº 05/9171/10/01.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



1.2. A licitação e o contrato foram julgados **regulares** pela E. Primeira Câmara, em sessão de 07/02/2012, que acolheu o voto proferido pelo Eminentíssimo Substituto de Conselheiro Samy Wurman.

1.3. Em exame, agora, o 1º Termo Aditivo (fls. 759/760), celebrado em 29/03/2011, para prorrogar o prazo do contrato por 90 (noventa) dias, e o 2º Termo Aditivo (fls. 812/813), celebrado em 28/07/2011, acrescendo quantitativos ao objeto no montante de R\$ 1.208.855,99 (24,26% do inicialmente contratado).

1.4. Na instrução preliminar da matéria, a 10ª Diretoria de Fiscalização apontou falha somente a remessa intempestiva a esta E. Corte, da documentação referente ao 1º Termo Aditivo.

1.5. **Assessoria Técnica, Chefia de ATJ e PFE**, pronunciaram-se pela regularidade dos aditamentos contratuais.

1.6. Na sequência, foi fixado prazo à FDE, nos termos do inciso XIII, do artigo 2º, da Lei Complementar nº 709/93, para os seguintes esclarecimentos:

“Não obstante a instrução preliminar apontar para a regularidade do procedimento, a fim de conferir legitimidade aos aditamentos contratuais em exame, alguns esclarecimentos deverão ser prestados sobre a documentação colacionada aos autos, que aparentemente revela possível impropriedade.

*Nessa linha, observo o “Relatório de Orçamento de Obras” (fls. 775/778) aponta que o segundo aditamento contratual promoveu acréscimos e supressões em 03 (três) tipos atividades que compõem a obra, quais sejam, os “**Serviços Preliminares - 01.00.000**”, no valor de R\$ 41.943,63, os de “**Infra Estrutura - 02.00.000**”, no valor de R\$ 249.669,28, e os “**Serviços Complementares - 16.00.000**”, no valor de R\$ 917.243,08, totalizando, portanto, acréscimo de R\$ 1.208.855,99.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Especificamente quanto aos Serviços Complementares, sob o código nº 16.00.000 na referida planilha orçamentária, constam diversas atividades em seus subitens, a exemplo da “instalação de lousa – 16.06.090”, sendo algumas suprimidas do objeto inicial (indicadas com sinal -) e outras acrescidas.

O somatório dos acréscimos de “Serviços Complementares” discriminados na planilha totalizou R\$ 242.031,88. Por outro lado, as supressões alcançaram R\$ 398.459,34. Nessa conformidade, a equação resultaria na supressão de R\$ 156.427,46 dos quantitativos de serviços complementares.

Contudo, fora lançado o subitem 16.80.099, acrescendo serviços sob o título de “SERVIÇOS DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES”, no valor de R\$ 1.073.670,54. Isto ocasionou a reversão daquele resultado para: acréscimos de serviços complementares da ordem de R\$ 917.243,08.

Ao contrário das demais atividades ordinariamente discriminadas na planilha orçamentária, não há qualquer detalhamento e descrição sobre os “SERVIÇOS DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES”, de valor expressivo no ajuste ora examinado, nos termos acima exposto.

Deste modo, deverá a Origem decompor e demonstrar detalhadamente todas as atividades empregadas na obra em questão, que se relacionam com os “SERVIÇOS DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES”, apontando os seus respectivos quantitativos e valores orçados, bem como, justificar o motivo pelo qual tais atividades não constaram no “Relatório de Orçamento de Obras” (fls. 775/778), em conformidade aos demais itens descritos.”

