EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-000.061.11-02

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMS. Serviços de transporte de pessoas e cargas, com fornecimento de veículos com combustível, manutenção, quilometragem livre e motorista. Demonstrada incapacidade da contratada de prestar os serviços objeto do ajuste. Descumprimento contratual. Contratada suspensa. Inspeção conhecida para fins de registro. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS NÃO ACEITOS. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 87, III, Lei 8.666/93.

Relatório e voto englobado TCs 72-000.452.11-08 e 72-000.061.11-02

2.805ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados englobadamente com o TC 72.000.452.11-08 e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator, com relatório e voto, MAURÍCIO FARIA – Revisor , nos termos do voto proferido em separado, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO, em conhecer, para fins de registro, da inspeção realizada.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em julgar irregular a execução do Contrato 58/2009-SMS-1, no período de maio a outubro de 2010, no montante de R$ 7.070.527,94, (sete milhões, setenta mil, quinhentos e vinte e sete reais e noventa e quatro centavos), bem como seu período complementar consubstanciado no Contrato 41-A/2001, motivada pela demonstrada incapacidade da contratada de prestar os serviços objeto do ajuste.

ACORDAM, outrossim, à unanimidade, em não aceitar os efeitos financeiros produzidos.

ACORDAM, também, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar que a Secretaria Municipal da Saúde – SMS estude a adoção da possibilidade de aplicação à referida empresa de penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, nos termos previstos no artigo 87, inciso III, da Lei Federal 8.666/93, em razão da execução irregular do referido ajuste e, no prazo de 60 (sessenta) dias, ofereça informações a esta Corte.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, consoante proposta efetuada pelo Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor, em determinar à SMS que comprove a restituição ou retenção dos valores determinados pelo Poder Judiciário, conforme consta nos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 6 de maio de 2015.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

No TC 452.11.08 analisa-se o Contrato 58/2009 e o Termo de Aditamento 01/2010, celebrados entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Empresa Brasil Dez Locadora de Veículos e Transportes Ltda., tendo por objeto a prestação de serviços de transporte de pessoas e cargas, com fornecimento de 622 veículos, com combustível e manutenção, quilometragem livre e motoristas.

Cabe esclarecer que o referido ajuste é originário do Lote 02 do Pregão 431/2008, considerado regular por esta Corte de Contas, à unanimidade, quando do julgamento do TC 2.098.11-93.

No Lote 01 foram licitados 126 (cento e vinte e seis) veículos para atendimento do Gabinete da Secretaria Municipal da Saúde, o qual restou prejudicado à vista da desclassificação e inabilitação das licitantes.

No Lote 02 foram licitados 622 (seiscentos e vinte e dois) veículos para atender às necessidades da Coordenadoria de Vigilância Sanitária – COVISA.

A empresa Brasil Dez Locadora de Veículos e Transportes Ltda., na disputa pelo Lote 2, impetrou mandado de segurança e obteve liminar que lhe garantiu participação no certame, sem a necessidade de comprovar a prestação de serviços pelo período de 12 (doze) meses, como exigia o edital.

Na sequência, em cumprimento também a decisão judicial que suspendeu os efeito da decisão administrativa que havia declarado a nulidade do Pregão Presencial 431/08, até o julgamento do mérito, foi celebrado o Contrato 58/2009.

Todavia, a Origem, diante da necessidade dos serviços e da situação judicial apresentada, previamente à formalização do ajuste, consultou a Procuradoria Geral do Município e a Secretaria dos Negócios Jurídicos, que se manifestaram no sentido da possibilidade de adjudicação condicionada do objeto relativo ao Lote 2, devendo constar do ajuste cláusula com previsão de sua precariedade em razão de sua realização "sub judice", admitida a revogação tão logo houvesse decisão judicial quanto a matéria com efeitos "ex nunc"."

Em 12/05/2011, 01 (um) ano após a assinatura do contrato, em razão de decisão judicial desfavorável à empresa Brasil Dez (Apelação nº 990.10.313392-7 – autos nº 0022826-46.8.26.0053), a Secretaria Municipal da Saúde publicou despacho de anulação da homologação do Lote 02 e procedeu à contratação da segunda colocada no certame, TB Serviços, Transportes, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos Ltda., assinando o Contrato 41/2011.

Ocorre que, em sede recursal, sobreveio nova decisão judicial determinando o restabelecimento do ajuste anteriormente firmado com a empresa Brasil Dez e, em 22/10/2011, houve sua recontratação, mediante a formalização do Contrato nº 41-A/2011/SMS, com vigência de 24/10/2011 a 07/06/2012.

Na análise do Contrato 58/2009 e seu Aditamento, a Coordenadoria IV, apontou que, embora no momento de sua assinatura, o valor empenhado era insuficiente, verificou que os empenhos emitidos ao longo do exercício foram suficientes para cobertura do Contrato, manifestando-se, assim, pela regularidade dos atos.

Após os esclarecimentos prestados pela Origem e pela contratada, a Coordenadoria IV reiterou a sua manifestação pela regularidade do ajuste.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral, também se pronunciaram pela regularidade dos atos examinados.

No TC 61.11-02, examinou-se, inicialmente, a execução do aludido ajuste, no período de maio a outubro de 2010, tendo a Auditoria desta Corte concluído pela sua irregularidade, em face das seguintes impropriedades:

1. os veículos não estavam segurados e não eram submetidos rotineiramente à manutenção preventiva e corretiva. Não possuíam assistência 24 horas e sua substituição, quando solicitada pelas unidades usuárias, não era atendida;

2. disponibilização a menor de 131 veículos, impactando negativamente no atendimentos das demandas da Vigilância Sanitária;

3. falta de crachás de identificação dos motoristas;

4. falta de identificação nos veículos de que estes estariam a serviço da Secretaria Municipal da Saúde;

5. veículos fora das especificações previstas no Contrato;

6. veículos sem placas de isenção à restrição de circulação em razão do rodízio municipal; e

7. falta de especificação das horas efetivamente trabalhadas, por veículo.

Esclareceu, ainda, que foram aplicadas diversas multas à contratada, bem como que a despesa paga à empresa até aquele momento, no montante de R$ 7.070.527,94 (sete milhões, setenta mil quinhentos e vinte sete reais e noventa e quatro centavos) encontrava-se regular, tendo em vista que as liquidações se efetivaram a partir de atestados de serviços realizados como não a contento.

Foram consideradas apenas como hora à disposição da Prefeitura, as computadas entre o horário de apresentação do veículo e o de sua liberação pela Unidade.

As demais, como as destinadas a refeições, os períodos gastos com a manutenção dos veículos e aqueles em que estes veículos não prestaram serviços por falta de combustível e/ou outros problemas não afetos à Administração não foram remuneradas.

A contratada, em sede de defesa, alegou que a prestação do serviço foi adequada tendo, inclusive, disponibilizado mais veículos do que o previsto no contrato, ressaltando que os mesmos haviam sido devidamente vistoriados pela Origem e que, conforme previsão contratual, teria o prazo de até 90 (noventa) dias para se adequar às especificações exigidas no contrato.

A Origem informou que, embora a redução da frota não tivesse prejudicado os resultados de suas ações, estava adotando as medidas legais necessárias para que a prestação de serviço de transporte fosse restabelecida. Analisando as defesas apresentadas, a Auditoria asseverou não existir quaisquer evidências que confirmassem a afirmação da contrata de que foram disponibilizados um número maior de veículos do que o previsto no contrato.

Quanto ao prazo de 90 dias para adaptação dos veículos sustentada pela contratada, a Auditoria esclareceu que a ordem de serviço foi emitida em 19.05.10, portanto, o mencionado prazo terminara em 17.08.10 e que tais adequações não foram realizadas a contento, pois a auditoria abrangeu o período de 21.05.10 a 31.12.10, constatando que os problemas apontados persistiam.

Tendo em vista as notícias veiculadas no Jornal Diário de São Paulo, de 13/01/2012, foi determinada a instauração de inspeção, realizada nestes mesmos autos, para apurar o impacto da não disponibilização dos veículos objeto do Contrato 58/2009, à Coordenação de Vigilância em Saúde (COVISA) nas ações relacionadas à sua área de atuação, em especial naquelas de combate à dengue. Nesse procedimento fiscalizatório, abrangendo o período de outubro de 2011 a janeiro de 2012, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle apresentou as seguintes conclusões:

1. quanto ao comprometimento das ações de combate à Dengue: a) a redução da frota de veículos não causou prejuízo aos resultados do combate à Dengue, no entanto, ressaltou que tal fato atingiu diretamente a agilidade da atuação, sobretudo nas ações de bloqueio de criadouros dos casos suspeitos.

2) quanto à situação dos serviços de transportes para a COVISA, a contratada não possuía a necessária capacidade operacional e gerencial para atender ao objeto contratado, devido às seguintes constatações:

a) desde que voltou a prestar os serviços, em 24/10/2011, o número máximo de veículos disponibilizados foi de 245, o que representa menos de 40% (quarenta por cento) em relação ao total previsto de 622 (seiscentos e vinte e dois) veículos;

b) as especificações de parte dos veículos não estavam de acordo com os padrões estabelecidos no ajuste;

c) embora a COVISA tenha adotado estratégias visando diminuir a dependência das suas ações em relação aos veículos, o Sistema Municipal de Vigilância em Saúde encontrava-se operando com sérias restrições, gerando assim um risco iminente à saúde pública da Cidade de São Paulo.

Recomendou, assim, que a Secretaria Municipal de Saúde tomasse as providências para disponibilizar o quantitativo adequado de veículos à COVISA para atender de forma plena a sua demanda de serviços.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo voltou a se manifestar, acompanhando a manifestação da Auditoria desta Corte pela irregularidade da execução contratual.

Diante da solicitação do órgão fazendário, a Origem informou que as irregularidades constadas no decorrer da execução do ajuste foram e estavam sendo devidamente punidas, mas que a contratação era mantida por força de decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça, nos Agravos de Instrumento n° 0078396-74.2012.8.26.0000 e n° 0145800-45.2012.8.26.0000.

Em nova manifestação, a Secretaria de Fiscalização e Controle ressaltou que as irregularidades apontadas não haviam sido sanadas, ratificando as conclusões anteriores, inclusive se manifestando pela irregularidade do Contrato Complementar nº 41-A/2011-SMS.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que os esclarecimentos da Origem justificavam a impossibilidade de encerrar o Contrato, e que haviam sido tomadas as providências cabíveis em razão de seu cumprimento deficiente.

Assim, manteve a posição pela irregularidade da execução tanto do Contrato 58/2009, quanto do complementar de nº 41-A/2011-SMS.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a regularidade da execução em julgamento, ou, alternativamente, reconhecimento dos efeitos financeiros, ressaltando que a Administração havia adotado medidas cabíveis para resolver as pendências existentes, tendo, inclusive, celebrado outros contratos para a necessidade de serviços, em face de sua essencialidade.

Por fim, a Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento da execução, pois há nos autos evidências de que o contrato não foi executado conforme pactuado.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

1 - Preliminarmente, é imperioso destacar as condições excepcionais em que se deu a contratação em exame, porquanto, conforme revelam os elementos carreados aos autos, a Empresa Brasil Dez somente pode participar do certame, sem necessidade de comprovar a capacidade técnica exigida no edital, por força de liminar obtida em Mandado de Segurança.

2 - Posteriormente, em decorrência da obtenção de outras medidas judiciais, conseguiu suspender os efeitos da decisão administrativa que havia declarado a nulidade do Pregão Presencial nº 431/08, bem como suspender a exigência editalícia de comprovação da contratação dos motoristas atrelados ao ajuste com base na CLT, do que acabou resultando na formalização do contrato em exame, em caráter de absoluta precariedade, inclusive, com amparo em manifestação da Procuradoria Geral do Município e da Secretaria dos Negócios Jurídicos.

3 - Apesar de tal situação, conforme evidenciam os elementos que instruem os autos, nenhuma infringência foi apontada pelos órgãos técnicos e especializados desta Corte em relação ao certame licitatório, nem quanto à celebração do Contrato nº 58/2009 e de seu Aditamento nº 01/2010, razão pela qual concluíram pela regularidade formal de tais atos.

4 - No entanto, no que diz respeito à execução do objeto contratado, os elementos coligidos nos autos evidenciam de forma cristalina que a empresa Brasil Dez não prestou os serviços nos termos pactuados, tanto no período compreendido no Contrato 58/2009, quanto no ajuste complementar de nº 41-A/2001, causando inúmeros transtornos à Secretaria Municipal de Saúde.

5 - Tal situação foi, inclusive, atestada pela Origem, que admitiu a irregularidade da presente execução, alegando não ter sido possível a rescisão da avença, em razão de sucessivas decisões judiciais favoráveis à contratada, conforme relatado nestes autos.

6 - Nota-se que, apesar de se tratar de um serviço de especial relevância para a Municipalidade, notadamente, nos trabalhos de combate à dengue, a inspeção realizada estampou que, no período analisado, o numero máximo de veículos disponibilizados foi de 245 (duzentos e quarenta e cinco), representando menos de 40 % (quarenta por cento) do total previsto de 622 (seiscentos e vinte e dois) veículos.

7 - Ressalta-se que a execução contratual foi detalhada e exaustivamente analisada pelos Órgãos Técnicos deste Tribunal, os quais foram assertivos na conclusão de que a prestação do serviço foi totalmente inadequada no período de ambos os contratos.

Diante de todo o exposto, na esteira das manifestações dos Órgãos Técnicos e Especializados desta Corte e, considerando as condições especiais em que se deu a sua formalização, ACOLHO o Contrato nº 58/2009 e o Termo de Aditamento nº 01/2010, posto que formalmente regulares.

CONHEÇO, para fins de registro, da Inspeção realizada no bojo do TC 61-11-02, voltada a verificar a utilização de veículos pela Coordenação de Vigilância em Saúde (COVISA) nas ações relacionadas à sua área de atuação, em especial naquelas de combate à dengue, cujas conclusões corroboraram o entendimento pela execução ineficiente do ajuste em julgamento. JULGO IRREGULAR a execução do Contrato n° 58/2009-SMS-1, no período de maio a outubro de 2010, no montante de R$ 7.070.527,94, (sete milhões, setenta mil, quinhentos e vinte e sete reais e noventa e quatro centavos), bem como seu período complementar consubstanciado no Contrato nº 41-A/2001, motivada pela demonstrada incapacidade da contratada de prestar os serviços objeto do ajuste em julgamento, deixando de aceitar os efeitos financeiros produzidos. DETERMINO o envio de Ofício à Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital.

DETERMINO que a Origem estude a adoção da possibilidade de aplicação à referida empresa de penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, nos termos previstos no art. 87, III, da Lei 8.666/93, em razão da execução irregular do referido ajuste e, no prazo de 60 (sessenta) dias, ofereça informações à esta Corte.

Voto em separado proferido pelo Conselheiro Maurício Faria:

À vista dos elementos contidos nos autos acerca do inadimplemento contratual e considerando as manifestações desfavoráveis dos órgãos preopinantes, isto é, da Auditoria, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, impõe-se o não acolhimento da presente Execução do Contrato nº 058/2009/SMS-1.

Dos registros constantes neste Processo, destaco, por oportuno, no tocante aos veículos, que: não estão segurados; não se submetem rotineiramente à manutenção preventiva e corretiva; não possuem assistência 24 horas; não são substituídos, quando há solicitação neste sentido; são ausentes 131 veículos do total de 622, em grave risco no Programa de Leptospirose e no de Combate à Dengue, chegando ao número máximo de 245, o que representa menos de 40% do total, quando da retomada da prestação dos serviços; não são feitas saídas com alguns carros por falta de combustível; casos de veículos com restrição de circulação (rodízio) sem substituição; não utilização de crachás de identificação pelos motoristas; não identificação dos veículos como “a serviço da Prefeitura”; não serem de cor branca; data de fabricação não atende ao pactuado; não serem encaminhados para vistoria.

Tal panorama é corroborado pelo pagamento a menor efetivado pela Origem, levando em consideração as horas efetivamente prestadas pela Contratada, além das sanções administrativas impostas, culminando com a conclusão de que a não disponibilização dos veículos impacta negativamente o atendimento de diversas demandas, pois todas as atividades relacionadas às vigilâncias epidemiológicas, ambientais e sanitárias, que dependem dos veículos, estão sendo prejudicadas.

Acresço, neste momento, outro aspecto importante a ser tratado.

Nos termos do Relatório de Auditoria de folhas 126 verso e 127, a Contratada, por ter recebido valores menores ao esperado (pois entendia dever receber por 176 horas mínimas mensais por veículo, independentemente da constatação de que, desde o início da vigência do Contrato, nunca cumpriram esta jornada), impetrou Mandado de Segurança1, pleiteando a respectiva diferença, o que, inicialmente, foi-lhe garantido.

Posteriormente, contudo, foi proferida decisão no sentido da extinção do processo sem julgamento do mérito, diante da inadequação da via eleita, e cassada a liminar, determinando à Impetrante (Contratada) a restituição à Administração do valor de R$ 240.132,10, em dez dias da publicação da sentença, ou podendo ser retido do valor que seja efetivamente devido à Contratada nos pagamentos futuros.

Porém, não resta comprovado que, de fato, houve a devida restituição ou retenção, o que entendo deva ser providenciado pela Origem.

Outrossim e como consectário do que foi consignado, conheço da Inspeção por mim determinada, quando ainda Relator do feito, antes da posterior redistribuição ao eminente Conselheiro Domingos Dissei, registrando as conclusões alcançadas.

Registro, apenas, com destaque, a minha perplexidade diante da declaração da COVISA de que a redução na frota de veículos atinge diretamente a agilidade das atuações no combate à dengue, motivo da Inspeção, sobretudo nas ações de bloqueio de criadouros, embora tal redução “não tenha causado prejuízo aos resultados previstos” (fl. 229), o que foi questionado, inclusive, pela diligente Assessoria Jurídica de Controle Externo (fl. 257).

Mister registrar-se que a declaração estava inserida no contexto de minimização do problema, com o apoio de outras instituições como, por exemplo, a Secretaria Municipal de Educação, Subprefeituras e órgãos estaduais, que emprestam seus veículos no período de campanha, além da

[1] Autuado sob o nº 0044332-44.2010.8.26.0053, cuja sentença, datada de 10-01-11, restou juntada nas folhas 112 a 117 destes autos, constando, como última tramitação do processo, “baixa definitiva”.

realocação dos veículos em todas as instâncias da Secretaria Municipal da Saúde, do Hospital do Servidor Público e da Autarquia Hospitalar Municipal, conforme citado pela Origem e reproduzido pela Coordenadoria IV nas folhas 236 e 237.

Pelo exposto, voto pelo não acolhimento da Execução do Contrato nº 058/2009/SMS-1, determinando à Origem que comprove a restituição ou retenção dos valores determinados pelo Poder Judiciário, conforme consta nos autos, assim como pelo conhecimento da Inspeção realizada, registrando as conclusões alcançadas com o referido destaque **(2.800ª S.O.)**.