



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



SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO DR. SAMY WURMAN

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 10.04.13

ITEM Nº 028

TC-001149/007/2000

Recorrente (s) : Francisco Carlos Moreira dos Santos - Ex-Prefeito e Prefeitura Municipal de Guaratinguetá por seu atual Prefeito Antonio Gilberto Filippo Fernandes Junior.

Assunto: Contrato entre a Prefeitura Municipal de Guaratinguetá e Engenharia e Construções CSO Ltda., objetivando a execução de serviços de obra e engenharia, visando a construção de uma ponte de concreto protendido sobre o rio Paraíba, que interligará os bairros Campo do Galvão e Jardim Rony, no Município de Guaratinguetá.

Responsável (is) : Francisco Carlos Moreira dos Santos (Prefeito), João Carlos Barbosa da Silveira, João Ubiratan de Lima e Silva (Secretários Municipais de Planejamento e Coordenação) e Luiz Magalhães Junior (Engenheiro Fiscal).

Em Julgamento: Recurso(s) Ordinário(s) interposto(s) contra o acórdão da E. Segunda Câmara, que julgou irregulares a licitação, o contrato e os termos aditivos, bem como ilegais os atos determinativos das despesas decorrentes, aplicando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº709/93. Acórdão publicado no D.O.E. de 02-09-09.

Advogado(s) : Marciano Valezzi Júnior e outros.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

Em exame Recursos Ordinários interpostos pelo Sr. Francisco Carlos Moreira dos Santos – ex-Prefeito e pela Prefeitura Municipal de Guaratinguetá, em face da r. decisão da E. Segunda Câmara que, em sessão de 04/08/09, julgou irregulares a Concorrência, o contrato, firmado em 10/04/00, no valor de R\$1.389.389,60 (um milhão, trezentos e oitenta e nove mil, trezentos e oitenta e nove reais e sessenta centavos), tendo por objeto a execução de serviços de obra e engenharia, visando a construção de uma ponte de concreto protendido sobre o rio Paraíba, que interligará os bairros Campo do Galvão e Jardim Rony, no município de Guaratinguetá, bem como os Termos de Alteração celebrados em 09/11/00; 14/02/01; 13/03/01; 30/04/01; 30/11/01; 26/02/02; 10/06/02; 11/12/02 e, o Termo de Re-ratificação, de 02/01/01, acionando o disposto nos incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº709/93 e, de outra parte, conheceu os termos de recebimento provisório e definitivo, consoante v. acórdão publicado no DOE de 02/09/09.

O juízo de irregularidade da matéria residiu na questão do orçamento defasado, vez que adotou a Tabela de Preços do DER – Tabela de Preços Unitários, data base – novembro-1998, para certame realizado em fevereiro de 2000, aliada à



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



falta de pesquisa de preços à época da efetivação da licitação e, bem assim, por decorrência da ausência de publicidade e conseqüente reabertura do prazo para apresentação das propostas, em observância aos termos do §4º, do artigo 21 da Lei nº8666/93, por decorrência de modificações introduzidas no item 6.11 do edital.

Em suas razões o Sr. Francisco Carlos Moreira dos Santos, na condição de ex-Chefe do Poder Executivo de Guaratinguetá, argumenta *“que a obra de construção da ponte surgiu em decorrência de parceria estabelecida com o Governo do Estado de São Paulo, com a fiscalização da COMPANHIA PAULISTA DE OBRAS E SERVIÇOS – CPOS, que além de ter acompanhado cada detalhe na construção, inclusive medições, emitiu os termos de aprovação de prestação de contas e do recebimento definitivo, já apresentados a esse Egrégio Tribunal, conforme acórdão”*.

Justifica que, “decorreram treze meses entre os preços coletados – novembro e dezembro de 1998 – e a contratação, mas sem qualquer prejuízo ao certame licitatório, pois não houve defasagem do orçamento em relação à proposta vencedora do certame”.

