TC 934/2009

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SIURB. Contratação de projetos viários, com a realização da coordenação técnica e fiscalização dos contratos. 1. Inúmeras falhas procedimentais quanto à fiscalização, controle da execução, ausência de recolhimento das ART, deficiências nos processos de medição e pagamento, relatórios de atividades, metas de desempenho e prazo de liberação das medições. 2. No contrato celebrado entre entes da mesma Administração a interpretação das irregularidades deve sempre observar o cumprimento do interesse público, a efetiva prestação do serviço, ausência de prejuízo ao erário, dolo, culpa ou má fé das partes. IRREGULARES. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime.

17ª Sessão Ordinária Não Presencial

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados 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 do Contrato 096/Siurb/2008, ante as falhas constatadas pelos Órgãos Técnicos desta Corte.

ACORDAM, à unanimidade, em reconhecer, todavia, os efeitos financeiros da avença, bem como em deixar de aplicar qualquer penalidade aos agentes públicos, em razão da ausência de dolo, culpa ou má-fé nas condutas apuradas.

ACORDAM, 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.

São Paulo, 19 de agosto de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de análise da execução contratual do Contrato n.º 096/SIURB/08, firmado entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB e Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos profissionais para contratação de 10 projetos viários, incluindo coordenação técnica e fiscalização dos contratos, no valor de R$ 29.517.819,48.

A Auditoria desta Corte de Contas teceu seu parecer (fls. 1619/1666) concluindo que houve falta de atendimento a algumas cláusulas contratuais e falhas de controle por parte de SIURB dos serviços realizados e medidos, com destaque aos seguintes pontos:

"4.1 – Antes da celebração do contrato com a SIURB, a EMURB já vinha prestando parte dos serviços objeto do mesmo, ou seja, os serviços relativos às licitações de 9 (nove) dos 10 (dez) projetos (subitem 3.2 deste relatório).

4.2 – A fonte de recursos indicada para abertura dessas licitações é a dotação nº 22.10.15.451.0182.5.061.4.4.90.39.00.00, proveniente do contrato SIURB x EMURB, que na ocasião ainda não havia sido celebrado. Portanto, a abertura dessas licitações infringiu o inciso III do § 2º do Art. 7º da Lei Federal 8.666/93 e o subitem 6.1, alínea "d", do contrato (subitem 3.2 deste relatório).

4.3 – O valor contratado apresenta incoerência em relação à soma dos valores parciais constantes da proposta da EMURB nele referenciada, incoerência essa que persistiu no Termo de Aditamento nº 384/SIURB/08 (subitem 3.2 deste relatório).

4.4 – No PA relativo a este contrato, não há evidências do recolhimento da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART do responsável técnico pelo contrato, em infringência aos artigos 1º e 2º da Lei Federal nº 6.496/77 e Resolução nº 425/98 do CONFEA (subitem 3.3.2 deste relatório).

4.5 – Não consta nos processos de medição da SIURB o relatório de atividades que deveria acompanhar cada medição, como estabelecido no subitem 8.1 do contrato (subitem 3.4 deste relatório).

4.6 – O contrato não condiciona a medição dos serviços, realizados em determinado período, a nenhuma entrega parcial ou total dos projetos contratados pela EMURB, não permitindo um adequado controle pela SIURB da realização dos serviços contratados e medidos (subitem 3.4 deste relatório).

4.7 – Na Medição nº 3 da SIURB (PA nº 2008-0.311.459-8), constam dois extratos de liquidação e pagamento para a parcela da EMURB com valores diferentes de retenção (subitem 3.5 deste relatório).

4.8 – Para a maioria das medições apresentadas após a celebração do Termo de Aditamento nº 384/SIURB/08 (20.10.2008), não foi cumprido o prazo de 8 (oito) dias, estabelecido nesse termo, para a liberação da medição pela SIURB após sua apresentação pela EMURB, havendo prazos superiores a um mês (subitem 3.5 deste relatório).

4.9 – De todas as medições liberadas pela SIURB até 13.07.2009, em 03 casos não constam dos processos as liberações das medições pela fiscalização da SIURB, sendo que, em dois deles, já constam os respectivos extratos de liquidação e pagamento (subitem 3.5 deste relatório).

4.10 – Não houve medição específica da 1ª etapa dos serviços da EMURB, referente às licitações dos projetos, etapa essa prevista na Proposta Técnico-Comercial da EMURB, que é parte integrante do contrato, conforme consta em seu subitem 2.1. Ressaltamos que, quando da assinatura do contrato SIURB x EMURB (24.06.2008), essas licitações, à exceção daquela referente ao projeto relativo ao Apoio Sul da Marginal Tietê, já estavam em fase de conclusão (subitem 3.5 deste relatório).

4.11 – Em relação ao projeto para implantação do Ramal Lineu de Paula Machado, contratado pela EMURB, das duas medições apresentadas para a medição SIURB do período de 01 a 30.09.2008, uma delas é do mesmo período da medição SIURB, portanto correta, e a outra, do período de 01 a 31.10.2008, é posterior ao período da medição SIURB. Portanto, entendemos que essa segunda medição do projeto não poderia constar da medição SIURB de 01 a 30.09.2008 (subitem 3.5.2 deste relatório).

4.12 – Até a Medição nº 08 do Contrato nº 0073801000-EMURB, relativo ao projeto de implantação de passagem inferior na Avenida Tiradentes sob a Rua Ribeiro de Lima, nada foi medido de serviços geotécnicos, embora tenha sido medido 100% do Projeto Básico. No nosso entendimento, para a elaboração de um Projeto Básico que atenda os requisitos do artigo 6º da Lei Federal nº 8.666/93, é necessária a devida investigação do solo realizada por meio dos serviços geotécnicos, o que não ocorreu neste caso (subitem 3.6.1 deste relatório).

4.13 – Considerando as medições até abril de 2009 do Contrato nº 0073801000-EMURB, relativo ao projeto de implantação de passagem inferior na Avenida Tiradentes sob a Rua Ribeiro de Lima, os valores medidos estão muito aquém do previsto no cronograma, configurando-se atraso na execução desse contrato (subitem 3.6.1 deste relatório).

4.14 – Na Medição nº 05 do Contrato nº 0075801000-EMURB, referente ao projeto de implantação de dois viadutos na Avenida Santos Dumont sobre a Avenida do Estado, foram apropriadas 176 horas para um profissional Engenheiro Sênior, 171 horas para um Engenheiro Médio, 174 horas para um Auxiliar Técnico A e 174 para um Projetista, em desacordo com o subitem 12.1.2.3 do edital de licitação que estabelece uma carga horária máxima de 168 horas por profissional por mês (subitem 3.6.2 deste relatório).

4.15 – Considerando as medições até abril de 2009 do Contrato nº 0075801000-EMURB, relativo ao projeto de implantação de dois viadutos na Avenida Santos Dumont sobre a Avenida do Estado, os valores medidos estão muito aquém do previsto no cronograma, configurando-se atraso na execução desse contrato (subitem 3.6.2 deste relatório).

4.16 – Na Medição nº 04 do Contrato nº 0078801000-EMURB, referente ao projeto do Ramal Cód. 042 (Versão 05) *Lineu de Paula Machado do Túnel Sul sob o Rio Pinheiros, foram apropriadas 183 horas para um profissional Desenhista Projetista, em desacordo com o subitem 12.1.2.3 do edital de licitação que estabelece uma carga horária máxima de 168 horas por profissional por mês (subitem 3.6.3 deste relatório).*

4.17 – Considerando as medições até abril de 2009 do Contrato nº 0078801000-EMURB, referente ao projeto do

Ramal Lineu de Paula Machado do Túnel Sul sob o Rio Pinheiros, os valores medidos estão aquém do previsto no cronograma, configurando-se atraso na execução desse contrato (subitem 3.6.3 deste relatório).

4.18 – Em relação ao Contrato nº 0080801000-EMURB, referente ao projeto de implantação da ligação viária do Túnel Ayrton Senna com a Avenida 23 de Maio, sentido Centro, na medição acumulada até setembro de 2008, houve apropriação de horas de elaboração de Projeto Básico para todos os profissionais sem que nenhum produto tenha sido aprovado (subitem 3.6.4 deste relatório).

4.19 – Em relação ao Contrato nº 0080801000-EMURB, referente ao projeto de implantação da ligação viária do Túnel Ayrton Senna com a Avenida 23 de Maio, sentido Centro, até dezembro de 2008 houve antecipação de medição de quantidades de horas técnicas para todas as categorias profissionais, sendo que essa antecipação de medição se estendeu até abril de 2009 para algumas categorias (subitem 3.6.4 deste relatório).

4.20 – Considerando as medições até abril de 2009 do Contrato nº 0080801000-EMURB, referente ao projeto de implantação da ligação viária do Túnel Ayrton Senna com a Avenida 23 de Maio, sentido Centro, os valores medidos a partir da medição de fevereiro de 2009 estão aquém do previsto no cronograma, configurando-se atraso na execução desse contrato (subitem 3.6.4 deste relatório).

4.21 – Em relação ao Contrato nº 0079801000-EMURB, referente ao projeto de implantação da ligação viária em túnel entre a Av. Cruzeiro do Sul e a Av. Engenheiro Caetano Álvares, na medição acumulada até novembro de 2008, houve apropriação de horas de elaboração de Projeto Básico para todos os profissionais sem que nenhum produto tenha sido aprovado (subitem 3.6.5 deste relatório).

4.22 – Em relação ao Contrato nº 0079801000-EMURB, referente ao projeto de implantação da ligação viária em túnel entre a Av. Cruzeiro do Sul e a Av. Engenheiro Caetano Álvares, em todos os períodos de setembro de 2008 até março de 2009 houve medição de quantidades de horas técnicas para todas as categorias profissionais superiores às correspondentes aos produtos aprovados (subitem 3.6.5 deste relatório).

4.23 – Considerando as medições até março de 2009 do Contrato nº 0079801000-EMURB, referente ao projeto de implantação da ligação viária em túnel entre a Av. Cruzeiro do Sul e a Av. Engenheiro Caetano Álvares, os valores medidos a partir da medição nº 2 (agosto de 2008) estão aquém do previsto no cronograma, configurando-se atraso na execução desse contrato (subitem 3.6.5 deste relatório).

4.24 – Não consta no PA relativo ao Contrato nº 096/SIURB/08 cronograma referente ao Termo de Aditamento nº 384/SIURB/08, que reduziu o valor contratual. Entendemos que a ausência desse cronograma, além de não permitir o devido acompanhamento e controle da execução do contrato, infringe o inciso III do § 2º do artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem 3.7 deste relatório).

4.25 – Do comparativo entre o cronograma do Contrato nº 096/SIURB/08 e os valores medidos nesse contrato, verificamos um atraso em todos os períodos. No entanto, não há evidências no PA de questionamentos da SIURB à contratada EMURB (subitem 3.7 deste relatório).

4.26 – Ausência de documentos na instrução dos processos de pagamento que possibilitem a conferência e aprovação das medições pela SIURB (tais como: Notas Fiscais de serviços emitidas pelas empresas contratadas e Atestados de Liberação de Pagamento, emitidos pela EMURB), caracterizando falha de controle interno (subitens 3.8.5 e 3.8.6).

4.27 – Não constam dos processos de pagamento da amostra examinada evidências de análise das medições pela SIURB e, em dois desses casos, nem de sua aprovação formal, contrariando o disposto no subitem 8.2 da Cláusula Segunda do contrato (subitens 3.8.5 e 3.8.6).

4.28 – Pagamentos efetuados posteriormente ao prazo de 30 dias corridos contados a partir da data final do período de cada medição,

contrariando o disposto no subitem 8.2 da Cláusula Oitava do contrato (subitens 3.8.5 e 3.8.6).

4.29 – Emissão de empenhos posteriormente ao início dos serviços, contrariando o disposto no artigo 61 da LF 4.320/64 e Decreto Municipal nº 23.639/87 (subitem 3.8.9).

Por determinação do Nobre Conselheiro relator à época, foram intimados para apresentação de defesa os interessados: Marcos Rodrigues Penido – Secretário Adjunto de SIURB; Edward Zeppo Boretto – Diretor em exercício da EMURB; Carolina Moretti Fonseca – Diretora Administrativa Financeira em exercício/EMURB.

O interessado Marcos Rodrigues Penido apresentou sua manifestação (folhas 1689/1723) enfrentando todos os pontos apresentados pela Auditoria; e os interessados Edward Zeppo Roberto e Carolina Moretti Fonseca manifestaram-se, conjuntamente, às folhas 1726/1751, deixaram, todavia, de apresentar defesa aos subitens 4.6 a 4.9, 4.11 e 4.24 a 4.29.

Em análise as manifestações de defesa, a Auditoria desta Corte de Contas teceu novo parecer, cuja conclusão foi pela manutenção da irregularidade na execução contratual, com exceção das descritas nos itens 4.3, 4.7, 4.11, 4.12, 4.13, 4.15, 4.17, 4.20, 4.23 e 4.24. (sendo que os itens 4.3 e 4.24 dependem da reti-ratificação noticiada em defesa).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo apresentou parecer (fls. 1775/1778), preliminarmente acompanhando a mitigação dos apontamentos relativos à incoerência do valor contratado em relação à proposta, por serem meramente formais, e pela manutenção das demais irregularidades como descrito pela SFC, concluindo pela irregularidade da execução contratual.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, em primeira manifestação nos autos, argumentou a necessidade de formulação de quesitos a Origem, sendo deferido pelo MM Relator, iniciando-se nova fase de manifestações das partes e órgãos de apoio.

A SFC, em análise a documentação acrescida e as respostas ao questionário de PFM, manteve seu entendimento anterior, (fls. 1803/1804). Da mesma forma os acréscimos não convenceram AJCE na alteração de seu parecer precedente (fls. 1807/1808).

A PFM em manifestação final entendeu que os apontamentos podem ser superados para fulminar no julgamento regular da execução contratual, com destaque a preservação do interesse público e a ausência de dolo, culpa ou má fé, bem como ausência de prejuízo ao erário.

Por fim, a Secretaria Geral acompanhou os órgãos pré-opinantes pela irregularidade da execução contratual.

Este é o Relatório.

VOTO

Em julgamento a execução do Contrato n.º 096/SIURB/08, firmado entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB e Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos profissionais para contratação de 10 projetos viários, incluindo coordenação técnica e fiscalização dos contratos.

A Auditoria desta Corte de Contas, em primeira análise concluiu pela irregularidade da execução contratual, destacando 24 (vinte e quatro) itens de apontamentos. Após a oitiva dos interessados e formação do contraditório superou as irregularidades descritas nos itens 4.3, 4.7, 4.11, 4.12, 4.13, 4.15, 4.17, 4.20, 4.23 e 4.24.

As irregularidades remanescentes referiram-se a falhas procedimentais, notadamente quanto à fiscalização e controle da execução do ajustado, tais como ausência de recolhimento das Anotações de Responsabilidade Técnica – ART, deficiências nos processos de medição e pagamento, relatórios de atividades, metas de desempenho do projeto e prazo de liberação das medições.

Importante destacar que se trata de contrato celebrado entre entes da mesma Administração, sendo a EMURB ente integrante da Administração Pública Indireta do Município de São Paulo, cuja interpretação das irregularidades devem ser levadas sob esta tônica e, ainda, sob a máxima que o interesse público foi observado, sem prejuízo ao erário, com a efetiva prestação do serviço e ausência de dolo, culpa ou má fé das partes envolvidas.

Ante o exposto, **JULGO IRREGULAR** a execução contratual, ante as falhas apontadas e mantidas pelos órgãos técnicos deste Tribunal, reconhecendo, todavia, OS EFEITOS FINANCEIROS DA AVENÇA e deixando de aplicar qualquer penalidade aos agentes públicos, em razão da ausência de dolo, culpa ou má fé nas condutas apuradas.

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