EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-001.274.14-21

AUDITORIA EXTRAPLANO. SMPR. Serviços de tapa buracos. Baixa qualidade dos serviços prestados à Municipalidade. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. MULTA. Votação unânime. DETERMINAÇÕES. Votação por maioria.

2.963ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro EDSON SIMÕES, nos termos do § 2º do artigo 157 do Regimento Interno desta Corte, após vista que lhe fora concedida na 2.935ª S.O., ocasião em que votou o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor, tendo o Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Relator votado na 2.924ª S.O.

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, para fins de registro da auditoria, realizada entre setembro de 2015 e fevereiro de 2016, que abrangeu a realização de serviços de tapa-buracos em oito prefeituras regionais, prestados mediante contratos já firmados com base nas atas de registro de preços resultantes do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014.

ACORDAM, por maioria de votos, de conformidade com o voto do Conselheiro EDSON SIMÕES e do Conselheiro JOÃO ANTONIO, em determinar à Origem, responsável pelos contratos, que adote as providências devidas, para que as empresas promovam o refazimento dos serviços de tapa-buracos apontados no voto do Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Relator, equivalente aos 6.862 buracos apontados.

Vencido o Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Relator que determinou às Contratadas a execução, no **prazo de 60 (sessenta) dias** e sem ônus financeiro à Municipalidade, dos serviços de tapa buraco nas oito prefeituras regionais auditadas, nos estritos termos dos contratos vigentes, utilizando-se dos seguintes montantes de massa asfáltica fornecida pela Spua:

Prefeitura Regional (Antiga Subprefeitura)	R$ data-base: jan/2017	Tonelada (serviço)	Quantidade de buracos
CASA VERDE	312.588,27	678,65	943
ITAQUERA	289.741,27	629,19	874
PENHA	305.228,19	848,81	1.179
V. MARIA/GUILHERME	65.718,25	175,32	244
CAPELA DO SOCORRO	201.331,58	437,30	607
	50.410,07	109,49	152
CAMPO LIMPO	688.292,49	1.494,33	2.075
FREGUESIA/BRASILÂNDIA	22.818,55	49,54	69
IPIRANGA	238.552,43	517,91	719
TOTAL	2.174.681,10	4.940,55	6.862

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor que determinou às prefeituras regionais que promovessem as medidas necessárias visando ao **ressarcimento do valor apurado** de R$ 2.174.681,10 (data-base jan/2017), com os acréscimos legais devidos, de forma proporcional para cada um dos contratos firmados.

ACORDAM, por maioria de votos, de conformidade com o voto do Conselheiro EDSON SIMÕES, e do voto do Conselheiro JOÃO ANTONIO, que a Origem, na qualidade de fornecedora do asfalto utilizado e corresponsável em relação à matéria prima, sopese as formas de resolver a situação junto às contratadas.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, nos termos do voto do Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Relator, em determinar que os serviços descritos no quadro acima devem ser executados sem prejuízo da regular execução dos serviços já contratados:

a.1) Pelos prefeitos regionais, coordenadores de obras e fiscais de cada contrato, com engenheiros e técnicos por eles indicados, deverão ser preparados os seguintes trabalhos:

- Elaboração e envio de relatório semanal a este Tribunal de Contas, contendo a localização dos buracos, sua respectiva quantidade e o peso da massa asfáltica utilizada, que foi retirada da Spua – Superintendência das Usinas de Asfalto (cópia dos tickets de pesagem) para o efetivo cumprimento desta determinação;

- Coordenar junto à Spua o fornecimento de massa asfáltica suficiente;

- Emitir atestado de execução dos serviços realizados, detalhando a quantidade, localização dos buracos tapados, e conformidade do serviço prestado, consignando detalhadamente se houve execução total ou parcial da penalidade.

ACORDAM, ainda, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO, em determinar à Origem que adote as providências necessárias para a aplicação de penalidade às empresas contratadas, uma vez que refoge à competência desta Corte de Contas aplicação de penalidades a terceiros contratados.

Vencido o Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Relator que aplicou determinações, bem como multas às empresas contratadas.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, nos termos do voto do Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Relator, em determinar, com fundamento no Artigo 52, inciso II, da Lei Municipal 9.167/80, a aplicação de multa ao Subprefeito (atual denominação Prefeito Regional), ao coordenador de obras e ao fiscal do contrato, todos da época da realização da auditoria, correspondente no valor máximo previsto no Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Contas.

ACORDAM, também, à unanimidade, nos termos do voto do Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Relator, em determinar o envio de ofício à Procuradoria Geral do Município e à Controladoria Geral do Município para conhecimento e pertinentes providências, no tocante ao ressarcimento dos prejuízos ao erário ainda remanescentes.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, nos termos do voto do Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Relator, em determinar a remessa de ofício ao Secretário Municipal das Prefeituras Regionais e ao Superintendente da SPUA, acompanhado de cópia do relatório e voto do Relator, dos votos proferidos em separado, da declaração de voto apresentada e do Acórdão, para ciência e adoção de providências visando:

1) garantir o suficiente fornecimento de massa asfáltica para o cumprimento da penalidade imposta;

2) à melhoria no controle da qualidade da massa asfáltica, recomendando a contratação de serviços de órgão técnico, a exemplo do IPT, apto a acompanhar, informando as medidas adotadas no prazo de até 60 (sessenta) dias;

3) ao incremento das futuras atas de registro de PREÇO para a contratação dos serviços sob exame, com adoção de cláusulas que previnam a repetição de sua má execução.

ACORDAM, outrossim, à unanimidade, nos termos do voto do Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Relator, à Escola de Contas deste Tribunal, a adoção de providências, para promoção de Curso de Treinamento sobre Conservação de Pavimentos Viários, aos servidores da Prefeitura Municipal envolvidos neste segmento.

ACORDAM, também, à unanimidade, nos termos das propostas apresentadas, na fase de discussão, pelo Conselheiro JOÃO ANTONIO e

incorporadas pelo Relator, em determinar à Origem que promova estudos no seguinte sentido:

1 – Na formulação do novo edital de licitação, analisar alternativas para remunerar as empresas contratadas levando-se em consideração os resultados que contemplassem a qualidade dos serviços realizados em detrimento da modelagem atual que remunera a tonelagem de massa asfáltica aplicada.

2 – Envidar esforços para integrar os diversos serviços relacionados: as vias públicas em si, tapa-buracos, recapeamento, calçadas, canteiros, galerias, bocas de lobo e poços de visita (PV), eliminando-se a fragmentação dos serviços de modo que tal unificação venha a integrar as diversas ações como forma de garantir um serviço público de qualidade.

3 – Levar em conta para medição e pagamento dos serviços uma nova forma de fiscalização, que supere o modelo atual (exercido meramente por um fiscal de contrato) para um modelo plural de avaliação contratual capaz de mensurar os resultados obtidos e, a partir destes, remunerar os serviços prestados pelos particulares.

4 – Promover estudos de viabilidade econômica acerca do fornecimento de massa asfáltica escolhendo a alternativa mais vantajosa para o interesse público, a saber: manter a usina ou terceirizar o serviço.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, nos termos do voto do Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Relator, em determinar a remessa de ofício ao Excelentíssimo Senhor Prefeito, ao Secretário de Justiça, à Câmara Municipal e à Senhora Controladora Geral do Município, acompanhado dos relatórios da Auditoria, do relatório e voto do Relator, dos votos proferidos em separado, da declaração de voto apresentada e do Acórdão, para ciência do assunto.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator, MAURÍCIO FARIA – Revisor e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 13 de dezembro de 2017.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

EDSON SIMÕES
Conselheiro prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do artigo 136 do Regimento Interno desta Corte

RELATÓRIO

Trata o presente de Auditoria Extraplano, realizada no período de 31.08.2015 a 29.02.2016, tendo por finalidade a verificação, por amostragem, dos serviços de tapa-buracos em 8 (oito) Subprefeituras, das quais 4 (quatro) localizadas na região periférica e quatro na região central da cidade, incluindo ensaios tecnológicos adequados e, quando o caso, a qualidade do concreto asfáltico.

Preliminarmente, cumpre ressaltar que os serviços de tapa-buracos, pela sua relevância para a Cidade, na medida em que voltado à manutenção e ao resgate das condições seguras de tráfego na sua extensa e complexa malha viária, e pelo volume de recursos públicos que envolve, vêm sendo acompanhados sistematicamente por esta Corte, conforme revelam os inúmeros processos de acompanhamento de execuções contratuais e demais procedimentos fiscalizatórios realizados, notadamente no período de 2010 a 2014.

Note-se, como apontou a Auditoria desta Corte no relatório de fls. 13/169, que em todo esse trabalho restou evidenciado e demonstrado através de fotografias, a execução de procedimentos técnicos inadequados por parte das empresas contratadas e irregularidades que comprometem a qualidade do pavimento e sua durabilidade.

Na busca do aperfeiçoamento desses serviços, a partir do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, que deu ensejo às Atas de Registro de Preços vigentes até 2016, por determinação desta Corte, passou-se a incluir no Termo de Referência dos serviços o registro fotográfico, de cada trabalho, em 3 (três) momentos distintos: situação original, após preparação do local com o reenquadramento e limpeza, antes do lançamento do revestimento asfáltico e, por final, após a execução dos serviços.

Assim sendo, a Auditoria realizada já levou em consideração os contratos firmados com base nas atas resultantes do Pregão Eletrônico 12/SMSP/2014, tendo sido selecionados ajustes para serviços de tapa-buracos celebrados pelas seguintes Subprefeituras, atuais Prefeituras Regionais: Casa Verde, Itaquera, Penha, Vila Maria/Guilherme, Capela do Socorro, Campo Limpo, Freguesia do Ó/Brasilândia e Ipiranga. Foram verificados pela Auditoria os seguintes aspectos: controles, realização dos serviços e qualidade do concreto asfáltico, com acompanhamento in loco da execução dos serviços de tapa buracos e realização de ensaios de controle tecnológico para análise da qualidade do material e de sua aplicação, com extração de 30 testemunhos nas oito subprefeituras.

O acompanhamento in loco da execução dos serviços de tapa-buracos, conforme informado, foi realizado em local definido aleatoriamente, sem prévio conhecimento da empresa contratada ou da subprefeitura contratante.

A análise complementar da qualidade do material e de sua aplicação (Espessura do concreto asfáltico; Grau de compactação; Teor de betume; Granulometria), por sua vez, foi realizada por empresa especializada, contratada por este Tribunal de Contas, que procedeu à extração de testemunhos e realização de ensaios de controle tecnológico (fls. 1729/1880) nos locais previamente indicados (fls. 1717/1728).

Após o minucioso trabalho apresentado, baseado na análise de processos administrativos relativos às contratações, nos elementos técnicos existentes, nas vistorias “in loco” e nos resultados dos ensaios de controle tecnológico, a Auditoria desta Corte apresentou relatório com a seguinte conclusão:

Subprefeitura Casa Verde (Contrato 01/SPCV/2015).

Quanto aos Controles.

Não recolhimento de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do funcionário da subprefeitura responsável pela fiscalização do contrato, em o infringência ao parágrafo único do art. 3º da Resolução CONFEA 1025, de 30.10.2009;

O termo de abertura do Livro de Ordem não está datado.

A assinatura existente no campo “responsável técnico” não contém identificação e as folhas do Livro de Ordem destinadas às anotações de desenvolvimento do serviço não contêm informações suficientes e detalhadas sobre o andamento dos serviços e das atividades desenvolvidas, em infringência ao artigo 3°, § 1°, inciso IV do Ato Normativo 06/12 do CREA-SP.

Os Relatórios Diários de Produção não atendem as disposições do item 7.1 da Ata de RP 31/SMSP/COGEL/2014 e do item 7.10 do Contrato 01/SPCV/2015, posto que:

A mídia eletrônica entregue não apresenta os dados de rastreamento dos veículos, em desacordo com o disposto no item 7.1 da Ata de RP 31/SMSP/COGEL/2014 (item 2.4 – Anexo I);

O Saffor não está sendo adequadamente preenchido com as informações previstas no sistema, resultando em infringência à Portaria SMSP 04/2010;

O registro fotográfico constante dos relatórios do Sistema de Monitoramento e Gestão não contém as três fotografias obrigatórias (inicial, após preparação e final) de todos os serviços executados, em desacordo com o item 4.17

do Anexo I e com os itens I, II-b e III do Anexo XXI do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014;

Inexiste monitoramento e rastreamento dos veículos tipo Kombi, em desacordo com a cláusula 3.9 do contrato, com o item II-a do Anexo XXI do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, com o item 1 da Portaria SMSP 41/09 e com o art. 1º da Lei Municipal 15.718/2013;

A subprefeitura não exige ensaios de controle tecnológico para verificação da qualidade do serviço executado, em desacordo com os itens 5.1 do Anexo I do edital e 7.16 do contrato.

Quanto à realização dos serviços.

O caminhão de placa FKD-2405 não possui placas em ambos os lados com os dizeres “A SERVIÇO DA P.M.S.P. – CONSERVAÇÃO DE PAVIMENTOS – TAPA BURACOS”, em desacordo com o item 2.3.7 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014.

Quanto à Qualidade do concreto asfáltico.

A subprefeitura Casa Verde aceitou e remunerou serviços com qualidade inaceitável (grau de compactação inferior a 96% em mais de 5% das amostras), em desacordo com os itens 5.1 do Anexo I do edital e 7.16.3 do contrato, ocasionando prejuízo à municipalidade face ao desperdício do concreto asfáltico e à remuneração indevida por sua aplicação.

De acordo com o item 5.3.3 do Anexo I do edital, o serviço deve ser refeito com material e mão de obra fornecidos pela empresa contratada.

Subprefeitura Itaquera (Contrato 005/SP-IQ/GAB-AJ/2015).

Quanto aos Controles.