1.7. Em atendimento, vieram as justificativas e documentos de fls. 846/884, em resumo, no seguinte sentido: “Ocorre que, sendo implantada a construção da unidade escolar em cidade tombada, de interesse histórico, neste desenvolvimento de Projeto Executivo, houve a intervenção direta dos órgãos administrativos responsáveis pelo exercício do poder de polícia, no que se refere à proteção do patrimônio histórico. Assim, conforme descrito às fls. 772/773, as alterações do Projeto Executivo determinadas pelo IPHAN,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



*provocaram conseqüentes modificações, em especial, na área de terreno a ser ocupada pela futura construção, o que trouxe reflexos importantes nas características e quantitativos de fundações, além daqueles serviços referente ao preparo do terreno para o recebimento das obras (demolições, remoção de entulho, limpeza de terreno etc) (...) houve no desenvolvimento do projeto executivo desta obra a necessidade de alterações de natureza qualitativa, e não meramente quantitativa. Isto significa que tendo havido modificações em características dos insumos componentes dos serviços, ocorreu a exclusão de itens de serviços para os quais a Contratada havia cotado preços e, concomitantemente, a inclusão de serviços para os quais não havia cotação **direta** de preços, o que, na nomenclatura do contrato, denominam-se serviços extracontratuais(...) no que tange à remuneração destes serviços extracontratuais, como eles não constam na planilha orçamentária proposta, seu valor é convertido para Módulo Verba, para possibilitar o pagamento nos termos do sistema da Fundação (...) Tem-se, desse modo, a sistemática adotada para a remuneração dos serviços acrescidos por força do aditamento contratual, sendo certo que a utilização do Subitem 16.80.099 – **SERVIÇOS DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES** destina-se a compatibilizar esta sistemática com os sistema eletrônico de controle de pagamentos da Fundação. In casu, o valor da proposta para o Módulo Verba está apresentado no Subitem 16.80.099 - **SERVIÇOS DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES** (...) a composição das atividades/serviços compreendidos na rubrica 16.80.099 - **SERVIÇOS DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES** foram anexados aos presentes autos conjuntamente com o Relatório de Orçamento de Obras (fls. 775/778).”*

1.8. Novamente foi fixado prazo à FDE, nos termos do inciso XIII, do artigo 2º, da Lei Complementar nº 709/93, para os seguintes esclarecimentos:

“Não obstante as justificativas e documentos apresentados em decorrência do r. despacho de fls. 833/835, sua análise em conjunto com os documentos colacionados aos autos, revelam outras possíveis impropriedades referente aos termos aditivos em exame.

Nessa conformidade, a legitimidade dos aditamentos contratuais ainda demanda detalhados esclarecimentos, notadamente quanto aos pontos a seguir elencados, que se referem às substanciais alterações promovidas pelos mesmos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



O objeto posto em disputa foi a “construção de prédio escolar em estrutura pré-moldada de concreto, com fornecimento, instalação, licenciamento e manutenção de elevador”, exigindo-se, inclusive, dos possíveis proponentes, como requisito de qualificação técnica no certame, comprovação de experiência anterior em “Construção de obra com elevador” – item 6.2.b.6. Contudo, observo o que o elevador foi suprimido do contrato com a celebração do 2º Termo Aditivo, desfigurando, assim, o objeto licitado.

-Os fundamentos das alterações promovidas pelo 2º Termo Aditivo decorreram de exigências do IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, cujos respectivos documentos comprobatórios deverão ser adicionados aos autos; necessidade da alteração de estacas para um diâmetro maior, com conseqüente mudança dos quantitativos de blocos; necessidade de uma grande demolição (com retirada e reaproveitamento de parte do material), remoção de entulho e limpeza da área, antes do início efetivo da obra, visto que havia um galpão da Prefeitura no terreno; necessidade de remanejamento de dois postes de energia pela concessionária ELEKTRO, causando atraso no início dos serviços. Contudo, observo que tais justificativas, aparentemente, não guardam compatibilidade com a substância e a excessiva quantidade de alterações promovidas no objeto. Nessa conformidade, observo que dos cerca de 377 (trezentos e setenta e sete) itens que integram a planilha de custo da obra, somente 06 (seis), avaliados em R\$ 24.811,41, não sofreram acréscimos ou supressões nos quantitativos licitados, ou seja, da proposta contratada, cerca de 98,31% dos itens foram alvo alterações, desvirtuando-se, assim, demasiadamente o objeto licitado. Ainda, verifico o acréscimo ao objeto de cerca de 88 (oitenta e oito) itens que sequer constaram do edital, cujo somatório dos respectivos valores totalizaram cerca de R\$ 1.258.674,00. Tais situações deverão ser justificadas, pois, o objeto executado se distancia muito daquele que foi posto em disputa no certame, não havendo, a princípio, complexidade em uma obra da espécie que justifique tamanhas alterações.

