TC 845/2008

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SEHAB. Serviços e obras de urbanização do Complexo Paraisópolis. 1. Inclusão de serviços não licitados. 2. Caracterização de mudança do objeto do contrato. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime.

3.059ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais 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 julgar irregular a execução contratual no período aventado, tendo em vista: a exclusão de serviços do contrato seguida de recontratação pela mesma empresa em outro contrato; as deficiências detectadas nos projetos e na execução da obra; os problemas na qualidade dos insumos utilizados; a ausência de fiscalização na obra, bem como as falhas de controle interno por parte da gerenciadora; e a constatação de falhas de natureza formal, como a deficiência do conteúdo do diário de obras e a necessidade de elaboração do Manual do Proprietário.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, tendo em vista não existirem nos autos notícias de prejuízo ao erário, em reconhecer os efeitos financeiros, sendo que o Conselheiro MAURÍCIO FARIA o fez excepcionalmente.

ACORDAM, também, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, EDSON SIMÕES – Revisor e DOMINGOS DISSEI, em razão do lapso entre a instauração do presente processo e o julgamento do feito, em deixar de apenar os responsáveis, mesmo caracterizadas as irregularidades supracitadas.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA, que aplicou pena de multa no valor de R$ 768,41 aos responsáveis.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 18 de setembro de 2019.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

Relatório

Trata-se de acompanhamento da execução contratual, durante o mês de abril de 2008, do Contrato 007/2006/SEHAB, firmado entre a Prefeitura do Município de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, e a empresa PLANOVA – Planejamento e Construção S/A, para a execução de serviços e obras de urbanização no Complexo Paraisópolis, localizado no Distrito de Vila Andrade, no regime de empreitada por preço unitário, no valor global de R$ 16.799.997,71 (dezesseis milhões, setecentos e noventa e nove mil, novecentos e noventa e sete reais e setenta e um centavos).

Em primeira análise a equipe de Auditoria desta Corte de Contas concluiu pela irregularidade da execução no período investigado, com destaque aos seguintes pontos.

"5.1. A maior e mais significativa parte das obras de urbanização do complexo Paraisópolis em execução nesse período, qual seja, a construção de 19 blocos de casas tripostas, que consome recursos da ordem de R$ 5.800.000,00 (base junho/05), se refere às obras incluídas posteriormente, que descaracterizam o objeto inicialmente licitado e que foram aditadas sem o devido processo licitatório.

Outra inclusão digna de nota é um muro de arrimo atirantado já executado em concreto armado. Entendemos que uma solução técnica menos onerosa aos cofres públicos poderia ter sido adotada, atingindo a mesma finalidade. Sua execução só foi possível a partir da execução e/ou redução de quantidades de relevantes serviços, e já consumiu recursos da ordem de R$ 2.100.000,00. (base junho/05).

Somados, esses dois itens incluídos atingem quase 50% do valor original do contrato. Tais itens foram contratados sem licitação e em detrimento de serviços mais importantes e de maior complexidade executiva que foram excluídos, ou seja, não foram observados, dentre outros, os princípios da

isonomia e o da vantajosidade, estabelecidos no art. 3º da Lei 8.666/93 (subitens 3.2, 3.4.2 e 3.8.1).

5.2. Serviços e obras excluídas da contratação sob acompanhamento foram recontratadas em dois novos contratos. Resta clara a relação de serviços contratados envolvendo os setores Grotão, Grotinho, Jardim Colombo e Porto Seguro, este totalmente excluído do objeto do contrato em acompanhamento, e setor Centro-Brejo, que também teve serviços excluídos do objeto do contrato em acompanhamento e que depois foram recontratados com a mesma empresa em outro contrato (subitem 3.7).

5.3. Quanto aos apontamentos iniciais, ainda na fase de Edital, verificamos que os alertas estavam corretos, e que o não saneamento das falhas apontadas contribuiu negativamente durante a execução contratual. Os problemas já levantados anteriormente quanto às identificações em projetos e a ausência completa de projetos de instalações elétricas e hidráulicas, levando ao arbitramento provisório de verbas fictícias, alteradas a cada medição constituem procedimentos inadmissíveis para serviços desta natureza e afrontam dispositivos da Lei Federal 8.666/93 (artigo 6º, inciso IX, alínea f, inciso II do § 2º e § 4º, ambos do art. 7º e art. 55, inciso I).

Identificamos deficiências de significativa relevância nos projetos "importados" de outras áreas de intervenção de SEHAB/HABI, que estão sendo executados e que poderão gerar problemas futuros a edificação. Essas falhas identificadas em projeto deveriam ter sido levantadas, discutidas e solucionadas no curso dos serviços pela ação da Gerenciadora e da Origem.

Alguns serviços já estão executados, com possibilidade de correção apenas se demolidos e refeitos, outros com possibilidade de correção e poucos efetivamente corrigidos após nossos apontamentos. (subitens 3.1 e 3.8.2).

5.4. A medição de abril/08, mês de nosso acompanhamento, corresponde aos serviços realizados neste período, ressalvando-se que compreende também saldos, a menor e a maior, de serviços executados em meses anteriores em outros setores das áreas de intervenção, não acompanhados diretamente pela nossa equipe, e que poderiam ter sido levantados e apropriados pela Origem em medições anteriores (subitem 3.12).

5.5. Quanto ao Diário de Obras, a Contratada contraria o item 7.5 da cláusula 7ª do contrato. As poucas informações registradas nesse Diário não permitem aferir o que realmente se passa no canteiro de obras e eximem responsabilidades (subitem 3.5.2).

5.6. Quanto às Normas de Execução e de Medição previstas em Edital, pertinentes aos serviços contratuais, em razão das alterações ocorridas ao longo de sua execução, com a inclusão de novos serviços e supressão de outros, identificamos situações em que não havia referencial adequado para a execução do item de serviço extracontratual (subitem 3.6).

5.7. Quanto à qualidade técnica dos serviços executados pela PLANOVA no período de nosso acompanhamento, as nossas observações, especialmente durante a execução dos blocos de casas tripostas do setor Jd. Colombo, nos permitem afirmar que, em regra, atendem as exigências técnicas. Ressalvamos todas as exceções abordadas no subitem 3.8.2 deste Relatório, nas quais os serviços poderiam ser mais bem desenvolvidos, de modo a resultar num produto final de melhor qualidade.

Há falhas de execução, que geralmente ocorrem em obras onde a presença da fiscalização não é ostensiva, onde há subcontratação de empreiteiros pouco experientes e onde há restrições orçamentárias quanto à aquisição de insumos importantes como madeira (para gabaritos, formas e escoramentos, por exemplo), bem como quanto a equipamentos como andaimes e maquinários.

A situação fragiliza, dificulta e atrasa a execução dos serviços, gerando problemas que por sua vez impossibilitam o cumprimento do cronograma físico estabelecido contratualmente, levando a prorrogações autorizadas por justificativas nem sempre adequadamente fundamentadas (subitens 3.8.2, 3.11 e ANEXO I).

5.8. Quanto ao Sistema de Controle Interno, entendemos que necessita de aprimoramento, visto as falhas detectadas, porém passíveis de correção imediata, tanto da fiscalização da Origem, quanto da gerenciadora. A nosso ver, conforme evidenciado no Relatório, a Origem e a gerenciadora falham na análise de projetos e na fiscalização do que ocorre efetivamente na frente de trabalho (subitem 3.3).

5.9. Quanto ao prazo de execução e penalidades contratuais, entendemos que caberia a aplicação de multa à CONTRATADA, que não redimensionou as equipes de trabalho com objetivo de cumprir os prazos contratuais e que, além disso, adota práticas construtivas que contribuem com o atraso das obras (subitens 3.5.1, 3.8.2.B, 3.8.2.D e 3.8.2.J).

5.10. Parte das responsabilidades da CONTRATADA é assumida pela Gerenciadora, como se depreende da leitura das obrigações da CONTRATADA e dos produtos formalizados pela Gerenciadora. A Gerenciadora realiza um trabalho complexo, mas, em nosso entendimento, prioriza o trabalho burocrático em detrimento da análise de projetos e do trabalho prático de fiscalização do que ocorre efetivamente no campo (subitens 3.3.1 e 3.5.2).

5.11. Devem ser apresentadas pela Origem as Anotações de Responsabilidade Técnica – A.R.T. dos responsáveis pela obra e as dos responsáveis pelos projetos (subitem 3.10).

5.12. Questionaremos o procedimento adotado pela Gerenciadora quanto ao "acervo técnico" completo dos serviços, compreendendo

projetos, acompanhamentos e "as-built". Esse acervo é inutilizado após 05 (cinco) anos. Não nos parece um procedimento adequado.

A nosso ver, a Administração deveria responsabilizar-se em manter as informações arquivadas por prazo mais longo ou repassar esse "acervo técnico" aos cidadãos que ali passaram a residir, no caso do Jardim Colombo (alvenaria estrutural autoportante), pois esses dados recorrentemente precisam ser consultados, nos casos de obras e/ou reformas, por exemplo (subitem 3.5.2).

5.13. Quanto à nova prorrogação do contrato através da celebração do 9º Termo de Aditamento, mesmo datado e assinado pelo Secretário Interino em 30.05.08, entendemos formalmente irregulares a sua falta de juntada aos autos do P.A., as ausências, até a presente data, das assinaturas da CONTRATADA e das 02 (duas) testemunhas, assim como da publicidade no Diário Oficial, portanto, tornando-o sem eficácia. Entendemos que, se expirado o prazo do contrato e não realizada a prorrogação, aquele se extinguiria de pleno direito. A prorrogação, nas hipóteses admitidas em lei, deve ser formal e legalmente promovida antes do término de vigência do mesmo, no caso 06.06.08 (subitens 3.4.1/3.12 "in fine").

A empresa responsável pela execução das obras – PLANOVA Planejamento e Construção S/A. – e a Origem, na pessoa do Secretário Interino Municipal de Habitação, Sr. Elton Santa Fé Zacarias, foram intimados para se manifestar sobre as conclusões alcançadas pela equipe técnica (fls. 845/846).

A empresa PLANOVA apresentou sua manifestação, (fls. 854/893), com a juntada de documentos, dispondo, dentre outros:

(i) o fato de que circunstâncias posteriores determinaram a alteração das condições originais, com a finalidade de atender o objeto contratado;

(ii) peculiaridades envolvendo a obra, como a necessidade de obras de segurança, descobertas de áreas de risco e novas famílias;

(iii) obras dentro do limite legal;

(iv) adaptações nas obras não ocasionaram prejuízo ao erário;

(v) as alterações contratuais não ultrapassaram o limite legal;

(vi) os aditamentos foram necessários para cumprir o objeto contratual;

(vii) cronograma de obras devidamente cumprido, uma vez que o cronograma original foi afetado pelos fatos supervenientes e adaptados com os termos de aditamento.

A Origem prestou suas informações (fls. 919/931), com acréscimos de documentos, dispondo, dentre outros: (i) necessidade de intervenção urgente na área por constatação de área de risco; (ii) os ajustes as obras se fundamentaram na peculiaridade da área; (iii) necessidade de assentamento de famílias carentes.

Após o feito retornou a Equipe Técnica, com a finalidade de análise e composição com as informações prestadas, cuja conclusão transcrevo:

"3.1 - Da caracterização de mudança do objeto do Contrato (subitem 2.1)

Parecem-nos suficientes os esclarecimentos elaborados pela Origem, fundados na urgência da intervenção na "Área de Risco 1 – Jd. Colombo", cuja classificação de risco foi considerada como "R4 - Muito Alta", para justificar a contratação através de Termos de Aditamento de muro em cortina atirantada e dos 19 blocos residenciais. Entendemos, no entanto, que faltou ao processo uma análise comparativa técnica-econômica de todas as opções viáveis para a consolidação geotécnica e o aproveitamento urbanístico da área, notadamente em função dos valores dos serviços ajustados (muro tipo cortina atirantada - R$ 2.100.000,00 e blocos de casas tripostas – R$ 5.800.000,00).

Tal comparativo, estabelecido pela "NBR 11682/1991 – Estabilidade de Taludes", é, no presente caso, procedimento obrigatório, sobretudo em função do princípio constitucional da economicidade e também do princípio da vantajosidade previsto no art. 3o da Lei Federal de no 8666/93.

3.2 - Dos serviços excluídos neste contrato para recontratação em seguida pela mesma empresa, em outro contrato (subitem 2.2)

Reafirmamos a posição do último relatório (subitem 5.2) em que constatamos que serviços e obras excluídos da contratação sob acompanhamento foram recontratados posteriormente em dois novos contratos firmados pela SEHAB com a mesma empresa.

Parece-nos recorrente essa prática contratual em que se elevam determinados quantitativos na planilha de preços, para concomitantemente reduzir, de forma proporcional, outros quantitativos sem considerar limite de valores, cuidando apenas que o somatório das modificações efetuadas não ultrapasse, de forma global, o limite legal de 25% (vinte e cinco por cento).

3.3 - Das deficiências detectadas nos projetos e na execução da obra (subitem 2.3)

A impermeabilização dos banheiros está irregular e deve ser corrigida em função do disposto no art. 69, combinado com o art. 73 § 2º, todos da Lei Federal no 8666/93.

3.4 - Dos saldos de serviços executados em meses anteriores e em outros setores das áreas de intervenção medidos em abril/08 (subitem 2.4)

As justificativas para a inclusão de valores na medição de abril/2008 estão em correspondência com o determinado na lei, porém, as planilhas apresentadas não são adequadas ao suporte documental do procedimento.

3.5 - Quanto ao conteúdo do Diário de Obras (subitem 2.5)

Entendemos que o Diário de Obras tem sua função específica e não deve ser preterido em detrimento de outros documentos de controle de atividades, como o foi neste contrato. Observamos que seu preenchimento é incompleto infringindo o disposto no item contratual 7.5 e violando o § 1º do art. 67 da Lei no 8.666/93.

3.6 - Quanto à qualidade de execução dos serviços (subitem 2.7)

As falhas executivas observadas na construção das residências resultam, sob nosso ponto de vista, de falhas de planejamento, e teriam seus efeitos minimizados na obra se melhores equacionadas na fase conceptiva do empreendimento.

3.7 - Quanto à apresentação das ART's (subitem 2.11)

Notamos falta da ART relativa aos projetos de arquitetura das casas tripostas. De acordo com o carimbo da prancha do Projeto Executivo de Edificação (fls. 711 – 720), a responsabilidade técnica pelos projetos é do Engenheiro Ricardo Gomes, de quem não consta a ART nos documentos anexados sob o título "DOC 8".

3.8 - Quanto ao acervo técnico dos serviços executados (item 2.12)

Não observamos existência do "Manual do Proprietário" (Manual de operação, uso e manutenção das edificações – NBR 14.037/98).

Sua elaboração e entrega aos proprietários são obrigatórias em função do disposto no parágrafo único do art. 50 da Lei Federal 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor, com a função de orientar o usuário quanto ao correto uso, a operação e a manutenção do imóvel.

3.9 - Quando à regularidade formal do 9º Termo Aditivo (subitem 2.13)

A irregularidade formal relativa à omissão da publicação do Nono Termo de Aditamento no Diário Oficial foi corrigida na data de 21.06.08.

Ratificamos, no entanto, os demais apontamentos feitos em nosso último relatório, quais sejam, a falta de juntada aos autos do P.A. e a ausência de assinatura da Contratada e das 02 (duas) testemunhas necessárias."

A Assessoria Jurídica de Controle Externo (fls. 1252/1255) acompanhou a conclusão acerca da irregularidade na execução do Contrato 007/2006 – SEHAB-HABI, por amostragem, no mês de abril de 2008.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, em primeira análise, solicitou novos esclarecimentos da Origem por meio de quesitos (fls. 1262/1264).

Os esclarecimentos foram apresentados pela Origem e ensejarem nova manifestação por parte do Corpo Técnico, que manteve as conclusões anteriores.

Em manifestação final, a PFM opinou pelo acolhimento da execução, ou, pelo reconhecimento dos efeitos financeiros.

Por fim, a Secretaria Geral concordou com as conclusões de SFC e da AJCE, considerando irregular a execução contratual, referente ao período apurado.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento o acompanhamento da execução contratual, durante o mês de abril de 2008, relativo ao Contrato 007/2006/SEHAB, firmado entre a Prefeitura do Município de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, e a empresa PLANOVA – Planejamento e Construção S/A, para a execução de serviços e obras de urbanização no Complexo Paraisópolis, localizado no Distrito de Vila Andrade, no regime de empreitada por preço unitário, no valor global de R$ 16.799.997,71 (dezesseis milhões, setecentos e noventa e nove mil, novecentos e noventa e sete reais e setenta e um centavos).

A Auditoria desta Corte de Contas em minuciosa análise apontou irregularidades na execução do contrato 007/2006.

A mais significativa irregularidade refere-se à exclusão de quantitativos cujos valores atingiram praticamente 50% (cinquenta por cento) do montante originalmente contratado com a correspondente inclusão de outros serviços, não licitados, em valores semelhantes.

Além disso, foram apontadas falhas técnicas de execução como a falta de referencial adequado à execução de itens extracontratuais; falta de cumprimento dos prazos contratuais; priorização do trabalho burocrático por parte da Gerenciadora em detrimento do trabalho prático de fiscalização; falta de

apresentações de ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) dos responsáveis; indefinições de projetos ou mesmo, sua completa ausência levando a Contratada ao arbitramento provisório de verbas fictícias, alteradas a cada medição.

Merece destaque o apontamento de caracterização de mudança do objeto do contrato, em que através do Termo de Aditamento foi inserida a construção de 19 blocos de casas tripostas, ao custo de R$ 5.800.000,00 (base junho 2005), e também de um muro de arrimo atirantado, no valor de R$ 2.100.000,00 (base junho 2005), que constituíram a maior e mais significativa parte do contrato em análise.

A Auditoria destacou que tais obras descaracterizaram o objeto contratual em função de três fatores distintos: por sua natureza diversa em ralação às obras originalmente ajustadas; pelo valor que representam no montante do contrato; e por terem sido ajustadas à margem do crivo licitatório, por meio de Termos de Aditamento.

As interessadas fundamentaram a situação diante das adversidades e surpresas oriundas de uma execução de obra de urbanização de favelas, como a necessidade de remoção de famílias das áreas de risco; destacou que as alterações contratuais respeitaram o limite de 25%, permitido pela Lei Federal 8.666/93, e ausência de prejuízo ao erário.

Denota-se que diante da situação emergencial caracterizada no caso em tela, a situação envolvendo risco de vida para as famílias ali residentes, a adoção da contratação das obras por meio dos Termos de Aditamento justificou-se plenamente.

Da mesma forma, quanto a escolha da obra do muro de arrimo atirantado, acompanho o entendimento da Origem por ser a melhor escolha diante da situação peculiar do estado da situação da obra.

Porém, entendo permanecer a irregularidade apontada pela Auditoria quanto aos serviços excluídos neste contrato para recontratação em seguida pela mesma empresa, em outro contrato; quanto às deficiências detectadas nos projetos e na execução da obra; (fls. 1233/1236); problemas na qualidade dos insumos utilizados e a ausência de fiscalização na obra, sobre a qual também se apontou falhas de controle interno por parte da gerenciadora.

Também houve a constatação de falhas de natureza formal, como a deficiência do conteúdo do diário de obras e necessidade de elaboração do Manual do Proprietário.

Ante o exposto, com fundamento nos pareceres da SFC, AJCE e Secretaria Geral, do qual utilizo como razões de decidir, JULGO IRREGULAR a execução contratual no período aventado. Todavia, por não existir nos autos notícias de prejuízo ao erário RECONHEÇO os efeitos financeiros.

Em razão do lapso entre a instauração do presente processo e o julgamento do feito, DEIXO de apenar os responsáveis, mesmo caracterizadas as irregularidades supracitadas.

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

Este é meu Voto, Senhor Presidente.