Não recolhimento de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do funcionário da subprefeitura responsável pela fiscalização do contrato, houve infringência ao parágrafo único do art. 3º da Resolução CONFEA 1025, de 30.10.2009;

As folhas do Livro de Ordem destinadas às anotações de desenvolvimento do serviço não contêm informações suficientes e detalhadas sobre o andamento dos serviços e das atividades desenvolvidas, em infringência ao artigo 3°, § 1°, inciso IV do Ato Normativo 06/12 do CREA-SP;

Não foram preenchidos todos os campos das fichas diárias de produção, em desacordo com o item 7.1 da Ata de RP 32/SMSP/COGEL/2014;

O Saffor não está sendo adequadamente preenchido com as informações previstas no sistema, resultando em infringência à Portaria SMSP 04/2010;

O registro fotográfico constante dos relatórios do Sistema de Monitoramento e Gestão não contém as três fotografias obrigatórias (inicial, após preparação e final) de todos os serviços executados, em desacordo com o item 4.17 do Anexo I e com os itens I, II-b e III do Anexo XXI do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014;

Inexiste monitoramento e rastreamento dos veículos tipo Kombi, em desacordo com a cláusula 3.9 do contrato, com o item II-a do Anexo XXI do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, com o item 1 da Portaria SMSP 41/09 e com o art. 1º da Lei Municipal 15.718/2013.

Quanto à Realização dos serviços.

A aplicação indevida de concreto asfáltico sobre sarjeta, através da utilização de equipamentos, mão de obra e materiais inadequados, compromete a qualidade e a durabilidade do serviço e representa desvirtuamento do objeto contratado.

Quanto à Qualidade do concreto asfáltico.

A Subprefeitura Itaquera aceitou e remunerou serviços com qualidade inaceitável (grau de compactação inferior a 96% em mais de 5% das amostras), em desacordo com os itens 5.1 do Anexo I do edital e 7.16.3 do contrato, ocasionando prejuízo à municipalidade face ao desperdício do concreto asfáltico e à remuneração indevida por sua aplicação.

De acordo com o item 5.3.3 do Anexo I do edital, o serviço deve ser refeito com material e mão de obra fornecidos pela empresa contratada.

Subprefeitura Penha (Contrato 01/SP-PE/2015).

Quanto aos Controles.

Não recolhimento de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do funcionário da subprefeitura responsável pela fiscalização do contrato, houve infringência ao parágrafo único do art. 3º da Resolução CONFEA 1025, de 30.10.2009 (item 2.1 – Anexo III);

O termo de abertura do Livro de Ordem não está datado, não contém a assinatura do responsável da subprefeitura no campo “contratante” e as folhas do Livro de Ordem destinadas às anotações de desenvolvimento do serviço não contêm informações suficientes e detalhadas sobre o andamento dos serviços e das atividades desenvolvidas, em infringência ao artigo 3°, § 1°, inciso IV do Ato Normativo 06/12 do CREA-SP;

Não foram preenchidos todos os campos das fichas diárias de produção, em desacordo com o item 7.1 da Ata de RP 33/SMSP/COGEL/2014;

A mídia eletrônica entregue não apresenta os dados de rastreamento de todos os veículos, em desacordo com o disposto no item 7.1 da Ata de RP 33/SMSP/COGEL/2014;

O Saffor não está sendo adequadamente preenchido com as informações previstas no sistema, resultando em infringência à Portaria SMSP 04/2010;

O registro fotográfico constante dos relatórios do Sistema de Monitoramento e Gestão não contém as três fotografias obrigatórias (inicial, após preparação e final) de todos os serviços executados, em desacordo com o item 4.17 do Anexo I e com os itens I, II-b e III do Anexo XXI do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014;

Inexiste monitoramento e rastreamento dos veículos tipo Kombi, em desacordo com a cláusula 3.9 do contrato, com o item II-a do Anexo XXI do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, com o item 1 da Portaria SMSP 41/09 e com o art. 1º da Lei Municipal 15.718/2013;

A subprefeitura não exige ensaios de controle tecnológico para verificação da qualidade do serviço executado, em desacordo com os itens 5.1 do Anexo I do edital e 7.16 do contrato;

O Contrato 01/SP-PE/2015 não se pautou na minuta de contrato constante do edital, desatendendo a disposição do art. 41 da Lei Federal 8.666/1993.

Quanto à Realização dos serviços.

Durante a vistoria realizada no dia 06.10.2015 na Praça Félix foi constatado que os serviços de tapa-buracos foram executados pela empresa contratada sem qualquer acompanhamento concomitante de técnico responsável pela subprefeitura;

Devido à falta de realização de reenquadramento de todos os buracos antes da aplicação do concreto asfáltico houve infringência ao que determina o item 1.2 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, comprometendo a qualidade e a durabilidade do serviço e ocasionando prejuízo à municipalidade;

Devido à falta de preparo e limpeza adequados previamente à aplicação da pintura de ligação houve infringência ao que determina o item 1.2 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014,

comprometendo a qualidade e a durabilidade do serviço executado e ocasionando prejuízo à municipalidade;

Devido à aplicação deficiente da pintura de ligação houve infringência ao que determina o item 1.2 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, comprometendo a qualidade e a durabilidade do serviço executado e ocasionando prejuízo à municipalidade (item 3.4 – Anexo III);

A aplicação indevida de concreto asfáltico sobre sarjeta, através da utilização de equipamentos, mão de obra e materiais inadequados, compromete a qualidade e a durabilidade do serviço e representa desvirtuamento do objeto contratado (item 3.5 – Anexo III);

Devido à execução de compactação do concreto asfáltico com utilização de placa vibratória em local acessível ao rolo compactador houve infringência ao que determina o item 2.3.1.1 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, comprometendo a qualidade e a durabilidade do serviço executado e ocasionando prejuízo à municipalidade.

Quanto à Qualidade do concreto asfáltico.

Devido à aplicação de concreto asfáltico com espessura superior a 7,0 cm com compactação em uma única camada, houve infringência ao que determina o item 1.2 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, comprometendo a qualidade e a durabilidade do serviço executado e ocasionando prejuízo à municipalidade.

A Subprefeitura Penha aceitou e remunerou serviços com qualidade inaceitável (grau de compactação inferior a 96% em mais de 5% das amostras), em desacordo com os itens 5.1 do Anexo I do edital e 7.16.3 da minuta do contrato, ocasionando prejuízo à municipalidade face ao desperdício do concreto asfáltico e à remuneração indevida por sua aplicação.

De acordo com o item 5.3.3 do Anexo I do edital, o serviço deve ser refeito com material e mão de obra fornecidos pela empresa contratada (item 4.2 – Anexo III).

Subprefeitura Vila Maria / Vila Guilherme (Contrato 002/SP-MG/CPO/2015).

Quanto aos Controles.

Não recolhimento de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do funcionário da subprefeitura responsável pela fiscalização do contrato, houve infringência ao parágrafo único do art. 3º da Resolução CONFEA 1025, de 30.10.2009;

O termo de abertura do Livro de Ordem não está datado, não contém assinatura do responsável da subprefeitura no campo “contratante” e as folhas do Livro de Ordem destinadas às anotações de desenvolvimento do serviço não contêm informações suficientes e detalhadas sobre o andamento dos serviços e das atividades desenvolvidas, em infringência ao artigo 3°, § 1°, inciso IV do Ato Normativo 06/12 do CREA-SP;

Os Relatórios Diários de Produção não atendem as disposições do item 7.1 da Ata de RP 33/SMSP/COGEL/2014 e do item 7.10 do Termo de Contrato 002/SP-MG/CPO/2015;

Não foi localizado no PA 2015-0.296.523-9 planilha resumo de toneladas efetivamente aplicadas, desatendendo o disposto no item 7.1 da Ata de RP 33/SMSP/COGEL/2014;

A mídia eletrônica entregue não apresenta os dados de rastreamento de todos os veículos, em desacordo com o disposto no item 7.1 da Ata de RP 33/SMSP/COGEL/2014;

O Saffor não está sendo adequadamente preenchido com as informações previstas no sistema, resultando em infringência à Portaria SMSP 04/2010;

O registro fotográfico constante dos relatórios do Sistema de Monitoramento e Gestão não contém as três fotografias obrigatórias (inicial, após preparação e final) de todos os serviços executados, em desacordo com o item 4.17 do Anexo I e com os itens I, II-b e III do Anexo XXI do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014;

Inexiste monitoramento e rastreamento dos veículos tipo Kombi, em desacordo com a cláusula 3.9 do contrato, com o item II-a do Anexo XXI do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, com o item 1 da Portaria SMSP 41/09 e com o art. 1º da Lei Municipal 15.718/2013;

Quanto à Realização dos serviços.

Devido à aplicação deficiente da pintura de ligação houve infringência ao que determina o item 1.2 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, comprometendo a qualidade e a durabilidade do serviço executado e ocasionando prejuízo à municipalidade (item 3.1 – Anexo IV);

Devido à falta de medição da temperatura do concreto asfáltico durante a sua aplicação não resta comprovada a sua adequação aos itens 4.2 e 4.5 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, o que ensejaria a aplicação de multa no valor de 6 (seis) toneladas por ocorrência, conforme determina a cláusula 10.10 do contrato; no entanto, não há registro nos autos da aplicação da referida penalidade (item 3.2 – Anexo IV);

Devido à limpeza deficiente do local após a conclusão dos serviços houve infringência ao que determina o item 1.2 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014 (item 3.3 – Anexo IV).

Quanto à Qualidade do concreto asfáltico.

A Subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme aceitou e remunerou serviços com qualidade inaceitável (grau de compactação inferior a 96% em mais de 5% das amostras), em desacordo com os itens 5.1 do Anexo I do edital e 7.16.3 do contrato, ocasionando prejuízo à municipalidade face ao desperdício do concreto asfáltico e à remuneração indevida por sua aplicação.

De acordo com o item 5.3.3 do Anexo I do edital, o serviço deve ser refeito com material e mão de obra fornecidos pela empresa contratada.

Subprefeitura Capela do Socorro (Contrato 007/SPCS/2015).

Quanto aos Controles.

Não recolhimento de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do funcionário da subprefeitura responsável pela fiscalização do contrato, houve infringência ao parágrafo único do art. 3º da Resolução CONFEA 1025, de 30.10.2009 (item 2.1 – Anexo V);

O termo de abertura do Livro de Ordem não contém a assinatura do responsável da subprefeitura no campo “contratante” e a folha do Livro de Ordem destinada às anotações de desenvolvimento do serviço não contém informações suficientes e detalhadas sobre o andamento dos serviços e das atividades desenvolvidas, em infringência ao artigo 3°, § 1°, inciso IV do Ato Normativo 06/12 do CREA-SP (item 2.2 – Anexo V);

Não foram preenchidos todos os campos das fichas diárias de produção, em desacordo com o item 7.1 da Ata de RP 34/SMSP/COGEL/2014 (item 2.3 – Anexo V);

A mídia eletrônica entregue não apresenta os dados de rastreamento de todos os veículos, em desacordo com o disposto no item 7.1 da Ata de RP 34/SMSP/COGEL/2014 (item 2.4 – Anexo V);

O Saffor não está sendo adequadamente preenchido com as informações previstas no sistema, resultando em infringência à Portaria SMSP 04/2010 (item 2.5 – Anexo V);

O registro fotográfico constante dos relatórios do Sistema de Monitoramento e Gestão não contém as três fotografias obrigatórias (inicial, após preparação e final) de todos os serviços executados, em desacordo com o item 4.17

do Anexo I e com os itens I, II-b e III do Anexo XXI do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014 (item 2.6 – Anexo V);

Inexiste monitoramento e rastreamento dos veículos tipo Kombi, em desacordo com a cláusula 3.9 do contrato, com o item II-a do Anexo XXI do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, com o item 1 da Portaria SMSP 41/09 e com o art. 1º da Lei Municipal 15.718/2013 (item 2.7 – Anexo V);

O Contrato 007/SPCS/2015 não se pautou na minuta de contrato constante do edital, desatendendo a disposição do art. 41 da Lei Federal 8.666/1993 (item 2.8 – Anexo V).

Quanto à Realização dos serviços.

O caminhão de placa ERA-1006 não possui placas em ambos os lados com os dizeres “A SERVIÇO DA P.M.S.P. – CONSERVAÇÃO DE PAVIMENTOS – TAPA BURACOS”, em desacordo com o item 2.3.7 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014 (item 3.1 – Anexo V);

Devido à falta de preparo e limpeza adequados previamente à aplicação da pintura de ligação houve infringência ao que determina o item 1.2 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, comprometendo a qualidade e a durabilidade do serviço executado e ocasionando prejuízo à municipalidade (item 3.2 – Anexo V);

A aplicação indevida de concreto asfáltico sobre sarjeta, através da utilização de equipamentos, mão de obra e materiais inadequados, compromete a qualidade e a durabilidade do serviço e representa desvirtuamento do objeto contratado (item 3.3 – Anexo V);

A realização de serviço incompatível com o objeto contratado, através da realização de uma única intervenção em área de 100 m² utilizando aproximadamente 16 t de concreto asfáltico, com materiais, mão de obra e equipamentos inadequados, comprometeu a qualidade e a durabilidade do serviço executado no dia 29.09.2015 na Rua Alziro Pinheiro Magalhães, 1117 (item 3.4 – Anexo V).

Quanto à Qualidade do concreto asfáltico.

A Subprefeitura Capela do Socorro aceitou e remunerou serviços com qualidade inaceitável (grau de compactação inferior a 96% em mais de 5% das amostras), em desacordo com os itens 5.1 do Anexo I do edital e 7.16.3 da minuta do contrato, ocasionando prejuízo à municipalidade face ao desperdício do concreto asfáltico e à remuneração indevida por sua aplicação.

De acordo com o item 5.3.3 do Anexo I do edital, o serviço deve ser refeito com material e mão de obra fornecidos pela empresa contratada.

Subprefeitura Campo Limpo (Contrato 001/SPCL/LC/2015).

Quanto aos Controles.

Não recolhimento de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do funcionário da subprefeitura responsável pela fiscalização do contrato, houve infringência ao parágrafo único do art. 3º da Resolução CONFEA 1025, de 30.10.2009 (item 2.1 – Anexo VI);

O termo de abertura do Livro de Ordem não contém identificação no campo "responsável técnico" e as folhas do Livro de Ordem destinadas às anotações de desenvolvimento do serviço não contêm informações suficientes e detalhadas sobre o andamento dos serviços e das atividades desenvolvidas, em infringência ao artigo 3°, § 1°, inciso IV do Ato Normativo 06/12 do CREA-SP.

Não foram preenchidos todos os campos das fichas diárias de produção, em desacordo com o item 7.1 da Ata de RP 35/SMSP/COGEL/2014.

A mídia eletrônica entregue não apresenta os dados de rastreamento dos veículos, em desacordo com o disposto no item 7.1 da Ata de RP 35/SMSP/COGEL/2014);

O Saffor não está sendo adequadamente preenchido com as informações previstas no sistema, resultando em infringência à Portaria SMSP 04/2010;

O registro fotográfico constante dos relatórios do Sistema de Monitoramento e Gestão não contém as três fotografias obrigatórias (inicial, após preparação e final) de todos os serviços executados, em desacordo com o item 4.17 do Anexo I e com os itens I, II-b e III do Anexo XXI do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014 (item 2.6 – Anexo VI);

Inexiste monitoramento e rastreamento dos veículos tipo Kombi, em desacordo com a cláusula 3.9 do contrato, com o item II-a do Anexo XXI do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, com o item 1 da Portaria SMSP 41/09 e com o art. 1º da Lei Municipal 15.718/2013 (item 2.7 – Anexo VI);

A subprefeitura não exige ensaios de controle tecnológico para verificação da qualidade do serviço executado, em desacordo com o item 5.1 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014 (item 2.8 – Anexo VI);

O Contrato 001/SPCL/LC/2015 não se pautou na minuta de contrato constante do edital, desatendendo a disposição do art. 41 da Lei Federal 8.666/1993 (item 2.9 – Anexo VI).

Quanto à Realização dos serviços.

Os caminhões de placas EBC-1220 e EQT-6439 não possuem adesivo ou pintura com um número de telefone para eventuais reclamações e o caminhão de placa EBC-1220 não possui placas em ambos os lados com os dizeres "A SERVIÇO DA P.M.S.P. – CONSERVAÇÃO DE PAVIMENTOS – TAPA BURACOS", em desacordo com a cláusula 9.15 do contrato, o item 13 da Ata de Registro de Preços e os itens 2.3.6 e 2.3.7 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014 (item 3.1 – Anexo VI);

Durante a vistoria realizada no dia 01.10.2015 na Rua Prudêncio do Amaral, 40 e na Rua Domingos Sequeira, 129 foi constatado que os serviços de tapa-buracos foram executados pela empresa contratada sem qualquer acompanhamento concomitante de técnico responsável pela subprefeitura (item 3.2 – Anexo VI);

Devido à falta de realização de reenquadramento de todos os buracos antes da aplicação do concreto asfáltico houve infringência ao que determina o item 1.2 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, comprometendo a qualidade e a durabilidade do serviço e ocasionando prejuízo à municipalidade (item 3.3 – Anexo VI);

A aplicação indevida de concreto asfáltico sobre sarjeta, através da utilização de equipamentos, mão de obra e materiais inadequados, compromete a qualidade e a durabilidade do serviço e representa desvirtuamento do objeto contratado (item 3.4 – Anexo VI);

A realização de serviço incompatível com o objeto contratado, através da pavimentação de uma viela sem saída de área de 50 m², utilizando aproximadamente 8 t de concreto asfáltico, com materiais, mão de obra e equipamentos inadequados, comprometeu a qualidade e a durabilidade do serviço executado no dia 01.10.2015 na Rua Prudêncio do Amaral, 40 (item 3.5 – Anexo VI).

Quanto à Qualidade do concreto asfáltico.

A Subprefeitura Campo Limpo aceitou e remunerou serviços com qualidade inaceitável (grau de compactação inferior a 96% em mais de 5% das amostras), em desacordo com os itens 5.1 do Anexo I do edital e 7.16.3 da minuta do contrato, ocasionando prejuízo à municipalidade face ao desperdício do concreto asfáltico e à remuneração indevida por sua aplicação.

De acordo com o item 5.3.3 do Anexo I do edital, o serviço deve ser refeito com material e mão de obra fornecidos pela empresa contratada.

Subprefeitura Freguesia do Ó / Brasilândia (Contrato 01/SP-FB/2015).

Quanto aos Controles.

Não recolhimento de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do funcionário da subprefeitura responsável pela fiscalização do contrato, houve infringência ao parágrafo único do art. 3º da Resolução CONFEA 1025, de 30.10.2009 (item 2.1 – Anexo VII);

O termo de abertura do Livro de Ordem não está datado e a folha do Livro de Ordem destinada às anotações de desenvolvimento do serviço não contém informações suficientes e detalhadas sobre o andamento dos serviços e das atividades desenvolvidas, em infringência ao artigo 3°, § 1°, inciso IV do Ato Normativo 06/12 do CREA-SP (item 2.2 – Anexo VII);

Os Relatórios Diários de Produção não atendem as disposições do item 7.1 da Ata de RP 35/SMSP/COGEL/2014 (item 2.3 – Anexo VII);

A mídia eletrônica entregue não apresenta os dados de rastreamento dos veículos, em desacordo com o disposto no item 7.1 da Ata de RP 35/SMSP/COGEL/2014 (item 2.4 – Anexo VII);

O Saffor não está sendo adequadamente preenchido com as informações previstas no sistema, resultando em infringência à Portaria SMSP 04/2010 (item 2.5 – Anexo VII);

O registro fotográfico constante dos relatórios do Sistema de Monitoramento e Gestão não contém as três fotografias obrigatórias (inicial, após preparação e final) de todos os serviços executados, em desacordo com o item 4.17 do Anexo I e com os itens I, II-b e III do Anexo XXI do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014 (item 2.6 – Anexo VII);

Inexiste monitoramento e rastreamento dos veículos tipo Kombi, em desacordo com a cláusula 3.9 do contrato, com o item II-a do Anexo XXI do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, com o item 1 da Portaria SMSP 41/09 e com o art. 1º da Lei Municipal 15.718/2013 (item 2.7 – Anexo VII);

A subprefeitura não exige ensaios de controle tecnológico para verificação da qualidade do serviço executado, em desacordo com o item 5.1 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014 (item 2.8 – Anexo VII);

O Contrato 01/SPFB/2015 não se pautou na minuta de contrato constante do edital, desatendendo a disposição do art. 41 da Lei Federal 8.666/1993 (item 2.9 – Anexo VII).

Quanto à Realização dos serviços.

Devido à falta de realização de reenquadramento do buraco antes da aplicação do concreto asfáltico em 92% dos serviços executados houve infringência ao que determina o item 1.2 do Anexo I do Edital do Pregão

Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, comprometendo a qualidade e a durabilidade dos serviços e ocasionando prejuízo à municipalidade (item 3.1 – Anexo VII);

A aplicação indevida de concreto asfáltico sobre sarjeta, através da utilização de equipamentos, mão de obra e materiais inadequados, compromete a qualidade e a durabilidade do serviço e representa desvirtuamento do objeto contratado (item 3.2 – Anexo VII).

Quanto à Qualidade do concreto asfáltico.

A Subprefeitura Freguesia do Ó / Brasilândia não aplicou o redutor de pagamento no montante de 10% do valor da medição, obrigatório quando o grau de compactação for inferior a 98% e superior a 97% (inclusive) em mais de 5% das amostras ensaiadas, em desacordo com os itens 5.1 do Anexo I do edital e 7.16.2 do contrato, ocasionando prejuízo ao erário no montante de R$ 19.225,25.

Subprefeitura Ipiranga (Contrato 003/SP-IP/2015).

Quanto aos Controles.

Não recolhimento de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do funcionário da subprefeitura responsável pela fiscalização do contrato, houve infringência ao parágrafo único do art. 3º da Resolução CONFEA 1025, de 30.10.2009 (item 2.1 – Anexo VIII);

O termo de abertura do Livro de Ordem não contém identificação no campo “responsável técnico” e as folhas do Livro de Ordem destinadas às anotações de desenvolvimento do serviço não contêm informações suficientes e detalhadas sobre o andamento dos serviços e das atividades desenvolvidas, em infringência ao artigo 3°, § 1°, inciso IV do Ato Normativo 06/12 do CREA-SP (item 2.2 – Anexo VIII); O modelo de ficha diária de produção utilizado não atende o item 7.1 da Ata de RP 36/SMSP/COGEL/2014 (item 2.3 – Anexo VIII);

A mídia eletrônica entregue não apresenta os dados de rastreamento de todos os veículos, em desacordo com o disposto no item 7.1 da Ata de RP 36/SMSP/COGEL/2014 (item 2.4 – Anexo VIII);

O Saffor não está sendo adequadamente preenchido com as informações previstas no sistema, resultando em infringência à Portaria SMSP 04/2010 (item 2.5 – Anexo VIII);

O registro fotográfico constante dos relatórios do Sistema de Monitoramento e Gestão não contém as três fotografias obrigatórias (inicial, após preparação e final) de todos os serviços executados, em desacordo com o item 4.17 do Anexo I e com os itens I, II-b e III do Anexo XXI do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014 (item 2.6 – Anexo VIII);

Inexiste monitoramento e rastreamento dos veículos tipo Kombi, em desacordo com a cláusula 3.9 do contrato, com o item II-a do Anexo XXI do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, com o item 1 da Portaria SMSP 41/09 e com o art. 1º da Lei Municipal 15.718/2013 (item 2.7 – Anexo VIII);

O Contrato 003/SP-IP/2015 não se pautou na minuta de contrato constante do edital, desatendendo a disposição do art. 41 da Lei Federal 8.666/1993 (item 2.8 – Anexo VIII).

Quanto à Realização dos serviços.

O caminhão de placa DTB-7909 não possui adesivo ou pintura com um número de telefone para eventuais reclamações, em desacordo com a cláusula 9.15 do contrato e com o item 2.3.6 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014 (item 3.1 – Anexo VIII);

Durante as vistorias realizadas nos dias 13 e 15.10.2015 na Rua Alencar Araripe, 1430 e na Rua Abagiba 560 / 565 / 583 foi constatado que os serviços de tapa-buracos foram executados pela empresa contratada sem qualquer acompanhamento concomitante de técnico responsável pela subprefeitura (item 3.2 – Anexo VIII);

Devido à ausência de termômetro houve infringência ao item 4.3 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, não restando comprovada a adequada temperatura do concreto asfáltico durante a sua aplicação (item 3.3 – Anexo VIII);

A aplicação indevida de concreto asfáltico sobre sarjeta, através da utilização de equipamentos, mão de obra e materiais inadequados, compromete a qualidade e a durabilidade do serviço e representa desvirtuamento do objeto contratado (item 3.4 – Anexo VIII).

Quanto à Qualidade do concreto asfáltico.

A Subprefeitura Ipiranga aceitou e remunerou serviços com qualidade inaceitável (grau de compactação inferior a 96% em mais de 5% das amostras), em desacordo com os itens 5.1 do Anexo I do edital e 7.16.3 da minuta do contrato, ocasionando prejuízo à municipalidade face ao desperdício do concreto asfáltico e à remuneração indevida por sua aplicação.

De acordo com o item 5.3.3 do Anexo I do edital, o serviço deve ser refeito com material e mão de obra fornecidos pela empresa contratada. Superintendência das Usinas de Asfalto (SPUA).

Qualidade do concreto asfáltico.

O concreto asfáltico produzido pela Superintendência das Usinas de Asfalto (SPUA) não atende o projeto e a Instrução de Execução IE

03/2009, visto que 80% das amostras ensaiadas possui teor de betume em desacordo com os parâmetros aceitáveis.

Ademais, a falta de homogeneidade do material produzido demonstra deficiência no processo produtivo, que compromete a qualidade e a durabilidade do concreto asfáltico utilizado nos serviços de tapa-buracos (item 3.4.3.a);

Não atente também referido projeto e a Execução IE 03/2009, no que diz respeito à granulometria, visto que 80% das amostras ensaiadas possui granulometria em desacordo com o projeto e 97% das amostras ensaiadas possui granulometria em desacordo com a Faixa IV.

Ademais, a falta de homogeneidade do material produzido demonstra deficiência no processo produtivo, que compromete a qualidade e a durabilidade do concreto asfáltico utilizado nos serviços de tapa-buracos.

As Subprefeituras auditadas, a SPUA, a SMSP e as contratadas tiveram ciência do inteiro teor dos relatórios produzidos pela área técnica desta Corte, bem como prazo suficiente para manifestação, oferecendo as defesas que se encontram encartadas nos autos.

Cumpre notar que parte das contratadas acresceram às defesas apresentadas pareceres técnicos de empresas especializadas, voltados a se contrapor às constatações da Auditoria no tocante à qualidade do asfalto e de sua aplicação.

O Órgão Auditor, no entanto, após criterioso exame de tudo quanto alegado, apresentou a seguinte conclusão:

Subprefeitura Casa Verde (Contrato 01/SPCV/2015).

Considerando as manifestações apresentadas pela Origem (fls. 2313/2325) e pela Contratada (fls. 2545/2618), reiteramos as conclusões anteriores de fls. 2097/2098;

Subprefeitura Itaquera (Contrato 005/SP-IQ/GAB-AJ/2015).

Considerando as manifestações apresentadas pela Origem (fls. 2163/2164v e 3426/3430) e pela Contratada (fls. 2545/2618), reiteramos as conclusões anteriores de fls. 2098/2100.

Subprefeitura Penha (Contrato 01/SP-PE/2015).

Considerando as manifestações apresentadas pela Origem (fls. 3144/3276 e 3535/3665) e pela Contratada (fls. 2545/2618),

Conclui-se: Quanto Item 4.3.1.h (fl. 2101) do Relatório de Auditoria Extraplano (fls. 1882/2114).

Concluímos que além da não apresentação dos relatórios de ensaios tecnológicos no momento da auditoria, a inclusão da irregularidade do não apenamento dos ensaios apresentados posteriormente com baixo grau de compactação.

Quanto aos demais apontamentos, reiteram-se as conclusões anteriores de fls. 2100/2102.

Subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme (Contrato 002/SP-MG/CPO/2015).

Considerando as manifestações apresentadas pela Origem (fls. 2182/2277 e 3436/3534v) e pela Contratada (fls. 2278/2284), reiteramos as conclusões anteriores de fls. 2103/2104.

Subprefeitura Capela do Socorro (Contrato 007/SPCS/2015).

Considerando as manifestações apresentadas pela Origem (fls. 3346/3349 e 3832/3854) e pela Contratada (fls. 2429/2544), reiteramos as conclusões anteriores de fls. 2105/2107.

Subprefeitura Campo Limpo (Contrato 001/SPCL/LC/2015).

Considerando as manifestações apresentadas pela Origem (fls. 2335/2347 e 3332/3345) e pela Contratada (fls. 2545/2618), reiteramos as conclusões anteriores de fls. 2107/2109.

Subprefeitura Freguesia do Ó/Brasilândia (Contrato 01/SP-FB/2015).

Considerando as manifestações apresentadas pela Origem (fls. 3666/3769) e pela Contratada (fls. 2619/2665v), conclui-se:

Quanto ao item 4.7.1.h mantemos o apontamento inicial e acrescentamos uma nova irregularidade referente a não penalização devido ao resultado da baixa compactação em um dos ensaios.

Em relação aos outros itens, reiteramos as conclusões anteriores de fls. 2109/2111.

Subprefeitura Ipiranga (Contrato 003/SP-IP/2015).

Considerando as manifestações apresentadas pela Origem (fls. 2362/2408 e 3366/3415) e pela Contratada (fls. 2882/3141), conclui-se:

Quanto ao item 4.8.1.b o apontamento se encontra parcialmente superado, ficando pendente o preenchimento correto do livro de ordem.

Em relação aos outros itens reiteramos as conclusões anteriores de fls. 2111/2113.

Superintendência das Usinas de Asfalto (SPUA).

Considerando as manifestações apresentadas pela Origem (fls. 3278/3331), reiteramos as conclusões anteriores de fls. 2113/2114.

Note-se que a Auditoria registrou, inclusive, que os pareceres técnicos juntados pelas contratadas vieram corroborar parte de suas constatações quanto ao concreto asfáltico.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por sua vez, requereu o conhecimento e registro da Auditoria em exame, com encaminhamento posterior das recomendações e orientações que os Nobres Conselheiros entenderem cabíveis.

A Secretaria Geral opinou pelo conhecimento e registro, observando que, mesmo após a intimação dos responsáveis, a Auditoria desta E. Corte manteve as conclusões relativas às diversas irregularidades constatadas, tanto no tocante ao controle, como na execução e na qualidade do concreto asfáltico.

É o relatório.

Manifestação do Conselheiro João Antonio

Primeiramente, cabe destacar que um dos desafios do trabalho de zeladoria da cidade pela Administração Pública é a conservação das vias.

O histórico de contratação desse serviço apresenta uma contradição entre o interesse público e o interesse particular das empresas. Essa contradição pode ser resumida da seguinte forma: se por um lado o interesse da cidade e dos munícipes é ter as vias públicas bem conservadas com longevidade, para as empresas quanto mais buracos a serem tapados maior a lucratividade.

O desafio da Administração se coloca por um lado em prestar um serviço eficiente com menos custos e, por outro, exercer o controle da qualidade desses serviços.

Para um serviço de tal importância, a forma ideal de controle é algo que possa contrabalançar as funções cotidianas da burocracia administrativa com outras formas de controle permanente capazes de prevenir que práticas danosas ao interesse público possam prevalecer na relação entre o público e o privado. Uma das soluções seria a mudança do atual escopo do contrato. A outra, o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno.

Quanto ao escopo do contrato, vislumbra-se vantajosidade para a Administração Pública na troca do atual modelo de remuneração por tonelagem para outra forma que valorize o resultado.

Pela importância desta matéria e diante das constatações acima de que a fiscalização atualmente exercida é ineficiente, faz-se necessário, portanto, um controle que não seja exercido meramente por um fiscal de contrato, e sim por um Núcleo de Gestão Contratual (ou organismo semelhante a ser pensado pela Administração) capaz de avaliar os resultados obtidos e, a partir destes, remunerar os serviços prestados pelos particulares.

Da leitura do Relatório de Auditoria Extraplano, percebe-se a existência de diversas ocorrências no controle e fiscalização da execução do contrato, tais como:

a) Não recolhimento de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do funcionário da Subprefeitura responsável pela fiscalização do contrato.

b) Falhas na abertura do Livro de Ordem destinadas às anotações de desenvolvimento do serviço. Este não contêm informações suficientes e detalhadas sobre o andamento dos serviços e das atividades desenvolvidas.

c) Os Relatórios Diários de Produção não atendem as disposições do da Ata de RP 31/SMSP/COGEL/2014.

d) A mídia eletrônica entregue não apresenta os dados de rastreamento dos veículos;

e) O Saffor não está sendo adequadamente preenchido com as informações previstas no sistema.

f) O registro fotográfico constante dos relatórios do Sistema de Monitoramento e Gestão não contém as três fotografias obrigatórias de todos os serviços executados.

g) A Subprefeitura não exige ensaios de controle tecnológico para verificação da qualidade do serviço executado.

h) A Subprefeitura vem aceitando e remunerando serviços com qualidade inaceitável, ocasionando prejuízo à municipalidade face ao desperdício do concreto asfáltico e à remuneração indevida por sua aplicação.

i) O concreto asfáltico produzido pela Superintendência das Usinas de Asfalto (SPUA) não atende o projeto e a Instrução de Execução IE 03/2009, o que compromete a qualidade e a durabilidade do concreto asfáltico utilizado nos serviços de tapa-buracos.

Embora uma ou outra irregularidade possa ser relevada ou mesmo superada na apreciação do processo, o que se percebe nas constatações trazidas pela Auditoria é que o modelo escolhido pelo Poder Público apresenta deficiências quanto à gestão e controle dos serviços contratados.

As complexidades técnicas, as restrições orçamentárias e a baixa disponibilidade de servidores não podem servir de alegação para encobrir as deficiências do poder público no controle desses serviços.

A ausência de condições adequadas para manutenção de um serviço de extrema importância para a cidade impõe à Administração a tarefa de encontrar soluções alternativas para contemplar as necessidades atuais com a estrutura operacional existente. Registre-se que o modelo em funcionamento na cidade de São Paulo não restou modificado em sua essência ao longo do tempo, a não ser a implementação de pequenos ajustes, algumas adaptações tecnológicas que melhoraram sua execução, mas não corrigiram o escopo dos mencionados contratos.

A cada reedição das Atas de Registro de Preços permanece o pagamento por tonelagem de massa asfáltica, em detrimento da qualidade dos serviços. É fato que a execução contratual das Atas de Registro de Preços da cidade apresentou uma pequena evolução no tempo, se comparada à primeira ata de 2003 com a de 2014, conforme se observa no resumo que segue:

A Ata 003/2003 previu a seguinte modelagem de contratação: Equipes com 1 ou 2 caminhões. Os Caminhões com caçamba simples de 6 toneladas e um basculante de 4m³; perua Kombi, rolo compressor, tanque de emulsão, martelete, placa vibratória; equipamentos com motoristas/operados e combustível. Buraco requadrado com martelete e/ou picareta. Imprimação efetuada com regador e espalhado com vassourões. Para buracos com mais de 7cm de profundidade as camadas inferiores da estrutura do pavimento deveriam ser reconstituídas com Blinder (pré misturado à frio) mantendo-se os últimos 5cm para serem preenchidos com Concreto Betuminoso Usinado a Quente-CBUQ obedecendo-se as Normas Técnicas da PMSP e do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem-DNER no tocante às espessuras máximas que podem ser eficientemente compactadas e às imprimaduras de ligação. Temperatura mínima da massa deverá ser de 135ºC e com temperatura ambiente não inferior a 10°C - e não em dias de chuvas. A temperatura da massa deveria ser conferida pelo encarregado imediatamente antes da utilização da massa.

A Ata de Registro de Preços 013/2006 assim dispunha: Previa somente com equipes de 1 caminhão; as demais condições acompanhavam a especificação dos equipamentos da Ata anterior.

A Ata de Registro de Preços 035/2008 aprovou o que se segue: Previa caminhão com Caçamba Térmica de 9Ton; 01(uma); Serra com Disco Diamantado. A inovação dessa Ata foi a previsão de os caminhões apresentarem sistema de rastreamentos/equipamentos de Rastreamento GPS. As demais condições seriam idênticas às Atas anteriores.

A Ata de Registro de Preços 012/2014 previu as seguintes inovações em atendimento às recomendações deste Tribunal: Prevê 1(um) caminhão com caçamba térmica de 5m³/sistema de aquecimento; 1(uma) Serra para corte de pavimento sem disco; 1(um) disco diamantado 17"" (1 unid/mês). Para equipe de corte e reenquadramento, os caminhões teriam caçambas mínimas de 13Ton. As duas equipes deveriam possuir GPS; os equipamentos são mínimos para cada equipe de trabalho. Fica a critério da detentora a utilização de equipamentos e mão de obra adicionais, visando a otimização dos serviços. Foi definido ainda o registro fotográfico nas 3 fases dos trabalhos: uma na inicial, uma no preparo, reenquadramento e limpeza do local e outra no final. As demais condições acompanharam o modelo previsto nas Atas anteriores.

Ressalte-se que o modelo de contratação aprovado pela Ata de 2014 encontra-se em vigência na atual gestão. Verifica-se que as inovações incluídas nas Atas, em que pesem tímidos avanços, já se referenciam em tecnologias disponíveis no mercado, com alterações positivas no controle da prestação dos serviços à municipalidade.

Como constatado na introdução desta manifestação, são dois os elementos principais causadores de vícios recorrentes na execução dos citados contratos:

a) o escopo do contrato, pagamento por tonelagem; e

b) o controle e fiscalização dos serviços prestados.

A opção pelo pagamento por tonelagem torna vulnerável o controle e a fiscalização. O atual modelo não privilegia o resultado, mas a quantidade do serviço realizado, o que pode levar as empresas a aplicar maior quantidade de massa asfáltica para obter maior lucro. Isso indica que esse modelo não atende o interesse público. No que se refere ao controle e fiscalização, outro problema detectado pela Auditoria nos últimos anos é que o controle interno ineficiente da Administração Pública tornou o interesse público dependente das informações fornecidas pelas próprias empresas contratadas. Para ilustrar esse ponto, resumo a metodologia: O critério de medição e fiscalização da implementação dos serviços manteve-se inalterado no tempo em sua essência, onde a empresa é remunerada pela quantidade de massa asfáltica pesada e retirada da Superintendência das Usinas de Asfalto – SPUA.

As empresas, de posse da massa asfáltica, seguem para a área de aplicação com as respectivas ordens de serviço, devendo ser acompanhadas por um fiscal da empresa e outro da Prefeitura a fim de certificar a efetiva realização dos trabalhos. Como se vê, o critério adotado não se diferencia das Atas anteriores. Pressupõe que um servidor da Prefeitura acompanhe e ateste a correta realização dos serviços. Em muitos casos, este servidor nem vai ao local aferir a sua qualidade, revelando, assim, um sistema frágil de avaliação e pagamento por serviços duvidosamente prestados.

Em relação à SPUA, é necessário um estudo de viabilidade econômica por parte da Administração acerca da vantajosidade econômica: manter a Usina ou terceirizar o serviço. É bom registrar que a SPUA sofre questionamento quanto ao seu funcionamento em razão de implicações ambientais e da inadequada região geográfica em que está instalada.

A título de reforço, lembro que, de acordo com as novas regras do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento em vigor, constata-se uma incompatibilidade, que exige readequações legais para seu funcionamento. Ressalte-se que o Ministério Público Estadual de São Paulo move uma ação na qual determina a desativação da Usina de Asfalto – negociação ainda em curso com a administração municipal.

Diante das constatações aqui relatadas, nota-se que o Município de São Paulo carece de um Plano Gerencial de Vias Públicas que elimine a fragmentação dos serviços, promova sua uniformização e uma fiscalização eficiente de modo a unificar e integrar as diversas ações que garantam um serviço público de qualidade nessa área. Um Plano Gerencial de Vias Públicas deve integrar os diversos serviços relacionados: as vias públicas em si, tapa-buracos, recapeamento, calçadas, canteiros, galerias, bocas de lobo e poços de visita (PV).

Diante de todo o exposto e, diante das falhas apuradas que demonstram um modelo de execução de serviços inadequado para a cidade de São Paulo depois de quase duas décadas, eu entendo que a Origem deveria promover estudos no seguinte sentido:

1 – Na formulação do novo Edital de Licitação, analisar alternativas para remunerar as empresas contratadas levando-se em consideração os resultados que contemplassem a qualidade dos serviços realizados em detrimento da modelagem atual que remunera a tonelagem de massa asfáltica aplicada.

2 – Envidar esforços para integrar os diversos serviços relacionados: as vias públicas em si, tapa-buracos, recapeamento, calçadas, canteiros, galerias, bocas de lobo e poços de visita (PV), eliminando-se a fragmentação dos serviços de modo que tal unificação venha a integrar as diversas ações como forma de garantir um serviço público de qualidade.

3 – Levar em conta para medição e pagamento dos serviços uma nova forma de fiscalização, que supere o modelo atual (exercido meramente por um fiscal de contrato) para um modelo plural de avaliação contratual capaz de mensurar os resultados obtidos e, a partir destes, remunerar os serviços prestados pelos particulares.

4 – Por fim, promover estudos de viabilidade econômica acerca do fornecimento de massa asfáltica escolhendo a alternativa mais vantajosa para o interesse público, a saber: manter a usina ou terceirizar o serviço.

Eu espero, Senhor Presidente, que o Relator Conselheiro Domingos Dissei agregue em seu voto a presente manifestação.

VOTO

1 - CONHEÇO, PARA FINS DE REGISTRO, da Auditoria ora apreciada por esta Corte, realizada entre setembro de 2015 e fevereiro de 2016, que abrangeu a realização de serviços de tapa-buracos em 08 (oito) Subprefeituras, atuais Prefeituras Regionais, prestados mediante contratos já firmados com base nas Atas de Registro de Preços resultantes do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014.

2 - Aspectos auditados. Controles exercidos, realização dos serviços e qualidade do concreto asfáltico, mediante acompanhamento *in loco* da execução dos serviços e realização de “Ensaios de Controle Tecnológico”, especificamente no mês de setembro de 2015 na Prefeitura Regional de Capela do Socorro, e, em outubro de 2015 nas demais 07 (sete) Prefeituras Regionais auditadas.

3 - Processos Anteriores.

Considerando-se a vinculação entre procedimentos, este tem laços com processos anteriores, e suas próprias Atas de Registro de Preços, de tal maneira a encaminhar determinações à Municipalidade e empresas contratadas, para a efetivação dos serviços de tapa-buraco, na Cidade de São Paulo.

3.1 Em ordem de autuação, são os seguintes precedentes e seus respectivos objetos:

- Processo TC 72-001.076.10-34: autuado em 19/05/2010, arquivado em 29/11/2016, inspeção, com recomendação à então Secretaria Municipal das Subprefeituras, objetivando a constatação de serviços insuficientes e fiscalização deficiente.

- Processo TC 72-002.121.10-22: autuado em 19/08/2010, arquivado em 07/02/2014, inspeção, cujo objetivo foi a apuração das irregularidades constatadas no Relatório de Inspeção da Auditoria do TC 72-001.076.10-34; e,

- Processo TC 72-000.856.12-10: autuado em 05/05/2012, arquivado 03/07/2015, oriundo de determinação do acórdão do TC 72-002.121.10-22, com a finalidade de elaboração de planilha que aponte os efetivos prejuízos trazidos à Municipalidade para a devida devolução aos cofres públicos por parte dos agentes responsáveis pela falta de gerenciamento e fiscalização dos serviços.

4 - Descrição dos Serviços. Na descrição dos serviços que deveriam ser realizados, a responsabilidade das partes envolvidas está evidente, especificamente nos seguintes quesitos:

4.1 - As Subprefeituras (Prefeituras Regionais) poderiam contratar, independentemente de autorização, as quantidades previstas na Ata de Registro de Preços supramencionada.

4.1.1- As quantidades poderiam ser aumentadas, conforme as necessidades, a critério da Administração e com expressa concordância da Detentora da Ata e da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras, atual Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais.

4.2- A Produtividade Mínima Mensal para cada frente de trabalho era de 245 ton/mês (duzentos e quarenta e cinco toneladas aplicadas por mês), salvo em situações excepcionais, devidamente justificadas pelo engenheiro fiscal.

4.3 - A fiscalização era exercida por servidor designado pela Subprefeitura (Prefeitura Regional) ou Superintendência das Usinas de Asfalto (SPUA), por ocasião da emissão da respectiva Ordem de Serviço, podendo a Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais realizar auditoria sempre que julgasse necessário.

4.4 - Os serviços são prestados em todas as Prefeituras Regionais no Município de São Paulo, através de Ata de Registro de Preço, e as auditorias foram realizadas nas seguintes localidades:

Mapa 1

PREFEITURAS REGIONAIS AUDITADAS

As **Prefeituras Regionais** em VERMELHO estão mais distantes da Usina de Asfalto; as em AZUL, estão mais próximas.



Relação das Empresas prestadoras de Serviço em cada uma das Prefeituras Regionais auditadas:

CASA VERDE: Corpotec Construtora e Empreendimentos Imobiliários Ltda.

ITAQUERA: A. Tonanni Construções e Serviços Ltda.

PENHA: F.M. Rodrigues & Cia Ltda.

VILA MARIA/GUILHERME: F.M. Rodrigues & Cia Ltda.

CAPELA DO SOCORRO: Era Técnica Eng. Construções e Serviços Ltda.

FREGUESIA/BRASILÂNDIA: Trajeto Construções e Serviços Ltda.

CAMPO LIMPO: Trajeto Construções e Serviços Ltda.

IPIRANGA: Potenza Eng. e Construção Ltda.

5 - Análise do Pregão Eletrônico.

O Pregão Eletrônico, analisado por esta Corte nos autos do TC 72-002.247.14-94, foi objeto de inúmeras adequações e correções voltadas ao aprimoramento dos serviços.

No Acórdão, acolhido por unanimidade, decidiu-se que a execução dos serviços de tapa-buracos justifica o acompanhamento de um técnico de nível médio, além de outros mecanismos de aferição da qualidade, economicidade e efetividade.

Assim, ficou acolhido que:

5.1 – As Atas de Registro de Preços são instrumentos jurídicos essenciais à prestação dos serviços rotineiros de zeladoria da Cidade, realizados por todas as Prefeituras Regionais, como é o serviço de "tapa-buracos", pelas suas características padronizadas e rotineiras; e,

5.2 – O atendimento às recomendações dessa relatoria, atenta ao cumprimento de princípios da Administração Pública, se faz necessário para que os serviços de zeladoria de tapa-buracos se tornem mais efetivos, sumariados nas seguintes práticas: registro fotográfico do serviço realizado em 03 (três) momentos distintos (situação original, após preparação do local com o reenquadramento e limpeza, antes do lançamento do revestimento asfáltico e, por final, após a execução dos serviços); gestão das informações recebidas dos registros fotográficos; instalação de "GPS" para rastreamento dos veículos utilizados; inclusão, na equipe de serviço, de um Técnico de Nível Médio cadastrado no CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura; acompanhamento dos serviços através do "Livro de Ordem"; e verificação da qualidade do serviço realizado por meio de ensaios tecnológicos.

Portanto, infere-se que um serviço bem feito depende sempre de material de boa qualidade e mão de obra capacitada e treinada, sob a devida fiscalização, para que haja sua indexação, na busca da melhoria constante.

6 - Análise da Auditoria.

No entanto, conforme revela o trabalho realizado pelo Órgão Auditor desta Corte, apesar do aperfeiçoamento buscado por meio do aludido Pregão Eletrônico, os serviços em todas as Subprefeituras auditadas, atuais Prefeituras Regionais, apresentaram inúmeras falhas, notadamente no que diz respeito à qualidade do concreto asfáltico e sua aplicação pelas equipes contratadas pela Prefeitura. Isso é destacado nos processos anteriores já mencionados. Infere-se que se trata de inadequação às melhores práticas em serviços de zeladoria urbana, situação que vem se alongando por anos.

7 - Controles Exercidos. No que diz respeito aos controles exercidos atualmente pela PMSP, pode-se destacar que é comum a todas as Prefeituras Regionais a ocorrência das seguintes falhas:

- FICHAS DIÁRIAS DE PRODUÇÃO / LIVRO DE ORDEM:

Preenchimento sem informações suficientes e detalhadas sobre o andamento dos serviços, em infringência ao CONTRATO, evidencia a FALTA DE ACOMPANHAMENTO TÉCNICO (Engenheiro);

- SAFFOR – Sistema de Acompanhamento Físico Financeiro do Orçamento:

O preenchimento irregular das planilhas do SAFFOR compromete o controle dos serviços e como consequência, a obtenção de Índice de Serventia Urbano (ISU), que tanto buscamos e que são fundamentais para a garantia do bom uso dos recursos;

- RELATÓRIO FOTOGRÁFICO:

Grande parte das fotos obrigatórias, ou seja, aquelas que devem ser tiradas antes, durante e depois dos serviços, apresentava algum tipo de irregularidade.

- RASTREAMENTO DOS VEÍCULOS:

O monitoramento e o rastreamento dos veículos tipo Kombi não estavam sendo realizados, infringindo o contrato, a Portaria SMSP 41/09 e a Lei Municipal 15718/2013.

Quadro 1: Resumo dos Controles exercidos nas Prefeituras Regionais:

Item	Ocorrência	CV	IQ	PE	MG	CS	CL	FB	IP
1	ART DO RESPONSÁVEL TÉCNICO (EMPRESA)	reg.	reg.	reg.	reg.	reg.	reg.	reg.	reg.
2	LIVRO DE ORDEM	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.
3	FICHAS DIÁRIAS DE PRODUÇÃO	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.
4	RELATÓRIO DE PESAGEM	reg.	reg.	reg.	c/irreg.	reg.	reg.	reg.	reg.
5	MÍDIA ELETRÔNICA (CD - Medição)	c/irreg.	reg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.
6	SAFFOR	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.
7	RELATÓRIO FOTOGRÁFICO	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.
8	RASTREAMENTO DOS VEÍCULOS	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.
9	ENSAIOS FEITOS PELA CONTRATADA	c/irreg.	reg.	c/irreg.	reg.	reg.	c/irreg.	c/irreg.	reg.
10	UTILIZAÇÃO DO MOD. DE CONTRATO DO EDITAL	reg.	reg.	c/irreg.	reg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.

Prefeituras Regionais: CV - Casa Verde, IQ - Itaquera, PE - Penha, MG - Vl. Maria/Vl. Guilherme, CS - Capela do Socorro, CL - Campo Limpo, FB - Freguesia do Ó/Brasilândia e IP - Ipiranga.

8 – Execução de Serviços.

No que diz respeito à Execução dos Serviços, foram verificadas falhas em algumas Prefeituras Regionais, tais como: Ausência de requadramento do buraco: Algumas das equipes auditadas aplicaram a massa asfáltica diretamente sobre o buraco, sem o prévio requadramento exigido.

Esse procedimento compromete a qualidade e a durabilidade dos serviços;

- Deficiência na pintura de ligação: A falta de uma pintura uniforme da superfície também compromete a qualidade e durabilidade dos serviços;

- Desvirtuamento do objeto: A Auditoria flagrou equipes realizando serviços em áreas de maior extensão, descaracterizando um mero fechamento pontual de buraco;

- Ausência do Termômetro: Abaixo de 115° C, a massa não deve ser aplicada sob o risco de ocorrer a sua desagregação.

O uso de termômetro é obrigatório. Todavia foram flagradas equipes sem termômetro.

Quadro 2: Resumo da Execução dos Serviços

Item	Ocorrência	CV	IQ	PE	MG	CS	CL	FB	IP
1	PLACAS INFORMATIVAS DOS VEÍCULOS	c/irreg.	reg.	reg.	reg.	c/irreg.	c/irreg.	reg.	c/irreg.
2	AUSÊNCIA DE TÉCNICO DA PMSP	reg.	reg.	c/irreg.	reg.	reg.	c/irreg.	reg.	c/irreg.
3	AUSÊNCIA DE REQUADRAMENTO	reg.	reg.	c/irreg.	reg.	reg.	c/irreg.	c/irreg.	reg.
4	PREPARO INADEQUADO DO BURACO	reg.	reg.	c/irreg.	reg.	c/irreg.	reg.	reg.	reg.
5	DEFICIÊNCIA NA PINTURA LIGAÇÃO	reg.	reg.	c/irreg.	c/irreg.	reg.	reg.	reg.	reg.
6	AUSÊNCIA DE TERMÔMETRO	reg.	reg.	reg.	c/irreg.	reg.	reg.	reg.	c/irreg.
7	APLICAÇÃO DE MASSA SOBRE A SARJETA	reg.	c/irreg.	c/irreg.	reg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.	c/irreg.
8	COMPACTAÇÃO COM EQUIPAMENTO INADEQUADO	reg.	reg.	c/irreg.	reg.	reg.	reg.	reg.	reg.

9	LIMPEZA APÓS EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS	reg.	reg.	reg.	c/irreg.	reg.	reg.	reg.	reg.
10	DESVIRTUAMENTO DO OBJETO ("PANOS GDES.")	reg.	reg.	reg.	reg.	c/irreg.	c/irreg.	reg.	reg.

Prefeituras Regionais: CV - Casa Verde, IQ - Itaquera, PE - Penha, MG - Vl. Maria/Vl. Guilherme, CS - Capela do Socorro, CL - Campo Limpo, FB - Freguesia do Ó/Brasilândia e IP - Ipiranga.

ANÁLISE DA QUALIDADE DOS MATERIAIS:

9 – Ensaios Tecnológicos.

Além da verificação dos controles e realização dos serviços, a Auditoria realizou também ensaios tecnológicos para aferir a qualidade da massa asfáltica produzida pela SPUA- Superintendências das Usinas de Asfalto e sua aplicação pelas empresas contratadas.

Foto 1: amostras no laboratório para serem ensaiadas



10 – Inconformidades:

10.1 - 80% das amostras ensaiadas possui teor de betume em desacordo com os parâmetros aceitáveis.

Quando o índice do teor de betume fica acima da faixa de projeto, ocorre maior deformação da superfície.

Quando esse índice fica abaixo da faixa de projeto, ocorre desagregação da massa.

Dessa forma, teremos a falta de coesão entre os agregados.

Quadro 3 - Determinação do teor de betume.

