TC 1.991/2005

ANÁLISE. CONTRATO. CET. Serviços de reparo e manutenção da infraestrutura urbana, em áreas com ocupação urbana consolidada. REGULAR. Votação unânime.

3.035ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

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 o Contrato 48/2004.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 8 de maio de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise do Contrato 048/2004, celebrado entre a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET e a Construtora Simioni Viesti Ltda., para prestação de serviços de manutenção, reparo e manutenção da infraestrutura urbana, em áreas com ocupação urbana consolidada (total ou parcialmente) e que apresentam problemas com benfeitorias públicas precárias, como pavimentos, sistema de drenagem, consolidação de

taludes, muros de arrimo, obras de terra, pontes, viadutos e mobiliário urbano em geral.

O contrato foi celebrado com base na Ata de Registro de Preços 01/SMSP/COGEL/2003, decorrente da Concorrência 017/SMSP/COGEL/2002, da Secretaria de Mobilidade Urbana.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu pela irregularidade do procedimento licitatório que gerou a Ata de Registro de Preços 01/SMSP/COGEL/2003, nos autos do TC 4.628/20003, e do Contrato 048/2004, neste processo (fls. 169/172), por inadequação ao objeto ao estatuto social da CET, tendo consignado as seguintes observações em seu relatório:

"Item 16 – Observações

4) Item 8 - Objeto

Com respeito ao objeto da contratação, entendemos cabíveis os seguintes aspectos:

O objeto da CET estabelecido em seu estatuto social em seu artigo 3 consiste em:

"I - planejar e implantar, nas vias e logradouros do Município, a operação do sistema viário, com o fim de assegurar maior segurança e fluidez do trânsito e do tráfego;

II – promover a implantação e a exploração econômica de equipamentos urbanos e atividades complementares, na forma e em locais definidos por Decreto do Executivo Municipal, de modo a melhorar as condições do trânsito e do tráfego;

III – prestar serviços ou executar obras relacionadas à operação do sistema viário, mediante contratos com pessoas de direito público ou privado e, ainda, com pessoas físicas."

Entendemos que as obras ora contratadas não são relacionadas com a operação do sistema viário, mas sim, à infraestrutura urbana. Dessa forma, não fazem parte do objeto da Companhia, haja vista que até a Ata de Registro de Preços utilizada é da Secretaria de Implementação das Subprefeituras, atual S.M.S.P.

5) Item 4: tipo de contratação"

O instrumento foi firmado nos termos da ARP 01/SMSP/COGEL/2003 (fls. 06/45), cuja utilização autorizada pela SMSP à fl. 128, e sua vigência foi prorrogada até 08.01.05 (D.O.M. de 24.12.2003 fl. 46). A licitação que a originou encontra-se analisada no TC 4.628/2003, e considerada irregular, em função de:

"Os serviços licitados não podem ser considerados de uso habitual ou rotineiro, para os quais não se possa prever o exato quantitativo a ser demandado pela Administração e cujas quantidades e periodicidades de contratação tenham que ser definidas em função de conveniência futura da Administração. Ao contrário, esses serviços, na sua grande maioria, são previsíveis e se enquadram naqueles para os quais a legislação pertinente exige a execução prévia de projetos de engenharia para defini-los qualitativa e quantitativamente e, principalmente, para a contratação dos mesmos". (fl. 165, verso) (...)

"Além disso, considerando o fato de o Edital permitir a futura utilização de todos os serviços que constam das Tabelas da PMSP, sem definir, na sua grande maioria, os respectivos quantitativos, podemos afirmar, já que estamos falando da contratação de serviços, que o objeto da licitação está indefinido quantitativa e qualitativamente". (fl. 168, verso)

"Ademais, ao analisar o orçamento de fls. 149/157, verificamos que há serviços não especificados na Ata de Registro de Preços, tais como os constantes à fl. 152, cujos itens estão identificados com o prefixo 'APR'".

Os responsáveis foram devidamente notificados, mas deixaram transcorrer "in albis" o prazo concedido para manifestação (176/177).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo apresentou o parecer de fls. 182/184 e acompanhou a conclusão da Auditoria no sentido da Irregularidade do Contrato 48/04, tendo ainda requerido o julgamento conjunto com o TC 4.628.03-46, sob os seguintes fundamentos:

"Instada a se manifestar, AUD concluiu pela irregularidade da contratação em tela, pois: (a) decorre da Ata de Registro de Preços considerada irregular no TC 4.628.03-46 e (b) incompatibilidade do objeto contratual com o estatuto social da CET, porquanto as obras contratadas não são relacionadas com a operação do sistema viário, mas sim à infraestrutura urbana, sendo que até a Ata de Registro de Preços utilizada é da Secretaria de Implementação das Subprefeituras, atual SMSP.

Em face da determinação do Sr. Conselheiro Relator (fl. 173), foram providenciadas as intimações do ordenador da despesa e signatário

do contrato e da senhora diretora, também signatária do ajuste, a fim de que apresentassem defesa sobre irregularidades apontadas pela AUD.

Transcorrido "in albis " o prazo estipulado para eventual apresentação das defesas, vieram os autos a esta Assessoria Jurídica para manifestação.

Em parecer exarado nos autos do TC 4.628/2003, esta Assessoria Jurídica afirmou que o objeto do Registro de Preços deve se referir a materiais de uso rotineiro e comum da Administração, excluindo-se tudo o que precisar de especificação própria para cada contratação.

Assim, como base de ponderações de ordem técnica efetuadas pela Engenharia, concluiu-se que o caso analisado era um exemplo de desvio de finalidade no uso do sistema de Registro de Preços, razão pela qual opinou-se contrariamente à Concorrência 17/SMSP/COGEL/2002, que culminou na Ata de Registro de Preços 03/SMSP/COGEL/2003, e à consequente contratação 010/SP-IQ/SF/2003.

Conquanto ainda não tenham sido julgadas as questões levantadas no referido TC 4.628.03-46, é possível afirmar que o contrato 48/2004, ora em discussão, firmado entre a Companhia de Engenharia de Tráfego e Construtora Simioni e Viesti Ltda., está eivado de irregularidades decorrentes dos problemas técnicos apontados pela Especializada e por esta Assessoria Jurídica quando da análise da Concorrência que culminou na Ata de Registro de Preços 03/SMSP/COGEL/2003.

Aduz, ainda, a Especializada desta Corte de Contas que as obras contratadas não são relacionadas com a operação do sistema viário, mas sim à infraestrutura urbana (fl. 171), objeto este não previsto no estatuto social da Companhia de Engenharia de Tráfego.

De fato, parece não se tratar de obra relacionada à operação do sistema viário a prestação de serviços de manutenção, reparo e manutenção de infraestrutura urbana em áreas de ocupação urbana consolidada e que apresentam problemas com benfeitorias públicas precárias. Com base nas informações prestadas por AUD, os referidos serviços relacionam-se com a infraestrutura urbana, até porque a contratação foi feita com base em uma Ata de Registro de Preços elaborada pela Secretaria Municipal de Subprefeituras.

Em face da ausência de manifestações da Origem e do ordenador de despesas, forçoso concluir, com fulcro nos elementos constantes dos autos, pela irregularidade da contratação ora em tela.

Por fim, sabendo-se que a Ata de Registro de Preços 03/SMSP/COGEL/2003, que originou a contratação ora discutida, está em análise no TC 4.628.03-46, sugerimos, s.m.j., que os presentes autos alcancem aqueles, a fim de seja possível o julgamento conjunto dos mesmos."

O parecer foi acompanhado integralmente pelo Assessor Jurídico Chefe, consoante se infere à fl. 185. A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu, às fls. 187/188, que fosse notificada a Origem para esclarecimentos, solicitação essa indeferida, uma vez que os agentes públicos foram devidamente intimados e não se manifestaram nos autos (fl. 189).

Após requerer dilação do prazo para apresentar o seu parecer, a douta Procuradoria da Fazenda Municipal pronunciou-se novamente pela intimação da Origem, bem como propugnou, "a mingua de novos elementos", pela decretação de regularidade do ajuste ou alternativamente pela aceitação de seus efeitos econômicos (fls. 190/193).

