TC 628/2007

2º Julgado – 23ª Sessão Ordinária Não Presencial
RECURSO. VOLUNTÁRIO. Decisão que julgou irregular o contrato pela ausência de justificativa para alteração do preço e da formalização para alterar a composição do kit, pela falta de controle e de responsáveis nominais para recebimento do material. Aquisição de kits de material escolar. SME. CONHECIDO. PROVIDO PARCIALMENTE para redução do valor a ser cobrado. Votação unânime.

1º Julgado - 3.003ª Sessão Ordinária
ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SME. Aquisição de kits de material escolar. Ausência de justificativa para alteração do preço e da formalização para alterar a composição do kit. Falta de controle. Falta de responsáveis nominais para recebimento do material. PARCIALMENTE REGULAR. Votação por maioria. DETERMINAÇÕES. Votação unânime.
Legislação citada: Art. 54, § 1º e art. 65, caput, Lei 8.666/93.
Relatório e voto englobado TCs 688/2007 e 628/2007**.**

2º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

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 do recurso interposto pela empresa Bignardi Indústria e Comércio de Papéis e Artefatos Ltda., por tempestivo e pelo preenchimento dos requisitos de admissibilidade.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, em dar provimento parcial ao recurso, relativamente ao item "a" das determinações constantes do Acordão recorrido, para reduzir o valor apontado de R$ 291.971,28, para R$ 236.565,22, a ser cobrado devidamente atualizado, em razão de irregularidades constatadas em sua execução, permanecendo inalterados os demais itens, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após cumpridas as formalidades regimentais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 19 de maio de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento o acompanhamento de execução do Contrato nº 197/SME/2006, julgado parcialmente regular, por maioria de votos, na Sessão Ordinária do Plenário nº 3.003, de 26.09.2018, contra o qual foi interposto recurso ordinário pela empresa Bignardi Indústria e Comércio de Papéis e Artefatos Ltda., cujo teor do Acórdão foi o seguinte:

> *"Acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, nos termos de seu relatório e voto, EDSON SIMÕES – Revisor e DOMINGOS DISSEI, em julgar parcialmente regular a execução contratual no período auditado, uma vez que restou configurada a ausência de uniformidade de procedimentos adotados em toda a cadeia de distribuição de uma escola para outra, demonstrando a falta de controle por parte da Secretaria Municipal de Educação; falta de responsáveis nominados para receber os "kits" escolares, certificando, em primeiro lugar, a quantidade de "kits" ou de todos os itens que compunham esses "kits".*
>
> *Vencido o Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO que, consoante voto proferido em separado, julgou irregular a execução do ajuste, sem aceitação dos efeitos financeiros produzidos no que se refere aos valores glosados.*

Acordam, ainda, à unanimidade, em exarar as seguintes determinações à Origem:

a) proceder à cobrança da contratada do valor de R$ 291.971,28, devidamente atualizado, em razão das irregularidades constatadas na execução contratual;

b) apurar e cobrar da contratada, em valores atualizados, os 205 "kits" FUND I, 157 "kits" EJA II e 335 colas, cujo suprimento não foi comprovado nos autos do processo administrativo de pagamento;

c) adequar a estrutura física e de pessoal para recebimento, armazenamento e distribuição, instituir manual de procedimentos com o fito de orientar as escolas para essa logística a ser realizada com formulários apropriados e nomeando responsáveis para tais tarefas.

Acordam, ademais, à unanimidade, tendo em vista o tempo decorrido, em deixar de apenar os agentes públicos responsáveis à época.

Acordam, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Controladoria Geral do Município a fim de acompanhar as providências ora deliberadas e, 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."

Em seu recurso, a empresa requereu o integral provimento, de tal forma que:

"a) seja julgada regular a execução do contrato nº 197/SME/2006, tendo em vista a não ocorrência da inexecução contratual, ainda mais no percentual presumido em relatório de fls. 362/374 de 23,45%, por plena ausência de provas nesse sentido;

b) seja julgada nula a multa contratual estipulada em relatório de fls. 362/374 destes autos, uma vez que referido relatório expressamente atesta que as amostras utilizadas em auditoria não estavam armazenadas em local próprio, se encontrando em local que não garantia

sua segurança, sendo descabida portanto sua utilização para fins de apurar irregularidades na execução contratual, uma vez que nada garante que não tenha ocorrido desvio dos itens que compunham os kits-amostras em questão;

c) em caso remoto da multa não ser anulada conforme requerido no item 'b' deste pedido, requer-se desde já seja julgado irregular o valor apurado da multa estipulada no relatório de fls. 362/374, uma vez que referido relatório não trata de suposta falta de entrega de kits em si no percentual de 23,45% do total de kits contratados, mas SIM de suposta falta de um ou mais itens em 23,45% do total dos kits contratados, sob pena de enriquecimento sem causa e de locupletamento indevido da Administração Pública" (fls. 979/980)."

Por oportuno, cabe registrar que a Secretaria Municipal de Educação foi oficiada do teor do Acórdão, porém não interpôs recurso.

Em análise da Auditoria, foi apresentado novo cálculo do valor da multa, que passou a ser de R$236.565,22; quanto às determinações "b" e "c" do Acórdão, apesar de constar que alguns kits faltantes foram repostos posteriormente, conforme registrado no relatório da Auditoria, também consta que "{...} *Não há nos autos a comprovação de que as outras faltas (205 kits FUND I, 157 kits EJA II e 355 colas) foram supridas";* logo, os Kits que foram repostos não correspondem aos kits referidos como ausentes pela Coordenadoria II e no Acórdão, ratificando-se que é obrigação da empresa entregar o total da quantidade contratada.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pelo conhecimento do recurso e no mérito pelo *"{...} parcial provimento do Recurso Ordinário interposto, principalmente em virtude da retificação do valor apurado por SFC (fls. 987vº/989) quanto ao item "a" do v. Acórdão ora impugnado."*

A Procuradoria da Fazenda Municipal foi na mesma senda, para que o julgado seja modificado parcialmente, tão somente quanto à letra "a" (valor da penalidade aplicada).

A Secretaria Geral, preliminarmente, quanto à admissibilidade, entendeu que o recurso interposto merece ser recebido, visto que preenchidos os pressupostos de admissibilidade. No tocante ao mérito, opinou pela reforma parcial do Acórdão, no que se refere ao valor da multa, amparada no novo cálculo apresentado pela Auditoria, matéria eminentemente técnica, que resultou na multa proposta de R$236.565,22. Sobre as demais determinações "b" e "c" do Acórdão, concluiu que não há qualquer argumentação no recurso que possa alterar o que foi decidido.

É o relatório.

VOTO

1 - Conheço do recurso interposto pela empresa Bignardi Indústria e Comércio de Papéis e Artefatos Ltda., posto que tempestivo e preenchidos os requisitos de admissibilidade.

2 - No mérito, à vista das manifestações da Auditoria e da Assessoria Jurídica de Controle Externo, que ficam incorporadas a este voto e adotadas como razão de decidir, dou provimento parcial ao recurso, relativamente ao item “a” das determinações constantes do Acordão recorrido, para reduzir o valor apontado de R$ R$291.971,28, para R$236.565,22, a ser cobrado devidamente atualizado, em razão de irregularidades constatadas em sua execução.

3 - No mais, ficam mantidos em todos os seus termos o Acordão recorrido, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

4 - Cumpridas as formalidades regimentais, arquivem-se os autos.

1º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados englobadamente os processos TCs 688/2007 e 628/2007 e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro EDSON SIMÕES – Revisor, após vista que lhe fora concedida na 2.870ª S.O., ocasião em que votou o Conselheiro JOÃO ANTONIO – Relator.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, nos termos de seu relatório e voto, EDSON SIMÕES – Revisor e DOMINGOS DISSEI, em julgar parcialmente regular a execução contratual no período auditado, uma vez que restou configurada a ausência de uniformidade de procedimentos adotados em toda a cadeia de distribuição de uma escola para outra, demonstrando a falta de controle por parte da Secretaria Municipal de Educação; falta de responsáveis nominados para receber os "kits" escolares, certificando, em primeiro lugar, a quantidade de "kits" ou de todos os itens que compunham esses "kits".

Vencido o Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO que, consoante voto proferido em separado, julgou irregular a execução do ajuste, sem aceitação dos efeitos financeiros produzidos no que se refere aos valores glosados.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em exarar as seguintes determinações à Origem:

a) proceder à cobrança da contratada do valor de R$ 291.971,28, devidamente atualizado, em razão das irregularidades constatadas na execução contratual;

b) apurar e cobrar da contratada, em valores atualizados, os 205 "kits" FUND I, 157 "kits" EJA II e 335 colas, cujo suprimento não foi comprovado nos autos do processo administrativo de pagamento;

c) adequar a estrutura física e de pessoal para recebimento, armazenamento e distribuição, instituir manual de procedimentos com o fito de orientar as escolas para essa logística a ser realizada com formulários apropriados e nomeando responsáveis para tais tarefas.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, tendo em vista o tempo decorrido, em deixar de apenar os agentes públicos responsáveis à época.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Controladoria Geral do Município a fim de acompanhar as providências ora deliberadas e, 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, 26 de setembro de 2018.

ROBERTO BRAGUIM
No exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trata o TC 688/2007 da análise do Contrato 197/SME/2006 firmado entre a Secretaria Municipal de Educação e a empresa Bignardi Indústria e Comércio de Papéis e Artefatos Ltda., tendo por objeto a

aquisição de 312.357 kits de material escolar mediante utilização da ARP 03/SME/2005, no valor de R$ 6.225.400,41.

O Pregão 02/SME/2005 que originou a ARP 03/SME/2005 foi analisado no TC 3.203/2005, sendo julgado regular em 30.05.2007.

O contrato 197/SME/06 foi analisado nos presentes autos (fls. 135/141), considerado irregular em virtude das seguintes infringências:

a) "caput" do art. 65 da Lei Licitatória, já que não houve a devida justificativa para a alteração do preço;

b) § 1º do art. 54 da Lei Licitatória, eis que não houve a formalização da alteração da apresentação e composição dos kits FUND I e EJA II em aditamento à ATA;

c) ampliar a pesquisa de mercado.

Tendo em vista os esclarecimentos prestados tanto pela Chefe de Gabinete da SME, Célia Regina Guidon Falótico (fls. 154/158) quanto pelo representante da empresa Bignardi (fls.159/164) contratada, a Coordenadoria II (fls. 167/170) em relação à primeira infringência reiterou entendimento de que não houve a devida justificativa para a alteração do preço e quanto à segunda, a própria Origem reconheceu a infração, admitindo que não existiu a elaboração de aditamento à ARP afeta à alteração da apresentação e composição dos kits. Ao final, a origem comprometeu-se a ampliar as pesquisas de mercado.

Nessa senda, a equipe técnica da Coordenadoria II reiterou seu entendimento anterior de que o contrato 197/SME/2006 apresentava-se irregular ante as infringências lançadas.

Sobreveio manifestação da AJCE que, após minudente relatório, observou que, inserto nos autos, constava que a empresa Bignardi, detentora da ARP 03/SME/2005, concedendo um desconto de R$ 0,32 por kit em 24.11.05, tanto para Fund I quanto para Eja II, passando aquele de R$ 20,12 para R$ 19,80 e este, de R$ 20,85 para R$ 20,53.

Ressaltou aquela Assessoria que tal alteração não foi objeto de aditamento à ARP com o fito de constar, de modo transparente, e também para atender à legislação vigente, que a redução de preços tinha ocorrido em virtude da alteração das características dos itens que compunham o kit e da exclusão da sacola, tratando-se, nesse caso, de alterações qualitativas do objeto a ser contratado, consoante o acima narrado.

Asseverou a Sra. Assessora, que, de qualquer modo, a Administração há que justificar o motivo porque avençou em condições diversas

daquelas previstas, pois que estaria desobedecendo ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório.

Isto porque o art. 65 da Lei Licitatória contempla as hipóteses que permitem a alteração do contrato durante o seu período de vigência e, nesses casos, a referida alteração deverá ser modificada mediante o aditamento.

Em assim sendo, no caso presente, advertiu a Sra. Assessora, que não constava dos autos a justificativa para a alteração do preço e, tampouco, a formalização de alteração da composição dos kits escolares EMEF FUND I e EJA II.

Ante o exposto, acompanhou AUD., quando considerou a referida contratação irregular pelos motivos que seguem:

- infringência ao caput do art. 65 da Lei Licitatória pela ausência de justificativa para alteração do preço; infringência ao § 1º do art. 54 da Lei Licitatória pela ausência de formalização de alteração da composição do kit EMEF Fund I e Eja II em aditamento à ARP, além da recomendação de AUD que deveria ter sido efetuada ampla pesquisa de preços.

De se observar, que a Sra. Assessora Subchefe de Controle Externo acompanhou a preopinante.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, a seu turno, entendeu meramente formais as irregularidades apontadas posto que destituídas de repercussões materiais ruinosas, pois que redução de preços militaria a favor do interesse público e a mera ausência de justificativa não teria o condão de contaminar a contratação havida.

No tocante à ausência de formalização de aditamento para guarnecer a apresentação dos kits não comprometeria o ajuste firmado, no limite ainda que a destempo, resolveria a questão, requerendo, portanto, o acolhimento do ajuste posto que regular, relevando-se as impropriedades meramente formais apontadas. Sucessivamente, requereu aceitação dos efeitos financeiros decorrentes do contrato celebrado.

A Secretaria Geral perfilhou das mesmas conclusões alcançadas nos autos, opinando pela irregularidade do Contrato 197/SME/2006.

O TC 628/2007 versou sobre o acompanhamento de execução contratual, referente ao Contrato 197/SME/2006 que tem por objeto a aquisição de 256.560 kits escolares para FUND I e 55.797 kits escolares para EJA II no valor total de R$ 6.225.400,41.

A Auditoria, após análise, concluiu que a execução do referido ajuste foi parcialmente realizada, com a aplicação de multa no valor de R$

291.971,28 sem prejuízo da reposição ou glosa dos materiais faltantes, em razão das seguintes constatações:

"Nossos exames revelaram que em média 23,45% dos kits escolares vistoriados apresentavam falta de material (item 3.3);

. as Unidades Escolares identificaram faltas de kits escolares e alguns kits com falta de itens em sua composição (item 3.4);

. o acondicionamento inadequado dos kits nas caixas de papelão (item 3.7.2.b);

. não identificação na nota fiscal da quantidade de caixas a serem entregues (item 3.7.2.a).

Asseveraram, pois prejuízo para a conferência nas unidades escolares da quantidade de kits realmente entregues-item 3.7.2.c;

De outra parte a Secretaria Municipal de Educação não realizou análise da qualidade de materiais que compunham os kits escolares nos termos do Anexo I do edital de Pregão de modo a constatar a compatibilidade da aquisição co o fornecido (item 3.7.1);

Frisou a equipe técnica a ausência de conferência do conteúdo dos kits por parte das escolas – item 3.7.1;

Considerou a equipe técnica que a grande quantidade de escolas e o volume de aquisições, SME deveria ter adequado a estrutura física e de pessoal, para recebimento, armazenamento e distribuição, instituir manual de procedimentos com o fito de orientar as escolas para essa logística a ser realizada com formulários apropriados e nomeando responsáveis para tais tarefas."

Ao final, quanto à obediência ao prazo de entrega e análise do processo de pagamento, os procedimentos de fiscalização seriam efetuados posteriormente.

Cumprindo determinação do Nobre Conselheiro à época, a SFC promoveu inspeção à Origem, razão pela qual a equipe técnica elaborou o procedimento de fiscalização tipo acompanhamento de execução contratual.

Em assim sendo, de se assinalar, que a equipe técnica realizou minudente relatório de acompanhamento sob fls. 815/833, concluindo o quanto segue:

"Conclusão

Quanto à execução do Contrato 197/SME/2006

Uma vez que a manifestação da Contratada e a defesa da Origem não apresentaram fato novo, com o condão de modificar ou alterar a nossa conclusão, reiterando o entendimento anterior do Relatório de fls. 362/376, de que a execução do Contrato 197/SME/2006 foi parcial, cabendo a aplicação de multa por inexecução parcial do Contrato no valor de R$ 291.971,28 em virtude das seguintes constatações:

a) nossos exames escolares revelaram que em média 23,45 dos kits escolares vistoriados apresentavam falta de material;

b) as unidades escolares identificaram faltas de itens na composição dos kits escolares e faltas de kits;

c) a não identificação na nota fiscal da quantidade de caixas a serem entregues;

d) acondicionamento inadequado dos kits em caixas de papelão; e

e) o inadequado procedimento da SME de instruir o processo de pagamento com documentos da própria Contratada interessada, e não com os documentos colhidos pela SME nas próprias unidades escolares destinatárias do recebimento dos kits.

Salientamos que, embora a multa decorrente da mora na entrega dos kits escolares a uma das escolas tenha sido aplicada pela SME foram liquidados e pagos todos os montantes das ordens de fornecimento e notas-fatura.

Detectamos que a Origem não efetuou a glosa dos valores decorrentes dos kits faltantes ou cuja reposição não tem válida comprovação nos autos do processo de pagamento.

Reiteramos, ademais, a nossa constatação de fl. 373 de que a SME não realizou análise da qualidade dos materiais que compõem os kits escolares nos termos do Anexo I do Edital de Pregão de maneira a verificar a compatibilidade da aquisição com o fornecido.

2 - Quanto à liquidação e ao pagamento referente ao Contrato Entendemos que há falta de controle da Origem para a instrução do processo de pagamento, dadas as seguintes constatações:

a) descumprimento da Portaria da Secretaria das Finanças 14/98, para atestar o recebimento dos kits escolares (subitem A.2.1.a da presente manifestação);

b) instrução do processo de pagamento com documentos apresentados pela própria Contratada e não com os documentos compilados das unidades escolares receptoras (subitem A.2.1.a da presente manifestação); e

c) existência de liquidação e pagamento indevidos referentes à falta de 205 kits FUND I, 157 kits EJA II e 335 colas, cujo suprimento não foi comprovado nos autos do processo administrativo de pagamento (subitem A.2.2.a da presente manifestação);

3 - Quanto às questões referentes à inspeção

a) se, efetivamente, houve entrega dos materiais requisitados e contratados, nas unidades indicadas pela Secretaria Municipal de Educação. Houve falta de itens na composição dos kits e houve falta de kits escolares, cujo suprimento não foi comprovado nos autos do processo administrativo de pagamento.

b) quais foram os responsáveis pelo recebimento desses materiais. E, ainda, se foram anotadas possíveis faltas de itens, constantes dos "kits".

Há três níveis de responsáveis pelo recebimento dos materiais: nas unidades escolares: nas Coordenadorias de Educação, e na SME/CONAE.

Entendemos que a não existência de lista de funcionários responsáveis pelo recebimento dos materiais diretamente nas escolas fragiliza o controle do recebimento (subitem B.2.a da presente manifestação);

c) Se, no ato da entrega efetuada pelas Coordenadorias às unidades escolares foram constatadas eventuais faltas de materiais. Em caso positivo, indicar se foram "formalmente" comunicadas, e se houve reposição das faltas.

O procedimento adotado pela SME para anotação de falta de itens ou kits por quem recebe o material e o adotado pelas Coordenadorias e CONAE para conferência é frágil (subitens A.2.1.a e B.3.b da presente manifestação).

Duas escolas anotaram, em lista separada, a falta de itens na composição dos kits escolares e houve a anotação pelas escolas, nos canhotos das notas de simples remessa da falta de 205 kits FUND I, 157 kits EJA II e 335 colas.

Os documentos juntados aos autos do processo administrativo de pagamento não são hábeis a comprovar a reposição dos itens ou kits faltantes (subitem B.3.b da presente manifestação).

d) Se, diante do tempo decorrido, foi constituído o grupo de trabalho, sugerido pela Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa, conforme aparece à fl. 225 do TC 894/2007 "in fine". E, por fim, quais foram as medidas saneadoras, efetivamente levadas a efeito.

A Origem não constituiu grupo de trabalho para recebimento dos kits escolares, mas informa que para a próxima contratação está prevista a constituição de Comissões Regionais de recebimento (subitem B.5.b da presente manifestação).

As únicas medidas saneadoras adotadas pela Origem para a presente contratação foi a aplicação de multa moratória, no valor de R$ 93,83, decorrente do atraso na entrega dos kits escolares em uma escola.

Não se aplicou multa por inexecução parcial do Contrato, nem glosa pelos itens ou kits faltantes ou cuja reposição não tenha sido devidamente comprovada nos autos do processo administrativo de pagamento (subitens A.2.2 e B.6.b da presente manifestação)".

Instada a se manifestar, a AJCE observou, por primeiro, que a avença em comento estava sendo analisada no TC 688.07.50, cujo julgamento se encontrava ainda pendente.

De se observar que a Sra. Assessora, após breve relato acerca da análise efetuada pela Especializada, entendeu acompanhar as ressalvas da área técnica, bem assim as suas conclusões quanto à execução parcial do ajuste, cabendo pois aplicação de multa no valor de R$ 291.971,28, nada mais tendo a acrescentar, eis que não remanesceu qualquer questionamento jurídico, sendo certo que foi também acompanhada pela Sra. Assessora Subchefe de Controle Externo.

Por outra banda, a PFM, consoante fls. 844/845 anuiu com a aplicação de multa e, quanto ao total de descontos, esclareceu não deviam ser consentâneos à razão de 28,3% (percentual dos kits com falta de material), de modo linear, porém de acordo com a efetiva falta de material constatada, levando em conta que a Origem aplicou a multa à contratada pelos motivos ocorridos nos autos sob fl. 792.

Nessa senda, a PFM, calcada na Origem, requereu fosse acolhida parcialmente a execução contratual, à exceção tangente à falta de material constatada, mediante recomendação à Origem para que inste no recebimento da multa contratual e da glosa no prelo correspondente aos itens faltantes.

Resta evidente a fragilidade de planejamento da Administração. Os munícipes perdem em qualidade quando não há organização, é mal planejada ou realizada às pressas, difundindo-se em toda a sua extensão, a

espelhar a incapacidade de uma ação integrada. E, lamentavelmente, isto não é raro, ao contrário é frequente.

Ao ler tanto o relatório quanto o acompanhamento realizado por AUD, pode-se vislumbrar o cenário da entrega dos kits, a falta de responsáveis nominados para recebê-los, certificando, em primeiro lugar, a quantidade de kits ou de todos os itens que compunham os kits e, nesse caso, as escolas já deveriam, como aconselhou AUD, ter tido à época recebido da Administração um manual com todas as orientações para efetuar a conferência do teor de todos os itens que deveriam estar acondicionados nos respectivos kits e não armazenados em papelão, bem assim o número de caixas, para então só depois, assinar seu recebimento nos canhotos das notas fiscais de simples remessas com a transportadora. As escolas deveriam ter sido orientadas, do mesmo modo, quanto à necessidade de comunicar qualquer anormalidade , a exemplo de ausência de item no kits, ou falta de kits, falta no canhoto de nota fiscal de simples remessa, e assim por diante.

Restou, portanto configurada a ausência de uniformidade de procedimentos adotados em toda cadeia de distribuição pela absoluta falta de direção de SME de uma escola para outra, ainda que, consoante informação da Secretaria, tivesse havido instrução genérica. Esclarecimento pouco razoável, em se tratando de um número de escolas, sabe-se, extremamente grande, gerando enorme desorganização, em virtude da falta de planejamento de SME e estampando, reitere-se, a ausência de controle da PMSP.

Ademais, maior gravidade, no que respeita ao pagamento.

A contratada haver apresentado o documento referente ao pagamento, quando, na verdade, quem deveria apresentá-lo deveriam ter sido aqueles coletados nas unidades escolares, que receberam, de fato, as mercadorias (vide planilha de fl. 813), ostentando, ainda outra vez, a fragilidade de controle tangente ao planejamento de SME.

Assim, muito embora as faltas apontadas nos canhotos das notas de simples remessa como atestaram os extratos de liquidação e pagamento foram liquidadas as totalidades dos valores constantes das notas fiscais e ordens de fornecimento, espelharam a existência de valores indevidamente liquidados e pagos, como indicado no quadro 3 do subitem A.1.1.c, não havendo prova devida do saneamento da falta dos 205 kits FUND I, 157 kits EJA II e 355 colas, cuja glosa deveria ter sido apurada pela Origem.

Diante de todo o quadro retro traçado, restam incontestes as irregularidades apontadas, ostentada a carência de controle interno, qual seja: inexistência de um planejamento integrado, seguro, incapacitando, inclusive o escopo afeto às ações internas das escolas municipais, razão pela qual esta Secretaria Geral perfilha in totum da conclusão da equipe técnica da Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Em julgamento o Contrato 197/SME/2006 firmado entre a Secretaria Municipal de Educação e a empresa Bignardi Indústria e Comércio de Papéis e Artefatos Ltda., para aquisição de 312.357 kits de material escolar mediante utilização da ARP 03/SME/2005, no valor de R$ 6.225.400,41 (seis milhões, duzentos e vinte e cinco mil, quatrocentos reais e quarenta centavos).

O Pregão 02/SME/2005 que originou a ARP 03/SME/2005 foi analisado no TC 72-003.203.05-63, sendo julgado regular em 30.05.2007.

A análise da contratação revelou infringência ao caput do art. 65 da Lei Federal 8.666/93 ante a ausência de justificativa para alteração do preço e, ainda, infringência ao § 1º do art. 54 da Lei Licitatória pela ausência da formalização para alterar a composição do kit EMEF Fund I e Eja II em aditamento à ARP.

Verificou-se que a redução de preços tinha ocorrido em virtude da alteração das características dos itens que compunham o kit e da exclusão da sacola, tratando-se de alterações qualitativas do objeto a ser contratado.

Ocorre, contudo, que não foi informado prejuízo em razão das alterações, de modo que acompanho a manifestação da Douta Procuradoria da Fazenda Municipal para considerar meramente formais as irregularidades apontadas, posto que destituídas de repercussões materiais ruinosas, isto porque a redução de preços militaria a favor do interesse público e a mera ausência de justificativa não teria o condão de contaminar a contratação havida.

Relativamente à execução contratual, restou configurada a ausência de uniformidade de procedimentos adotados em toda a cadeia de distribuição de uma escola para outra, demonstrando a falta de controle por parte da SME.

Pôde-se vislumbrar o cenário da entrega dos kits, a falta de responsáveis nominados para recebê-los, certificando, em primeiro lugar, a quantidade de kits ou de todos os itens que compunham esses kits.

As unidades escolares identificaram falta de itens na composição dos kits escolares e falta de kits. Entretanto, a Origem não efetuou a glosa dos valores dos kits faltantes ou cuja reposição não tinha válida comprovação nos autos do processo de pagamento.

Restou comprovado também que a Origem não realizou análise da qualidade dos materiais que compõem os kits escolares nos termos do Anexo I do Edital de Pregão de maneira a verificar a compatibilidade da aquisição com o fornecido.

Quanto à liquidação e pagamento ficou evidenciada a falta de controle para a instrução do processo de pagamento, isto porque, dentre outras falhas, a Auditoria constatou a liquidação e pagamento de 205 kits FUND I, 157 kits EJA II e 335 colas, cujo suprimento não foi comprovado nos autos do processo administrativo de pagamento.

Em razão das irregularidades apontadas, a Auditoria ressaltou que caberia a aplicação de multa por inexecução parcial do Contrato no valor de R$ 291.971,28.

Em diligência realizada, constatou-se que a Origem não aplicou a multa por inexecução parcial do Contrato, nem glosou os valores pelos itens ou kits faltantes ou cuja reposição não tenha sido devidamente comprovada nos autos do processo administrativo de pagamento.

Diante de todo o exposto, JULGO REGULAR o Contrato 197/SME/2006 firmado entre a Secretaria Municipal de Educação e a empresa Bignardi Indústria e Comércio de Papéis e Artefatos Ltda., acolhendo a manifestação da Douta Procuradoria da Fazenda Municipal e em razão das apontadas falhas de controle e de gestão JULGO PARCIALMENTE REGULAR a execução contratual no período auditado, com as seguintes determinações à Origem:

a) proceder a cobrança da contratada do valor de R$ 291.971,28, devidamente atualizado, em razão das irregularidades apontadas na execução contratual;

b) apurar e cobrar da contratada, em valores atualizados, os 205 kits FUND I, 157 kits EJA II e 335 colas, cujo suprimento não foi comprovado nos autos do processo administrativo de pagamento; e

c) adequar a estrutura física e de pessoal para recebimento, armazenamento e distribuição, instituir manual de procedimentos com o fito de orientar as escolas para essa logística a ser realizada com formulários apropriados e nomeando responsáveis para tais tarefas.

Em razão do tempo decorrido, deixo de apenar os agentes públicos responsáveis à época.

Por fim, encaminhe-se cópia do presente relatório e voto à Controladoria Geral do Município a fim de acompanhar as providências ora deliberadas.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos. (2.870ª S.O.)

VOTO EM SEPARADO ENGLOBADO proferido pelo Conselheiro Substituto Alexandre Cordeiro

Diante das graves deficiências de controle interno constatadas pela Auditoria, divirjo do voto do Cons. Relator, que julgou regular o Contrato e parcialmente regular a execução contratual no período auditado.

Assim, considerando as manifestações unânimes dos órgãos técnicos, voto pela irregularidade do contrato e de sua execução, no período examinado, sem aceitação dos efeitos financeiros produzidos pelo ajuste no que se refere aos valores glosados.

Acompanho o Relator, contudo, quanto à não aplicação de penalidade aos agentes públicos responsáveis, à época, em face do tempo decorrido, e quanto às determinações feitas à Origem, tendo em vista que se impõe a recomposição do interesse público mediante a adoção das medidas cabíveis para cobrança de penalidade contratual que não foi oportunamente aplicada, no valor de R$ 291.971,28, devidamente corrigido na forma legal, bem como para a apuração quanto ao não suprimento de itens contratados e subsequente cobrança da contratada, em valores atualizados, dos materiais faltantes, conforme noticiado no curso da instrução, reiterando aqui, por amor à brevidade, as razões já invocadas quando do julgamento dos TCs 685/2007 e 893/2007, precedente que de igual forma retratou as deficiências reiteradas de controle nas contratações da Secretaria Municipal de Educação para aquisição de kits de material escolar.