

**TC/003523/2023**

**Objeto:** Execução contratual - Acompanhamento do Contrato 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.

**Interessado(s):** Subprefeitura Ermelino Matarazzo (\*), Oziel Evangelista de Souza, Secretaria Municipal Das Subprefeituras (\*), Joel Bomfim da Silva, Paineiras Limpeza e Serviços Gerais Ltda., Silvia Maria Rocha Perez, Simone Gonçalves de Barros Oliveira

**Relator:** Roberto Braguim

**Competência:** CÂMARA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR**

Tratam os presentes autos de fiscalização na modalidade “acompanhamento de execução contratual”, referente ao Contrato nº 03/SUB-EM/2021, firmado entre a Subprefeitura Ermelino Matarazzo e a empresa Paineiras Limpeza e Serviços Gerais Ltda., para a prestação de serviços de limpeza, de asseio e de conservação predial; de desinsetização/desratização; de limpeza de caixa d'água e reservatórios, de vidros, de esquadria, de calhas e de 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.

Num primeiro momento, em seu Relatório Preliminar, a Auditoria trouxe a seguinte conclusão, além de propostas de recomendações:

**“5. CONCLUSÃO**

À vista dos exames documentais e vistoria in loco realizadas, compreendendo o período de 19.04.21 a 31.03.23, conclui-se que em relação à gestão do Contrato nº 03/SUB-EM/2021, por parte da subprefeitura de Ermelino Matarazzo, foram feitas as seguintes constatações:

**5.1.** Todas as medições foram realizadas pela planilha fechada, embora existam itens de periodicidade semestral resultando em pagamentos a maior com prejuízo ao Erário podendo chegar ao valor de R\$ 51.968,75, para o período de 30 meses

de vigência do contrato, do qual já foram pagos 23 meses. (achado de auditoria 01, item 3.1);

**5.2.** Não apresentados documentos de treinamento e capacitação dos funcionários para trabalhos em altura nos processos de pagamento. Posteriormente foram apresentados certificados de funcionários que participaram de treinamento para trabalho em altura – NR-35, no entanto não foram apresentados documentos que relacionem a participação destes funcionários aos serviços em que o certificado é exigido, nas respectivas datas de sua realização. (achado de auditoria 02, item 3.2);

**5.3.** Não apresentados Formulários de Ocorrências para Manutenção elaborados pela Contratada à Contratante, ocasionando falta de providências da SUB-EM na correção de defeitos e falhas nas instalações da subprefeitura, quebras de equipamentos e riscos aos usuários das instalações. (achado de auditoria 03, item 3.3);

**5.4.** Os toalheiros fornecidos não são do tipo/modelo que consta do contrato, com a possibilidade de ter ocorrido gasto injustificado ao Erário por se remunerar produtos com determinada especificação e receber outro tipo de produto, além da possível perda de eficiência por usar produto diferente do especificado. (achado de auditoria 04, item 3.4);

**5.5.** Falhas na execução do contrato: problemas nas instalações da subprefeitura, como vazamentos, luminárias apagadas, banheiros interditados, falta do correto fornecimento dos insumos contratados; falta dos instrumentos de planejamento e controle que levaram a realização de medições sem levar em conta o serviço realmente executado no período, com pagamentos realizados a maior com prejuízo ao Erário. (achado de auditoria 05, item 3.5).” (peça 16, páginas 30/31)

Após a apresentação de manifestação prévia da Subprefeitura Ermelino Matarazzo e da Secretaria Municipal das Subprefeituras, bem como de defesa de interessado (peças 28, 36 e 52), foi elaborado o Relatório Conclusivo, em que alguns apontamentos foram superados, na forma a seguir elencada:

“À vista dos exames documentais e vistoria in loco realizada, compreendendo o período de 19.04.21 a 31.03.23, conclui-se que, em relação à gestão do Contrato nº 03/SUB-EM/2021 por parte da Subprefeitura de Ermelino Matarazzo, foram feitas as seguintes constatações:

**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);

**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);

**5.3.** Achado superado após manifestação prévia;

**5.4.** Achado superado após manifestação prévia;

**5.5.** Achado superado após manifestação prévia.” (peça 58, páginas 36/37).

Novamente foi oportunizada a manifestação dos interessados, cujos esclarecimentos (peças 76, 79, 82, 83 e 84) foram analisados pelo Órgão Técnico (peça 92), que então entendeu superado o apontamento **5.2** e reformulou o apontamento **5.1**:

“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.”

Os autos então foram encaminhados para esta Assessoria Jurídica para manifestação (peça 93).

Passo a opinar.

Observo que, a despeito de inicialmente ter identificado um potencial prejuízo ao Erário (redação inicial do apontamento **5.1**), a Auditoria reviu sua constatação, conforme se depreende de sua manifestação constante da peça 92:

“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.**” (peça 92, página 8 - destaquei).

Desse modo, a Especializada reformulou sua conclusão, consoante acima exposto.

Parece-me que o cerne do problema decorreu da interpretação do contrato e sua forma de pagamento. Enquanto a Auditoria entendeu que os serviços de periodicidade semestral deveriam ser pagos apenas nos meses de sua execução, a Origem entendia que tais serviços deveriam ser pagos mensalmente, apesar da periodicidade diferente de execução. Nesse sentido, trago o seguinte esclarecimento apresentado em defesa:

“Noutras palavras, é certo que os itens estabeleceram EXECUÇÃO distintas por sua natureza, tendo constado que os serviços de ‘desinsetização/desratização e de limpeza de reservatórios de água’ são SEMESTRAIS. Por outro lado, o PAGAMENTO para tais itens conforme Edital, Proposta e Contrato estabelecido entre as partes, ao nosso ver seria MENSAL.

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

Consequentemente, SE a licitação teve como julgamento o menor preço GLOBAL, sendo certo que a empresa foi a vencedora (melhor classificada e habilitada), assim como o Contrato firmado possui discriminado o valor mensal, então que seja realizado o faturamento de acordo com o valor firmado entre as partes. Por outro lado, SE o contrato deve ser pago de acordo com a sua execução contratual, então que tal posicionamento seja para todos os itens estabelecidos em Contrato.

(...)

Por sua vez, visando evitar que ocorra a mesma divergência de interpretação para contratações futuras, informamos que tal descrição dos serviços e condição de pagamento será melhor esclarecido em Edital, proposta comercial e contrato. Não havendo que se falar em eventual repetição do apontamento realizado.” (peça 28, páginas 5/6)

Não se questionou, portanto, a efetiva realização dos serviços, mas sim o seu pagamento parcelado antecipadamente à sua realização.

Cabe destacar também que há informação nos autos no sentido da alteração na periodicidade dos pagamentos a partir de janeiro de 2025, para que os pagamentos dos serviços realizados semestralmente sejam efetivados apenas depois da execução:

“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.

(...)

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.” (peça 79, páginas 8/9)

Portanto, parece-me que a Origem buscou adequar o procedimento à forma de pagamento considerada pela Auditoria.

Todas essas circunstâncias (isto é, interpretação possível dos termos do contrato, ausência de prejuízo ao Erário e alteração do procedimento espontaneamente pela Origem, a partir do apontamento) sugerem a ausência de má-fé dos envolvidos.

Trago ainda, para ponderação, o disposto no artigo 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB):

“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

**§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)  
(...)”

Diante das considerações ora trazidas, e não obstante a infringência aos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64, parece-me possível que, a critério superior, sejam sopesadas as consequências do apontamento.

Ante o exposto, entendo que o apontamento remanescente (nova redação do item **5.1**) não impede o acolhimento da execução contratual no período auditado, sem prejuízo, no entanto, das recomendações que os Excelentíssimos Conselheiros entenderem cabíveis.

É o que submeto à apreciação de Vossa Excelência.

São Paulo, 18 de junho de 2025 .

**Newton A. P. Bordin**  
Assessor Jurídico Subchefe  
OAB/SP nº 307.149

NAPB/