TC nº 72-001.940.14-21

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SUBPREFEITURA. Serviços de remoção de cercas e demarcações de áreas, remoção de materiais e demolição de construção, entulhos, restos de construções e grandes objetos, inclusive infraestrutura, colocados, assentados ou construídos irregularmente. Sem evidência de que a fiscalização atestou as medições analisadas. Não utilização de sistema de rastreamento de veículos por GPS. Ausência de quantitativos físicos executados pelas equipes desde o início do contrato. Equipamentos sem placas de identificação e sem documentos de propriedade e laudos de conformidade. Não observado prazo para pagamento e liquidação. Notas de liquidação e pagamento anteriores à declaração do fiscal do contrato. Ausência do controle e ineficiência na fiscalização. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

2.967ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 04/07/2018

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

CONSIDERANDO que a instrução realizada nestes autos, revela que as infringências apontadas pela Auditoria não restaram afastadas pelos Órgãos Técnicos desta Corte, mesmo após os esclarecimentos prestados pela Origem,

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 97/2013 da Subprefeitura Capela do Socorro, atual Prefeitura Regional Capela do Socorro, no período e valor examinados, diante das falhas verificadas.

ACORDAM, entretanto, à unanimidade, tendo em vista não constar dos autos qualquer elemento a evidenciar que os serviços não tenham sido devidamente prestados, em aceitar os efeitos financeiros produzidos, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Origem que adote providências visando ao aperfeiçoamento da fiscalização de seus contratos, bem como quanto ao fiel cumprimento de suas cláusulas, notadamente quanto à exigência do equipamento de rastreamento GPS.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após as medidas regimentais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, EDSON SIMÕES e ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 21 de fevereiro de 2018.

JOÃO ANTONIO
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento o Acompanhamento da execução do contrato 97/SPCS/2013 celebrado com entre a então Subprefeitura da Capela do Socorro, atual Prefeitura Regional da Capela do Socorro e a empresa A. TONANNI CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA., tendo como objeto a prestação de serviços de apoio para demolições e remoções diversas, com a utilização de equipamentos manuais, mecânicos e/ou hidráulicos, por meio de equipes.

Preliminarmente, ressalta-se que o procedimento licitatório e o termo de contrato 97/SPCS/2013, não foram analisados por este Tribunal.

O valor global estimado do contrato foi de R$ 2.397.949,92 para 12 (doze) meses e o período de abrangência da análise foi de novembro/2013 a fevereiro/2014, com vistoria in loco realizada em 21.05.2014.

A Secretaria de Fiscalização e Controle, após análise, apontou as seguintes infringências:

1. As Retroescavadeiras utilizadas no dia da vistoria não possuíam placas de identificação dianteira e traseira, em descumprimento ao art. 115 da LF 9.503/97;

2. Não constavam nos processos documentos de propriedade e laudos de conformidade do caminhão placa DJF 6839 e da retroescavadeira de chassi CAT0416EKMFG07020, em desacordo com os itens 6.2.1 e 6.2.2 do Anexo I do edital – Termo de Referência e com o inciso III do artigo 4º do DM 54.873/14;

3. A fiscalização da SP-CS não forneceu informações a respeito dos quantitativos físicos executados pelas equipes desde o início do contrato, não atendendo integralmente o disposto nos itens 6.3.1 e 7.1 do termo de contrato;

4. A fiscalização da SP-CS não utilizava o sistema de rastreamento de veículos por GPS disponibilizado pela contratada, incorrendo em deficiência de controle, em desacordo com a Portaria 041/SMSP/2009;

5. Não havia evidências de que as retroescavadeiras utilizadas na prestação dos serviços estavam equipadas com equipamentos de rastreamento GPS, em desacordo com a Portaria 041/SMSP/2009, Lei Municipal 15.718/13 e com o Anexo XII do Edital;

6. A ausência dos equipamentos de rastreamento GPS nas retroescavadeiras resultou em uma indevida redução de custos para a contratada, afetando, desta forma, a equação econômico-financeira estabelecida no ajuste inicial, uma vez que conforme o Anexo V do edital, "Todos os impostos e despesas necessários à correta execução do ajuste estão inclusos no preço";

7 – Não constava no processo evidência de que a fiscalização atestou as medições analisadas, em desacordo com o disposto no item III da Portaria 043/SMSP/2005;

8. – Não foi observado o prazo de cinco dias úteis pela SP-CS para liquidação da medição em desacordo ao estabelecido no § 2º do artigo 12 do Decreto Municipal 53.694/13, § 2º do artigo 12 do Decreto Municipal 54.768/14 e ao item VII da Portaria 043/SMSP/2005;

9.– Não foi observado o prazo de trinta dias para o pagamento no caso das medições de novembro e dezembro/2013, e fevereiro/2014, em desacordo com o item 6.3 do contrato.

Após intimação, a Origem juntou sua defesa, aduzindo o quanto segue:

1. – As retro escavadeiras não apresentavam placas de identificação, pois a empresa alegou que não havia mais obrigatoriedade de emplacamento de acordo com a Resolução 447/13 e 429/2012 do CONTRAN;

2 – Encaminhou as cópias dos Laudos de Conformidade e da documentação atinente aos veículos;

3 – Os quantitativos físicos conforme o disposto no Termo de Contrato itens 6.3.1 e 7.1 foram anexados aos processos de medições e na data da visita do representante do TCM foram a este apresentadas;

4 – A retroescavadeira estava equipada com equipamento de GPS, que por motivo de segurança, estava instalado e posicionado de maneira a dificultar sua visualização e remoção, e isto poderia ser comprovado através de notas de compra deste equipamento e vistoria especializada neste tipo de equipamento, sendo que a fiscalização utilizava-se da verificação através de leitura das informações tendo sido informado ao fiscal do contrato senha e login do rastreador;

5 – Na data da vistoria foram apresentadas prontamente e sempre que solicitado pelo representante do TCM as informações planilhadas de controle do serviço prestado, com seus quantitativos e informações, que estavam em conformidade ao previsto no Termo de Contrato e posteriormente anexadas ao processo de pagamento e medição;

6 – Quanto ao prazo de liquidação, informou que os prazos de pagamento e liquidação das medições poderiam sofrer eventual demora devido ao atraso na apresentação plena dos documentos necessários por parte da prestadora dos serviços;

7 – Quanto ao prazo de pagamento das medições de novembro e dezembro/2013, apresentou o Relatório referente prazos para liquidação e pagamento das medições de Novembro e Dezembro/2013, Janeiro e Fevereiro/2014.

A Origem informou, ainda, que, a partir do recebimento do relatório produzido pela Secretaria de Fiscalização e Controle, foram adotadas medidas e revisado o procedimento para aprimoramento da fiscalização dos serviços contratados.

Enviado os autos à Auditoria para análise da defesa apresentada, esta ratificou as conclusões anteriormente apresentadas à exceção dos apontamentos referentes ao GPS, que foram assim retificados:

1 – Não há evidências da existência do equipamento de rastreamento GPS em apenas uma das retroescavadeiras utilizadas na prestação dos serviços;

2 – A ausência dos equipamentos de rastreamento GPS em apenas uma escavadeira resulta em uma indevida redução de custos para a contratada, afetando, desta forma, a equação econômico-financeira estabelecida no ajuste inicial, uma vez que conforme o Anexo V do edital, "Todos os impostos e despesas necessários à correta execução do ajuste estão inclusos no preço".

Quanto à placa de identificação das escavadeiras, solicitou manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo quanto à obrigatoriedade de emplacamento de acordo com a Resolução 447/13 e 429/2012, a qual apontou a edição da Lei 13.154/15, que alterou a redação do § 4º do artigo 115 do CTN, conferindo-lhe a seguinte redação:

"§ 4o Os aparelhos automotores destinados a puxar ou a arrastar maquinaria de qualquer natureza ou a executar trabalhos de construção ou de pavimentação são sujeitos ao registro na repartição competente, se transitarem em via pública, dispensados o licenciamento e o emplacamento."

Diante da apontada Lei, a Assessoria Jurídica de Controle Externo afastou a irregularidade no tocante à falta de placa de identificação das retroescavadeiras, acompanhando a Auditoria no tocante ao demais apontamento e opinando pela irregularidade da Execução analisada.

Embora intimada, a contratada deixou de manifestar-se.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por sua vez, alegou que os apontamentos da Auditoria são de ordem meramente formal ou tem cunho especialmente técnico, não havendo registro de comportamento indevido de quem quer que seja, ou qualquer assertiva no sentido de não realização dos serviços.

Ao final de sua manifestação, o órgão fazendário requereu o acolhimento da execução do contrato em tela, mediante o afastamento das falhas formais detectadas, ou, sucessivamente, o reconhecimento dos respectivos efeitos financeiros produzidos.

A Secretaria Geral, na esteira da manifestação de Assessoria Jurídica de Controle Externo, entendeu que, quanto às placas de identificação, tal irregularidade deveria ser retificada, uma vez demonstrado que o uso de placa traseira era obrigatório apenas quando fosse transitar em via pública, sendo a placa dianteira dispensada.

Diante de tal determinação do órgão regulador, poderia inferir irregularidade caso fosse comprovado o trânsito dos equipamentos em vias públicas à época, o que não foi relatado pela Auditoria.

Consignou, ainda, que a Lei Federal 13.154/15, posterior aos atos de fiscalização, dispensou o licenciamento e o emplacamento de tais máquinas, resolvendo a controvérsia nos dias atuais e demonstrando a conclusão legislativa pela desnecessidade da identificação de tais equipamentos por meio de placas externas de identificação, permanecendo a necessidade de registro na repartição competente.

Quanto aos demais apontamentos, assim se manifestou:

Quanto ao item 2 acima, o relatório apontou desconformidades as quais, resumidamente, referiam-se à necessidade de apresentação de laudo de conformidade expedido pelo DTI e cópia do registro e licenciamento dos veículos/máquinas, ou posse dos mesmos mediante contrato de arrendamento mercantil, na data de assinatura do contrato ou na retirada de cada nota de empenho.

A equipe de fiscalização constatou a ausência dos referidos documentos nos autos do processo externo, em relação a um caminhão e a uma retroescavadeira que estavam sendo utilizados no momento da vistoria dos serviços (21/05/14).

Em relação ao caminhão que estava sendo utilizado, a Origem juntou aos autos do presente processo a documentação faltante, datada de abril do ano de 2014, portanto anterior à fiscalização efetuada.

Dessa maneira, houve falha na instrução processual e, por conseguinte, na fiscalização do contrato – o item 6.2 do Termo de Referência prevê a entrega da documentação dos equipamentos na data da assinatura do Contrato ou da retirada de cada Nota de Empenho.

Quanto à retroescavadeira, os documentos anexados ao presente processo demonstram que a sua regularização ocorreu apenas após a fiscalização efetuada pelo Tribunal. Consoante documento juntado às fls. 287, a formalização do uso do equipamento junto à Origem se deu apenas no dia 01/07/14, tendo o laudo de conformidade sido expedido apenas em 28/05/14.

Desse modo, entendeu a Secretaria Geral que, embora tenha havido posterior regularização do processo administrativo, são procedentes os apontamentos feitos pela equipe de auditoria, tendo em vista a falha no controle e na fiscalização da execução contratual, que, ao mesmo tempo em que é prerrogativa da Administração Pública, se consubstancia em relevante obrigação, haja vista o interesse público envolvido e a expressa previsão legal, consubstanciada no inciso III, do artigo 58, e no artigo 67, da Lei 8.666/93.

Quanto ao item 3, à fiscalização efetuada pelo Tribunal constatou a falta de informações requisitadas no Anexo VIII do Edital, quais sejam a quantidade de área desfeita e a quantidade de entulho removida nas demolições.

A obrigação de manter tal controle, chamado de ficha diária de produção, competia à Subprefeitura Capela do Socorro, conforme previsto no item 5.2 do Anexo I, do Termo de Referência do Edital, constituindo, portanto, em falha na fiscalização do contrato.

Salientou que, tais dados, além de serem importantes para a verificação da real execução dos serviços e da sua compatibilidade com as horas de trabalho declaradas no documento (o quantitativo de horas dedicadas pela equipe é o parâmetro utilizado para cálculo dos pagamentos – Item VI do Termo de

Contrato), ainda poderiam servir de base estatística para futuras contratações e cálculos da necessidade da Administração.

Dessa maneira, entendeu a Secretaria Geral pela procedência do apontamento em tela, tendo em vista que a Origem não apresentou documentos capazes de modificá-lo.

Ressaltou, ainda, que a exigência de equipamentos de rastreamento nos veículos do contrato está prevista no Anexo XII – Especificações técnicas, do Edital, a fim de obter a visibilidade de ordens de serviços em coordenadas geográficas e dados do receptor GPS, incluindo data, hora e identificação do equipamento, contribuindo para assegurar a eficiente fiscalização do contrato por parte da Administração.

Os itens 5 e 6 do mesmo foram retificados após a manifestação da SP-CS, passando a constar que apenas uma das retroescavadeiras não possuía o equipamento de GPS, em desacordo com a exigência do Edital e impossibilitando o seu monitoramento. Além disso, a opinião técnica expressa pela SFC dispôs que a ausência do aparelho de monitoramento resulta em indevida redução de custos para a contratada, afetando a equação econômico-financeira do ajuste inicial.

Assim, concluiu a Secretaria Geral pela procedência do apontamento em tela, tendo em vista que a instrução processual demonstrou ineficiência na fiscalização do contrato ao não se utilizar dos dados dos equipamentos de rastreamento para monitorar a real execução dos serviços, bem como a ausência do próprio equipamento em uma das retroescavadeiras.

Quanto ao item 7, foi apontada pela auditoria a falta de evidência de que a fiscalização do contrato atestou as medições analisadas, em desacordo com o item III, da Portaria 043/SMSP/2005.

A Origem, em face de tal apontamento, juntou aos autos cópias de folhas de Informação dos Processos de Pagamento, nas quais o fiscal do contrato declara a execução a contento dos serviços prestados, todas datadas de 20/05/2014.

Ocorre que, de acordo com as fls. 193/197, foram emitidas Notas de Liquidação e Pagamento de janeiro a maio de 2014, portanto anteriores à declaração do fiscal do contrato.

Dispõe o item III, da Portaria 043/SMSP/2005: "Os requerimentos de recebimento de materiais e de medições de obras e serviços entregue/executados pelas contratadas com o Poder Público deverão ser atestados pela Fiscalização em até 05 (cinco) dias úteis, contados de seu recebimento pelo Engenheiro Fiscal".

Assim sendo, entendeu a Secretaria Geral procedente o apontamento feito pela equipe de fiscalização, tendo em vista a emissão de notas de liquidação e pagamento (que pressupõe aceite dos serviços) anteriores ao ateste do fiscal do contrato.

No que diz respeito ao prazo de liquidação, informou que a não observância do prazo para liquidação da medição foi justificado pela Origem por conta de atrasos da Contratada na apresentação plena dos documentos necessários.

No entanto, não houve a comprovação de tais faltas da Contratada, corroborando o apontamento feito pela equipe de fiscalização e a ausência do controle e fiscalização necessários para a correta execução contratual, obrigação legal da Administração, entendendo, portanto, pela procedência do apontamento.

Quanto ao descumprimento do prazo de trinta dias para pagamento das medições de novembro e dezembro de 2013 e fevereiro de 2014, entendeu ter ficado demonstrado o desatendimento ao item 6.3 do Termo de Contrato, porquanto não demonstrado que houve necessidade de providências complementares, o que ocasionaria a interrupção do prazo de pagamento (item 6.4 do Termo de Contrato).

Ante o exposto, opinou a Secretaria Geral pelo não acolhimento da execução contratual em análise, acompanhando as conclusões da Auditoria e da Assessoria Jurídica de Controle Externo.

É o relatório.

VOTO

1 – Consoante revela a instrução realizada nestes autos, as infringências apontadas pela Auditoria desta Corte não restaram afastadas pelos órgãos Técnicos desta Corte, mesmo após os esclarecimentos prestados pela Origem.

2 – Assim sendo, na linha do entendimento dos órgãos desta Corte, que acompanho, JULGO IRREGULAR a Execução do Contrato 97/ 2013 da Subprefeitura da Capela do Socorro, atual Prefeitura Regional da Capela do Socorro, no período e valor examinados, diante das falhas verificadas.

3 – Entretanto, tendo em vista não constar dos autos qualquer elemento a evidenciar que os serviços não tenham sido devidamente prestados, aceito os efeitos financeiros produzidos, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

DETERMINO à Origem que adote providências visando ao aperfeiçoamento da fiscalização de seus contratos, bem como quanto ao fiel cumprimento de suas cláusulas, notadamente quanto à exigência do equipamento de rastreamento GPS.

Após as medidas regimentais, arquivem-se os autos.

É o meu voto.