Explicou que o valor inicial do contrato, da ordem de R\$1.389.389,60, permaneceu inalterado “até a 36ª medição” e que o reajuste concedido foi a partir da 37ª medição, equivaleu a R\$136.023,17, passando para a importância de R\$1.525.415,77 e que, o primeiro realinhamento de preços foi solicitado pela contratada em 02/07/02, totalizando R\$119.505,46 e, outro requerido em 23/03/03, que redundou na importância de R\$468.949,08, despesas suportadas com recursos municipais.

Disse que “somando-se os valores do reajuste e dos reequilíbrios o valor total da obra passou a ser de R\$2.113.871,31” e que, **em 30 de setembro de 2004, quando da última medição, foi elaborado um orçamento utilizando as Tabelas Pini e DER (para os itens referentes ao material)**, apurando-se o valor atualizado de R\$4.524.173,93, revelando, portanto, que o custo efetivo e final da obra equivaleu a 50% da importância atualizada com base nas referidas tabelas, acrescentou, em prol de sua defesa que em circunstância semelhante, “em que se realizaram muitos aditamentos e alterações nos cronogramas físico-financeiros, ocasionando reajustes e reequilíbrios econômico-financeiros, esse E. Tribunal”, houve por bem decidir pela regularidade dos termos, a exemplo o TC-24971/026/94¹.

¹ COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO - C.D.H.U. (SEGUNDA CAMARA, EM SESSÃO DE 21 DE NOVEMBRO DE 1995, PELO VOTO DOS CONSELHEIROS RENATO MARTINS COSTA, RELATOR, ANTONIO ROQUE CITADINI, PRESIDENTE, E EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO, JULGAR REGULARES A LICITAÇÃO E O CONTRATO E LEGAIS AS DESPESAS DECORRENTES. QUANTO AOS TERMOS DE ADITAMENTO QUE MODIFICARAM OS TERMOS INICIALMENTE PACTUADOS, FACE AO TEMPO EM QUE AS OBRAS ESTIVERAM PARALISADAS, “dada a falta de **“HABITE-SE”**. O JUÍZO DE REGULARIDADE TEVE RESPALDO NO PRONUNCIAMENTO DO ÓRGÃO TÉCNICO DA CASA, QUE ATESTOU QUE A DELONGA NÃO CONFIGURAVA PREJUÍZO AO ERÁRIO- RR. SENTENÇAS, PUBLICADAS NOS DOES DE 13/06/02 E 03/09/02.



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



Sustenta a procedência desses argumentos em manifestações proferidas por Assessoria Técnica às fls.1057, 1067/1068, 1387 e 1433, no curso da instrução inicial da matéria.

Alega que “a revisão contratual é direito assegurado expressamente em lei ou contrato, podendo ser invocada a qualquer tempo, bastando a comprovação inequívoca do rompimento da equação econômico-financeira”.

Em relação à ausência de publicidade das modificações inseridas no texto editalícios, nos exatos termos do que determina o §4º, do artigo 21 da Lei nº8666/93, sustenta que “alteração do item 6.11 do Edital e a nova data marcada para entrega dos envelopes foi publicada no Jornal do Município em 24/03/2001” e, bem assim, foram enviados comunicados a todos os interessados que haviam retirado o instrumento convocatório “(Epevan Engenharia S/A, Engenharia e Construções CSO Ltda., Cilenco Construções Ltda., Cosate – Const. Saneamento e Engenharia Ltda., Basic Engenharia Ltda., Probase Projetos e Engenharia Ltda., Sergen Serviços de Engenharia Ltda., Rual Construções e Comércio Ltda., Crisciuma Comercial e Construtora Ltda. e, Tengel – Tec e Empreendimentos de Engenharia Ltda.), constando dos autos a prova, por amostragem, de que a comunicação foi feita a cada um deles”.

Em suma, que a utilização de orçamento defasado e, bem assim, a ausência de publicidade das modificações introduzidas no edital não trouxeram prejuízos ao Município de Guaratinguetá.

Já, a Prefeitura, representada por seu Procurador Municipal, por meio das razões acostadas às fls.2108/2113, sustenta que, “embora a planilha estimativa elaborada pela anterior Administração tenha sido baseada em Tabela de Preços do DER, relativa ao mês de junho de 1998, tal fato não trouxe qualquer prejuízo ao certame, mormente porque a variação inflacionária mínima, ocorrida nos anos de 1999 e 2000, praticamente não afetou os valores planilhados originalmente pelo Município, tanto assim, que o valor da proposta vencedora, não obstante o lapso temporal verificado, foi inferior ao valor estimado pelo Poder Executivo local”.

Sustenta que a contratação foi vantajosa para a municipalidade e, ainda, que o “realinhamento dos preços originalmente contratados” se fez necessário, a fim de fosse mantido o equilíbrio financeiro do contrato que teve seu prazo de execução estendido, por conta de demandas judiciais relativas à liberação da área sobre a qual se assentou o empreendimento.

Quanto à publicidade da alteração da cláusula 6.22 do Edital, reitera que houve divulgação no Jornal Oficial do Município e no Diário Oficial do Estado (fls.105/106), permitindo aos interessados ampla ciência das modificações inseridas.

Defende, ainda, a tese de que a referida alteração “cuidou, exclusivamente, de matéria inerente à fase de habilitação” e, por isso, não havia razão para a reabertura do prazo fixado para apresentação das propostas do interessado, vez que não afetou a formulação das propostas e, demais disso, todas as empresas que



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



havia retirado o instrumento convocatório foram científicas, não havendo que se falar em prejuízos de terceiros interessados (fls.108/113).

Reitera os argumentos de que o Governo do Estado de São Paulo, “responsável pela liberação dos recursos para o empreendimento, avalizou todos os procedimentos municipais inerentes ao certame e respectiva execução contratual, atestando a correção da conduta praticada pelo anterior Gestor Municipal”.

Após, vieram aos autos justificativas complementares que, em síntese, reiteram argumentos apresentados tanto na fase de instrução inicial da matéria, quanto nas razões apresentadas nos recursos em exame (fls.2136/2184).

Anoto, por oportuno, que o ex-Prefeito, Senhor Carlos Moreira dos Santos, em duas oportunidade obteve vista e, bem assim, extraiu cópias dos pronunciamentos dos órgãos técnicos da Casa, consoante documentos de fls.2134/2135 e 2197/2199.

Processados os recursos, à unanimidade, os órgãos técnicos da Casa, em preliminar, opinaram pelo conhecimento das razões ofertadas.

Quanto ao mérito, a Assessoria Técnica, sob a ótica jurídica e Chefia de ATJ, perfilharam do entendimento de que os recursos não comportam provimento, em síntese, ponderando que a utilização da tabela de preços defasada (TPU/DER/1998 para licitação realizada em 2000) não retrata as reais condições do mercado à época, salientando que o entendimento jurisprudencial firmado nesta Corte de Contas, acolhe até o limite máximo de seis meses entre a data referência do orçamento e a divulgação do edital, como bem consignado no voto condutor do juízo de irregularidade da matéria, somando-se na questão a ausência de republicação do edital, reabrindo-se o prazo para apresentação da propostas, nos exatos termos do §4º, do artigo 21 da Lei de Licitações, por conta de alterações ocorridas no texto original do instrumento convocatório, devendo, por essas razões ser mantida na integralidade a r. decisão recorrida (fls.2124/2128 e 2129/2130) .

SDG, de igual, modo, entendeu que “as razões não devem prosperar, até mesmo porque são semelhantes às apresentadas anteriormente e rechaçadas, de forma inequívoca, pelo voto condutor do eminente Relator originário” (fls.2131/2133).

Instada a se manifestar sobre razões complementares, recebidas, excepcionalmente, às fls.2136/2184, Secretaria-Diretoria Geral, reiterou o entendimento de que a r. decisão recorrida deve ser mantida pelos próprios e jurídicos fundamentos (fls.2186/2187).

Posteriormente, finda a instrução processual, novas solicitações foram sendo acostadas visando à obtenção de vista dos autos, prorrogação para juntada de memoriais e novos documentos, todas deferidas, conforme r. despachos publicados nos DOE's de 25/10/2011, 18/11/2011 e 03/02/2012.



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



Uma vez mais, em observância ao princípio da ampla defesa, em atendimento ao pleito de dilação de prazo para juntada de novos memoriais, este processo foi retirado da pauta dos trabalhos do Tribunal Pleno, em sessão de 13/06/2012 (DOE de 15/06/2012).

Considerando as oportunidades que foram concedidas ao interessado, as quais computam quase 10 (dez meses), indeferi o pedido na forma requerida e, determinei, ainda, a oitiva de SDG sobre o acréscido a partir de fls. 2204, conforme despacho publicado no DOE de 25/08/2012 (fls.2209).

SDG, após apreciação dos elementos ofertados, tornou a ratificar seu pronunciamento pretérito, no sentido do não provimento dos recursos interpostos (fls.2210/2211).

É o relatório.

GCCCM/12/.



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



TRIBUNAL PLENO - SESSÃO DE 10/04/2013 - ITEM 28

Processo: TC-001149/007/00

Contratante: Prefeitura Municipal de Guaratinguetá

Contratada: Engenharia e Construções CSO Ltda.

Objeto: Execução de serviços de obra e engenharia, visando a construção de uma ponte de concreto protendido sobre o rio Paraíba, que interligará os bairros Campo do Galvão e Jardim Rony, no município de Guaratinguetá.

Em exame: **Recursos Ordinários**, em face da decisão da E. Segunda Câmara² que acordou julgar irregulares a concorrência, o contrato e os termos de alteração, bem como ilegais os atos determinativos das despesas decorrentes³, acionando o disposto nos incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº709/93 e, de outra parte, tomou conhecimento dos termos de recebimento provisório e definitivo.

Recorrentes: Francisco Carlos Moreira dos Santos - ex-Prefeito (fls.2085/2096 e fls.2136/2184)

Prefeitura Municipal de Guaratinguetá (fls.2106/2113)

Advogados: Marciano Valezzi Júnior – OAB/SP.112.921;

Fernando Silva Moreira dos Santos – OAB/SP.250.008 e, outros.

Senhores Conselheiros:

Em preliminar, conheço dos Recursos vez que tempestivos, interpostos por partes legítimas e, bem assim adequados aos termos do artigo 56 e seguintes de nossa Lei Orgânica.

“Acórdão-DOE de 02/09/09 (fls.2081) e Recursos protocolados em 16/09/09(fl.2085) e 17/09/09 (fls.2106)”

No mérito.

Igualmente, aos órgãos técnicos da Casa, entendo que a decisão recorrida deve prevalecer em todos os seus fundamentos, inclusive, por que os

² pelo voto dos Conselheiros Robson Marinho, Relator, Fulvio Julião Biazzi, Presidente, e Renato Martins Costa.

³Concorrência. Contrato celebrado em 10-04-2000. Valor – R\$1.389.389,60. Termos de Alteração celebrados em 09-11-2000, 14-02-01, 13-03-01, 30-04-01, 30-11-01, 26-02-02, 10-06-02 e 11-12-02. Termo de Re-ratificação, de 02-01-01.



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



argumentos apresentados não destoam, tampouco, inovam aqueles apresentados na instrução preliminar da matéria.

Em suas razões os recorrentes alegam que o orçamento teve por base os preços constantes da TPU/DER– Tabela de Preços Unitários, na data base de 1998, época da elaboração do projeto e que, a divulgação do certame ocorreu, somente, em 2000, porquanto aguardavam o repasse dos recursos oriundos de convênio firmado com o Governo Estadual.

O panorama descrito nos autos, inclusive, as justificativas apresentadas, se não idênticas, assemelham-se a tantas outras ofertadas em contratações congêneres, cujos recursos financeiros, de igual modo, estavam vinculados a convênios firmados entre Municípios com entes da Administração do Estado de São Paulo, cujas decisões proferidas em juízo de primeiro grau, censurando a metodologia da utilização de orçamento defasado, foram mantidas em sede recursal, a exemplo do decidido nos TC's- 1899/005/07⁴, 1584/011/06⁵, vez que é uma falha reiteradamente condenada por pacífica jurisprudência deste Tribunal.

No caso concreto, portanto, não há como se conceber legalidade à contratação que adotou orçamento defasado, com data superior a 06 (seis) meses contados da divulgação do edital, na medida em que impediu que a administração municipal tivesse parâmetros seguros para verificar a compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado à ocasião da realização do certame.

Vê-se, portanto, que permaneceu inalterada a questão, na medida em que as razões não vieram acompanhadas de elementos probatórios de que o processo licitatório contava com uma estimativa confiável dos valores correntes de mercado, aptos à demonstrar a compatibilidade dos preços contratados com os praticados à época, em inobservância ao comando do artigo 43, inciso IV, da Lei Licitações.

Sobre o tema, espelho-me no voto exarado pelo e. Conselheiro Renato Martins Costa, nos autos do TC- 1899/005/07 (Prefeitura Municipal de Junqueirópolis) que, oportunamente, destacou as orientações traçadas no âmbito deste E. Plenário, no "TC-002436/005/05"⁶, sessão de 30/04/08, relator eminente Conselheiro Fulvio Julião Biazzi), *verbis*:

⁴ Segunda Câmara, em sessão de 05 de outubro de 2010, pelo voto dos Conselheiros Renato Martins Costa, Presidente em exercício e Relator, e Robson Marinho, preliminarmente, conheceu do Recurso Ordinário e, quanto ao mérito, considerando que os argumentos oferecidos pelo recorrente não modificaram a situação processual, negou-lhe provimento, mantendo-se, integralmente, os termos da r. sentença recorrida. Impedido o Substituto de Conselheiro Sérgio Ciquera Rossi. Acórdão, publicado no DOE de 24/11/2010.

⁵ Pelo voto dos Conselheiros Robson Marinho, Relator, Renato Martins Costa, Presidente, e Edgard Camargo Rodrigues, a e. 2ª Câmara, em sessão de 31 de maio de 2011, preliminarmente conheceu do recurso ordinário e, quanto ao mérito, nos termos do voto do Relator, juntado aos autos, negou-lhe provimento

⁶ E. TRIBUNAL PLENO, EM SESSÃO DE 30 DE ABRIL DE 2008, PELO VOTO DOS CONSELHEIROS FULVIO JULIÃO BIAZZI, RELATOR, ANTONIO ROQUE CITADINI, EDGARD CÂMARGO RODRIGUES, CLAUDIO FERRAZ DE ALVARENGA, RENATO MARTINS COSTA E ROBSON MARINHO, PRELIMINARMENTE, CONHECEU DO RECURSO ORDINÁRIO, E, QUANTO AO MÉRITO, OS, NEGOU-LHE PROVIMENTO, A FIM DE SER MANTIDA INALTERADA A R. DECISÃO RECORRIDA, POR SEUS PROPRIOS E JURIDICOS FUNDAMENTOS.



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



“No presente feito, o orçamento estimativo que orientou a formulação das propostas teve como database/ dezembro de 2002, para licitação divulgada em maio de 2005.

Esse tema já foi amplamente analisado e, por inúmeras vezes, condenado por este Egrégio Tribunal, porquanto se consolidou o entendimento que a falta de emprego de orçamento atualizado não propicia a devida avaliação dos preços correntes do mercado à época da formalização da avença”.

Valendo-me, ainda, das ponderações externadas no referido processo, acrescento que “Por inferência lógica, o defeito do preço de referência assentado no orçamento contamina o realinhamento do valor do contrato subsequente, além de obstruir a perfeita demonstração de adequação da quantia paga pelos serviços contratados pela Administração”.

Se não bastasse a municipalidade não promoveu a republicação do edital, nos exatos termos do no §4º, do artigo 21 da Lei de Licitações, reabrindo o prazo, em virtude alterações ocorridas no texto original do instrumento convocatório que influenciavam diretamente na apresentação das propostas.

Ante o exposto e acompanhando os pronunciamentos de Assessoria Técnica, sob a ótica jurídica, Chefia de ATJ e SDG, voto pelo improvimento dos recursos ordinários em exame, a fim de que se mantenha inalterada na íntegra a r. decisão recorrida, por seus próprios e jurídicos fundamentos