TC nº 72-001.473.08-00

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SUBPREFEITURA. Serviços de manutenção e conservação de logradouros públicos. Ausência de controles precisos sobre a jornada de trabalho. Indicação imprecisa nas fichas diárias dos locais de execução dos serviços. Leitos carroçáveis danificados durante a execução do serviço. REGULAR. DETERMINAÇLÕES. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 72-001.447.08-08 e 72-001.473.08-00

2.797ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 31/05/2016

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regular a execução do Contrato 019/SPCS/2007 no período analisado.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Subprefeitura Capela do Socorro que:

-Passe a reservar os recursos orçamentários no momento em que a autoridade competente autoriza a realização do procedimento licitatório.

- Faça constar junto ao processo administrativo de todos os documentos pertinentes à contratação.

- Atente para o adequado complemento da caução de garantia de execução do contrato quando de formalização de termos de aditamento onde ocorra acréscimo do objeto.

- Adote controles precisos sobre a jornada diária de trabalho das equipes, ocorrências com trabalhadores, máquinas e equipamentos.

-Execute os reparos se houver danos em leitos carroçáveis durante a execução do serviço.

- Passe a documentar a localização exata dos serviços prestados, nas fichas diárias de produção, com a indicação do número dos logradouros em que estes são executados.

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

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

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 18 de março de 2015.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trata-se, neste Voto, da análise da Licitação modalidade Pregão n° 008/SP-CS/2007, Contrato n° 019/SP-CS/2007 e Termo de Aditamento nº 009/SP-CS/2007, celebrado entre a Subprefeitura de Capela do Socorro e a empresa Era Técnica Engenharia, Construções e Serviços Ltda., objetivando a prestação de serviços de manutenção e conservação de logradouros públicos através de 02 (duas) equipes pelo prazo de 12 meses no valor de R$ 957.600,00, bem como do julgamento da análise da execução contratual do ajuste em questão analiasdo no TC nº 1.473.08.00. O período de realização do Acompanhamento ocorreu de 19.06.08 a 30.06.2008, com período de abrangência de março de 2008 a abril de 2008.

Em razão da conexão dos objetos, os referidos TCs serão julgados em conjunto.

1 – TC nº 1.477.08.08

Trata-se da análise da legalidade do Pregão n° 008/SP-CS/2007, Contrato nº 019/SP-CS/2007 e Termo de Aditamento nº 009/SP-CS/2007, cujo objeto já foi referido acima.

A análise realizada pela equipe técnica da Coordenadoria III às fls. 144/159, bem como pelo Sr. Subsecretário de Fiscalização e Controle à época, detectaram algumas irregularidades nos instrumentos em exame:

Pregão nº 008/SP-CS/2007 *irregularidade, por infringência aos* ***itens C.12.1 -*** *falta de justificativa para a abertura do procedimento licitatório, incluindo o número de equipes e sua composição, em função da necessidade e/ou finalidade da Unidade Requisitante, em desatendimento ao que*

dispõe o artigo 2º do Decreto Municipal nº 44.279/03; ***C.12.3 -*** *emissão extemporânea da reserva de recursos para assegurar os valores orçados para a licitação, infringindo o artigo 38, "caput", da Lei Federal nº 8.666/93;* ***C.12.8. -*** *o edital não foi assinado e nem rubricado em todas as folhas pela pregoeira responsável; desrespeitando o artigo 40, § 1º, da Lei Federal 8.666/93;* ***C.12.10. -*** *o edital (item 6.2.3.2.b.1) contém cláusulas excessivas onde faz menção de que os atestados fornecidos por pessoas jurídicas de Direito Privado deverão vir acompanhados de cópia do competente contrato em desatendimento ao artigo 30, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93 e o item 6.2.3.3.a.2 do edital faz referência a capacidade econômico financeira, mas não há justificativa no PA para o índice contábil previsto, desobedecendo o artigo 31, § 5º da Lei Federal nº 8.666/93 e* ***C.12.17 -*** *falta de publicação do instrumento convocatório em jornal de grande circulação em descumprimento o que dispõe o inciso II do artigo 8º do Decreto Municipal nº 46.662/05 e inciso VII do artigo 4º do Decreto Municipal 43.406/03;* ***C.12.22 –*** *falta de previsão no edital de intervalo mínimo entre os lances.*

(...) a forma utilizada pela Origem para reduzir o valor adjudicado não encontra respaldo legal.

Deixamos consignada a sugestão para que nos próximos editais, a Unidade inclua nos editais de pregão a previsão de intervalo mínimo entre os lances, condizente com o valor que estiver sendo licitado, para assegurar o bom andamento do procedimento licitatório.

Contrato nº 019/SP-CS/2007 *irregularidade do ajuste em decorrência dos apontamentos precedentes quando da análise da licitação e também por infringência aos* ***itens C.15.1*** *– falta de justificativa clara e objetiva para a contratação, incluindo o número de equipes, sua composição e prazo para a contratação, levando-se em conta a real necessidade e/ou finalidade da Unidade contratante, e descumprimento as cláusulas 10.2.8 e 10.2.9 do contrato, onde a contratada deixou de apresentar a documentação referente aos equipamentos e veículos exigidos, bem como o padrão e cor dos uniformes utilizados pelas equipes.*

Ressalvamos a publicação extemporânea do termo de contrato no DOC, infringindo o artigo 26 da Lei Municipal nº 13.278/02 e o preenchimento incorreto das informações ao SERI – Sistema Eletrônico de Remessa de Informações, em desatendimento ao disposto na Resolução TCMSP nº 05/02 e Instruções nº 01/02.

Termo de Aditamento nº 009/SP-CS/2007 *irregularidade, em decorrência dos apontamentos precedentes quando das análises anteriores e por infringência aos* ***itens 14 -*** *a caução apresentada foi insuficiente para garantir o novo valor total do contrato e não foi reforçada na mesma proporção do aumento previsto;* ***15 a) b) e c) -*** *falta de autorização para a celebração do Termo de aditamento e ausência de justificativa para a alteração da quantidade de equipes contratadas demonstrando a real necessidade e/ou finalidade da Unidade contratante;* ***15 d) -*** *não foram apresentados pela contratada as Certidões de Regularidade Fiscal (CND, FGTS e CADIN) por ocasião da assinatura do Termo de aditamento;* ***15 e) -*** *falta de indicação da dotação a ser onerada, desrespeitando o disposto no artigo 55, inciso V da Lei Federal nº 8.666/93 e emissão extemporânea da nota de empenho, infringindo o disposto no artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64.*

Ressalvamos a ausência da remessa de informações ao SERI – Sistema Eletrônico de Remessa de Informações, em desatendimento ao

disposto na Resolução TCMSP nº 05/02 e Instruções nº 01/02.

Em manifestação concernente às defesas apresentadas pela Origem, a Auditoria concluiu às fls. 191/197 pelo saneamento de diversas irregularidades apontadas no relatório inicial, apresentando recomendações e mantendo-se os apontamentos que seguem:

- ✓ *Ausência de assinatura e rubrica em todas as folhas do Edital pela pregoeira responsável;*
- ✓ *Falta de publicação do instrumento convocatório em jornal de grande circulação;*
- ✓ *Falta de autorização para celebração do Termo de Aditamento e ausência de justificativa para a alteração da quantidade de equipes contratadas demonstrando a real necessidade e/ou finalidade da Unidade contratante;*
- ✓ *Não foi entregue documento definido padrão e cor dos uniformes utilizados;*
- ✓ *Não foram apresentadas pela contratada as Certidões de Regularidade Fiscal (CND, FGTS e CADIN) por ocasião da assinatura do Termo de Aditamento;*
- ✓ *Falta de indicação da dotação a ser onerada e emissão extemporânea da nota de empenho; e*
- ✓ *Irregularidade em relação à exigência de atestados por pessoas jurídicas de Direito Privado virem acompanhados de cópia do competente contrato.*

Em seguida, a Assessoria Jurídica de Controle Externo manifestou-se às fls. 199/206 pela irregularidade do certame em virtude da ausência de publicação em jornal de grande circulação e da exigência de apresentação de cópia do contrato juntamente com os atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado; pela irregularidade do contrato por decorrer do referido certame; e pela irregularidade do respectivo termo de aditamento ante a ausência de autorização para sua celebração, não comprovação de regularidade perante a seguridade social e emissão extemporânea da nota de empenho.

Contudo, em parecer de opinião distinta, o Assessor Jurídico Chefe de Controle Externo concluiu que as impropriedades detectadas não apresentam caráter substancial, assim não maculam os instrumentos em tela. Assim, entendeu pelas seguintes razões:

a) Sobre os atestados exigidos, entendeu superada a irregularidade por tratar-se de questão alheia à análise do procedimento licitatório, que pretende averiguar a legitimidade da fase externa da licitação;

b) Em relação à ausência de publicação em jornal de grande circulação, concluiu que como quatro empresas apresentaram propostas, não houve prejuízo à competitividade, sugeriu que referida irregularidade seja transformada em recomendação à Origem;

c) No tocante a ausência de despacho autorizatório, destacou que ao ser formalizado o Termo Aditivo pela autoridade competente, a irregularidade apontada restou convalidada, assim como na emissão extemporânea da nota de empenho;

d) Por fim, ponderou que a ausência de CND pode ser relevada, excepcionalmente, pautada no princípio da segurança das relações jurídicas e no interesse público, em virtude dos serviços terem sido executados satisfatoriamente. Concluiu, assim, pelo acolhimento excepcional dos instrumentos em exame.

A PFM se pronunciou em seguida às fls. 213/220, em que, resumindamente, opinou pela a regularidade dos atos ou, ao menos, a aceitação de seus efeitos financeiros considerando a qualidade dos serviços prestados, consoante restou demonstrado no T.C.72.001.473.08-00, levando em consideração a supremacia do interesse público e o princípio da segurança jurídica.

Por derradeiro, em breve síntese, a Secretaria Geral teceu os comentários sobre os tópicos a seguir às fls. 222/229:

a) A falta de indicação da dotação a ser onerada: frisou que os valores foram empenhados adequadamente durante todo curso da execução;

b) Ausência de assinatura e rubrica no edital: esta constitui uma impropriedade passível de ser relevada;

c) Ausência de publicação em jornal de grande circulação, tal infringência poderia ser relevada em virtude do número de participantes do certame, o que demonstra ausência de prejuízo à competitividade;

d) Falta de autorização para celebração do Termo Aditivo e a ausência de certidão de regularidade fiscal no momento de sua formalização: acompanhou os termos expostos pelo Sr. Assessor Jurídico Chefe de Controle Externo;

e) Falhas do aditamento: já produziu seus efeitos, os quais deveriam ser reconhecidos em atendimento ao princípio da segurança jurídica das relações e, por não constarem nos autos, elementos que comprovem a existência de dolo ou má-fé;

Finalizando, a SG acompanhou a manifestação do Assessor Jurídico Chefe de Controle Externo e da Procuradoria da Fazenda Municipal pelo acolhimento excepcional dos instrumentos sub examine.

TC 72.001.473.08.00

Trata-se de acompanhamento da execução do Contrato nº 019/SP-CS/2007, celebrado entre a Subprefeitura de Capela do Socorro e a empresa Era Técnica Engenharia, Construções e Serviços Ltda., objetivando verificar, por amostragem, se a prestação de serviços de manutenção e conservação de logradouros públicos através de 02 (duas) equipes pelo prazo de 12 (doze) meses, no valor total de R$ 957.600,00 (novecentos e cinquenta e sete mil e seiscentos reais), está sendo executada conforme o pactuado. A realização do Acompanhamento ocorreu de 19.06.2008 a 30.06.2008, com amostragem no período de março/2008 a abril/2008.

A Auditoria, às fls. 109/122, elaborou relatório, cujas conclusões seguem reproduzidas a seguir:

"• Ausência de Laudos do DTI e documentos de propriedade dos veículos utilizados, o que acarretou na utilização de veículos fora das especificações contratuais (Item 3.2.5);

• Não remoção de entulhos ao final de cada jornada de trabalho - especificações técnicas do anexo I do Edital - e não reparo dos danos causados pela prestação dos serviços - cláusula 6.9 do Contrato (Item 3.2.6);

• Desgaste precoce de serviços concluídos recentemente - cláusula 6.8 do Contrato (Item 3.2.6);

• Não formalização da substituição do fiscal do contrato (Item 3.3);

• Ausência de controles precisos sobre a jornada diária de trabalho das equipes, ocorrências com trabalhadores, máquinas e equipamentos (Item 3.3);

• Indicação imprecisa nas fichas diárias de produção dos locais de execução dos serviços (Item 3.3);

• Não pagamento do piso salarial profissional (Item 3.4.3).

Ressalvamos ainda as seguintes recomendações:

▪ Que a Coordenadoria de Finanças da SP-CS, quando da retenção dos impostos devidos, indique as bases de cálculo e as alíquotas utilizadas, apontando inclusive a base legal dos recolhimentos, a fim de atender o art. 2°, parágrafo único, inc. III, da LM 14.141/06 e evidenciar terem sido devidamente conferidas as retenções indicadas na Nota Fiscal apresentada pela Contratada (Item 3.4.1);

▪ Que haja maior integração entre o setor de elaboração do edital (Comissão de Licitação e Assessoria Jurídica) e execução dos serviços (Coordenadoria de Infra-Estrutura Urbana e Obras da SP-CS), a fim de compatibilizar as disposições editalícias com as efetivas necessidades da unidade, aperfeiçoando assim os mecanismos de controle da execução dos serviços."

A Origem prestou esclarecimentos acerca das constatações e conclusões alcançadas pela Auditoria às fls. 135/194. Em manifestação às fls. 197/204 acerca dos esclarecimentos prestados, a Auditoria entendeu por sanados todos os apontamentos, exceto em relação aos reparos necessários nos leitos carroçáveis que foram danificados durante a execução do serviço.

Em seguida, a Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou às fls. 207/209 pelo acolhimento da execução contratual sub examine, com as recomendações efetuadas pela Especializada, frisando a inexistência de questionamentos jurídicos remanescentes.

A PFM se pronunciou brevemente à fl. 212, requerendo que seja declarada a regularidade da execução em exame.

A Secretaria Geral, por fim, acompanhou as manifestações da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Procuradoria Municipal da Fazenda, opinando pela regularidade do ato sub examine.

É O RELATÓRIO

VOTO

Em Julgamento o Pregão n° 008/SP-CS/2007, o Contrato n° 019/SP-CS/2007 e o Termo de Aditamento nº 009/SP-CS/2007, encartados no TC nº 1.447.08.08, celebrados entre a Subprefeitura de Capela do Socorro e a empresa Era Técnica Engenharia, Construções e Serviços Ltda., objetivando a prestação de serviços de manutenção e conservação de logradouros públicos através de 02 (duas) equipes pelo prazo de 12 meses no valor inicial de R$ 957.600,00 (novecentos e cinquenta e sete mil e seicentos reais), bem como do julgamento da análise da execução contratual do ajuste em questão analisado no TC nº 1.473.08.00.

A instrução processual revelou as seguintes ocorrências:

Quanto ao Pregão:

✓ ausência de assinatura e rubrica em todas as folhas do Edital pela pregoeira responsável;

✓ falta de publicação do instrumento convocatório em jornal de grande circulação; e

✓ irregularidade em relação à exigência de atestados por pessoas jurídicas de Direito Privado virem acompanhados de cópia do competente contrato.

Quanto ao Contrato:

✓ Não foi entregue documento definindo padrão e cor dos uniformes utilizados.

Quanto ao Termo de Aditamento:

✓ Falta de autorização para celebração do Termo de Aditamento e ausência de justificativa para a alteração da quantidade de equipes contratadas demonstrando a real necessidade e/ou finalidade da Unidade contratante;

✓ Não foram apresentadas pela contratada as Certidões de Regularidade Fiscal (CND, FGTS e CADIN) por ocasião da assinatura do Termo de Aditamento; e

✓ Falta de indicação da dotação a ser onerada e emissão extemporânea da nota de empenho.

Primeiro, sobre os apontamentos relativos ao Pregão, no que se refere à ausência de assinatura e rubrica em todas as folhas do Edital pela pregoeira responsável, trata-se de vício formal superável.

Quanto à falta de publicação do instrumento convocatório em jornal de grande circulação, como houve publicação do Edital no Diário Oficial, foi atendido o princípio da publicidade, conforme entendimentos da mesma matéria em julgamentos anteriores.

A respeito da exigência de os atestados apresentados por pessoas jurídicas de Direito Privado virem acompanhados de cópia do contrato, embora não tenha previsão na Lei 8.666/93, não vislumbro que tal exigência seja inconveniente, por não adicionar custo ou impedimento à participação na licitação.

No que se refere à única impropriedade relativa ao contrato na questão de uniformes, trata-se, outrossim, de falha formal.

Quanto às irregularidades apontadas na análise do Termo de Aditamento sobre a falta de autorização para celebração do Termo e ausência de justificativa para a alteração de quantitativos, acompanho a opinião do Assessor Jurídico Chefe de Controle Externo à folha 209, no sentido que ocorreu convalidação no momento da assinatura do Termo pela autoridade competente. Já quanto aos quantitativos, também acompanho a observação feita à folha 203 dos autos, de que as alterações somadas não extrapolam o limite de 25%.

No que tange à extemporaneidade de emissão de Empenho, remeto à opinião da Secretaria Geral à folha 228 e do Assessor Jurídico Chefe de Controle Externo à época à folha 210 dos autos, de que essa irregularidade pode ser relevada, uma vez que os valores foram empenhados adequadamente durante todo o curso da execução, havendo convalidação da falha e não havendo notícias de transtornos de pagamentos.

No que se refere à ausência de Certidões de Regularidade Fiscal quando da celebração do Termo Aditivo, também pondero que esta falha pode ser relevada, conforme exposto pelos mesmos órgãos opinantes, pautados no princípio da segurança das relações jurídicas e no interesse público, em virtude dos serviços terem sido executados satisfatoriamente. Ademais, a falta desses documentos no momento da assinatura do Termo Aditivo não gera a presunção por si só de que a empresa estava em débito, além de que não se constataram irregularidades nos documentos fiscais durante a execução contratual.

Por fim, quanto ao acompanhamento de execução do contrato, encartado no TC nº 1.473.08.00, restaram sanados todos os apontamentos durante a instrução processual, exceto em relação aos reparos necessários nos leitos carroçáveis que foram danificados durante a execução do serviço. Todavia, trata-se de uma falha pontual em uma das localidades verificadas, sendo que expedirei determinação ao final do meu voto.

Diante de todo o exposto, com fundamento nos órgãos opinantes desta Egrégia Corte, **JULGO REGULARES** o Pregão n° 008/SP-CS/2007, o Contrato n° 019/SP-CS/2007 o Termo de Aditamento nº 009/SP-CS/2007, encartados no TC 72.001.477.08.08, bem como a execução do contrato em tela no período analisado, instruído nos autos do TC nº 1.473.08.00.

Em razão das recomendações propostas pelo órgão Auditor desta Colenda Corte, **DETERMINO** à Subprefeitura de Capela de Socorro que:

- ✓ Passe a reservar os recursos orçamentários no momento em que a autoridade competente autorize a realização do procedimento licitatório.
- ✓ Faça constar junto ao processo administrativo de todos os documentos pertinentes à contratação.
- ✓ Atente para o adequado complemento da caução de garantia de execução do contrato quando de formalização de termos de aditamento onde ocorra acréscimo do objeto.
- ✓ Adote controles precisos sobre a jornada diária de trabalho das equipes, ocorrências com trabalhadores, máquinas e equipamentos.
- ✓ Execute os reparos se houver danos em leitos carroçáveis durante a execução do serviço.
- ✓ Passe a documentar a localização exata dos serviços prestados, nas fichas diárias de produção, com a indicação do número dos logradouros em que estes são executados.

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