-Consta na planilha de fls. 868 o subitem 06.03.099, sob o título de “SERVIÇOS EM ELEMENTOS METÁLICOS/COMPONENTES”, cujos quantitativos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



inicialmente contratados foram aumentados significativamente, passando de R\$ 7.701,93 para R\$ 420.589,89, sem qualquer justificativa específica nos autos, assim como o detalhamento do que se tratam tais serviços.

-Consta ainda, na planilha de fls. 861, o subitem 16.03.033, sob o título de “ÁRVORE ORNAMENTAL H=1.50 A 2.00M – CASSIA ALELUIA”, suprimindo do objeto contratado 2.641 unidades, que custou R\$ 181.463,11. Esta situação deverá ser esclarecida, pois além causar estranheza a inclusão 2.641 árvores na construção de uma escola, tais valores influenciaram no preço contratado.

-Ressalto que ainda não restou devidamente esclarecido o motivo pelo qual as diversas alterações promovidas nos itens 03 a 15 (fls. 866/876) não foram expressamente lançadas na planilha orçamentária de fls. 859/862, constando apenas o valor final no subitem 16.80.099 - “SERVIÇOS DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES”. Observo que aquelas alterações seguiram a mesma linha das registradas na planilha orçamentária – itens 01,02 e 16 -, não havendo aparente motivo para o tratamento diferenciado.

Por fim, deverá a FDE trazer documentos comprovando as situações alegadas para as prorrogações de prazo, bem como juntar documentos relativos ao andamento da execução contratual, juntamente com os termos de recebimento da obra.”

1.10. Em atendimento, vieram as justificativas e documentos de fls. 925/1563, em breve síntese, argumentando que: as alterações decorreram de exigências do CONDEPHAAT – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo e do IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; ocorreu um erro de digitação na fase de orçamentação da obra licitada, verificado somente na no curso da execução contratual, pois deveria ter integrado a planilha o item 16.03.003 – grama batatais, com o quantitativo de 2.641 m², ao invés do item 16.03.033 - árvore ornamental Cássia Aleluia; fora lançado no edital Projeto Básico padronizado, contemplando 03 (três) pavimentos; por uma limitação existente no sistema informatizado, que não permite a inclusão posterior na planilha orçamentária, os serviços de código 03 a 15 são aqueles remunerados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



por preço global, visando a evitar falhas na determinação de quantitativos apurados durante a execução contratual, não trazendo este procedimento qualquer consequência ao custo dos serviços.

1.11. Analisando o acrescido, a PFE manifestou-se pela regularidade da matéria.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2. VOTO

2.1. Tratam os autos de contrato celebrado entre a **FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FDE** e a empresa **LINIC ENGENHARIA LTDA.**, visando às obras de construção de prédio escolar em estrutura pré-moldada de concreto, com fornecimento de materiais, licenciamento, instalação e manutenção de elevador, no Município de São Luiz do Paraitinga, assinado em 28/07/2010, no valor de R\$4.981.971,21, com lastro na Concorrência nº 05/9171/10/01.

2.2. A licitação e o contrato foram julgados **regulares** pela E. Primeira Câmara, em sessão de 07/02/2012, que acolheu o voto do Eminentíssimo Substituto de Conselheiro Samy Wurman.

2.3. Em exame, agora, o 1º Termo Aditivo (fls. 759/760), celebrado em 29/03/2011, para prorrogar o prazo do contrato por 90 (noventa) dias, e o 2º Termo Aditivo (fls. 812/813), celebrado em 28/07/2011, acrescendo quantitativos ao objeto no montante de R\$ 1.208.855,99 (24,26% do inicialmente contratado).

2.4. Há registro nos autos de graves violações a preceitos fundamentais da Lei de Licitações e ao artigo 37, da Constituição Federal, que impedem a aprovação dos atos em exame. Vejamos.

Não obstante a licitação e o contrato terem recebido um juízo favorável desta E. Corte, a regularidade formal atestada aos mesmos não guarda qualquer compatibilidade com a situação constatada no caso concreto, descoberta com a documentação acrescida aos autos em razão dos termos aditivos em exame, fase processual em que assumi a relatoria do presente feito.

Nessa linha, constatei que o objeto executado se distanciou demasiadamente do objeto posto em disputa no certame, contrariando princípios basilares das contratações públicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.5. Ensina a doutrina especializada de Marçal Justen Filho¹:

Como princípio geral, não se admite que a modificação do contrato, ainda que por mútuo acordo entre as partes, importe alteração radical ou acarrete frustração aos princípios da obrigatoriedade da licitação e da isonomia (g.n.).

2.6. No presente caso, dos 377 (trezentos e setenta e sete) itens que integram a planilha de custo da obra, somente 06 (seis)² não sofreram acréscimos ou supressões nos quantitativos licitados, ou seja, da proposta contratada, cerca de 98,31% dos itens foram alvo alterações, representando quase a totalidade do objeto.

2.7. Verifica-se ainda, o acréscimo ao objeto de cerca de 88 (oitenta e oito) novos itens que sequer constaram do edital, cujo somatório dos respectivos valores totalizaram cerca de R\$ 1.258.674,00.

2.8. Oportuno ressaltar trecho de decisão do E. Plenário do Tribunal de Contas da União, no seguinte sentido:

“A meu ver, a principal irregularidade evidenciada nos autos diz respeito à ausência de análise do projeto executivo (alínea “c” do parágrafo inicial) – salienta-se que esse projeto foi concluído antes da realização do certame licitatório –, a partir da qual se consumaram diversas alterações contratuais ilegítimas (alínea “e” do parágrafo inicial), traduzidas em sucessivos acréscimos e supressões de itens da planilha orçamentária, configurando nítida desfiguração do objeto licitado. Em números, as supressões se deram em itens cuja representatividade foi de 77,94% sobre o valor contratado inicialmente; quanto aos itens incluídos, as modificações provocaram acréscimo de 117,80% sobre o total ajustado. Esse quadro, vale dizer, denota prática ilegítima frequentemente enfrentada por esta Corte em fiscalizações de obras públicas, principalmente. Alterações como essas geralmente ocorrem no intuito de adequar o objeto licitado –

¹JUSTEN FILHO, MARÇAL. Teoria Geral das Concessões de Serviço Público. Editora Dialética. 4ª Reimpressão da 1ª Edição - 2011. Pág. 771.

²Avaliados em R\$ 24.811,41.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



baseado em projeto básico deficiente e/ou desatualizado – à realidade de execução dos serviços. Dessa prática, na maioria das vezes, sucede inequívoco prejuízo erário, que se vê lesado em face da quebra do equilíbrio econômico-financeiro original do contrato, como resultado da conduta comissiva denominada de “jogo de planilhas”. Por meio dela, os itens com descontos mais altos em relação ao orçamento da Administração são mitigados ou excluídos da planilha contratual, para compensar financeiramente o acréscimo de quantitativos de itens existentes ou a inclusão de novos serviços cujos preços unitários encontram-se majorados frente os parâmetros de mercado. Acórdão nº 1733/2009 – TCU – Plenário – Relator – Ministro Augusto Nardes.”

2.9. No caso em exame, a demonstrar o teor e a dimensão das alterações processadas, cito como exemplo o fato de que o objeto licitado foi a “construção de prédio escolar em estrutura pré-moldada de concreto, com fornecimento, instalação, licenciamento e manutenção de elevador”, exigindo-se dos possíveis proponentes, inclusive, como requisito de qualificação técnica, comprovação de experiência anterior em “Construção de obra com elevador”³. Contudo, observo o que o elevador foi suprimido do contrato com a celebração do 2º Termo Aditivo.

