ACO-UTR-977/2024

Processo - TC/001656/2018
interessadas - Prefeitura Regional São Mateus (atual Subprefeitura São Mateus) e Construtora Anastácio S.A.
Acompanhamento da execução do Contrato 01/PR-SM/2017
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é a prestação de serviços de desassoreamento mecanizado e de limpeza de reservatórios de amortecimento de cheias, com desidratação, carga e remoção de resíduos para aterro sanitário nos piscinões: Aricanduva I, II, III, Limoeiro, Caguaçu e Inhumas, está sendo executado de acordo com as normais legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

52ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SUBPREFEITURA. Serviços de desassoreamento mecanizado e de limpeza de reservatórios. 1. Apontadas deficiências no planejamento, execução dos serviços e falhas nos controles utilizados pela subprefeitura, além de inconsistências no lançamento de informações ao SEI e ao SAFFOR, bem como ausência de rastreador em veículos basculantes. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar irregular a execução do Contrato 01/PR-SM/2017 no período analisado, aceitando, contudo, os efeitos financeiros produzidos, uma vez que não houve nos autos a demonstração de prejuízos ao erário.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio do Relatório de Fiscalização produzido pela Subsecretaria de Controle Externo (peça 01) à Origem, para que atente às recomendações nele contidas, almejando a melhoria na formulação do escopo contratual, bem como da prestação dos serviços aqui analisados.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, DOMINGOS DISSEI e RICARDO TORRES.

São Paulo, 20 de março 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/lsr

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 22/07/2024 09:59:13 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 31/07/2024 18:01:55 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

eTCM n. 001656/2018

Interessado: Prefeitura Regional São Mateus; Construtora Anastácio S.A.

Objeto: Inspeção autuada para colher dados relativos às ações desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio da Secretaria do Verde e Meio Ambiente para a implementação do denominado "Corredor Verde" ao longo da Avenida 23 de Maio.

EMENTA
EXECUÇÃO CONTRATUAL.LIMPEZA DE PISCINÕES. SMSUB. Fragilidade na fiscalização dos serviços. Realização de serviços em local diverso do escopo contratual. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS.

RELATÓRIO

Trata o presente de Acompanhamento da Execução do Contrato nº 001/PR-SM/2017, celebrado com a Construtora Anastácio S/A, cujo objeto é a prestação de serviços de desassoreamento mecanizado e de limpeza de reservatórios de amortecimento de cheias nos piscinões: Aricanduva I, II, III, Limoeiro, Caguaçú e Inhumas, com desidratação, carga e remoção de resíduos para aterro sanitário indicado pela PMSP.

Adoto como relatório, com os ajustes pertinentes, a peça produzida pela Douta Secretaria Geral desta Corte por entender que o relatório produzido por aquele órgão registra as principais ocorrências da instrução processual destes autos até o presente momento:

"Trata o presente do acompanhamento da execução do Contrato nº 001/PR-SM/20171, firmado entre o Município de São Paulo, por intermédio da Prefeitura

Regional São Mateus, e a Construtora Anastácio S.A. com o objeto, o valor e o prazo abaixo discriminados (fls. 71/75 do processo físico, digitalizadas às fls. 112/120 da Peça 24 do processo eletrônico):

- *Objeto: prestação de serviços de desassoreamento mecanizado e de limpeza de reservatórios de amortecimento de cheias nos Piscinões: Aricanduva I, II, III, Limoeiro, Caguaçu e Inhumas, com desidratação, carga e remoção de resíduos para aterro sanitário indicado pela PMSP.*
- *Valor anual: R$ 9.240.000,00.*
- *Prazo: 12 meses, contados a partir do dia 08.05.2017.*

1. A SFC concluiu pela irregularidade da execução contratual (Peça 01 do processo eletrônico – fls. 296/312 do processo físico):

4.1. Não há um planejamento formal para a execução, acompanhamento e posterior avaliação dos serviços individualizando cada piscinão, objeto do contrato. A execução dos serviços é definida conforme o estado de limpeza de cada piscinão. Ademais, foi observado que as equipes estavam incompletas, não constando aplicação de penalidades nas medições analisadas. (itens 3.2.3 e 3.2.6)

4.2. Os controles utilizados pela fiscalização e administração da PR-SM são falhos. (itens 3.3.3 e 3.3.4)

4.3. A falta de anexação no SEI de documentos infringe o inciso XII, do artigo 4º, do DM nº 54.873/15. (item 3.3.3.a)

4.4. Infringência da cláusula 6.2.5, do Termo de Contrato nº 001/PR-SM/2017, a qual prevê que a empresa contratada deverá apresentar durante todo o prazo de vigência as condições de habilitação e qualificação exigidas para a contratação. (item 3.3.3.b)

4.5. Os dados constantes nos relatórios do SAFFOR entregues não correspondem aos informados nos processos de pagamento, havendo descumprimento do disposto na Portaria nº 04/SMSP/GAB/2010. (item 3.3.4.a)

4.6. Não está sendo cumprido o previsto na cláusula 4.5 do Termo de Contrato, com detalhamento no Anexo I – Memorial Descritivo – Termo de Referência e no Anexo XVI – Carta de Autorização para Rastreamento. (item 3.3.4.b)

4.7. Infringência da cláusula 1.1 do Termo do Contrato nº 001/PR-SM/2017, uma vez que a equipe de limpeza manual designada para atuação no Piscinão Caguaçu

estava realizando o corte / poda da vegetação em área não considerada como do reservatório. (item 3.2.6.c)

4.8. Infringência da cláusula 6.1.3. do Termo do Contrato nº 001/PR-SM/2017, por não realizar o controle de entrega dos tíquetes de pesagem à contratada pontualmente para cada caminhão, após a realização do carregamento in loco do material, a ser transportado para o aterro sanitário. Este controle e entrega do tíquete deve ser realizado por um servidor da prefeitura (item 3.2.4.1); e

4.9. A retirada de detritos em quantidade superior à contratada sem a devida formalização contratual, nos meses de junho e agosto/2017, caracteriza um contrato verbal, vedado pelo parágrafo único do artigo 60, da LF nº 8.666/93. (item 3.3.1).

Por fim, sugeriu as seguintes recomendações à Origem:

- *A fiscalização do contrato deve ser intensificada, de forma a serem realizadas verificações de no mínimo 01 (uma) vez por semana "in loco" em cada piscinão, a fim de constatar a efetiva realização das atividades, principalmente quanto à disponibilização da mão de obra e equipamentos, das equipes de limpeza manual (item 3.2.6 a/f);*
- *Adequação dos equipamentos mínimos, assim como dos custos unitários em futuros aditamentos e contratações, tendo em vista a real necessidade de equipamentos (item 3.2.4). Somente o impacto dos caminhões geraria uma potencial economia de R$ 1.150.000,00 anuais.*
- *O acesso aos piscinões de terra deve ser controlado, pois há grande quantidade de particulares circulando por estas instalações, podendo ocasionar acidentes e proliferação de doenças, além da grande quantidade de entulho despejada em todo o entorno e vias de circulação às margens dos reservatórios por particulares, trazendo prejuízos à municipalidade (item 3.2.6 a/f);*
- *Devido à grande quantidade de moradias irregulares presentes nas áreas delimitadas com sendo do piscinão, provocadas pela falta de controle de acesso, ações devem ser realizadas pela PR-SM junto aos órgãos competentes, a fim de eliminar os riscos envolvidos nestas ocupações (item 3.2.6 a/f);*
- *Orientar que a contratada retire todo e qualquer material proveniente do corte e/ou poda realizada por suas equipes, a fim de evitar o acumulo não planejado de material*

nos vertedouros e/ou tubulações à jusante dos reservatórios, evitando o risco de alagamentos nas áreas adjacentes aos piscinões (item 3.2.6 a/f);

- *Anexação do controle de saída de caminhões do tipo basculante nos processos de medição, que transportam os materiais do desassoreamento dos piscinões ao aterro sanitário. Este controle é realizado por um servidor designado diariamente para esta atividade, mas que atualmente é descartado mensalmente pela fiscalização (item 3.2.6.d);*
- *Verificar e cobrar da contratada, a utilização dos equipamentos de segurança por parte dos funcionários e fornecimento de instalações salubres a serem utilizadas pelas equipes de campo, de forma a atender às normas de segurança do trabalho do TEM (item 3.2.6 e);*
- *Elaboração e implantação de um planejamento de atuação específico das equipes de desassoreamento mecanizado, a fim de evitar a diminuição da capacidade de amortecimento de cheias dos reservatórios (item 3.2.4.2); e*
- *Adequação do Memorial Descritivo, quanto à contradição no dimensionamento da equipe de limpeza manual, referente ao item de equipamento do tipo Bob Cat. No item 5 do Anexo foi especificado 1 equipamento e no item 7, que trata da equipe, foi apontado a necessidade de 1 operador por equipe, que totalizaria 5 operadores. (item 3.2.6.b)*
- *Adequação do Contrato, quanto à contradição no dimensionamento da equipe de limpeza manual conforme o Memorial Descritivo, com o efetivamente contratado. No item 5 do Anexo, foi especificado a necessidade de 01 encarregado e 01 operador de retroescavadeira por equipe, o que não foi o considerado na composição de custos da contratada, que considerou 01 encarregado e 01 operador de retroescavadeira para as 5 equipes. (item 3.2.6.b)*

2. O Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator determinou a intimação do Sr. Fernando Elias Alves de Melo (Prefeito Regional de São Mateus), do Sr. Ricardo Francisco Pereira Cimino (Coordenador de Projetos e Obras), do Sr. Carlos Tatsuo Hoshii (fiscal do Contrato), do Sr. Dorival Caldeira da Silva (Coordenador de Finanças) e da Sra. Maria Isabel Silva (Supervisora técnica) para manifestação (fls. 314 do processo físico, digitalizada às fls. 03 da Peça 25 do processo eletrônico).

3. O Sr. Ricardo Francisco Pereira Cimino, o Sr. Carlos Tatsuo Hoshii, a Sra. Maria Isabel Silva, o Sr. Fernando Elias Alves de Melo e o Sr. Dorival Caldeira da Silva apresentaram os esclarecimentos consubstanciados nas Peças 06, 07, 08, 09 e 10 do processo eletrônico – fls. 338/350, 351/364, 365, 366/382, 383/386 e 387/432 do processo físico.

4. A SFC considerou superado o item 4.4 e ratificou os demais apontamentos (Peça 11 do processo eletrônico). 5. A AJCE se manifestou nos seguintes termos: (i) acompanhou a conclusão da SFC quanto à manutenção dos itens 4.1, 4.2, 4.3, 4.5, 4.6, 4.7 e 4.8; (ii) acompanhou a conclusão da SFC quanto à superação do item 4.4; (iii) quanto ao item 4.9, entendeu que a extrapolação do volume mensal (e, consequentemente, do valor do pagamento) não implicaria necessariamente caracterização de ocorrência de contrato verbal; (iv) sugeriu a intimação pessoal do Sr. Fernando Elias Alves Melo para manifestação (Peças 13/14 do processo eletrônico – fls. 440/447v do processo físico).

6. O Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator determinou à AJCE que se manifestasse novamente a respeito da sua sugestão, uma vez que o Sr. Fernando Elias Alves de Melo já havia sido devidamente oficiado (Peça 15 do processo eletrônico – fls. 448 do processo físico).

7. A AJCE se manifestou nos seguintes termos (Peça 16 do processo eletrônico – fls. 449/450 do processo físico): (...) por cautela, parece-me justificável a sugestão (...) de emissão de novo ofício em nome do senhor Fernando Elias Alves de Melo, para que se manifeste nos autos ou informe se ratifica a manifestação anteriormente feita pela Origem a este E. Tribunal de Contas, às fls. 369/382, com o objetivo de evitar-se eventual alegação de cerceamento de defesa ou nulidade processual.

8. O Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator acatou a sugestão da AJCE e determinou a intimação do Sr. Fernando Elias Alves de Melo para manifestação (Peça 17 do processo eletrônico – fls. 451 do processo físico).

9. O Sr. Fernando Elias Alves de Melo deixou transcorrer "in albis" o prazo assinalado para manifestação (Peça 22 do processo eletrônico – fls. 455 do processo físico).

10. A AJCE ratificou sua conclusão anterior (Peça 27 do processo eletrônico): (...) reitero os termos das manifestações anteriores desta AJCE (fls. 440/447), quanto à

manutenção dos apontamentos da Coordenadoria VI, à exceção do apontamento 4.4, já superado (fls. 438v.), bem como as ponderações feitas pela ilustre Assessora Subchefe substituta acerca do apontamento 4.9 (fls. 444/447).

11. A PFM requereu o acolhimento da execução ora em análise e, subsidiariamente, a aceitação dos efeitos financeiros (Peça 30 do processo eletrônico). É o relatório. Passo a opinar.

Considerando que as questões ora analisadas são de cunho eminentemente fático, permito-me acompanhar o entendimento da área auditora no sentido de que os esclarecimentos prestados pela Defesa não foram capazes de infirmar as irregularidades apontadas nos itens 4.1 (falta de planejamento para a execução, acompanhamento e avaliação dos serviços e constatação de equipes incompletas, sem a aplicação da penalidade correspondente); 4.2 (falhas nos controles utilizados pela fiscalização e administração); 4.3 (falta de anexação de documentos no SEI); 4.5 (incompatibilidade entre os dados constantes nos relatórios do Sistema de Acompanhamento Físico e Financeiro do Orçamento e os informados nos processos de pagamento); 4.6 (caminhões basculantes e veículos de transporte dos trabalhadores não listados no site de rastreamento e não utilização do sistema de rastreamento disponibilizado pela Contratada de forma regular pelo fiscal do Contrato); 4.7 (corte/poda de vegetação de área não considerada como do reservatório) e 4.8 (ausência de controle de entrega dos tíquetes de pesagem do material a ser transportado para o aterro sanitário).

Com relação ao item 4.4 (habilitação/qualificação da Contratada no decorrer da execução do ajuste), acompanho o entendimento da SFC no sentido de que o apontamento restou superado com os esclarecimentos prestados pela Contratada (fls. 04/05 da Peça 11 do processo eletrônico):

[...] não houve infração contratual, pois a peticionária entregou todos os laudos de conformidade dos veículos mencionados [...] Por lapso ou falha da Subprefeitura na guarda dos documentos, podem não ter sido devidamente juntados no processo administrativo os laudos de conformidade em conjunto com as medições, porém esses laudos existiam ao tempo delas. (fl. 396, grifo no original)

Pede-se vênia, aqui, para juntar os laudos de conformidade dos veículos de placas [...] (fl. 397) A juntada desses documentos comprova que a peticionária manteve, bem como ainda mantém, todos os requisitos de habilitação e qualificação durante a execução do contrato. [...] (fl. 397)

No que se refere ao item 4.9 (retirada de detritos em quantidade superior à contratada sem a devida formalização contratual), acompanho o entendimento da AJCE no sentido da necessidade de se considerar as alegações feitas pela Defesa na ponderação da falha apontada (Peça 14 do processo eletrônico):

(...) apesar de o edital de licitação não ser claro a respeito do regime de execução (pois fala em empreitada por preço global, mas traz no contrato a previsão de pagamento do que é executado, da mesma forma que a empreitada por preço unitário), não se pode ignorar que, na prática, valor mensal praticado não era fixo, dependendo da avaliação do que tinha sido executado.

E, nesse contexto, me parece que as alegações de defesa da contratada podem ser sopesadas para considerar a compensação entre o que foi executado a mais em alguns meses e o que foi executado a menos em outros meses, especialmente porque não há evidência de que o quantitativo total do contrato tenha sido extrapolado. Observo ainda que a constatação de que a quantidade mensal de toneladas para retirada estava insuficiente acabou repercutindo na celebração posterior de termo aditivo para aumentar tal quantitativo, o que também pode ser sopesado a critério superior. Por tais razões, entendo, s.m.j., que a constatação da Auditoria no item 4.9 não implica necessariamente caracterização de ocorrência de contrato verbal.

Por fim, destaco as recomendações feitas pela SFC em seu relatório inicial – Peça 01 do processo eletrônico (transcritas no item 1 do relatório deste Parecer), as quais denotam a necessidade de aperfeiçoamento na fiscalização da execução do contrato e na elaboração de editais relativos a esse objeto.

CONCLUSÃO

Do exposto, opino pela irregularidade da execução contratual, tendo em vista os apontamentos 4.1, 4.2, 4.3, 4.5, 4.6, 4.7 e 4.8. É o que submeto à apreciação de Vossa Senhoria. São Paulo, 19 de novembro de 2021.

Ao fim da instrução processual o Secretário Geral, em sua manifestação (peça 33) acompanhou o parecer elaborado.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento o Acompanhamento da Execução do Contrato nº 001/PR-SM/2017, celebrado com a Construtora Anastácio S/A, cujo objeto é a prestação de serviços de desassoreamento mecanizado e de limpeza de reservatórios de amortecimento de cheias nos piscinões: Aricanduva I, II, III, Limoeiro, Caguaçú e Inhumas, com desidratação, carga e remoção de resíduos para aterro sanitário indicado pela PMSP.

No que concerne a realização de serviços em áreas não previstas no escopo contratual, em sua defesa, argumentaram, a Origem e a empresa contratada que esta intervenção se deu em vegetações lindeiras ao piscinão e que, deste modo, além de a intervenção se dar no interesse da Administração, no intuito de manter limpo o entorno do equipamento, não incorreu a administração em custos adicionais.

Quando ao apontamento relativo à falta de controle dos tíquetes de pesagem dos caminhões que realizavam a retirada do material do piscinão a ser transportado para aterro sanitário, ressalto que, malgrado assista razão à Auditoria no que respeita a fragilidade do modelo adotado, considerando que existia um único fiscal para os seis piscinões objeto do Contrato, entendo que

esta seja uma questão a ser analisada na matriz de risco de futura contratação para serviços da mesma natureza por parte da municipalidade sem, contudo, se revestir de maior gravidade no caso em tela uma vez que não foram apontados desvirtuamentos ou pesagem de materiais que não fossem oriundos dos piscinões.

Todavia, os trabalhos realizados pela área auditora apontaram deficiências no planejamento, execução dos serviços e falhas nos controles utilizados pela subprefeitura; inconsistências no lançamento de informações ao SEI e ao SAFFOR, bem como ausência de rastreador em veículos basculantes, falhas que não foram superadas mesmo após a análise dos esclarecimentos apresentados pelos responsáveis.

Ante o exposto, julgo **IRREGULAR** a execução do contrato 001/PR-SM/2017 no período analisado, aceitando, contudo, os efeitos financeiros produzidos uma vez que não houve nos autos a demonstração de prejuízos ao Erário.

Determino que seja encaminhada à Origem o Relatório de Fiscalização Produzido por SCE (peça 01) para que atente às recomendações contidas no relatório almejando a melhoria na formulação do escopo contratual, bem como da prestação dos serviços aqui analisados.

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

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 01/04/2024 16:11:49 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo