

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator ROBERTO BRAGUIM**

Ref.: Acompanhamento de Execução do Contrato nº 03/SUB-EM/2021, cujo objeto é a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial; desinsetização/desratização; limpeza de caixa d'água e reservatórios, limpeza de vidros, esquadria, calhas e beirais, em situação de risco, com disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, incluindo o fornecimento de papel higiênico, papel toalha, sabonetes e álcool em gel materiais e equipamentos, nas áreas interna e externa.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de Acompanhamento de Execução do contrato nº 03/SUBEM/2021, firmado como resultado do Pregão Eletrônico nº 001/SUB-EM/2021, autuado no sistema SEI nº 6036.2021/0000146-9, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial; desinsetização/desratização; limpeza de caixa d'água e reservatórios, limpeza de vidros, esquadria, calhas e beirais, em situação de risco, com disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, incluindo o fornecimento de papel higiênico, papel toalha, sabonetes e álcool em gel materiais e equipamentos, nas áreas internas e externas, nas instalações da Sede e na Unidade de Depósito de Obras da subprefeitura de Ermelino Matarazzo.

No Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Execução Contratual (peça 58), foram mantidas as conclusões 5.1 e 5.2 do Relatório Preliminar (peça 16).

Na sequência, em atendimento ao despacho à peça 60, oficiou-se o Sr. Oziel Evangelista de Souza, Subprefeito da SUB-EM à época (peças 61/62), e intimou-se o Sr. Joel Bomfim da Silva, Subprefeito da SUB-EM à época, a Sra. Silvia Maria Rocha Perez, Fiscal do contrato SUB-EM à época, a Sra. Simone Gonçalves de Barros Oliveira, Fiscal do Contrato Suplente da SUB-EM à época, e a empresa contratada Paineiras Limpeza e Serviços Gerais Ltda. (peças 63/66 respectivamente).

O Sr. Joel Bomfim da Silva apresentou resposta às peças 76/78, a empresa Paineiras Limpeza e Serviços Gerais Ltda às peças 79/81, a Sra. Simone Gonçalves de Barros Oliveira à peça 82,

a Sra. Silvia Maria Rocha Perez à peça 83 e o Sr. Oziel Evangelista de Souza às peças 84/88.

Neste momento processual, em atendimento à determinação à peça 90, passa-se a analisar as respostas apresentadas.

2. ANÁLISE

A análise a seguir obedecerá a itemização do Relatório Conclusivo de peça 58.

Conclusão 5.1. Medições realizadas mensalmente por planilha fechada, embora existam itens de periodicidade semestral, resultando em pagamento de serviços não liquidados, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, com prejuízo ao Erário podendo chegar ao valor de R\$ 72.756,25 para o período de 42 meses de vigência do contrato, do qual 36 meses já foram pagos (achado de auditoria 01, item 3.1 do Relatório Conclusivo);

Manifestação do Sr. Joel Bomfim da Silva (peça 76, fls. 2/6):

Assim, o Z. Auditor entendeu pela existência de prejuízo ao erário na proporção de R\$ 72.756,25 (setenta e dois mil, setecentos e cinquenta e seis reais e vinte e cinco centavos), compreendido na temporalidade de 42 meses de execução contratual, conforme seu prazo de execução que se deu de 18/05/2021 a 18/11/2024, pois segundo o agente, a limpeza de caixa d'água e desratização, em que pese tivessem quer ser realizadas semestralmente, eram pagas mensalmente, somando-se as contas públicas a quantia mensal R\$ 2.078,75 (dois mil e setenta e oito reais e setenta e cinco centavos), conforme fls. 17 do relatório expedido.

[...]

Não obstante, nos termos de fls. 3 do ato nº. 57, delimitou-se a responsabilidade do Manifestante ao pagamento de despesas não liquidadas entre o período de março de 2021 a junho de 2023, totalizando assim 28 (vinte e oito) meses de prestação de serviço público na condição de subprefeito.

[...]

Deste modo, no que se concerne a alegação de pagamento de serviços não liquidados, cabe apontar que dentro da ocorrência contratual semestral seriam devidos não 28 (vinte e oito) meses, mas apenas 24 (vinte e quatro), o que se demonstra pelo respectivo relatório de prestação de serviços (doc. anexo).

Desta forma, requer-se a limitação da responsabilidade do Manifestante aos 24 (vinte e quatro) meses correspondentes a sua gestão, na distante hipótese de aplicação de penalidade.

[...]

Em um primeiro ponto, cabe destacar, que as atividades cujo o desenvolvimento

era semestral, quando realizadas, representavam uma quantia muito superior ao valor de R\$ 2.078,75, mas sim, uma média de R\$ 12.472,50 no primeiro ano, e R\$ 13.532,64 no segundo ano, somado ao fato de que o Contrato firmado e aprovado em sede de edital e licitação previa o pagamento mensal único por todos os serviços do Contratado, ainda aqueles com habitualidade diversa como os serviços quinzenais, mensais, trimestrais e semestrais, pelo que se observa de sua cláusula 10ª, *in verbis*: [citou item 10 do Contrato]

[...]

Assim, o raciocínio que se aplicava era o recorte da quantia paga semestralmente (que era maior), nos demais meses, para assim respeitar os termos contratualmente pactuados, sem onerar o caixa da unidade pública exponencialmente a cada seis meses.

[...]

Deste modo, não houve prejuízo pelo pagamento de serviço não liquidado, mas a diluição do pagamento único realizado nos meses anteriores a sua prestação, conforme termos contratuais.

Neste ponto, a normativa do art. 24 da LINDB é determinante, vez que, a revisão de contrato cuja a produção já se houver completado deve, necessariamente, ter em conta as orientações gerais da época, sendo vedado, pelo artigo em comento, que com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Assim, não houve prejuízo ao erário, ou falha por parte do Manifestante, uma vez que, na condução de seus atos observou estritamente as normativas aplicáveis na época, em especial, a norma contratual.

Não obstante, a medida adotada em sede contratual, há época submetida a normativa do art. 8º da Lei 8.666/93, encontra amparo no §1º da normativa, vez que, o pagamento de serviços pode apoiar-se em sua totalidade, considerando seus custos e prazos de execução, adaptando-se a conveniência do serviço público, conforme o caso, o que, no caso sob fiscalização, ocorreu, pois conforme parecer do Z. Auditor, de fato, os serviços eram prestados semestralmente.

Assim, ante ao exposto, requer-se o arquivamento dos autos da presente demanda por improcedência da presente fiscalização, com consequente expedição de orientações gerais, sem punição dos agentes envolvidos em razão da ausência de ilícito administrativo, conforme argumentação supra, nos termos do §2º do art. 57 do Regimento Interno desta E. Corte.

Manifestação da empresa Paineiras Limpeza e Serviços Graís Ltda. (peça 79, fls. 3/9):

Vejam notáveis julgadores, os serviços contratados possuem **periodicidade** diária; semanal; mensal; trimestral; e semestral. Por outro lado, o pagamento é realizado sob a forma **mensal**. [cita trecho da proposta comercial]

[...]

Com isso, é certo que a cláusula de EXECUÇÃO é diferente de condições de PAGAMENTO, não cabendo a essa Corte de Contas simplesmente adotar entendimentos divergentes para um mesmo objeto.

[...]

Ocorre que o Edital foi claríssimo ao estabelecer o que é PERIODICIDADE do serviço e o que é PAGAMENTO do serviço, invalidando o apontamento 5.1 do Relatório Conclusivo, pois a premissa de tal item 5.1 não reflete a realidade contratada.

Seguindo o entendimento proferido pelo Relatório Conclusivo dessa Corte de Contas, o qual constatou que o faturamento deve ser realizado de acordo com a planilha de periodicidade, a Subprefeitura então deveria pagar a nossa empresa também sobre os serviços diariamente e semanalmente realizados (e não apenas o valor mensal definido).

Assim, vejam que a manutenção do apontamento 5.1 pela Auditoria trazem reflexos teratológicos não só para a Subprefeitura de Ermelino (Contratante), como também abre precedente a todas as outras Secretarias que estão na mesma condição, permitindo com que todas as empresas do ramo providenciem a medição de acordo com a periodicidade do serviço realizado.

[...]

Em que pese os argumentos e comprovações acima expostas, as quais por si só justificam a validade dos pagamentos realizados pela Administração, subsidiariamente, é certo que a Subprefeitura de Ermelino Matarazzo seguiu a metodologia da Corte de Contas Municipal de São Paulo e providenciou os ajustes necessários a tais liquidações e pagamentos.

Tal pleito foi realizado para que não permaneça qualquer tipo de apontamento (conduta reiterada) ou eventuais debates sobre tal situação (periodicidade de execução e periodicidade de pagamento).

A partir de janeiro do presente exercício, essa peticionante (Paineiras) recebeu ofício da Subprefeitura no sentido de que a periodicidade semestral somente será quitada após a data de execução.

[...]

Em complemento, foram calculados os meses de execução contratual para que esses sejam abatidos quando executados os serviços semestrais.

Nesse contexto das coisas, é certo que está totalmente solucionado o apontamento “5.1” do relatório conclusivo, tendo sido realizado os ajustes conforme indicado pelo Corpo de Auditoria desse Tribunal.

Assim, as conclusões alcançadas pela Auditoria deste Tribunal no que diz respeito ao “*prejuízo ao Erário podendo chegar ao valor de R\$ 72.756,25 para o período de 42 meses de vigência do contrato*” não merecem prosperar, isso porque a própria Administração já ajustou que os pagamentos dos serviços semestrais somente irão ser realizados após tal execução.

Por sua vez, caso a análise de pagamento seja com base na execução do serviço semestral, com a execução dos serviços semestral (desinsetização/desratização; Limpeza de Caixas D'Água e Reservatórios) no dia 22 de fevereiro deste, não resultando diferença de valor no montante, conforme base de cálculo constante em planilha Anexo I, da presente petição.

Manifestação da Sra. Simone Gonçalves de Barros Oliveira, da Sra. Silvia Maria Perez e do Sr. Oziel Evangelista de Souza (peças 82/84 respectivamente, fls. 1/5):

Em razão do conteúdo comum constante das manifestações apresentadas pelas Sras. Simone Oliveira e Silvia Perez e pelo Sr. Oziel Souza, reproduziu-se, na sequência, apenas a defesa da Sr. Simone Oliveira.

O achado de auditoria concluiu que esta fiscal, ao atestar medições que contemplavam serviços não executados, quando deveria ter atestado somente após suas regulares liquidações, consoantes artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64 contribuiu para os pagamentos indevidos, com consequente prejuízo ao erário público.

Em relação à alegada irregularidade, destaco que o referido contrato, celebrado entre a Subprefeitura e a empresa Paineiras Limpeza e Serviços Gerais, foi formalmente aprovado conforme os termos do edital e da licitação, sendo que a proposta apresentada pela contratada previu um pagamento mensal único por todos os serviços prestados em atenção ao item 10 do Edital, tendo sido os pagamentos realizados em estrita observância ao que foi estipulado e apresentado na proposta da empresa.

[...]

Entretanto, a discordância apontada pelo Tribunal de Contas diz respeito à periodicidade semestral de alguns itens, como serviços que exigem um maior lapso temporal para sua execução. O entendimento adotado por esta fiscal suplente foi o de que a proposta de pagamento mensal estava alinhada ao edital e ao contrato, considerando a conveniência e a agilidade dos pagamentos, além de ser uma prática comum no âmbito da administração pública.

Quanto à alegação de pagamento de serviços não liquidados, é importante destacar que, ao longo da execução do contrato, atuei com total transparência e boa-fé, observando fielmente as cláusulas contratuais e as orientações do edital, sempre em busca da regularidade dos atos administrativos. As medições realizadas mensalmente se basearam na execução dos serviços de forma contínua, e os valores correspondentes a cada parcela estavam de acordo com o valor médio estimado para os serviços prestados.

Em relação à exigência de apresentação de proposta mensal para serviços com periodicidade semestral, destaco que o Tribunal de Contas tem se manifestado favoravelmente ao entendimento de que, quando a forma de pagamento está claramente estabelecida no edital e contrato, a execução mensal de medição dos serviços, mesmo que de periodicidade semestral, não configura irregularidade, desde que os serviços tenham sido efetivamente prestados.

Após análise minuciosa dos apontamentos deste respeitável órgão entendo que houve um equívoco quanto ao início da execução dos serviços de periodicidade semestral. O erro quanto ao início da execução dos serviços de periodicidade semestral, fato que foi reconhecido, ocorreu por uma interpretação equivocada na execução inicial do contrato, isto porque, o contrato anterior teve a realização de seu último serviço semestral em 13/03/2021 razão pela qual a fiscalização e

gestão do contrato entendeu que deveria aguardar os seis meses para realizar novamente os serviços.

No entanto, é fundamental ressaltar que NÃO HOUVE PREJUÍZO AO ERÁRIO, quando estes foram realizados, representaram uma quantia muito superior ao valor de R\$ 2.078, 75, alcançando o valor de R\$ 12.472,50 no primeiro período de execução, R\$ 13.532,64 no segundo, R\$ 14.310,84 no terceiro e R\$ 14.721,48 no quarto, conforme pode ser observado nas planilhas juntadas ao presente, apresentadas pela empresa contratada (ANEXO 1). Esses valores refletem a realidade dos serviços prestados e a boa-fé na execução do contrato.

De modo a seguir os elementos utilizados para fins de comparação na tabela 4 do relatório conclusivo de acompanhamento de execução contratual, apresento uma comparação entre os valores medidos de forma fechada como identificado por este Tribunal e realizado por esta Subprefeitura e os valores dos serviços semestrais na quantidade de meses que foram realizados (sete vezes no período de 42 meses), sem considerar os reajustes anuais previstos em contratos de modo a demonstrar a ausência de prejuízo.

[...]

Além disso, a boa-fé do fiscal e da Subprefeitura deve ser preservada. Ressalto que a boa-fé, a transparência e o cumprimento das disposições contratuais sempre nortearam minha atuação enquanto fiscal suplente e, enquanto servidora pública municipal há 32 anos, reforçando que não há o que se falar em prejuízo ao erário, visto que os pagamentos realizados correspondem aos serviços efetivamente prestados no valor equivalente e compatível ao mercado conforme identificamos em pesquisas realizadas no banco de preços e junto a empresas prestadoras de serviços (ANEXO II) sendo o rateio mensal a forma adequada e prevista nos instrumentos formalizados para viabilizar a execução do objeto contratual.

Outrossim, a alegação de que os pagamentos poderiam representar pagamento de serviços não liquidados e, portanto, prejuízo ao erário, não se sustenta, pois todos os serviços foram realizados conforme demonstrados no processo administrativo auxiliar sob nº 6036.2023/0000843-2e pagos de forma proporcional à execução.

[...]

O entendimento contrário, além de desconsiderar a boa-fé da Administração e do fiscal, poderia resultar em enriquecimento ilícito da Administração Pública, pois os serviços foram de fato prestados no valor inicialmente apresentado e acordado quando da licitação com os respectivos reajustes pelo período.

Não obstante, de modo a demonstrar a boa-fé deste órgão e o respeito pelos apontamentos tecidos por esta Corte, cabe destacar, que a partir da medição de janeiro do ano corrente a regularização da execução dos serviços semestrais foi devidamente ajustada, tendo sido a empresa comunicada acerca da regularização (ANEXO III), objetivando observância a interpretação e orientações do Tribunal de Contas garantindo que os serviços de periodicidade semestral sejam corretamente executados e pagos, sem que haja qualquer irregularidade ou prejuízo para a Administração Pública.

Igualmente, considerando a realização do pagamento em forma de rateio mensal

os valores correspondentes aos serviços semestrais já liquidados subsequentes aos serviços considerados para fins do cálculo de 42 meses serão levados em conta para fins de desconto quando da realização dos serviços semestrais que estão previstos para fevereiro/2025 de modo a equalizar a execução destes com o devido pagamento.

Isto posto, solicitamos que este Tribunal considere as justificativas aqui apresentadas, reconhecendo que a execução contratual ocorreu dentro dos parâmetros previstos no instrumento editalício e contratual, com boa-fé e diligência por parte deste fiscal, e que o equívoco identificado quanto a medição e o devido ajuste realizado em janeiro deste ano regularizará qualquer vício anteriormente verificado acerca da forma de medição e pagamento. Reforçando, por fim, que não houve prejuízo ao erário, sendo os serviços efetivamente executados conforme estipulado.

Análise da Coordenadoria:

Conforme já discorrido, em que pese haja uma variedade de frequências de execuções dos serviços, a medição mensal se justifica para os serviços cujas composições de custos absorveram tais frequências, transformando os preços desses serviços em valores mensais (Tabelas 1 e 2), tal como a limpeza de vidro interna.

Por outro lado, as composições de custos dos serviços de limpeza das caixas d'água e desinsetização/desratização não consideram suas frequências semestrais, valendo-se da métrica unitária, o que deveria implicar na medição somente quando da execução do serviço (Tabela 3 do Relatório à peça 58).

Nesse ponto, cabe pontuar que o pagamento de serviço sem sua regular liquidação, ou seja, sem a comprovação de sua efetiva execução, afronta a Lei nº 4.320/64, que estabelece:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado **após sua regular liquidação**.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

[...]

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço. (grifos nosso)

Em relação à questão de prejuízo ao erário, constatou-se que o cálculo apresentado pela Auditoria na Tabela 4 (fls. 16/17 da peça 58) não multiplicou o valor de R\$ 2.078,75 pelo período de 6 meses para se chegar ao valor semestral dos serviços (R\$ 12.472,50). Ao realizar essa correção no cálculo, não há que se falar em prejuízo ao erário, mas apenas em antecipação dos pagamentos relacionados à periodicidade semestral.

Destaca-se que os esclarecimentos apresentados neste momento processual informaram que houve ajuste da periodicidade dos pagamentos a partir de jan/2025.

Por fim, em relação à responsabilização constante do Anexo III – Análise dos Elementos de Responsabilização (peça 57), não se deve confundir o período de exercício no cargo com o quantitativo de medições autorizadas pelos respectivos agentes, razão pela qual não há necessidade de retificação do quantitativo de meses, conforme alegado pelo Sr. Joel Bomfim da Silva.

Desta forma, retifica-se o achado para constar a seguinte redação:

Medições realizadas mensalmente por planilha fechada, embora existam itens de periodicidade semestral, resultando em pagamento de serviços não liquidados (antecipação de pagamento de serviços com periodicidade semestral), em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

Conclusão 5.2. Não apresentação de documentos de treinamento e capacitação dos funcionários para trabalhos em altura, contrariando a cláusula 13.1.1 do Contrato Nº 03/SUB-EM/2021, combinada com a cláusula 7.2.1.5 (achado de auditoria 02, item 3.2 do Relatório Conclusivo);

Manifestação do Sr. Joel Bomfim da Silva (peça 76, fls. 2/3):

Nesta mesma toada, no que concerne a ausência de certificação para trabalho em altura, apenas o Sr. Fredson Santos Silva de Jesus (RE 31634) foi de fato apontado como prestador sem qualificação para trabalho em altura, segundo registro datado do dia 13 e 14.03.24 (documento 105379462, fl. 24), conforme fls. 24 do relatório expedido.

Não obstante, nos termos de fls. 3 do ato nº. 57, delimitou-se a responsabilidade do Manifestante ao pagamento de despesas não liquidadas entre o período de março de 2021 a junho de 2023, totalizando assim 28 (vinte e oito) meses de prestação de serviço público na condição de subprefeito.

[...]

Não obstante, no tocante ao achado 02, cabe pontuar que a realização de atividades sem a devida qualificação se deu nos dias 13 e 14/03/2024, ou seja, mais de 06 (seis) meses depois da saída do Manifestante da posição de gestor da unidade em audição, o que desde já requer-se o reconhecimento.

Manifestação da empresa Paineiras Limpeza e Serviços Graís Ltda. (peça 79, fls. 9/11):

Conforme apontamento constante no item 5.2 do Relatório Conclusivo, essa Corte de Contas entendeu, *em suma*, que não foi apresentado os documentos de treinamento e capacitação dos funcionários para trabalhos em altura, contrariando a cláusula 13.1.1 do Contrato Nº 03/SUB-EM/2021.

Ocorre que tal execução dos serviços em altura foi realizada pelos Colaboradores de nossa empresa **devidamente capacitados**, conforme resumo abaixo e documentação que segue anexada ao presente peticionamento (Anexo II):

[...]

Assim, veja-se que tal apontamento na realidade se trata de uma questão meramente formal e que não invalida a essência da demanda, eis que os serviços foram realizados por profissionais capacitados, sendo evidente que tal situação não causou qualquer tipo de prejuízo ao erário. (Grifo do original).

Manifestação da Sra. Silvia Maria Perez (peça 83, fls. 4/5):

Em relação a alegada irregularidade quanto a exigência do certificado de capacitação dos funcionários da empresa terceirizada foi, de fato, enviado pela contratada para o e-mail da fiscalização deste contrato (ANEXO IV) antes da realização dos serviços. No entanto, por um equívoco, o referido certificado não foi devidamente anexado ao processo auxiliar que compõe a documentação comprobatória dos serviços realizados. Esse equívoco ocorreu na organização dos documentos no processo, sem qualquer intenção de omissão ou negligência por parte da fiscalização.

Por oportuno, cumpre registrar que a fiscalização do contrato, ciente da sua função de controle e acompanhamento, sempre agiu com o intuito de assegurar que as condições de segurança e capacitação fossem atendidas. Neste sentido, o envio do certificado, mesmo que não anexado ao processo auxiliar na época, demonstra que não houve descumprimento por parte da contratada quanto à exigência da capacitação para o serviço em altura. No entanto, já tomamos as providências para regularizar a situação, incluindo a devida certificação no processo auxiliar nº 6036.2023/0000843-2 sob SEI 119189276 e 119364235.

Análise da Coordenadoria:

Conforme exposto no Relatório Conclusivo, peça 58, e confirmado pela Origem em manifestação, em consulta aos autos do processo SEI 6036.2023/0000843-2, dos profissionais que realizaram serviços com exposição à risco de queda, todos apresentavam certificado de conclusão do curso da norma regulamentadora NR-35 (documentos 098909731, fls. 1, 9, 17 e

35, e 082577826, fls. 3, 5 e 7), à exceção de Fredson Santos Silva de Jesus (RE 31634), apontado em relatório elaborado pela contratada como um dos profissionais que prestou o serviço de limpeza da fachada e das calhas nos dias 13 e 14.03.24 (documento 105379462, fl. 24).

A empresa Paineiras Limpeza e Serviços Graís Ltda., neste momento processual, apresentou o certificado de conclusão do curso da norma regulamentadora NR-35 do Sr. Fredson Santos Silva de Jesus (fls. 25/26 da peça 81), o qual foi juntado ao processo SEI nº 6036.2023/0000843-2 (doc. 119189276), conforme informado pela Sra. Silvia Perez, razão pela qual se considera **superado** esse achado.

3. CONCLUSÃO

Após análise das defesas apresentadas neste momento processual, retifica-se a redação da conclusão **5.1**, conforme exposto abaixo, e supera-se a conclusão **5.2** do Relatório Conclusivo de peça 58.

Conclusão 5.1. Medições realizadas mensalmente por planilha fechada, embora existam itens de periodicidade semestral, resultando em pagamento de serviços não liquidados (antecipação de pagamento de serviços com periodicidade semestral), em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

Em 19.03.2025

FELIPE LIMA SANTOS
Auditor de Controle Externo

LUÍS FERNANDO DE FREITAS ROSA
Supervisor de Controle Externo

RAFAEL ROCHA LINS
Coordenador de Controle Externo CVI