Índice < 4,9 ou > 5,5: CONFORME

Índice entre 4,9 e 5,5: NÃO CONFORME

ENSAIO DE DETERMINAÇÃO DO TEOR DE BETUME

Testemunho	Prefeitura Regional	Teor de Betume (%)	RESULTADO
1	CV	7,0	não conforme
2		4,9	conforme
3		5,8	não conforme
4	IQ	5,6	não conforme
4A		6,4	não conforme
5		5,2	conforme
5A		7,2	não conforme
6		5,7	não conforme
6A		6,2	não conforme
7	PE	5,6	não conforme
8		5,6	não conforme
9		5,6	não conforme
10	MG	8,3	não conforme
11		6,6	não conforme
12		6,8	não conforme

ENSAIO DE DETERMINAÇÃO DO TEOR DE BETUME

Testemunho	Prefeitura Regional	Teor de Betume (%)	RESULTADO
13	CS	5,8	não conforme
13A		5,3	conforme
14		6,0	não conforme
14A		5,8	não conforme
15		5,3	conforme
15A		6,1	não conforme
16	CL	5,5	conforme
17		5,9	não conforme
18		5,6	não conforme
19	FB	6,1	não conforme
20		5,6	não conforme
21		5,9	não conforme
22	IP	5,5	conforme
23		4,5	não conforme
24		7,6	não conforme

10.2 - 97% das amostras ensaiadas possui granulometria em desacordo com a Faixa IV.

A falta de homogeneidade do material produzido demonstra deficiência no processo produtivo, que compromete a qualidade e a durabilidade do concreto asfáltico utilizado nos serviços de tapa-buracos;

Quadro 4 - Determinação da granulometria.

ENSAIO DE DETERMINAÇÃO DA GRANULOMETRIA

Testemunho	Prefeitura Regional	RESULTADO
1	CV	não conforme
2		não conforme
3		não conforme
4	IQ	não conforme
4A		não conforme
5		não conforme
5A		não conforme
6		não conforme
6A		não conforme
7	PE	não conforme
8		não conforme
9		não conforme
10	MG	não conforme
11		não conforme
12		não conforme

ENSAIO DE DETERMINAÇÃO DA GRANULOMETRIA

Testemunho	Prefeitura Regional	RESULTADO
13	CS	não conforme
13A		não conforme
14		não conforme
14A		não conforme
15		não conforme
15A		não conforme
16	CL	não conforme

17		não conforme
18		não conforme
19	FB	conforme
20		não conforme
21		não conforme
22	IP	não conforme
23		não conforme
24		não conforme

11 - Análise do Grau de Compactação.

11.1 - Em 73% das amostras os índices estavam abaixo de 96%, ou seja, a Prefeitura aceitou e remunerou serviços com qualidade inaceitável, em desacordo com os itens 5.1 do Anexo I do edital e 7.16.3 do contrato, ocasionando duplo prejuízo à Municipalidade, face ao desperdício do concreto asfáltico e à remuneração indevida por sua aplicação.

De acordo com o item 5.3.3 do Anexo I do edital, o serviço deve ser refeito com material e mão de obra fornecidos pela empresa contratada, fato que, de acordo com a previsão constante do item 7.10.1 do contrato, impedia a aceitação dos serviços e impunha o seu refazimento pela contratada sem custos para a municipalidade;

11.2 - Em 24% das amostras os índices estavam entre 96 e 98%, de modo que, conforme a cláusula 7.10.2, os serviços até poderiam ser aceitos, desde que fosse aplicado um fator redutor de 10% incidente sobre o valor da tonelada aplicada.

11.3 – Somente em 3% das amostras os ensaios confirmaram que o índice estava acima de 98 % e, portanto, aceitáveis.

O Quadro 5 apresenta de forma resumida os resultados dos ensaios para a determinação do grau de compactação, que foram realizados nas amostras extraídas.

Quadro 5 – Ensaios do Grau de Compactação.

RESULTADOS DOS ENSAIOS RELATIVOS AO GRAU DE COMPACTAÇÃO				RESULTADOS DOS ENSAIOS RELATIVOS AO GRAU DE COMPACTAÇÃO			
Testemunho	**Prefeitura Regional**	**GRAU DE COMPACTAÇÃO (%)**	**OBSERVAÇÃO**	**Testemunho**	**Prefeitura Regional**	**GRAU DE COMPACTAÇÃO (%)**	**OBSERVAÇÃO**
1	CV	**90,4**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**	13	CS	**96,3**	DESCONTAR 20% (3)
2		**91,6**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**	13A		**95,5**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**
3		**89,9**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**	14		**96,2**	DESCONTAR 20% (3)
4	IQ	**95,1**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**	14A		**96**	DESCONTAR 20% (3)
4A		**89,2**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**	15		**96,2**	DESCONTAR 20% (3)
5		**94,2**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**	15A		**95,4**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**
5A		**95,8**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**	16	CL	**92,4**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**
6		**95,4**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**	17		**92,8**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**
6A		**95,2**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**	18		**92,4**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**
7	PE	**91,6**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**	19	FB	**97,5**	DESCONTAR 10% (2)
8		**90,6**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**	20		**97,2**	DESCONTAR 10% (2)
9		**91,3**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**	21		**98,2**	ACEITÁVEL (1)
10	MG	**95,0**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**	22	IP	**97,8**	DESCONTAR 10% (2)
11		**95,9**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**	23		**95,7**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**
12		**93,8**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**	24		**94,7**	**REFAZER O SERVIÇO (4)**

LEGENDA:

(1) ÍNDICE ACIMA DE 98% : SERVIÇOS COM BOM DESEMPENHO E REMUNERADOS EM 100 % DO VALOR DA TONELADA APLICADA.

(2) ÍNDICE ENTRE 97 E 98%: SERVIÇOS ACEITOS PORÉM COM REDUÇÃO DE 10% SOBRE O VALOR DA TONELADA APLICADA.

(3) ÍNDICE ENTRE 96 E 97%: SERVIÇOS ACEITOS PORÉM COM REDUÇÃO DE 20% SOBRE O VALOR DA TONELADA APLICADA.

(4) ÍNDICE ABAIXO DE 96%: SERVIÇOS NÃO DEVEM SER ACEITOS. ESSES SERVIÇOS DEVEM SER REFEITOS SEM CUSTOS PARA A PREFEITURA.

Registre-se também que alguns ensaios, apresentados pelas contratadas como contraprova, confirmaram os resultados dos ensaios realizados pela equipe de auditoria deste Tribunal.

CONTROLE DE QUALIDADE SOBRE MATERIAIS E SERVIÇOS.

12 – Superintendência das Usinas de Asfalto (SPUA).

É notório que a Usina de Asfalto da PMSP apresenta instalações precárias e defasadas tecnologicamente, notadamente em relação a seu laboratório, situação confirmada na diligência realizada no local pelos técnicos do meu gabinete.

O impacto ambiental da Usina na cidade de São Paulo já é conhecido de grande parte da população, lembrando que existe um Termo de Ajustamento de Conduta, celebrado com o Ministério Público de São Paulo, onde a Prefeitura se obriga a transferi-la da Rua do Bosque para outra região onde seja possível sua instalação.

A nova Administração Municipal publicou a Portaria 381, de 21 de fevereiro de 2017, instituindo um novo Grupo de Trabalho para definição de providências da futura mudança do local de produção.

Ademais, estão em curso, em fase de instrução, perante este Tribunal de Contas, dois processos (72-003.780.14-28 e 72-004.254.06-10) que versam sobre os materiais produzidos e serviços prestados pela SPUA.

Assim, infere-se que os controles prévios rotineiros da qualidade dos componentes (asfalto e agregado) e da produção realizados pela SPUA são precários, denotando, também, fragilidade dos resultados.

Não há controle final dos serviços de tapa-buracos quanto à taxa de aplicação de ligante asfáltico, temperatura de aplicação, espessura e grau de compactação da massa asfáltica, que deveria ser feita por amostragem. É recomendável que esse procedimento de controle seja feito com o auxílio de órgãos técnicos especializados.

Cite-se como exemplo o Tribunal de Contas da União, que já utilizou laudo elaborado pelo IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas, em auditoria de análise da brita usada em um dos lotes da construção da Ferrovia Norte-Sul, trabalho que resultou na apuração de um sobrepreço de 2,4 bilhões de reais, o que demonstra a importância da utilização desse conhecimento especializado para os trabalhos dos Tribunais de Contas.

PODER SANCIONADOR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.

13 – De acordo com o artigo 71, parágrafo 3º, da Constituição Federal, as deliberações de multa e restituição emanadas dos Tribunais de Contas têm eficácia de Título Executivo Extrajudicial. Tal previsão consagra o poder sancionador dos Tribunais de Contas.

Esse dispositivo constitucional possibilita aos Tribunais de Contas a imputação de multa aos agentes públicos fiscalizadores, bem como a aplicação de pena de ressarcimento e refazimento de serviços mal executados pelas empresas contratadas.

Essa é a efetividade material conferida aos Tribunais de Contas, prevista na Constituição Federal de 1988, que permite a consolidação de práticas eficientes e econômicas, atendendo a expectativa da sociedade.

RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS CONTRATADAS.

14 - Vale lembrar também o artigo 70 da Lei 8.666/93, onde se diz que

> "*o contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado*".

Nesta linha, a Auditoria aferiu que os serviços realizados estavam em desacordo ao contratualmente estabelecido.

Assim, na comparação entre os dados contidos no Quadro 05 e as planilhas de medições dos serviços efetivamente executados, infere-se o volume de serviços que cada empresa contratada é devedora da PMSP, calculado em função da tonelagem de massa asfáltica e quantidade de buracos que deverão ser tapados.

APURAÇÃO DO PREJUÍZO AO ERÁRIO RESULTANTE DA MÁ EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS.

15 - Com base no POP

– PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO - referente à Estatística Inferencial - N-SFC-01-02 de 14/12/16 desenvolvido pelos Auditores do TCM, a equipe técnica da Subsecretaria de Fiscalização e Controle aplicou o referido procedimento aos cálculos amostrais obtidos, desenvolvendo um estudo de inferência estatística de estimação por intervalo, com as seguintes etapas:

a) Definição de um nível de confiança, neste caso 95%, ou seja, se repetirmos o procedimento dos ensaios tecnológicos por infinitas vezes, em aproximadamente 95% das vezes o intervalo de confiança obtido conterá o verdadeiro valor do parâmetro estudado.

b) Com a amostra estudada, determinou-se o Intervalo de confiança, ou seja, o intervalo estimado do parâmetro em estudo, com as respectivas margens de erro.

Assim, com base nos dados dos ensaios de grau de compactação apresentados no “Anexo A” do Relatório de Fiscalização deste processo, foi realizado um estudo de inferência estatística de estimação por intervalo nas amostras das 8 Prefeituras Regionais auditadas. Primeiramente, vale relembrar as condições contratuais, cláusulas 7.10.1 a 7.10.3:

Quadro 6 – Redutor de pagamento em função do grau de compactação

Grau de Compactação (GC)	Consequência
$GC \geq 98\%$	Não há
$97 \leq GC < 98\%$	Redução de 10% sobre o valor do serviço executado (ou seja, apenas mão de obra).
$96 \leq GC < 97\%$	Redução de 20% sobre o valor do serviço executado (ou seja, apenas mão de obra).

C ≤ 96%	Refazer 100% do serviço, com fornecimento de material pela própria contratada (ou seja, mão de obra + material).

De posse dos resultados dos ensaios tecnológicos e dos estudos estatísticos elaborados pelos técnicos desta Corte, e levando-se em conta os seguintes quesitos: o tamanho da amostra e o desvio padrão amostral com o nível de confiança adotado de 95%, foram calculados os intervalos de confiança para cada serviço auditado, com os seguintes resultados:

c) Nas Prefeituras Regionais de Casa Verde, Penha, Vila Maria/Vila Guilherme e Campo Limpo é possível afirmar que, com 95% de confiança, entre 29% e 100% dos serviços realizados apresentam grau de compactação inferior a 96%, o que enseja o refazimento desses serviços pela empresa contratada com fornecimento de mão de obra, equipamentos, massa e emulsão asfáltica;

d) Na Prefeitura Regional de Itaquera, com 95% de confiança, é possível afirmar que entre 54% e 100% dos serviços realizados apresentam grau de compactação inferior a 96%, o que enseja o refazimento desses serviços pela empresa contratada, com fornecimento de mão de obra, equipamentos, massa e emulsão asfáltica;

e) Na Prefeitura Regional de Capela do Socorro, com 95% de confiança, é possível afirmar que: - entre 36% e 66,7% dos serviços realizados apresentam grau de compactação entre 96% e 97% e, portanto, a medição desses serviços deveria ter sofrido redução de 20% de seu valor; - entre 18% e 33,3% dos serviços realizados apresentam grau de compactação inferior a 96%, o que enseja o refazimento desses serviços pela empresa contratada, com fornecimento de mão de obra, equipamentos, massa e emulsão asfáltica.

f) Na Prefeitura Regional de Freguesia do Ó/Brasilândia, com 95% de confiança, é possível afirmar que entre 9% e 99% dos serviços realizados apresentam grau de compactação entre 97% a 98% e, portanto, a medição desses serviços deveria ter sofrido redução de 10% de seu valor.

g) Na Prefeitura Regional do Ipiranga, com 95% de confiança, é possível afirmar que entre 9% e 99% dos serviços realizados apresentam grau de compactação inferior a 96%, o que enseja o refazimento desses serviços pela empresa contratada, com fornecimento de mão de obra, equipamentos, massa e emulsão asfáltica.

Com base nos resultados estatísticos alcançados e de acordo com as cláusulas contratuais acordadas, foram realizados, pela Auditoria do TCM, os cálculos do prejuízo ao erário pelas irregularidades apontadas, indicados no Quadro 7 a seguir:

Quadro 7 – Cálculo do prejuízo ao Erário

	Preço do serviço		Preço do Material		Medição		Inferência estatística		Prejuízo ao erário		
Prefeitura Regional (Antiga Subprefeitura)	(R$/t) data-base: out/2014[1]	(R$/t) data-base: jan/2017[2]	(R$/t) data-base: jul/2016[3]	(R$/t) data-base: jan/2017[2]	mês	t	valor [4]	base[5]	R$ data-base: jan/2017	t (serviço)	Qtde. de buracos padrão[6]
CASA VERDE	384,19	460,60	272,30	276,22	out/15	424,24	100,0%	100% serviço + material	312.588,27	678,65	943
ITAQUERA	384,10	460,50	272,30	276,22	out/15	393,29	100,0%	100% serviço + material	289.741,27	629,19	874
PENHA	299,94	359,60	272,30	276,22	out/15	480,06	100,0%	100% serviço + material	305.228,19	848,81	1.179
V. MARIA/GUILHERME	312,66	374,85	272,30	276,22	out/15	100,94	100,0%	100% serviço + material	65.718,25	175,32	244
CAPELA DO SOCORRO	384,02	460,40	272,30	276,22	set/15	820,78	33,3%	100% serviço + material	201.331,58	437,30	607
	384,02	460,40	272,30	276,22	set/15	820,78	66,7%	20% serviço	50.410,07	109,49	152
CAMPO LIMPO	384,19	460,60	272,30	276,22	out/15	934,14	100,0%	100% serviço + material	688.292,49	1.494,33	2.075
FREGUESIA/BRASILÂNDIA	384,19	460,60	272,30	276,22	out/15	500,41	99,0%	10% serviço	22.818,55	49,54	69
IPIRANGA	384,19	460,60	272,30	276,22	out/15	327,03	99,0%	100% serviço + material	238.552,43	517,91	719
TOTAL									**2.174.681,10**	**4.940,55**	**6.862**

Fonte: Relatório de Auditoria Extraplano TC 72-001.274.14-21, empregando o estudo de inferência estatística N-SFC-01-02 de 14/12/2016.

Observações referentes ao Quadro 7: (1) Data-base do preço dos serviços: OUT/2014 (ARPs 31 a 36/SMSP/COGEL/2014); (2) Índice de reajuste: IPC-FIPE (ARPs 31 a 36/SMSP/COGEL/2014); (3) Preços do Material: Concreto Asfáltico (36061) R$ 248,70/t, Emulsão RR2c (36112) R$ 2,36/Kg (Tabela de SIURB), proporção de 10 Kg de RR2c para cada tonelada de concreto asfáltico (histórico SPUA – Processo 6012.2016/0000638-0); (4) Ponto máximo do intervalo de confiança; (5) Item 7.10 das ARPs 31 a 36/SMSP/COGEL/2014; (6) Buraco padrão (3,00 x 2,00 x 0,05 m) (Safor/Atplan, média dos buracos executados no ano de 2015).

Conforme as cláusulas contratuais, mencionadas no item 15 (b), e o trabalho estatístico realizado pela Auditoria, apurou-se a quantidade de 6.862 buracos, levando-se em conta:

(a) a mão de obra utilizada pelas Empresas detentoras das Atas de Registro de Preços; e,

(b) o custo do material gasto na execução dos serviços (massa asfáltica), fornecido pela Usina de Asfalto. Enfatizo que tais serviços serão realizados conforme relação a ser fornecida pela Prefeitura Regional correspondente, contendo cronograma de execução e discriminação dos locais, que deverão ser diferentes dos auditados anteriormente, em razão do tempo decorrido desde a identificação das irregularidades.

Os cálculos realizados pela Auditoria do TCM, com base nos critérios acima descritos, demonstram que o prejuízo ao erário decorrente da má execução dos serviços de tapa buraco pelas empresas contratadas alcança R$ 2.174.681,10, em apenas 01 (um) mês de medição (setembro/2015, na Prefeitura Regional de Capela do Socorro, e, outubro/2015, nas demais).

Este expressivo montante corresponde à aplicação irregular de 4.940 toneladas de massa asfáltica, suficiente para tapar 6.862 buracos em tamanho padrão, tudo conforme indicam as três últimas colunas da Tabela acima.

16 - Diante do flagrante descumprimento de cláusulas contratuais pelas empresas contratadas, em especial:

1. Ausência de requadramento dos buracos;

2. Ausência dos registros fotográficos antes, durante e depois da intervenção;

3. Pintura de ligação deficiente;

4. Desvirtuamento do objeto, caracterizando serviço de recapeamento asfáltico;

5. Ausência do Termômetro para controle da qualidade da massa asfáltica utilizada;

6. Evidência da falta de engenheiro acompanhando a execução dos serviços;

7. Grau de compactação abaixo do aceitável na quase totalidade dos serviços auditados;

8. Omissão na realização de ensaios periódicos a cada 100 toneladas de massa asfáltica aplicada.

Irregularidades que implicaram na baixa qualidade dos serviços prestados à Municipalidade e consequente prejuízo ao erário, DETERMINO:

a) A execução, no prazo de 60 (sessenta) dias e sem ônus financeiro à Municipalidade, dos serviços de tapa buraco nas oito Prefeituras Regionais auditadas, nos estritos termos dos Contratos vigentes, utilizando-se dos seguintes montantes de massa asfáltica fornecida pela SPUA:

Prejuízo ao erário

Prefeitura Regional (Antiga Subprefeitura)	R$ data-base: jan/2017	Tonelada (serviço)	Quantidade de buracos
CASA VERDE	312.588,27	678,65	943
ITAQUERA	289.741,27	629,19	874
PENHA	305.228,19	848,81	1.179
V. MARIA/GUILHERME	65.718,25	175,32	244
CAPELA DO SOCORRO	201.331,58	437,30	607
	50.410,07	109,49	152
CAMPO LIMPO	688.292,49	1.494,33	2.075
FREGUESIA/BRASILÂNDIA	22.818,55	49,54	69

IPIRANGA	238.552,43	517,91	719
CAMPO LIMPO	2.174.681,10	4.940,55	6.862

PORTANTO, DEVERÃO SER EXECUTADOS 6.862 BURACOS, REPITO, SEM ÔNUS À MUNICIPALIDADE

Os serviços descritos no quadro anterior devem ser executados sem prejuízo da regular execução dos serviços já contratados;

- a.1) Pelos Prefeitos Regionais, Coordenadores de Obras e Fiscais de cada contrato, com Engenheiros e Técnicos por eles indicados, deverão ser preparados os seguintes trabalhos:

- Elaboração e envio de relatório semanal a este Tribunal de Contas, contendo a localização dos buracos, sua respectiva quantidade e o peso da massa asfáltica utilizada, que foi retirada da SPUA – Superintendência das Usinas de Asfalto (cópia dos tickets de pesagem) para o efetivo cumprimento desta determinação;

- Coordenar junto à SPUA o fornecimento de massa asfáltica suficiente;

- Emitir atestado de execução dos serviços realizados, detalhando a quantidade, localização dos buracos tapados, e conformidade do serviço prestado, consignando detalhadamente se houve execução total ou parcial da penalidade.

- a.2) Pelas empresas contratadas, deverão ser elaborados os seguintes trabalhos:

- A cada 100 toneladas de massa asfáltica aplicada, deverá apresentar relatório dos ensaios tecnológicos conforme exigência contratual, ao Fiscal do Contrato;

- Preenchimento do livro de ordem conforme Resolução do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA.

b) Determino ainda:

- Aplicação de multas previstas em contrato às empresas contratadas, que eventualmente ainda não foram apenadas.

- Aplicação de multa ao Subprefeito (atual denominação Prefeito Regional), ao Coordenador de Obras e ao Fiscal do contrato, todos da época da realização da auditoria, correspondente no valor máximo previsto no Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Contas.

- Envio à Procuradoria Geral do Município e à Controladoria Geral do Município para conhecimento e pertinentes providências, no tocante ao ressarcimento dos prejuízos ao erário ainda remanescentes;

c) A remessa de ofício ao Senhor Secretário Municipal das Prefeituras Regionais e ao Superintendente da SPUA, acompanhado de cópia do relatório e voto, para ciência e adoção de providências visando:

c.1) garantir o suficiente fornecimento de massa asfáltica para o cumprimento da penalidade imposta;

c.2) à melhoria no controle da qualidade da massa asfáltica, recomendando a contratação de serviços de órgão técnico, a exemplo do IPT, apto a acompanhar, informando as medidas adotadas no prazo de até 60 (sessenta) dias;

c.3) ao incremento das futuras Atas de Registro de Preço para a contratação dos serviços aqui auditados, com adoção de cláusulas que previnam a repetição de sua má execução.

d) A remessa de ofício ao Senhor Prefeito, ao Sr. Secretário de Justiça, à Câmara Municipal e à Senhora Controladora Geral do Município, acompanhado dos relatórios da Auditoria e do voto, para ciência do assunto.

Por fim, sugiro a adoção de providências, por parte da Escola de Contas desse Tribunal, para promoção de Curso de Treinamento sobre Conservação de Pavimentos Viários, aos servidores da Prefeitura Municipal envolvidos neste segmento.

É como voto.

VOTO EM SEPARADO proferido pelo Conselheiro Maurício Faria

A Auditoria em exame evidenciou graves deficiências na execução de serviços de tapa-buracos em oito Prefeituras Regionais, auditados por amostragem. Diante dos resultados, conheço das conclusões alcançadas.

No entanto, apresento declaração de voto enfatizando, por um lado, que as características das irregularidades constatadas acarretam ressarcimento baseado diretamente no descumprimento de cláusula do próprio contrato de prestação de serviços, e, de outro lado, chamando a atenção para a inadequação no cumprimento das obrigações referentes ao processamento de registros fotográficos (antes/durante/depois), georreferenciamento dos locais das intervenções e da movimentação dos veículos, e, ainda, a anotação dos

responsáveis técnicos por parte da contratante e da contratada. Nesse sentido, acrescento elementos e proponho determinações complementares.

De fato, os ensaios tecnológicos apresentados revelaram graves deficiências na execução dos serviços, descrevendo desconformidades quanto ao grau de compactação, granulometria e teor de betume.

A quantidade e o resultado dos ensaios colhidos permitem confrontar dois elementos que dialogam entre si, sendo estes (1) a qualidade dos serviços executados e (2) a previsão do redutor de pagamento, ou a não aceitação, no caso de não se atingir os níveis de qualidade do serviço considerados adequados.

Para tanto, cabe transcrever a disciplina constante no Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, bem como a regra reproduzida nos contratos decorrentes da Ata de Registro de Preços 32/SMSP-COGEL/2014.

> "Do Redutor de Pagamento
> Na hipótese de serem constatados, por meio de verificações aleatórias realizadas pela contratante, serviços realizados com grau de compactação da massa asfáltica aplicada inferior a 98% e superior a 97% (inclusive) em mais de 5% das amostras ensaiadas, as medições dos serviços realizados no mês, para efeito de pagamento, sofrerão uma redução de 10% sobre o valor da tonelada.
> Graus de compactação entre 97% e 96% em mais de 5% das amostras ensaiadas sofrerão uma redução de 20% sobre o valor da tonelada, e graus de compactação inferiores a 96% em mais de 5% das amostras **não serão aceitos**, **devendo o serviço ser refeito com material de pavimentação fornecido pela própria contratada**." (grifo nosso)

Pois bem, ao se adotar o padrão de três ensaios por subprefeitura como medida aleatória de controle pela Auditoria, foi possível constatar que os procedimentos levam a resultados que implicam na penalização das contratadas. Vejamos:

No item 5.1 do Termo de Referência – Anexo 1 - da Ata de Registro de Preços, consta que "a fiscalização poderá providenciar amostras aleatórias e encaminhar para ensaio do grau de compactação da massa asfáltica aplicada, sendo aceito (considerado como de bom desempenho) um grau de compactação utilizando como parâmetro Marshall entre 97 % a 100%, custeadas pela detentora. Está prevista uma amostra a cada 100 toneladas de concreto asfáltico aplicado".

No universo das oito Subprefeituras analisadas, é ilustrativo utilizar como exemplo a Subprefeitura de Campo Limpo, posto que a mesma foi a Unidade que aplicou a maior quantidade de massa asfáltica no período analisado (934,14 toneladas - outubro/2015). Neste caso específico, numa hipótese de rigoroso gerenciamento do contrato, seria de se esperar a obtenção de 9 ensaios (1 ensaio/100 toneladas) e, por consequência, cada um dos ensaios corresponderia a 11% do total.

Fazendo o desdobramento desses parâmetros para as demais Subprefeituras, o peso específico das amostras, em termos porcentuais, mostra-se ainda maior para todos os casos.

Como a Cláusula 7.10.3 da Ata de Registro de Preços determina que se mais que 5% das amostras ensaiadas tiverem graus de compactação inferiores a 96% os serviços não serão aceitos, bastaria, então, que apenas uma amostra apresentasse grau de compactação inferior a 96% para que todo o lote de serviços fosse rejeitado.

Bem se vê, portanto, que o critério estritamente contratual já se mostra suficiente para a determinação de não aceitação dos serviços.

Mas, a decisão de mero refazimento de outro lote de serviços, numericamente equivalente, mostra-se problemática, na medida em que pressupõe um quadro de razoável normalidade na nova execução dos mesmos serviços. Esta normalidade não se apresenta porque as irregularidades demonstram inconsistências em todos os aspectos da execução – fiscalização falha da contratante, erros elementares da contratada, problemas com a massa asfáltica – apontando o risco de um refazimento sem garantia de qualidade satisfatória. Na verdade, a sanção de refazimento de serviços, em quantidade equivalente ao do lote objeto de julgamento, somente seria efetiva quando traduzida em valores financeiros, pois o efeito suspensivo automático de Recurso no TCM remete a produção do trânsito em julgado para um tempo que pode ser maior do que o da vigência do contrato, o que tenderia a tornar inviável a execução do julgado.

Além disso, a lógica da regra contratual significa a não aceitação no recebimento dos serviços mal executados, pois o propósito finalístico é a via com condições adequadas para um tráfego seguro.

Nesse aspecto, entendo que o ressarcimento previsto contratualmente somente alcança o seu pressuposto de tutela da preservação do interesse público se realizado de forma a envolver os pagamentos efetuados no período, ou seja, traduzidos em valores financeiros a serem compensados monetariamente.

Por outra perspectiva, cabe ainda destacar as determinações estabelecidas por esta Corte de Contas no Edital do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014, quando, na verdade, definiu um novo perfil de exigências em torno da execução dos serviços de tapa-buracos, impondo a obtenção

e gestão de informações mediante lançamento em sistema dos registros fotográficos das intervenções (antes/durante/depois), da posição georreferenciada dos exatos locais das intervenções e da movimentação dos veículos de apoio e, também, do preenchimento do Livro de Ordem com assinatura de técnicos responsáveis, tanto pela contratada como pela contratante. Ao mesmo tempo a adoção obrigatória do uso de régua de controle geométrico, com o respectivo registro obrigatório por imagem, reforça o controle de qualidade das ações.

Por sua vez, a visualização de outros registros fotográficos das intervenções – estes colhidos reservadamente, pela Auditoria desta Corte – permitiu identificar falhas de execução durante os próprios procedimentos de realização dos serviços, complementando aqueles registros feitos pela contratada.

De qualquer forma, um novo passo precisa ser dado, com o estabelecimento de protocolos para a captura e armazenamento das imagens e para o lançamento da posição georreferenciada dos locais das intervenções e dos equipamentos, de forma a garantir tecnicamente que produzam as informações gerenciais desejadas.

Já os dados surgidos acerca do Sistema Solution indicam que esse tipo de ferramenta pode fornecer informações de gerenciamento relevantes, cabendo assegurar a fidedignidade dos seus produtos para efeito de gestão do contrato.

Por fim, faço as seguintes propostas de determinações complementares, sem afastar as outras determinações propostas pelo Relator de aplicação de multa prevista em contrato às empresas contratadas, que eventualmente ainda não foram apenadas, e aos agentes públicos indicados e demais encaminhamento de ofícios:

1) **DETERMINO às atuais Prefeituras Regionais que:**

a) Promovam as medidas necessárias visando o ressarcimento do valor apurado de R$ 2.174.681,10 (data-base jan/2017), com os acréscimos legais devidos, de forma proporcional para cada um dos contratos firmados, nos seguintes termos:

Subprefeitura (atual Prefeitura Regional)	Empresa Contratada	Prejuízo ao Erário em Reais R$ - data base jan. 2017*
CASA VERDE	Corpotec Construtora e Empreendimentos Imobiliários LTDA	312.588,27
ITAQUERA	A. Tonanni Construções e Serviços LTDA	289.741,27
PENHA	F.M.Rodrigues &Cia LTDA	305.228,19
VILA MARIA/GUILHERME	F.M.Rodrigues &Cia LTDA	65.718,25
CAPELA DO SOCORRO	Era Técnica Eng. Construções e Serviços LTDA	251.741,65
CAMPO LIMPO	Trajeto Construções e Serviços LTDA	688.292,49
FREGUESIA/BRASILÂNDIA	Trajeto Construções e Serviços LTDA	22.818,55
IPIRANGA	Potenza Eng e Construção LTDA	238.552,43
total		2.174.681,10

***fonte: quadro 7 voto - Conselheiro DD**

b) Limitem-se a autorizar a prorrogação dos contratos que derivaram do Pregão Eletrônico 12/SMSP/COGEL/2014[1] apenas pelo prazo máximo necessário à realização do novo certame, a contar da data da ciência do presente Acórdão, de forma a garantir que não haja descontinuidade da prestação do serviço;

c) Inicie-se de imediato o controle geométrico dos buracos tapados, pela contratada e pela fiscalização da PMSP, utilizando-se do conjunto de réguas previsto na Cláusula 5.2 do Termo de Referência da Ata e nas cláusulas

[1]

31/SMSP/COGEL/2014	Corpotec Construtora e Empreendimentos Imob. Ltda.	I/X
32/SMSP/COGEL/2014	A. Tonanni Construções e Serviços Ltda.	II
33/SMSP/COGEL/2014	F.M. Rodrigues & Cia Ltda.	III/IV
34/SMSP/COGEL/2014	Era Técnica Eng., Construções e Serviços Ltda.	V
35/SMSP/COGEL/2014	Trajeto Construções e Serviços Ltda.	VI
36/SMSP/COGEL/2014	Potenza Engenharia e Construção Ltda.	VII
39/SMSP/COGEL/2014	Agrícola e Construtora Monte Azul Ltda.	IX
40/SMSP/COGEL/2014	Potenza Engenharia e Construção Ltda.	VIII

contratuais, visto que não há notícias desta forma de controle por nenhuma das partes, medida imprescindível para se verificar a qualidade do acabamento do serviço e a sua concordância com o pavimento existente, de forma a impedir ressaltos ou depressões superiores a 5 mm entre a régua e o reparo executado junto à borda com o pavimento existente, sem prejuízo das demais exigências técnicas relacionadas à boa execução dos serviços.

2) **DETERMINO à atual Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais (SMPR) que**:

a) Inicie, desde logo, os procedimentos relativos ao planejamento e à realização de novo certame, de forma a atentar para o aprimoramento dos controles da qualidade dos serviços executados, estipulando cláusulas que efetivamente garantam a fiscalização técnica adequada dos serviços prestados, e que condicionem os pagamentos das medições ao cumprimento das obrigações da contratada vinculadas ao Sistema de Monitoramento e Gestão dos Serviços, tais como:

(1) registros fotográficos do serviço antes, durante e depois, os quais devem atender aos protocolos ditados pela contratante para sua execução;

(2) garantir o georreferenciamento do local exato das intervenções e rastreamento dos veículos;

(3) apresentação dos ensaios de controle tecnológico para verificação do grau de compactação a cada 50 toneladas de massa;

(4) inserção nas fichas de produção diária dos resultados do controle geométrico;

b) Avalie a possibilidade de se incorporar novas tecnologias aos Editais de Licitação para a manutenção do pavimento da malha viária municipal, disponíveis no mercado brasileiro e já utilizadas em outros locais do país, as quais, aparentemente, propiciam melhor desempenho e durabilidade.

Como exemplo, cite-se o Asfalto Morno, sobre o qual há manifestações técnicas apontando possíveis vantagens sobre as misturas asfálticas tradicionais, tais como a preservação da saúde do trabalhador pela menor emanação de gases e vapores cancerígenos, menor gasto energético na usinagem e na compactação da mistura, melhor adesividade entre o agregado e o cimento asfáltico e, ainda, manutenção da boa qualidade da mistura por um período (até 10 horas após a usinagem) cinco vezes superior ao das massas asfálticas tradicionais, desde que mantida a temperatura igual ou superior a cem graus Celsius.

c) Avalie a possibilidade de licitar, além dos serviços tradicionais, também os serviços de tapa-buracos mecanizado, que indicam a possibilidade de menor taxa de retrabalho e menor custo em relação às demais

alternativas de manutenção disponíveis, sendo que, ao que consta, o equipamento ainda poderá ser utilizado na manutenção preventiva, conforme se tem notícias de que foram executados experimentalmente nas Prefeituras Regionais da Casa Verde, Sé, Lapa, e, mais recentemente, no Ipiranga, a partir de fevereiro de 2014, em vias com tráfego de ônibus;

d) Promova as ações necessárias visando o aparelhamento técnico e de pessoal para cada uma das Prefeituras Regionais, de forma a viabilizar a efetiva fiscalização dos contratos em execução e a correta gestão das informações coletadas pelo Sistema de Monitoramento e Gestão dos Serviços, bem como treinamento específico para lançamento de informações colhidas nas ordens de serviços e fichas diárias de produção no atual Sistema SAFFOR (ou aquele que vier a substituí-lo);

e) Elabore um Manual de Fiscalização dos serviços de tapa-buracos, de forma a estabelecer claramente as obrigações e deveres do agente fiscal do contrato no acompanhamento de sua execução;

f) Exija que o Sistema de Monitoramento e Gestão dos Serviços apresente cruzamento de dados, de forma a permitir aos interessados a obtenção de relatórios específicos gerenciais;

g) Faça constar do novo Edital valor de multa compatível com o prejuízo causado para inibir o descumprimento de obrigações contratuais;

h) Inclua a massa asfáltica como insumo de responsabilidade da contratada.

VOTO EM SEPARADO proferido pelo Conselheiro Edson Simões

Acompanho o VOTO DO RELATOR, mas, mantendo a coerência com os votos proferidos em outros processos (a exemplo dos TCs 72-003.634.06-44- execução ônibus área 3, TC 72-003.637.06-44- execução ônibus área 6, TC 72-002.277.09-98 execução contrato CET x siemens, TC 72-001.196.09 – auditoria uso e ocupação do solo e TC 72-000.485.09-34 execução contrato sistema som CEU's)[2], determino que a Origem, responsável pelos contratos, adote

[2] - **TC 72-003.634.06-56** (que cuidou da execução do contrato de ônibus - área 3) – julgado em 21/05/2015: *"DETERMINO, ainda, a à Secretaria Municipal de Transportes e à SPTrans que adotem as seguintes providências: 1) aplicar as multas contratuais para cada infringência ao Contrato de Concessão praticada pelo Concessionário e apontada no presente voto e no TC 5.097/03 (apresentação da carta de fiança falsa e a falta de apresentação de apólice de seguro ou sua contratação em valor inferior ao devido); intensificar, como lhes compete, a fiscalização da execução contratual, exigindo do Concessionário o cumprimento de todas as obrigações contratuais, inclusive a apresentação de apólice de seguro de responsabilidade civil e garantias vigentes; 2) instaurar procedimento próprio com a finalidade de apurar as responsabilidades dos agentes que deram causa às irregularidades averiguadas no acompanhamento da execução contratual em pauta e, consequentemente, a apuração de eventuais prejuízos causados ao Erário derivados da fiscalização insuficiente; 3) apuradas as responsabilidades e o valor dos prejuízos, devidamente corrigidos, adotar procedimentos na*

as providências devidas para que as empresas promovam o refazimento dos buracos apontados pelo Conselheiro Domingos Dissei, já que o TCM não é responsável pela aplicação de penalidades a terceiros contratados.

Não se pode desprezar outro fato relevante trazido nos votos dos Conselheiros Domingos Dissei e João Antonio, qual seja, a má qualidade do asfalto (matéria prima) fornecido pela Administração para a consecução do objeto (tapa buraco). Tal ocorrência se comprovou nos resultados dos ensaios tecnológicos realizados pela Auditoria deste Tribunal e também nos ensaios apresentados pelas próprias empresas Contratadas.

A má qualidade da matéria prima é fator que SE SOMA e contribui para uma execução ruim do objeto (buracos) e, por essa razão, seria de bom alvitre que a Origem (na qualidade de fornecedora do asfalto utilizado e corresponsável em relação a matéria prima) sopesasse as formas de resolver a situação junto às contratadas.

Parabenizo o excelente trabalho que vem sendo realizado pelo Relator, especialmente no tocante à apuração da quantidade de buracos não "tapados" (6.862), ou seja, a quantificação do objeto do contrato que apresentou falhas tanto da Origem como dos executores. Portanto, repito:

Acompanho o VOTO DO RELATOR, mas, mantendo a coerência com os votos proferidos em outros processos (a exemplo dos TCs 72-003.634.06-44- execução ônibus área 3, TC 72-003.637.06-44- execução ônibus área 6, TC 72-002.277.09-98 execução contrato CET x siemens, TC 72-001.196.09 – auditoria uso e ocupação do solo e TC 72-000.485.09-34 execução contrato sistema som CEU's), determino que a Origem, responsável pelos contratos, adote as providências devidas para que as empresas promovam o refazimento dos buracos.

DECLARAÇÃO DE VOTO proferida pelo Conselheiro João Antonio

Acompanho o voto do Ilustre Relator no que toca às constatações realizadas pela Auditoria. Entendo, entretanto, que não cabe a esta

---

esfera administrativa e, se necessário for, na via judicial, visando ao ressarcimento do montante avaliado;" - **TC 72-003.637.06-44** (que tratou da execução do contrato de ônibus – área 6) julgado em abril deste ano: DETERMINAÇÕES IGUAIS AO ANTERIOR. - **TC 72-002.277.09-98** (analise execução contrato CET x siemens): *"Em atenção a proposta da Auditoria e da Assessoria Jurídica,* ***determino a expedição de Ofício à Origem a fim de que adote providências para aplicação das penalidades*** *previstas em contrato à empresa contratada, em razão dos descumprimentos apontados nos relatórios de auditoria."* - **TC 72-001.196.09**: Inspeção sobre ilegalidades no uso e ocupação do solo: *"****Determino que à Secretaria Municipal da Coordenação das Subprefeituras e às 32 (trinta e duas) Subprefeituras existentes, adotem providências que resultem em maior rigor nas fiscalizações das atividades relacionadas ao uso e ocupação do solo municipal, adotando-se com presteza todas as providências legais e administrativas que se apresentarem necessárias****."* - **TC 72-000.485.09-34***:* análise da execução do contrato de prestação de serviços de operacionalização de equipamentos de som instalados nos CEUs: ***"Determino a expedição de Ofício endereçado à Secretaria Municipal de Cultura a fim de que adote as providências necessárias para eventual responsabilização dos agentes públicos envolvidos."***

Corte de Contas a aplicação direta de penalidade a terceiros contratados pela Administração, uma vez que inexiste previsão legal nesse sentido.

Assim, determino que a Origem adote as providências necessárias para a aplicação de penalidade às empresas contratadas, por meio da compensação dos serviços relacionados à quantidade de buracos apontados no voto do Conselheiro Domingos Dissei.

Uma vez que a massa asfáltica é fornecida pela Administração, há uma corresponsabilidade da Origem na qualidade dos serviços prestados.

Portanto, cabe à Origem sopesar sua corresponsabilidade na má execução dos serviços de tapa-buracos, tendo em vista os apontamentos destacados no estudo da Auditoria e no voto do Conselheiro Relator sobre a má qualidade do concreto asfáltico produzido pela Prefeitura e sua interferência no grau de compactação apurado nas amostras coletadas.

Este é meu voto, Senhor Presidente.