No mesmo sentido, destaco o subitem 06.03.099 - “SERVIÇOS EM ELEMENTOS METÁLICOS/COMPONENTES” (fls. fls. 868), cujos quantitativos inicialmente contratados foram aumentados significativamente, passando o valor de R\$ 7.701,93 para R\$ 420.589,89.

2.10. Em linhas gerais a defesa fundamenta as alterações nas exigências do CONDEPHAAT – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo e do IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que de fato, em parte, restaram demonstradas, todavia, não a ponto de justificar a radical alteração de cerca de 98,31% dos itens do projeto básico.

Além disso, os documentos colacionados como justificativas para os aditamentos em exame, evidenciam que a FDE tinha ciência durante o

³Item 6.2.b.6 do instrumento convocatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



processamento do certame, de que o projeto da escola lançado no edital seria alvo de modificações, como a inviabilidade de um elevador em função da limitação da altura do prédio, em vista das exigências dos institutos de preservação do patrimônio histórico, e mesmo assim prosseguiu normalmente com o certame, inclusive com a exigência de qualificação técnica de obra com elevador, contendo no edital um anexo destinado exclusivamente às exigências referentes ao mesmo (fls. 47/52).

Não é demais lembrar o princípio constitucional consagrado no inciso XXI, do artigo 37, da Carta Magna, pelo qual somente serão permitidas exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Reforço, por oportuno, que em fevereiro de 2010 se iniciou ampla discussão perante os institutos de preservação do patrimônio histórico, que terminou com a aprovação do projeto pelo IPHAN em 23/07/2010 (fls. 954) e pelo CONDEPHAAT em 06/08/2010. Não obstante, mesmo diante das diversas interpelações e recursos perante tais órgãos, registrados nos documentos de fls. 944/957, a FDE publicou o instrumento convocatório em 21/04/2010 (fls. 67) e assinou o contrato em 28/07/2010 (fls. 703), como se nada estivesse sendo debatido sobre o objeto posto em disputa.

A Lei Federal nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993, recentemente completou 20 ANOS DE VIGÊNCIA. Diante da ampla divulgação da legislação de regência e de sua consolidação na ordem interna, falhas como licitar objeto diverso daquele que será executado constituem falha elementar, inaceitável para uma instituição de grande porte como a FDE.

Também se considera lesiva a postura em relação às alterações por meio de aditamentos quando se tinha conhecimento durante o certame, por exemplo, de que um elevador de 04 (quatro) paradas não seria mais necessário em função da limitação de altura do prédio, já declarada pelo IPHAN em março de 2010 (fls. 946). Dessa forma, tendo o conhecimento dessa informação antes mesmo da publicação do edital, subtrai-se a possibilidade de participação diversos interessados, capazes de atender o novo objeto, e lesiva aos propósitos de uma licitação, lançados no *caput* do artigo 3º, do referido diploma legal, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

Ressalto que não há circunstância concreta que justifique tamanha ilegalidade. O estado emergencial decorrente de inundação no Município, como alegado em sede de defesa, ao invés de criar ambiente para impropriedades da espécie relatada, deveria ensejar maior zelo da FDE com a situação, evitando-se os diversos contratemplos registrados em relação à obra, a necessidade de prorrogação do prazo contratual, e o prejuízo aos alunos desassistidos.

2.11. Sobre as diversas alterações promovidas nos itens 03 a 15 (fls. 866/876), questionadas por não terem sido expressamente lançadas na planilha orçamentária de fls. 859/862, constando apenas o valor final no subitem 16.80.099 - “SERVIÇOS DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES” – R\$ 1.073.670,54, alegou a FDE que por uma limitação existente no sistema informatizado, não é permitida a inclusão posterior na referida planilha, dos serviços de código 03 a 15, que são aqueles remunerados por preço global.

Pertinente também a esta questão, ressalto que o projeto licitado englobou 2.641 unidades do subitem 16.03.033 -“ÁRVORE ORNAMENTAL H=1.50 A 2.00M – CASSIA ALELUIA”, a um custo R\$ 181.463,11, posteriormente suprimidas no aditamento contratual em exame.

Questionada sobre esta circunstância, pois causa estranheza tal quantitativo - 2.641 árvores - no projeto de construção de uma escola, justificou-se a FDE alegando ter havido erro de digitação na fase de orçamento da obra licitada, verificado somente no curso da execução contratual, pois deveria ter integrado a planilha o item 16.03.003 – grama batatais, com o quantitativo de 2.641 m², ao invés do item 16.03.033 - árvore ornamental Cássia Aleluia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Inimaginável conceber que um simples erro de digitação possa provocar um acréscimo de R\$ 215.545,88 no orçamento de uma obra, e passar despercebido durante todo o processamento do certame, assim como, requer um esforço mental desarrazoado do julgador, acreditar que uma experiente instituição no ramo de licitações de prédios escolares, ainda possa cometer equívocos primários e danosos da espécie, confundindo metros quadrados de GRAMA BATATAIS com 2.641 unidades de árvores CÁSSIA ALELUIA, e implicando em um superfaturamento orçamentário de mais de R\$ 200.000,00, haja vista a diferença de valores entre ambos.

Aliás, esta questão, merece maiores considerações.

Sites especializados indicam que uma árvore de médio porte, como a Cassia Aleluia⁴, que alcança cerca de 06 a 10 metros de altura, com um tronco que varia de 30 a 40cm de diâmetro, necessitam de cerca de cerca de 03 (três) m² de canteiro e/ou faixa permeável para o seu plantio⁵.

Levando isso em consideração, infere-se que somente para o plantio das 2.641 árvores seria necessária uma área mínima de cerca de 7.923 m², ou seja, mais que o dobro da área construída, de 3.523,93 m², e superior, até mesmo, à medida oficial de um campo de futebol, que parte de 6.750 m².⁶

Lembre-se não estamos falando de um reflorestamento, mas da construção de uma escola localizada na área urbana de São Luiz do Paraitinga, em um terreno, cujos registros de limpeza do terreno indicam uma área aproximada de 4.832 m² (fls.990), ou seja, demasiadamente pequeno para a pretensão da FDE - foto a seguir (anterior à construção)⁷:

⁴**Nome científico:** *Senna multijuga*; **Nome popular:** Canafístula, Aleluia. Família: Leguminosae-Caesalpinoideae; **Origem e ocorrência:** Brasil, em várias regiões, especialmente no Sul. Existe a espécie *Senna spectabilis*, muito semelhante, que ocorre no Nordeste do país; **Porte:** Altura de 6 a 10m, tronco de 30 a 40cm de diâmetro. Folhas compostas de 20 a 40 pares de folíolos (pequenas folhas) arredondadas na extremidade na espécie *multijuga* e pontiagudas na extremidade na espécie *spectabilis*; **Características:** Floresce entre Dezembro e Abril, em cachos de pequenas flores amarelas. Perde as folhas no inverno e quando floresce está em folhas novamente. Desenvolve-se a pleno sol. Os frutos em favas amadurecem entre Abril e Junho. A árvore é extremamente ornamental e pode ser utilizada isolada ou em grupo.

⁵<http://www.infoescola.com/meio-ambiente/arborizacao-urbana/>

⁶http://www.inmetro.gov.br/consumidor/produtos/campo_de_futebol.asp.

⁷Consulta ao site <http://maps.google.com.br/maps> - que traz fotos de satélite e vista de logradouros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Curioso destacar que sequer houve questionamentos por parte das proponentes do certame, em relação a esta previsão desarrazoada, que certamente destoava muito do ramo de atuação das mesmas, quais sejam, **Linic Engenharia LTDA.**, **Lopes Kalil Engenharia LTDA.**, **Pilão Engenharia e Construções LTDA.**, **Construtora Itajaí LTDA.** e **FSB Construção Civil e Pavimentação LTDA.**

Curioso também que todas elas apresentaram cotações para as árvores, a saber: **FSB Construção Civil – R\$ 215.545,88** (fls. 202); **Construtora Itajaí – R\$ 215.545,88** (fls. 280); **Pilão Engenharia – R\$ 215.968,47** (fls. 394); **Lopes Kalil – R\$ 213.432,94** (fls. 499) e **Linic Engenharia - R\$ 181.474,79** (Fls. 596).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Veja que são empresas que registram amplo histórico de contratações com a FDE, conforme dados do Sistema de Protocolo desta E. Corte: Construtora Itajaí (34 contratos); Lopes Kalil (23 contratos); Linic Engenharia (13 contratos); FSB Construção Civil (05 contratos); Pilão Engenharia (04 contratos).

Como pode uma construtora, com toda essa experiência em executar obras para a FDE, sem qualquer questionamento, cotar, ofertar e se comprometer a fornecer e plantar 2.641 árvores na construção de uma escola?

Deste modo, não obstante o enfoque da atuação desta Casa ser o gestor público, evidencia-se o comportamento anômalo das referidas empresas, passível, a meu ver, de investigação no âmbito criminal, motivo pelo qual, a questão, junto com as demais relatadas neste voto, deve ser remetida ao **conhecimento do Ministério Público do Estado de São Paulo**.

Ademais, somente da questão relacionada às árvores, podemos inferir que todos os itens do código 03 a 15, calculados com base no valor global proposto, conforme alega a defesa, estão superfaturados em vista dos valores referentes às mesmas - R\$ 181.463,11 -, que posteriormente foram “substituídas” pelo item 16.03.003 – grama batatais, no quantitativo de 1.428 m² - R\$ 11.552,52 -, que, aliás, muito se distancia do alegado em sede de defesa - 2.641 m².

2.12. As justificativas apresentadas, portanto, apenas reforçam o juízo sobre a inadequada forma como a FDE procedeu, incorrendo, inequivocadamente, na prática de atos antieconômicos e prejudiciais ao interesse público, em patente dissonância aos preceitos do artigo 3º, da Lei nº 8.666/93.

Há diversas evidências disso nos autos. Cito como exemplo, o laudo técnico de engenharia de fls. 1034/1036 que propõe que estacas recém-utilizadas sejam abandonadas em razão da sua inadequação: “*onde já houver estaca cravada, o bloco deverá ser readequado abandonando a estaca existente*”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.13. A rigor, as práticas adotadas ensejam a aplicação de multa aos responsáveis pelos atos, nos termos do artigo 104, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal, devendo a penalidade ser fixada em 1000 (mil) UFESP's, importância que se revela apropriada ao caso concreto, considerando a gravidade das irregularidades praticadas e os valores envolvidos.

2.14. Ante o exposto, **VOTO** no sentido da **IRREGULARIDADE** dos termos de aditivos em exame, **DETERMINANDO** o acionamento dos incisos XV e XXVII, do artigo 2º, da Lei Complementar nº 709/93, e concedendo ao Responsável pela **FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FDE** o prazo máximo de 60 (sessenta) dias, para que informe esta E. Corte acerca das providências adotadas em face das irregularidades apuradas.

2.15. **VOTO, AINDA, PELA APLICAÇÃO** de multa individualizada, equivalente a 1000 (mil) UFESP's, aos **SRS. FÁBIO BONINI SIMÕES DE LIMA (EX-PRESIDENTE E ORDENADOR DE DESPESAS)** e **JOSÉ ARLINDO CÉSAR MARCONDES (DIRETOR DE OBRAS E SERVIÇOS)**, responsáveis pelos termos aditivos em exame, nos termos do inciso II, do artigo 104, da Lei Complementar nº 709/93, por violação ao artigo 3º, da Lei Federal nº 8.666/93, e inciso XXI, do artigo 37, da Constituição Federal, fixando-lhe o prazo máximo de 30 (trinta) dias para atendimento.

2.16. Por fim, cópia desta decisão deve ser encaminhada ao Ministério Público Estadual e ao Secretário de Estado da Educação, para as medidas cabíveis.

2.17. Após o trânsito em julgado, retornem aos autos ao gabinete para o exame da matéria colacionada às fls. 895/924.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO