TC 338/2013

AUDITORIA. EXTRAPLANO. SIURB. Verificação da efetiva execução das Ordens de Serviços expedidas, resultantes da Concorrência 01/2012/SIURB. Serviços gerais de manutenção preventiva, corretiva, reparações, adaptações, modificações e alterações posteriores, em próprios municipais. Vedada a elaboração de orçamentos pela contratada. Art. 9º, Lei 8.666/93. Os serviços de manutenção e de reformas de pequeno porte, 2º escalão, está fixado o valor limite para modalidade licitatória de Convite. Serviços de 3º escalão, acima desse limite, não podem ser contratados por intermédio de Ata de Registro de Preços. Dec. Mun. 29.929/91, 41.306/01, 41.394/01. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO das providências cabíveis para restituição dos valores indevidamente pagos às contratadas. Votação unânime.

3.037ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Processo julgado em bloco, nos termos da Resolução 6/2017 desta Corte, do qual é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da auditoria programada para fins de registro.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar a expedição de ofícios, com cópias de fls. 252 a 276 e 581 a 596 dos autos, relatório e voto do Relator, bem como do presente Acórdão, à Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB e às subprefeituras com contratos apurados neste processado (Subprefeitura Santana/Tucuruvi; Pirituba/Jaraguá; Itaim Paulista; Ipiranga; Campo Limpo; Penha; Butantã) para as devidas providências visando à restituição dos valores incorretamente pagos às contratadas.

ACORDAM, também, à unanimidade, em determinar a expedição de ofícios, instruídos nos mesmos moldes supracitados, à 1ª Delegacia de Policia, Divisão de investigação sobre crimes contra a Administração e à Controladoria Geral do Município, para conhecimento do presente julgado.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e o Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de maio de 2019.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

O presente TC trata de Auditoria Extraplano realizada na Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB, com o objetivo de verificar a efetiva execução das Ordens de Serviços expedidas, resultantes da Concorrência 01/12/SIURB possuindo como objeto a construção e manutenção de imóveis, período abrangido 25/07/2012 a 11/06/2013.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, às fls. 252/275, concluiu que:

5.1 - As conclusões alcançadas no TC 2.110/2008, atualmente em fase de julgamento, permanecem aplicáveis ao presente caso, nos termos transcritos e registrados no subitem 3.3 deste Relatório.

5.2 - Sendo os orçamentos uma das peças dos Projetos Básicos, nos quais, nestes casos, são definidos e fixados os tipos de serviços e os seus respectivos quantitativos, a Administração delega às Contratadas as escolhas e definições que são vedadas aos executores das obras e serviços, conforme comando legal estabelecido no art. 9º da Lei Federal 8.666/93 (subitem 3.4.1).

5.3 - Constatamos nesta fiscalização evidências de que o número de técnicos responsáveis pelas análises, acompanhamentos, fiscalizações e recebimento das obras e serviços executados não é suficiente, em face do número de Ordens de Serviço emitidas mensalmente, cerca de 120, tendo em vista o volume de trabalho gerado pelas atribuições estabelecidas nas portarias regulamentadoras.

Tal deficiência compromete as contratações, as fiscalizações das execuções contratuais e os controles das medições, e resulta,

entre outras, nas falhas e divergências que detectamos entre os serviços medidos e aqueles efetivamente executados (subitem 3.4.2).

5.4 - Apesar de o Decreto 53.303/12, transferir para a SIURB a gestão da execução dos serviços de manutenção predial do Serviço Funerário do Município de São Paulo – SFMSP, considerados de 2º escalão pelo Decreto 29.929/91, o SFMSP não atendeu a esse comando legal e geriu a execução de serviços.

De outro lado, sendo necessários decretos para autorizarem esses tipos de transferências de competências de gestão, somente localizamos autorizações legais para efetivar tais transferências, entre julho e dezembro de 2012, nos casos das seguintes Secretarias: SFMSP; SME; SVMA e SMS (somente a partir de 27.09.12, com a publicação do Decreto 53.444/12).

Não foram localizadas as autorizações legais para as demais Secretarias e entidades (SEME, AHM, SMADS, SMSP, SMC, CET e SEMPLA), relacionadas na Tabela 3 deste Relatório, efetivar tais transferências. No caso da SMS restaria apresentar a autorização legal para amparar a gestão por SIURB/EDIF de contratações anteriores a 27.09.12 (subitem 3.4.3).

5.5 - Parcela significativa dos serviços contratados (84,37%, em valor) pelas Atas de Registro de Preços não são serviços de manutenção e de reformas de pequeno porte, de 2º escalão, para os quais está fixado o valor limite para a modalidade licitatória de convite (até R$150.000,00), na conformidade do Decreto 29.929/91, e alterações, e do Decreto 42.237/02 (subitem 3.4.4).

5.6 - Constatou-se nesta Auditoria o fracionamento de contratações, com a consequente não realização de licitação na modalidade concorrência. Como exemplo, citamos três ajustes firmados na mesma época e para um mesmo local, com valor total de R$ 2.918.994,15, que foram firmados com a Construtora Cronacron Ltda. (Ata de Registro de Preços 032/SIURB/2012). Essas contratações caracterizam uma intervenção de vulto e não são de 2º escalão (subitem 3.4.4).

5.7 - As alterações contratuais processadas nas contratações analisadas não foram justificadas, aprovadas por autoridade superior e formalizadas por meio de Termo de Aditamento, sendo caracterizadas como de cunho verbal e nulas e de nenhum efeito, conforme prescrições legais. Assim, foram infringidos o artigo 49 do Decreto Municipal 44.279/03, o parágrafo único do artigo 60 da Lei Federal 8.666/93, o "caput" do art. 65 do mesmo diploma legal e o art. 44 do Decreto Municipal 44.279/03 (subitem 3.5.1).

5.8 - Os limites de acréscimos e decréscimos estabelecidos na legislação pertinente não foram observados nas alterações processadas durante a execução contratual da Ordem de Serviço 212/12, relativa à serviços realizados no Mercado Municipal da Penha (Ata 026/SIURB/12, Construtora

Massafera Ltda.). As alterações contratuais, de cunho verbal, processadas nessa execução contratual foram substanciais. Durante a execução contratual foi suprimido do contrato um percentual equivalente a 62,44% dos serviços em valor e, de outro lado, foi acrescido um percentual de 62,45% dos serviços em valor (subitem 3.5.1).

5.9 - Nas execuções contratuais analisadas foram encontradas medições de serviços não executados, aplicações incorretas dos critérios de medição e superestimação das quantidades medidas, demonstrando deficiências de fiscalização por parte do Núcleo de Manutenção de Próprios Municipais e Equipamentos. Foram apontadas diversas divergências entre os serviços medidos e aqueles observados nas vistorias, que carecem de justificativas por parte da Origem (alíneas de "a" a "g" do subitem 3.5.1)."

Após ser intimada, a Origem apresentou suas justificativas, fls. 284/577, as quais foram analisadas pelos Técnicos, que concluíram o seguinte:

"3 – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, concluímos:

3.1 - Os apontamentos constantes dos subitens 5.1 a 5.8 às fls. 274vº - 275vº são ora ratificados e reiterados integralmente, sendo que, aquele do subitem 5.4, relativo aos Decretos que tratam da transferência da gestão dos contratos, em face do seu teor, merece análise jurídica própria (subitens 2.1 a 2.8 desta manifestação).

3.2 - Quanto ao sintetizado no subitem 5.9 à fl. 275vº e tratado no subitem 2.9 desta manifestação, sobre as constatações expostas nas alíneas de "a" a "g" do subitem 3.5.2 às fls. 263vº - 274, relativas a medições de serviços não executados, aplicações incorretas dos critérios de medição e superestimação das quantidades medidas, que demonstram deficiências de fiscalização por parte do Núcleo de Manutenção de Próprios Municipais e Equipamentos, conclui-se que:

3.2.1 - Conforme exposto nos subitens de 2.9.1, 2.9.2, 2.9.4 e 2.9.6 desta manifestação, são ora ratificados e reiterados integralmente os apontamentos constantes das alíneas "a" (CDC Copa 70), "b" (SAMU 192 – Base Pirituba), "d" (UBS Jardim Seckler) e "f" (Mercado Municipal da Penha), de fls. 263vº - 264vº, fls. 265vº - 266vº e fls. 269vº - 270, respectivamente.

Registre-se que, em abril do corrente ano foi autuado nesta E. Corte de Contas o processo TC 1.144/2014. Nesse TC, com o amparo de denúncias de permissionários com boxes no Mercado Municipal da Penha, foram apontadas diversas outras irregularidades relacionadas aos serviços executados, medidos e pagos por meio ao Termo de Contrato 212/SIURB/NMPME/2012 (subitem 2.9.6 desta manifestação).

3.2.2 - Os apontamentos constantes da alínea "c" (UBS Dr. Julio de Gouveia), fls. 264vº - 265vº, relativos a medição, foram aceitos pela SIURB. Entretanto, a SIURB alegou a existência de uma série de "...serviços extras não cobrados em medição" e só agora informados. Propôs, então, que o valor total dos serviços constatados como medidos a maior fosse compensado pelo montante que ora apresenta. Todavia, esse procedimento não tem respaldo legal.

Assim, o valor de R$20.909,22, pago indevidamente à Contratada, configura-se como prejuízo ao Erário. Esse valor, no caso de sua devolução, deve ser atualizado e acrescido da incidência de juros moratórios.

Quanto à qualidade dos serviços realizados, reiteramos a constatação sobre reparos mal executados na cobertura, conforme as Fotos 40 e 41 à fl. 241 (subitem 2.9.3 desta manifestação).

3.2.3 - Os apontamentos constantes da alínea "e" (CEU Cantos do Amanhecer), fls. 266vº - 269vº, relativos a medição, ficam ratificados, reiterados e superados, nos seguintes termos: São ratificados e reiterados integralmente aqueles relativos aos itens de serviço de números 11.80.01, 11.80.05, 11.80.06 e 15.01.76.

Quanto ao item de serviço 15.03.10, o apontamento é ratificado e reiterado somente no caso da pintura dos gradis situados ao longo das divisas do lote. Resta injustificada a medição no valor de R$67.389,17 (com BDI). Na execução contratual foi medida e paga indevidamente uma área de pintura de 1.992,80 m^2 (área em dobro), não condizente com o critério de medição e com o contrato. Logo, deverá ser estornada a metade (996,40 m^2).

Dos quantitativos medidos no item de serviço 17.04.12, encontra-se justificado apenas o quantitativo de 991,00m^2, aceito para o item 15.03.10. Restam injustificados os quantitativos e valores medidos e pagos nesse item 17.04.12 nos demais casos, conforme comentado retro nos itens 15.03.10 e 15.01.76, relativos a serviços de pintura.

Conforme exposto no subitem 2.9.5 desta informação, encontram-se justificados e superados os apontamentos relativos aos itens de serviço de números 15.03.12 e 15.50.20.

3.2.4 - Quanto aos apontamentos constantes da alínea "g" (ILPI Butantã), fls. 270 - 274, conclui-se que:

A SIURB apurou o valor de R$ 97.354,24, medido e pago a maior, que deveria ter sido recolhido ao Tesouro Municipal. Além disso, permanecem injustificados os apontamentos relativos aos itens de serviço 08.80.51, 15.03.10 e 15.50.20 no valor total de R$61.580,85.

Quanto à compensação efetuada pela SIURB considerando serviços que "... foram realizados e equivocadamente não foram

medidos à época,...", tal procedimento não é cabível, não estando previsto na legislação pertinente. Além disso, esses serviços caracterizam a execução de uma obra, para a qual a utilização do Registro de Preços é vedada.

O valor de R$40.032,91, recolhido junto ao Tesouro pela Contratada, não foi objeto de atualização monetária e nem tampouco da incidência de juros moratórios, desatendendo ao Decreto Municipal 31.503/92, e às Leis Municipais 10.734/89 e 13.275/02.

Quanto aos serviços de pintura de azulejos medidos no item 15.01.36 – Tinta Epóxi – Reboco com massa Base Epóxi, não constam dos autos documentos comprobatórios de que estes tenham sido refeitos, nem tampouco a avaliação e o recebimento desses serviços por parte da SIURB.

Em face da ausência dessa documentação comprobatória, bem como da ausência de justificativas para o apontamento, este é ora ratificado e reiterado. Assim, o valor medido no item 15.01.36 – Tinta Epóxi – Reboco com massa Base Epóxi, que totaliza R$98.869,57 (com BDI) permanece injustificado, pois remunera serviços e insumos que não foram realizados e/ou consumidos na pintura de azulejos."

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, às fls. 599/612, entendeu que a presente Auditoria encontra-se em condições de ser conhecida pelo Exmo. Sr. Conselheiro Relator, observadas as irregularidades apontadas.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 627/631, considerando a natureza adjetiva e instrumental deste processado, o qual prescinde de análise de mérito, requereu pelo conhecimento e registro da Auditoria.

A Contratada, às fls. 640/649, apresentou esclarecimentos nos presentes autos.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, às fls. 652/656, analisou o quanto acrescido pela Construtora Massafera Ltda., concluindo pela inadequação da utilização do sistema de registro de preços e pela irregularidade das alterações contratuais havidas na prestação dos serviços contratuais do Mercado Municipal da Penha. Mantendo, no mais o seu entendimento anteriormente apresentado.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, à fl. 657, requereu, novamente, pelo conhecimento e registro da presente Auditoria.

A Secretaria Geral, às fls. 671/676, acompanha a área auditora, e entende que a execução contratual em exame está eivada de irregularidades, concluindo que a presente Auditoria alcançou os objetivos traçados, estando em condições de ser submetida à apreciação.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento a Auditoria Extraplano realizada na Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SIURB, com o objetivo de verificar a efetiva execução das Ordens de Serviços expedidas, resultantes da Concorrência 01/12/SIURB, período abrangido 25/07/2012 a 11/06/2013.

A referida Concorrência objetivou o Registro de Preços para prestação de serviços gerais de manutenção preventiva, corretiva, reparações, adaptações e modificações, em próprios municipais e em locais onde a execução desses serviços seja de responsabilidade da Municipalidade, com fornecimento de materiais de primeira linha e mão de obra especializada.

Os serviços foram subdivididos em 31 (trinta e um) agrupamentos, correspondentes à área de circunscrição de cada uma das Subprefeituras da Cidade.

A instrução processual revelou as seguintes irregularidades:

a) Elaboração de orçamentos pela Contratada, o que é vedado pelo art. 9º da Lei Federal 8.666/93, pois representa um risco a existência de relações pessoais entre os sujeitos que definem o destino da licitação e o particular que licitará;

b) Insuficiência de técnicos - resultando em diversas falhas e divergências entre os serviços medidos e aqueles efetivamente executados;

c) Não houve transferência de gestão para a SIURB da execução dos serviços de algumas secretarias; em outros casos houve transferência de Gestão da execução dos serviços, porém, quem de fato cuidou da gestão, foi a secretaria cedente;

d) Limitação de valor não foi respeitada - os valores constantes das ordens de serviços demonstram que 84,37% dos serviços não são de manutenção e de reformas de pequeno porte, 2º escalão, para os quais está fixado o valor limite para modalidade licitatória de Convite (R$ 150.000,00), mas, sim, serviços de 3º escalão, e, assim, não poderiam ser contratados por intermédio de Ata de Registro de Preços. Seria necessário procedimento licitatório próprio, específico e individual;

e) Fracionamento das contratações – para possibilitar a realização de uma obra que não seria possível;

f) Alterações contratuais sem Termo Aditivo - foram realizadas alterações contratuais caracterizadas como de cunho verbal e nulas;

g) Os limites de acréscimos e decréscimos estabelecidos na legislação pertinente não foram observados nas alterações processadas durante a execução contratual das Ordens de Serviço;

h) Medições de serviços não executados, aplicações incorretas dos critérios de medições e superestimação das quantidades medidas, o que demonstra uma deficiência da fiscalização realizada pelo Núcleo de manutenção de Próprios Municipais e Equipamentos.

Diante do caráter instrumental que envolve a presente análise, e, com fundamento nas conclusões dos técnicos desta Casa, CONHEÇO da presente auditoria para fins de registro.

DETERMINO que os órgãos envolvidos sejam cientificados a respeito do quanto apurado, a fim de que estes tomem as providências cabíveis para ver restituídos os valores indevidamente pagos às Contratadas, consoante apurado.

Assim, expeça-se ofício, com cópias do acórdão a ser alcançado por este Plenário, voto e fls. 252 a 276 e 581 a 596 dos autos à Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB, às Subprefeituras com contratos apurados nestes autos (Subprefeitura Santana/Tucuruvi; Pirituba/Jaraguá; Itaim Paulista; Ipiranga; Campo Limpo; Penha; Butantã) e à 1ª Delegacia de Policia, divisão de investigação sobre crimes contra a Administração.

EXPEÇA-SE, ainda, ofício à Controladoria Geral do Município, a fim de que tome conhecimento do presente julgado.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

Este é o meu voto, Senhor Presidente.