

RELATÓRIO DE EXECUÇÃO CONTÁBIL/FINANCEIRA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2019/06539.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Execução Contábil/Financeira

2.2. Objetivo

Verificar, com base nos exames documentais, a regularidade da execução contábil e financeira do Contrato nº 18/2010-SEHAB.

2.3. Área auditada

Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB.

2.4. Período da realização

29.10.2019 a 11.12.2020.

2.5. Período de abrangência

01.12.2010 a 01.08.2013.

2.6. Equipe técnica

Ivan Juncioni De Arauz

RF nº 20.270.

Nilton Hideaki Matuzaki

RF nº 948.

2.7. Procedimentos

- Consulta aos PAs n^{os} 2009-0.204.571-3 (da Pré-Qualificação), 2010-0.046.903-0 (da Licitação e Contratação) até a fl. 7.801, 2014-0.249.717-9 (ressarcimento dos serviços prestados e não pagos) até afl. 793, 2017-0.146.192-3 (reclamação do pós-ocupação da obra) até a fl. 1.558 e aos processos de pagamento n^{os}: 2012-0.250.206-3, 2012-0.316.271-1, 2012-0.357.239-1, 2013-0.096.998-5, 2013-0.151.324-1, 2013-0.223.898-8, 2012-0.250.200-4, 2012-0.316.266-5, 2012-0.357.237-5, 2013-0.096.999-3, 2013-0.151.330-6 e 2013-0.223.895-3.
- Verificação da conformidade dos serviços prestados em relação ao estipulado no Contrato nº 18/2010-SEHAB.
- Consulta ao Manual de Fiscalização da Subsecretaria de Fiscalização e Controle do TCMSP.

2.8. Siglas

DPO – Departamento de Projeto e Obras da SEHAB.

HABI - Superintendência de Habitação Popular da SEHAB.

LF - Lei Federal.

NE - Nota de Empenho.

NLP - Nota de Liquidação e Pagamento.

PA - Processo Administrativo.

PMSP - Prefeitura do Município de São Paulo.

SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação.

RESOLO - Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo da SEHAB.

TCMSP - Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

3. RESULTADO

3.1. Introdução

O Contrato nº 018/2010-SEHAB tem por objeto a “Execução de obras do Programa de Urbanização de Favelas – Lote 07, no âmbito da Coordenadoria de Habitação da SEHAB,

integrada pela Superintendência de Habitação Popular – HABI, pelo Programa Mananciais e pelo Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo – RESOLO”, Peça 5, p. 1.

Esse contrato foi celebrado entre a PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (PMSP), por meio da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), e o Consórcio Flasa-CEI, constituído pelas empresas: Flasa Engenharia e Construções Ltda., CNPJ nº 49.252.885/0001-05 (99%) e Construções e Incorporações – CEI Ltda., CNPJ nº 08.941.101/0001-79 (1%).

A análise da Pré-Qualificação foi realizada no processo e-TCM nº 15.629/2019, a de Licitação, no e-TCM nº 15.641/2019 e da Contratação, no e-TCM nº 15.657/2019, pendentes de julgamento, sendo que foram verificadas irregularidades pela equipe técnica nessas análises.

Foram consultados também os PAs nº 2014-0.249.717-9 e nº 2017-0.146.192-3, relativos ao Contrato nº 18/2010-SEHAB em análise.

O PA nº 2014-0.249.717-9 versa sobre o pleito da contratada quanto ao ressarcimento dos serviços prestados e ainda não pagos, no valor de R\$ 6.827.154,11, base ago/10, que será abordado no subitem **3.2.1**.

Um segundo PA, de nº 2017-0.146.192-3, foi autuado, em 20.09.17, com o fito de:

[...] tratar de informação de reclamação de pós uso da obra do Corruíras executada pelo Consórcio Flasa/CEI, em função das várias irregularidades apresentadas neste empreendimento, para correções e ações cabíveis contra este Consórcio, pois ainda está no prazo de garantia contratual.

Este assunto será abordado no subitem **3.7**.

Por fim, ressaltamos que a presente análise é decorrente da conclusão alcançada no processo e-TCM nº 13.353/2017, que versa sobre “Notícia de fato apresentada pelo Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Município de São Bernardo do Campo, por meio do Ofício nº 1402/2017. TID nº 17049101”, no qual restou consignado o seguinte:

Ante as informações prestadas nas defesas colacionadas, conclui-se que a apuração daquelas irregularidades carece de instrução processual específica. Desse modo, sugere-se a instauração dos procedimentos de fiscalização de Análise da Concorrência 07/2010-SEHAB e do Contrato SEHAB nº 18/2010, sua execução contábil-financeira, além de Inspeção sobre o conteúdo do Processo

Administrativo nº 2017.0.146.192-3, que apura responsabilidades funcionais na execução deste contrato.

Por fim, sugere-se ainda, expedição de Ofício ao MM. Juízo da 3ª Vara Federal da 14ª Subseção Judiciária do Estado de São Paulo – São Bernardo do Campo/SP, responsável pelo Processo nº 0007637-12.2016.403.6114, a fim de que seja solicitada a certidão de pé e objeto dos autos da “Operação Hefesta”, bem como de eventuais peças decisórias de mérito. (Peça 3, p. 9).

Outrossim, ficou ainda nele consignado que:

[...] deixamos de analisar as argumentações colacionadas nas defesas, no que tange às alegações formuladas pelo Ministério Público Federal, de natureza criminal, tendo em vista a inexistência de respaldo legal para apuração de tais imputações, no âmbito deste Tribunal de Contas, conforme se depreende do teor do artigo 70 da Constituição Federal, do artigo 33, combinado com o artigo 151 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como do artigo 49 da Lei Orgânica do Município de São Paulo. (Peça 3, p. 1).

3.2. Do Contrato e Termos Aditivos

Conforme a **Tabela 01**, foram firmados 10 TAs ao Contrato nº 18/2010-SEHAB, como segue:

Tabela 01 – Contrato e Aditivos

| Ajuste | Data | Valor (R\$) | % | Vigência | Peça 5, p. |
|----------------------------|----------|----------------------|-------------------|----------------------------|------------|
| Contrato 18/2010-SEHAB | 24.11.10 | 35.115.297,67 | 100,00 | 01.12.10 – 01.06.12 (1) | 01/16 |
| TA nº 01 (2) | 28.02.11 | 0,00 | | 01.12.10 – 01.06.12 | 18/19 |
| TA nº 02 (2) (3) | 20.05.11 | (+) 1.418.285,64 | 4,03 (7) | 01.12.10 – 01.06.12 | 20/21 |
| TA nº 03 (2) (3) (4) | 27.10.11 | (+) 3.062.111,54 | 8,72 (7) | 01.12.10 – 01.06.12 | 22/23 |
| TA nº 04 (2) (3) (4) | 27.04.12 | (+) 4.286.366,75 | 12,21 (7) | 01.12.10 – 01.06.12 | 24/25 |
| TA nº 05 (4) (5) | 31.05.12 | 0,00 | | 01.12.10 – 01.12.12 | 26/27 |
| TA nº 06 (2) (4) (5) | 31.10.12 | 0,00 | | 01.12.10 – 01.01.13 | 28/29 |
| TA nº 07 (2) (4) (5) | 28.12.12 | 0,00 | | 01.12.10 – 01.03.13 | 30/31 |
| TA nº 08 (4) (5) | 28.02.13 | 0,00 | | 01.12.10 – 01.05.13 | 32/33 |
| TA nº 09 (4) (5) | 30.04.13 | 0,00 | | 01.12.10 – 01.07.13 | 34/35 |
| TA nº 10 (2)(4) (5) | 27.06.13 | 0,00 | | 01.12.10 – 01.08.13 | 36/37 |
| Subtotal | | 43.882.061,30 | 124,96 | 01.12.10 – 01.08.13 | |
| PA nº 2014-0.249.717-9 (6) | | 6.827.154,11 | 19,44 | | |
| Total | | 50.709.215,41 | 144,40 (8) | | |

Fonte: Própria.

(1) Conforme Ordem de Início de Serviços nº 012/2010-HABI/SEHAB (Peça 5, p. 17);

(2) Adoção de planilha orçamentária;

(3) Alteração do valor contratual;

(4) Adoção do cronograma financeiro;

(5) Prorrogação do prazo contratual;

(6) V. Subitem 3.2.1.

(7) Acréscimos contratuais conforme TAs. (Peça 5, p. 20/25).

(8) V. Subitem 3.5.

3.2.1. Dos Serviços Executados e Não Pagos (PA nº 2014-0.249.717-9)

Em 02.09.14, o Consórcio Flasa-CEI formaliza o pedido de pagamento pelos “[...] serviços prestados para a consecução do objeto do Contrato nº 18/2010-SEHAB, com fundamento nos motivos de fato e de direito a seguir expostos.” (Peça 6, p. 1).

Informa que, no período de jan/12 a set/13 (Peça 6, p. 28), executaram serviços necessários, porém não previstos inicialmente no Edital; e, alega também que esses serviços foram:

[...] acompanhados e aprovados pela Contratante, diretamente ou por meio do Consórcio Domus, responsável pelo gerenciamento do empreendimento (“Gerenciadora”), através de reuniões consubstanciadas em atas, projetos executivos aprovados e planilhas constantes dos termos aditivos ao Contrato. A realização desses serviços não previstos era imprescindível para o atendimento à finalidade do Contrato, qual seja, a construção das unidades habitacionais do Lote 7 do Programa de Urbanização de Favelas do Município de São Paulo (Peça 6, p. 2/3).

Cita, por exemplo, as novas sondagens de solo que tiveram que ser realizadas, posto que as informações constantes no projeto básico do Anexo X do Edital não condiziam com a realidade verificada quando da execução dos projetos executivos das fundações, drenagens e muros de arrimo (Peça 6, p. 3).

Cita, ainda, como fator determinante “[...] as solicitações adicionais realizadas pela Contratante durante a execução do Contrato e à medida da análise dos projetos executivos.” (Peça 6, p. 4).

Ressalta que foram celebrados diversos Termos de Aditamento, mas que estes “[...] não foram suficientes para abarcar todos os valores a maior decorrentes de alterações e acréscimos nas obras.” (Peça 6, p. 4).

Conforme quadro de p. 5 da Peça 6, o valor total dos serviços efetivamente prestados totalizou R\$ 50.709.215,41, resultando, assim, em montante não pago de R\$ 6.827.154,11 (base ago/10, conforme p. 59, Peça 6), equivalente a 19,44% do valor original do contrato.

Submetido o pleito à apreciação de SEHAB/ATAJ, esta se manifestou como segue:

Em resumo, sendo os serviços efetivamente realizados de boa-fé pelo particular, e tendo a Administração auferido proveito destes serviços, é obrigação do Poder

Público remunerá-los, mesmo constatada existência de vício insanável na relação jurídica estabelecida.

Do exposto, infere-se que a boa-fé do particular e a efetiva execução de serviços proveitosos à Administração são requisitos essenciais para que se legitime o pleito de indenização.

Assim sendo, não se vislumbram óbices jurídicos ao acolhimento do pedido, [...] (Peça 6, p. 66).

O Engenheiro Civil de DPO, por seu turno, assim se manifestou a respeito do pleito:

Em relação ao valor econômico excedente que a empresa gerenciadora Consórcio Domus obteve, e devido ao gabarito do corpo técnico da mesma, não há o que discutir, considero corretos os valores apresentados, mesmo por que, fui consultado pela mesma diversas vezes, tendo participado desta análise amiúde. (Peço 6, p. 36).

Ademais, o técnico afirma que:

[...] os problemas apresentados de custos nesta obra e em muitas outras por todo o Brasil, são fruto de erros de ações cometidas na fase inicial do procedimento licitatório, ou seja, no momento em que os custos são apresentados, para possibilitar que as obras sejam licitadas. [...]

Considero inadmissível que a Legislação permita que as obras no Brasil, sejam licitadas apenas com o Projeto Básico. Este é um erro recorrente, infelizmente de difícil solução. As autoridades legislativas brasileiras deveriam procurar alterar esta situação, infelizmente eles não sabem como procedemos em nosso dia a dia, ou se sabem fecham os olhos para este problema que tanto nos aflige.

Como engenheiro técnico de obras, constato que todas as obras deveriam ser licitadas com o respectivo Projeto Executivo plenamente aprovado, contendo as quantidades e os custos finais devidamente definidos, por todas as condicionantes estabelecidas no projeto. Com esta ação saberíamos com antecedência, todos os problemas que deverão ser superados, possibilitando o levantamento dos custos com muito maior precisão, minimizando eventuais problemas de recursos monetários.

Neste caso em especial, de acordo com os documentos anexos, citados em nossa inicial, comprovamos que houve diversas tentativas de adequação orçamentária. Somente no ano de 2012, por três vezes houve aditamento contratual com adoção de nova planilha orçamentária, todas elas infrutíferas uma vez que, não atingiram o objetivo primordial de finalização do orçamento com a quantificação completa desta obra e detalhamento de seus custos unitários.

De acordo ainda com os documentos anexados, houve a inclusão de diversos e diferentes itens de serviços nas planilhas orçamentárias, devidamente corroboradas pela empresa gerenciadora, serviços estes que eram obtidos com a complementação paulatina dos projetos executivos, de suas quantidades e de seus custos finais. Insisto que, os serviços e custos obtidos com a evolução dos projetos executivos eram relativos aos serviços executados em ambas as frentes de serviço, não apenas nas Corruíras, mas também no Jardim Clímax.

[...] (Peça 06, p. 36/37).

Com o fito de “[...] apurar o valor eventualmente devido, à título de indenização à Construtora em tela, bem como, possíveis responsabilidades em relação ao ocorrido”, foi formada pelo Secretário de SEHAB a Comissão de p. 68 da Peça 6.

Quanto ao montante pleiteado pelo Consórcio, a Comissão informa que “[...] o valor apurado de R\$ 6.827.154,11 (sem BDI¹, data base Ago/10) do referido processo P.A. nº 2014-0.249.717-9, pode ser tecnicamente aceito.” (Peça 6, p. 69).

A Informação nº 5196/SEHAB-G/16 (Peça 7, p. 1/2) esclarece que:

Antes que houvesse despacho conclusivo quanto ao requerido, as interessadas ajuizaram ação de cobrança (AC 1040151-07.2015.8.26.0053) julgada procedente pelo d. Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública, conforme cópia de sentença ora anexa.

A referida decisão judicial foi objeto de recurso de apelação da Municipalidade em que se discute o valor devido às interessadas a título de indenização, não havendo discussão, todavia, quanto ao dever de indenizar.

Destarte, ante a judicialização da matéria por parte das interessadas, eventual pagamento observará o disposto no artigo 535 da Lei Federal nº 13.105/2015 (Novo Código de Processo Civil) e no artigo 100 da Constituição da República, restando prejudicado o pedido formulado nos autos por perda superveniente do objeto (Decreto nº 51.715/2010, art. 70).

A cópia da ação de cobrança interposta pela Contratada encontra-se a p. 3/14 da Peça 7.

No que tange à responsabilização em relação ao ocorrido, Proced-AJ manifestou-se como segue:

[...] não há um mínimo de indícios a denotar a existência de quaisquer irregularidades funcionais nos fatos aqui tratados.

Trata-se, na verdade, de pedido de pagamento de indenização por serviços realizados, mas não contemplados no objeto do citado contrato. Sobre estes, aliás, a própria Municipalidade atestou a existência, de acordo com o Relatório de Apuração do Processo 2014-0.249.717-9. A propósito:

“A apuração de serviços excedentes realizada pelo Consórcio Domus foi manifestadamente aceita pelo Fiscal do contrato em 07/Abr/2014 (folhas 35 e 36).” (Peça 7, p. 15/16).

Quanto à ação de cobrança, de acordo com a Certidão do Superior Tribunal de Justiça (Peça 7, p. 17/18), transitou em julgado em 26.02.19, tendo sido dado ganho de causa ao Consórcio Flasa-CEI, estando pendente a sua forma de pagamento (Peça 7, p. 19/20).

¹ O valor de R\$ 6.827.154,11 já inclui o BDI, conforme avaliação apresentada pela Gerenciadora na Peça 6, p. 51.

3.2.1.1. Análise da Auditoria

As sucessivas alterações no projeto executivo demonstram, como atesta o Engenheiro de DPO, a fragilidade do projeto básico que fundamentou a licitação ora em comento.

Sucessivos TAs foram elaborados para adequar a execução das obras inicialmente previstas no projeto, alterando qualitativa e quantitativamente a sua execução.

Se houve prestação de serviço a maior, além dos previstos nos TAs firmados, fica caracterizada a contratação verbal, vedada pelo parágrafo único do art. 60 da LF nº 8.666/93, vazado nos seguintes termos:

Art. 60, parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea a desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

A contratação verbal, por seu turno, infringe o disposto no art. 2º da mesma Lei, que determina o que segue:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Desse modo, a prestação de serviços além dos estipulados no contrato e em seus termos aditivos caracteriza contratação verbal, infringindo o disposto nos arts. 2º e 60, parágrafo único, da LF nº 8.666/93.

3.3 Das Cláusulas Contratuais

- tipo de empreitada: por preço unitário (Peça 5, p. 2);
- índice setorial de reajuste pactuado: índice “Edificações em Geral” (Peça 5, p. 4);
- forma de remuneração dos serviços / forma de pagamento:

3.6 Os pagamentos serão efetuados mediante crédito em conta corrente da Contratada no BANCO DO BRASIL S/A., conforme Decreto nº 51.297 de 22/01/10, em estrita observância da ordem cronológica de entrada dos respectivos processos no Departamento do Tesouro da Secretaria de Finanças, na forma da Portaria 45/94-SF. (Peça 5, p. 4).

3.3.1. Da Designação do Fiscal do Contrato.

As medições apresentadas pela Contratada foram aprovadas por Jarbas Prado de Francischi Jr., Engenheiro Civil (Peça 8, p. 3, 31, 38, 54, 62, 90, 97 e 113), por Luís Henrique Tibiriçá Ramos, Diretor da Divisão Técnica de Projetos e Obras (Peça 8, p. 16 e 75) e por Gilmarone Batista Jardim, Engenheiro Civil (Peça 8, p. 47 e 106).

A Cláusula **8.1.2** (Peça 5, p. 12) do Contrato estabelece que compete à Contratante designar representante para fiscalizar e acompanhar a execução do Contrato.

Não encontramos no PA da contratação a designação formal do fiscal do contrato.

Houve, assim, infringência por parte da Contratante à cláusula contratual acima mencionada.

3.3.2. Da Vigência do Contrato

O Contrato em tela esteve vigente entre dez/10 e ago/13, período no qual foram realizadas 32 medições. Conforme pesquisa realizada no Sistema Ábaco do TCMSP (**Quadro 01**, constante da Peça 7, p. 44/74), foi liquidado e pago o montante de R\$ 47.233.342,34, incluídos os valores do principal e do reajuste.

Desmembrando esse valor, temos respectivamente R\$ 43.948.211,33, como principal, e R\$ 3.285.131,01, como reajuste, conforme o **Quadro 02** da Peça 7, p. 77 e 80.

Esse montante do principal de R\$ 43.948.211,33 excede o valor dos Termos de Aditamento, que totalizou R\$ 43.882.061,30 (subitem **3.2**), o que implica valor dos pagamentos a maior em R\$ 66.150,03, extrapolando, assim, o valor original do contrato em 25,15%, infringindo o limite estabelecido §1º do art. 65, bem como nova caracterização de contratação verbal, vedada pelos arts. 2º e 60, parágrafo único, da LF nº 8.666/93.

Além disso, ressalte-se que o Consórcio Flasa-CEI ajuizou uma ação de cobrança, relativa a serviços executados, mas não remunerados, no valor de R\$ 6.827.154,11, tratado no PA nº 2014-0.249.717-9, implicando em um acréscimo adicional de outros 19,44%, extrapolando, ainda mais, o limite estabelecido no §1º do art. 65 da LF nº 8.666/93.

Esses percentuais de acréscimos contratuais serão detalhados no subitem **3.6**.

A 33ª medição (final), referente ao período de 01.08.13 a 01.08.13, no valor de R\$ 9.559,84 (Peça 7, p. 81), não foi paga, posto que a Contratada houve por bem renunciar à sua cobrança, emitindo Termo de Quitação (Peça 7, p. 82), conforme Informação nº 3.390/SEHAB.G/14, de 03.12.14.

3.3.3. Do Elemento de Despesa

De acordo com as notas de empenho de p. 84/87 da Peça 7, foi utilizado o elemento de despesa nº 4.4.90.51.00 – obras e instalações.

3.4. Dos Montantes Empenhados, Cancelados, Liquidados e Pagos

Verificamos que, para atender à execução do contrato, a Origem empenhou para o pagamento do principal o valor de R\$ 49.587.763,68 (Peça 7, p. 51), tendo sido cancelado o montante de R\$ 2.354.421,34 (Peça 7, p. 46), resultando em um valor liquidado (Peça 7, p. 63) e pago (Peça 6, p. 74) de R\$ 47.233.342,34, conforme demonstrado no **Quadro 01** de Peça 7, p. 44/74.

Ressalte-se, no entanto, conforme abordado no subitem **3.2.1.**, o valor de R\$ 6.827.154,11 (ago/10) foi pleiteado judicialmente pelo Consórcio Flasa-CEI, relativo aos serviços executados, mas não pagos.

3.4.1. Da Insuficiência dos Empenhos

Conforme demonstramos nos **Quadro 2** de Peça 7, p. 75/80, as notas de empenho emitidas no início de cada ano não foram suficientes para cobrir na integralidade as despesas contratuais previstas para os respectivos exercícios.

Este procedimento infringe o disposto nos arts. 60 e 61 da LF nº 4.320/64, combinado com o art. 5º do DM nº 23.639/87, que transcrevemos:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado “nota de empenho” que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Quanto ao art. 5º do DM nº 23.639/87, temos que:

Art. 5º As providências para a emissão da Nota de Empenho, a que se refere o artigo anterior, precederão, obrigatoriamente, ao início da vigência do prazo.

3.4.2. Do Prazo para Pagamento da Medição

Conforme a **Tabela 02** a seguir, nas 12 medições analisadas por amostragem não foi respeitado o prazo de 30 dias a partir do período de adimplemento de cada parcela estabelecido para o pagamento.

Tabela 02 – Medições Contratuais

| Contratada | Medição | | PA nº | Data do Pagamento | Peça 8, p. | Prazo (dias corridos) |
|------------|---------|---------------|------------------|-------------------|------------|-----------------------|
| | Nº | Período | | | | |
| CEI | 21 | 01 – 31.08.12 | 2012-0.250.200-4 | 11.10.12 | 12/13 | 40 |
| | 23 | 01 – 31.10.12 | 2012-0.316.266-5 | 20.12.12 | 21/28 | 49 |
| | 25 | 01 – 31.12.12 | 2012-0.357.237-5 | 05.03.13 | 34/35 | 63 |
| | 27 | 01 – 28.02.13 | 2013-0.096.999-3 | 29.04.13 | 39/44 | 59 |
| | 30 | 01 – 31.05.13 | 2013-0.151.330-6 | 26.07.13 | 48 | 55 |
| | 32 | 01 – 31.07.13 | 2013-0.223.895-3 | 16.09.13 | 55/56 | 46 |
| Flasa | 21 | 01 – 31.08.12 | 2012-0.250.206-3 | 11.10.12 | 71/72 | 40 |
| | 23 | 01 – 31.10.12 | 2012-0.316.271-1 | 20.12.12 | 80/87 | 49 |
| | 25 | 01 – 31.12.12 | 2012-0.357.239-1 | 05.03.13 | 93/94 | 63 |
| | 27 | 01 – 28.02.13 | 2013-0.096.998-5 | 29.04.13 | 98/103 | 59 |
| | 30 | 01 – 31.05.13 | 2013-0.151.324-1 | 26.07.13 | 107/108 | 55 |
| | 32 | 01 – 31.07.13 | 2013-0.223.898-8 | 16.09.13 | 114/115 | 46 |

Fonte: Própria.

Este fato infringe a previsão da Cláusula **3.7** do contrato (Peça 5, p. 04), que transcrevemos:

3.7 Todas as medições relativas a este Contrato terão seus pagamentos efetuados no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data final do período de adimplemento de cada parcela na forma da Portaria nº 45/94-SF.

3.5. Das Cauções

As últimas garantias apresentadas pelo Consórcio Flasa-CEI venceram em 01.03.13 (Peça 7, p. 89 e 94), antes mesmo da lavratura do Termo de Recebimento Provisório, que ocorreu em 22.04.14, infringindo, assim, o disposto na Cláusula **5.2** do Contrato (Peça 5, p. 5).

3.6. Dos Acréscimos Contratuais Efetivos

De acordo com os 10 TAs relacionados no subitem **3.2.**, houve um acréscimo contratual líquido, isto é, compensando-se os acréscimos das reduções, de R\$ 8.766.763,63, equivalente a 24,96%

do valor original do ajuste, estando assim, de acordo com o Executivo, em conformidade com o limite estabelecido no §1º do art. 65 da LF nº 8.666/93.

No entanto, esse entendimento vai de encontro à jurisprudência consolidada do TCU, no sentido de que não deve haver compensações entre os acréscimos e as reduções, considerando-se tão somente para a verificação do limite legal de 25% os acréscimos havidos isoladamente, conforme Acórdãos nºs 749/2010, 1.599/2010, 2.819/2011, 2530/2011 e 2.059/2013, todos do Plenário.

No Acórdão nº 749/2010 TCU-Plenário, decidiu a Egrégia Corte, no sentido de:

9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, em futuras contratações, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, passe a considerar as **reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada**, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, **individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles**, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal; (grifos nossos). Em suas justificativas, o Ministro Relator, tendo como fundamento o Acórdão TCU nº 2.206/2006 quanto às reduções ou supressões de quantitativos, assim se manifestou:

38. '[...] as supressões de serviços têm o valor de trazer o objeto do contrato às suas reais dimensão física e expressão monetária, parecendo-me evidente que a **norma limitadora não poderia ter em mente o objeto indevidamente inflado com serviços tidos como desnecessários. Nota-se, em segundo lugar, que, não raro, as supressões têm sido processadas com o visível intuito de abrir espaço para a inclusão de outros serviços, o que não deixa de ser uma forma de burlar a legislação.** [...]' (grifos nossos).

Nesse sentido, foi elaborado o **Quadro 03** (Peça 7, p. 95/118), que apresenta os acréscimos e reduções ocorridas em cada um dos serviços executados no Contrato nº 018/2010-SEHAB em análise, quando concluiu-se que houve um acréscimo contratual de 85,95% e uma redução de 61,01% (Peça 7, p. 118), infringindo o limite disposto na legislação em comento, por meio de sucessivas modificações na planilha orçamentária, de forma a distinguir a tal ponto do objeto originalmente pactuado que representa verdadeira fuga à licitação.

3.7. Da análise das planilhas dos TAs – Incremento no valor de serviços ao longo da execução contratual não justificados

Segundo o descrito no documento da Peça 6, p. 40/49, elaborado pela Gerenciadora (Documento nº 42050-GC-CE-14-004), o acréscimo do valor do contrato em relação ao

orçamento inicial, que inclusive extrapolou o limite de 25% permitidos pelo § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, foi consequência de diversas alterações promovidas ao longo da execução contratual, as quais são apresentadas de forma resumida a seguir:

- a) Alteração na implantação dos patamares de implantação dos edifícios, execução solo grampeado, drenagem subsuperficial, atirantamento e rearranjo da implantação em decorrência das informações de sondagens realizadas no início do Contrato nº 018/SEHAB/2010 (Peça 6, p. 40).
- b) Necessidade de troca do tipo de fundação dos edifícios, de hélice contínua com 30 a 35 cm de diâmetro, para estacas escavadas com 40 a 50 cm de diâmetro, além de estacas tipo raiz com 40 cm de diâmetro. Para as escadarias de acesso (Rua dos Corruíras), a solução original de fundação direta foi substituída por tubulões (Peça 6, p. 40).
- c) Execução de reservatórios em estrutura de concreto nos pátios internos, ao invés de “reservatório em anéis”, previstos na licitação em área “non aedificandi” (Peça 6, p. 41).
- d) Em razão das alterações dos patamares, foram necessárias adaptações para acessibilidade por meio de rampas. Ademais, foi determinada pela Contratante a execução adicional de torre de elevadores para futura implantação (Peça 6, p. 41).
- e) Além das alterações acima citadas, a Contratada relaciona alterações no empreendimento por questões de ordem técnica e com vistas a implementação de melhorias, dentre as quais se destacam: a medição individualizada de água, solução em alvenaria estrutural da edificação, alteração da rede de esgoto e da drenagem do terreno, a definição da contenção do terreno (Peça 6, p. 41/48).
- f) Solicitações e diretrizes das Concessionárias e da SIURB relacionadas ao abastecimento de água, esgotamento sanitário do empreendimento, drenagem de água pluvial e fornecimento de energia elétrica do empreendimento (Peça 6, p. 48/49).

A fim de verificar as alterações realizadas nas obras com os incrementos de valor dos respectivos serviços na planilha orçamentária, foi elaborada a **Tabela 03**, contendo os valores da planilha orçamentária inicial consolidada (Peça 9, p. 01/21), da medição nº 32 (última medição

paga - Peça 9, p. 22/32) e dos serviços executados e não pagos (Peça 6, p. 28), bem como o total despendido e a variação absoluta e percentual de cada serviço.

Tabela 03 - Evolução dos valores dos serviços ao longo da execução contratual (data-base ago/10)

| Código | Descrição dos serviços | Planilha Orçamentária (Consolidada) | Medição nº 32 (última medição paga) | Serviços executados e não pagos (s/BDI) | Medição nº 32 + Serviços executados e não pagos (s/BDI) | Variação (R\$) | Variação (%) |
|-----------------|---|---|---|---|---|----------------------|---------------|
| | | Total em R\$ Peça 9, p. 01/21 (A) | Total em R\$ Peça 9, p. 22/32 (B) | Total em R\$ Peça 6, p.28 (C) | Total em R\$ (D = B + C) | | |
| 13.01.04 | Vedros | 936.528,47 | 3.369.940,53 | 163.918,87 | 3.533.859,40 | 2.597.330,93 | 277,3% |
| 02 | Terraplenagem | 1.023.911,65 | 2.482.862,63 | 658.718,41 | 3.141.581,04 | 2.117.669,39 | 206,8% |
| 13.01.02 | Estrutura | 4.588.989,03 | 6.254.111,47 | 253.602,41 | 6.507.713,88 | 1.918.724,85 | 41,8% |
| 13.01.11 | Revestimento | 888.122,72 | 2.692.270,37 | 85.140,10 | 2.777.410,47 | 1.889.287,75 | 212,7% |
| 13.01.01 | Fundações | 1.023.708,01 | 2.459.885,96 | 443.052,42 | 2.902.938,38 | 1.879.230,37 | 183,6% |
| 05 | Drenagem dos lotes | 46.133,95 | 816.381,35 | 551.957,28 | 1.368.338,63 | 1.322.204,68 | 2866,0% |
| 13.01.08 | Esquadrias metálicas | 1.620.586,96 | 2.594.164,82 | 285.266,30 | 2.879.431,12 | 1.258.844,16 | 77,7% |
| 15 | Projetos complementares | 539.684,85 | 1.683.443,42 | - | 1.683.443,42 | 1.143.758,57 | 211,9% |
| 13.01.10 | Instalações hidro-sanitárias | 1.078.506,73 | 1.750.071,10 | 387.888,83 | 2.137.959,93 | 1.059.453,20 | 98,2% |
| 07 | Rede esgoto | 528.908,56 | 1.250.968,47 | 65.283,21 | 1.316.251,68 | 787.343,12 | 148,9% |
| 13.01.05 | Impermeabilizações | 180.054,82 | 585.948,42 | 109.804,02 | 695.752,44 | 515.697,62 | 286,4% |
| 03 | Serviços de consolidação geotécnica | 1.138.293,02 | 1.435.661,54 | 73435,28148 | 1.509.096,82 | 370.803,80 | 32,6% |
| 13.01.06 | Cobertura | 119.421,89 | 393.608,96 | 43.281,16 | 436.890,12 | 317.468,23 | 265,8% |
| 08 | Rede de distribuição de água | - | 249.249,55 | 22.572,14 | 271.821,69 | 271.821,69 | - |
| 13.01.15 | Pintura | 502.076,45 | 482.103,73 | 271.272,26 | 753.375,99 | 251.299,54 | 50,1% |
| 13.01.07 | Esquadrias de madeira | 273.033,59 | 281.146,93 | 42.959,53 | 324.106,46 | 51.072,87 | 18,7% |
| 13.01.16 | Serviços complementares | 92.779,62 | 451,40 | 118.454,76 | 118.906,16 | 26.126,54 | 28,2% |
| 04 | Serviços geotécnicos complementares | 16.927,84 | 34.972,32 | - | 34.972,32 | 18.044,48 | 106,6% |
| 13.01.13 | Pisos | 594.525,57 | 579.356,48 | 31.362,27 | 610.718,75 | 16.193,18 | 2,7% |
| 01 | Instalações de apoio | 296.662,70 | 290.891,82 | - | 290.891,82 | (5.770,88) | -1,9% |
| 13.01.09 | Instalações elétricas | 2.422.733,56 | 1.448.412,43 | 952.936,43 | 2.401.348,86 | (21.384,70) | -0,9% |
| 13.01.14 | Vidros | 164.850,45 | 122.941,70 | 6.668,20 | 129.609,90 | (35.240,55) | -21,4% |
| 13.01.12 | Forro | 153.939,03 | 110.155,46 | - | 110.155,46 | (43.783,57) | -28,4% |
| 11 | Readequação das unidades habitacionais | 53.780,85 | - | - | - | (53.780,85) | -100,0% |
| 40 | Infraestrutura condominial | 471.830,95 | 165.038,78 | 168.483,21 | 333.521,99 | (138.308,96) | -29,3% |
| 14 | Equipe de apoio | 1.039.219,20 | 844.525,84 | 25370,83704 | 869.896,68 | (169.322,52) | -16,3% |
| 09 | Pavimentação e sistema viário | 183.084,06 | 5.759,28 | - | 5.759,28 | (177.324,78) | -96,9% |
| 26 | Urbanismo | 318.856,00 | 41.527,92 | 3261,162963 | 44.789,08 | (274.066,92) | -86,0% |
| 10 | Demolição | 667.387,08 | 19334,44 | - | 19.334,44 | (648.052,64) | -97,1% |
| 12 | Paisagismo | 996.644,14 | 54.216,79 | 269.187,35 | 323.404,14 | (673.240,00) | -67,6% |
| 13.01.03 | Estrutura metálica (passarelas de interligação) | 847.862,40 | - | 23.274,74 | 23.274,74 | (824.587,66) | -97,3% |
| 25 | Remoção e remanejamento de interferência | 1.264.105,21 | - | - | - | (1.264.105,21) | -100,0% |
| 29 | Apoio habitacional | 1.938.182,25 | - | - | - | (1.938.182,25) | -100,0% |
| | TOTAL 1 | 26.011.331,61 | 32.499.403,91 | 5.057.151,19 | 37.556.555,10 | 11.545.223,49 | |
| | BDI | 35% | 35% | 35% | 35% | 35% | |
| | Total Geral da Obra (c/ BDI) | 35.115.297,67 | 43.874.195,28 | 6.827.154,11 | 50.701.349,39 | 15.586.051,72 | |

Fonte: Própria.

Analisando os valores da **Tabela 03**, verifica-se que as alterações promovidas ao longo da execução contratual resumidas nos itens “a” a “f” não deveriam ter, em princípio, influência significativa nos quantitativos e nos valores finais dos serviços de revestimento, esquadrias metálicas e instalações hidro-sanitárias, dado que tais serviços estão intimamente relacionados

à metragem da edificação e à quantidade de unidades habitacionais. Estes serviços representaram acréscimo de 16,2%² em relação ao valor inicial do contrato.

Assim, em que pese o ajuste, ao longo da execução contratual, na quantidade de unidades habitacionais, de 241 para 244, carecem de justificativas os incrementos nos valores dos serviços de revestimento, esquadrias metálicas e instalações hidro-sanitárias frente aos inicialmente orçados.

3.8. Das Reclamações no Pós-ocupação das Obras (PA nº 2017-0.146.192-3)

Como decorrência de uma série de reclamações na pós-ocupação do Conjunto Corruíras, integrante do Lote 07 do Programa de Urbanização de Favelas, foi constituída uma Comissão, formada pelos engenheiros Nelson Millan, Eduardo Monteiro Fernandes, Carlos Alberto Tancredi, Carlos Ossamu Shitakubo e Adriano Fávaro, com o intuito de elaborar um relatório técnico detalhado dos problemas, identificando suas origens e emitindo parecer conclusivo sobre as suas soluções (Peça 7, p. 22).

O Relatório de Vistoria está acostado a p. 22/27 da Peça 7, no qual ficou consignado o seguinte:

- Informamos que estamos apresentando o relatório técnico de vistoria, ressaltando, porém, que em alguns casos é praticamente impossível identificar a origem (solicitado pelo sr. Diretor), pois o grande período decorrido entre a entrega do empreendimento e esta vistoria, dificulta sobremaneira essa identificação.
- A situação atual dos problemas pode ser decorrência da falta de manutenção e conservação, desgaste provocado pelo uso, mau uso dos próprios moradores e, principalmente, provocados por problemas construtivos (vícios ocultos). (Peça 7, p. 23).

Na sequência, às p. 24/26 da Peça 7, é apresentado o resultado da vistoria realizada, com os devidos comentários a respeito da situação encontrada, no que tange às instalações elétricas e hidráulicas e às obras civis.

Em seus comentários finais (Peça 7, p. 26/27), a Comissão deixa registradas as seguintes recomendações:

² $(4.207.585,12 / 26.011.331,61) \times 100 = 16,2\%$

- Conforme informado, há necessidades, sim, de reparação de alguns dispositivos de Instalações Elétricas, Hidráulicas e também civil resolução dos problemas reclamados pelos moradores;
- No caso das instalações elétricas os serviços são urgentes, tendo em vista a proximidade do período de chuvas que se aproxima e também por motivo de segurança, uma vez que podem ocorrer novos curto circuito com consequências mais graves do que tem havido até agora;
- No caso das infiltrações de esgotos, também consideramos urgente, em razão do risco de contaminação inerente ao tipo de exposição a que ficam sujeitos os moradores do conjunto residencial, principalmente as crianças e adolescentes que frequentam e brincam nas áreas afetadas;
- No caso dos beirais, os reparos são necessários uma vez que, conforme o tempo passa, essas falhas vão se agravando por ação das intempéries, podendo resultar em comprometimento estrutural das peças afetadas e provocando prejuízos bem maiores;
- O mesmo recomendamos para a “boneca” da tubulação de drenagem do muro de arrimo.

As providências tomadas pelo Consórcio Flasa-CEI estão acostadas a p. 28/37 da Peça 7. Com relação a elas, a SEHAB/DPO manifestou-se no sentido de que “[...] não há mais pendências de serviços a solicitar para empresa Flasa.” E solicita “Encaminhar ao setor jurídico, se podemos formalizar uma equipe para recebimento do Termo de Recebimento Definitivo (T.R.D.) deste processo.” (Peça 7, p. 38).

No que tange à emissão do T.R.D., disposto na Cláusula **11.6** do Contrato (Peça 5, p. 13), a Assessoria Jurídica manifestou-se no sentido de que, “[...] em princípio, não se constatariam impedimentos jurídicos à montagem de equipe para fins de recebimento.” (Peça 7, p. 39).

Ressalta, no entanto, que:

[...] consta da manifestação de SEHAB/DPO que *“a empresa entrou com um processo judicialmente contra a PMSP, pedindo ressarcimento por serviços não pagos e não aditados, neste contrato na época” (fl. 1530).*

Não encontrei nos presentes autos indicação de qual ação seria esta e de qual seria seu estágio atual.

Portanto, devolvo-lhe os presentes autos e solicito seja informado a) se há alguma questão jurídica específica a ser respondida referente à viabilidade do recebimento, b) qual a ação movida pela Flasa/CEI em face do Município de São Paulo, c) se os reparos realizados nos imóveis foram suficientes para resolução dos problemas e d) quaisquer outras informações úteis que houver a respeito do caso. (Peça 7, p. 39/40).

A SEHAB/OBRAS manifestou-se como segue (Peça 7, p. 41):

A-) Todos serviços das medições, são atestados pelo técnico da época encaminhado pelas chefia, conforme fls. 1527 às 1529 as pendências de obras foram sanadas, e demais questões deva ser respondido pelo setor competente ou seja setor jurídico.

B-) As informações estão no processo nº 2014.0.249.717-9 as observações se refere ao último parágrafo fls. 1530.

C-) Na época se mostraram satisfatório.

D-) A referida obra já tem T.R.P.

O citado Termo de Recebimento Provisório (T.R.P), conforme disposições das Cláusulas 11.2/11.5 do Contrato (Peça 5, p. 13), está acostado à p. 43 da Peça 7.

A Portaria nº 43/SEHAB-G/2019 (Peça 7, p. 42) constitui:

[...] Comissão para proceder aos trabalhos relativos aos trâmites para emissão do TERMO DE RECEBIMENTO DEFINITIVO do Empreendimento Corruíras - Contrato 18/2010 – Consórcio Flaza – CEI. Processo 2017-0.146.192-3. Objeto: Reparação de Danos.

3.8.1. Análise da Auditoria

O Termo de Recebimento Provisório foi lavrado em 22.04.14 (Peça 7, p. 43). Para a formalização do Termo de Recebimento Definitivo foi constituída a Comissão de p. 42 da Peça 7. Entretanto, o referido termo não foi localizado no processo administrativo correspondente até a conclusão desta fiscalização, contrariando, assim, o disposto na cláusula 11.6 do Contrato (Peça 5, p.13/14).

3.9. Responsáveis

| Nome | RF | Cargo |
|---------------------------------------|-----------|-----------------------------|
| José Floriano de Azevedo Marques Neto | 807.197-7 | Secretário de SEHAB à época |
| José Frederico Méier Neto | 753.166-4 | Chefe de Gabinete à época |
| Luís Henrique Tibiriçá Ramos | 318.395-5 | Diretor de Projetos e Obras |
| Jarbas Prado de Francischi Júnior | 304.586-2 | Engenheiro Civil |

4. CONCLUSÃO

De acordo com os exames documentais realizados, conclui-se, com a Execução Contábil/Financeira do Termo de Contrato nº 018/2010-SEHAB, pela constatação das seguintes irregularidades:

4.1. A prestação de serviços além dos estipulados no contrato e em seus termos aditivos caracteriza contratação verbal, infringindo o disposto nos arts. 2º e 60, parágrafo único, da LF nº 8.666/93 (subitens **3.2.1.1.** e **3.3.2.**).

4.2. Não foi localizada no processo compulsado a designação do representante para fiscalizar e acompanhar a execução contratual, infringindo a Cláusula 8.1.2 do Contrato (subitem **3.3.1.**).

4.3. Valores insuficientes das Notas de Empenho emitidas no início de cada exercício para o pagamento das despesas contratuais, infringindo os arts. 60 e 61 da LF nº 4.320/64 e o art. 5º do DM nº 23.639/87 (subitem **3.4.1.**).

4.4. Pagamentos realizados fora do estipulado contratualmente, infringindo a Cláusula 3.7 do Contrato (subitem **3.4.2.**).

4.5. As garantias apresentadas pelos integrantes do Consórcio venceram em 01.03.13, antes mesmo da lavratura do Termo de Recebimento Provisório, que ocorreu em 22.04.14, infringindo assim o disposto na Cláusula 5.2 do Contrato (subitem **3.5.**).

4.6. Analisados os acréscimos e supressões contratuais, sem levar em consideração a compensação de um pelo outro, conclui-se que houve um acréscimo contratual efetivo de 85,95%, e não os 24,97% constante do TA nº 10, que considera a referida compensação (subitem **3.6.**).

4.7. Carecem de justificativas as alterações nos quantitativos e nos valores finais dos serviços de revestimento, esquadrias metálicas e instalações hidro-sanitárias realizadas ao longo da execução contratual, que representaram um acréscimo de 16,2% em relação ao valor inicial do contrato. Dado que tais serviços estão intimamente relacionados à metragem da edificação e à quantidade de unidades habitacionais, as alterações promovidas nas obras não deveriam ter, em

princípio, influência significativa nos quantitativos e nos valores finais dos referidos serviços (subitem 3.7.).

4.8. O Termo de Recebimento Definitivo não foi localizado no processo administrativo correspondente até a conclusão desta fiscalização, infringindo o disposto na cláusula 11.6 do Contrato (subitem 3.8.1.).

Em 11.12.2020.

IVAN JUNCIONI DE ARAUZ
Agente de Fiscalização

NILTON HIDEAKI MATUZAKI
Agente de Fiscalização

De acordo, em

DIMITRI FABRICIO CARVALHO RODORMEL
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle 14
Substituto