Instada a se manifestar, a Secretaria Geral divergiu, no mérito, do entendimento da Auditoria e da Assessoria Jurídica de Controle Externo quanto à Regularidade do Contrato, mas propôs que os autos ficassem sobrestados até o julgamento do TC 4.628/2003:

"A origem contratou a execução de serviços para construção de abrigos, licitação esta sob exame, amparada em legislação específica, que instituiu o Programa Via Livre, objetivando operacionalizá-lo com a implantação de estações de transferências e adequação ao sistema viário.

Não se trata "in casu", de delegação de atribuições, para acrescer aquelas já constitutivas da competência da CET, como concluem os órgãos técnicos desta Corte, mas da execução de um programa de atuação administrativa conjunta, para agilização e aprimoramento do Sistema Municipal de Transporte Coletivo.

Entendo que a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET executou sua atribuição que lhe foi conferida, pelo Decreto Municipal 41.073/01, na condição de colaboradora e parceira da Secretaria Municipal de Transporte – SMT, estando, neste aspecto, perfeitamente justificado o procedimento licitatório.

No que respeita, entretanto à irregularidade apontada tangente ao procedimento licitatório, que originou esta Ata de Registro de Preços, creio, seja importante aguardar o julgamento do edital da Concorrência 17/SMPS/COGEL/2002, através do processo 4.628.03-46, razão pela qual propomos que o presente permaneça custodiado até decisão final."

Diante do requerido, o processo permaneceu custodiado na Unidade Técnica de Cartório, Cadastro e Arquivo até o trânsito em julgado do Acórdão proferido no TC 4.628/2003, tendo, no decorrer desse prazo, autorizado "vista " dos autos à Construtora Simioni Viesti Ltda. (fls. 198/221).

Neste contexto, cumpre frisar que em sede de Recurso interposto nos autos do TC 4.628/2003, a Concorrência 17/SMPS/COGEL/2002, a Ata de Registro de Preços 03/SMSP/COGEL/2003 e o Contrato 10/SP-IQ/SF/2003 foram julgados Regulares, inobstante a posição dos órgãos técnicos da Casa, afastando-se, por consequência, a multa aplicada ao responsável, com o trânsito em julgado em 06/06/16.

Vencido o óbice processual, os autos foram, então, encaminhados à Assessoria de Controle Externo, cuja nova manifestação (fls. 223/225) se deu nos seguintes termos:

"Com isso, considerando a decisão pela regularidade da concorrência que culminou na ata de registro de preços ensejadora do contrato em análise, a meu ver restou encerrada e superada a discussão acerca do seguinte apontamento: "a licitação que gerou a ata de registro de preços foi considerada, no âmbito da análise técnica, irregular, estando pendente de julgamento ".

Persiste, então, unicamente o apontamento sobre a inadequação do objeto contratado com o estatuto social da CET.

Contudo, com o devido respeito ao entendimento da Auditoria e ao posicionamento anteriormente exposto por esta AJCE, entendo que o objeto contratada guarda relação com as atribuições da CET, não sendo o caso de se falar em irregularidade.

Com efeito, analisando os autos, observo que o objeto contratado – embora genericamente descrito na cláusula 1.1 do contrato como sendo referente a reparo e manutenção da infraestrutura urbana (fls. 145) – diz respeito à conclusão das obras do Passa Rápido Francisco Morato/Rebouças/Consolação (cláusula 1.2 – fls. 145), indicado no orçamento anexo ao ajuste como "Implantação de Estações de Transferências e Adequação do Sistema Viário" (fls. 149).

Às fls. 04, consta ainda que "As obras objetivam a construção de abrigos, para usuários do transporte coletivo e implantação de dispositivos de canalização e circulação de pedestres".

Assim, tendo em vista que as obras se relacionavam com o aludido corredor de ônibus, entendo que não há como dissocia-las da operação do sistema viário, cuja implantação faz parte do objeto social da CET.

Ante o exposto, considerando os apontamentos da Auditoria que condiziam para a irregularidade do ajuste restam, s.m.j., superados, opino pela regularidade do Contrato 48/2004."

No mesmo sentido, manifestou-se a Procuradoria da Fazenda Municipal (fls. 227/228):

"Assim, a Fazenda acompanha os preopinantes para requerer sejam os atos em exame nestes autos julgados regulares, reiterando, portanto, todas suas promoções anteriores na parte em que disso trataram."

Por derradeiro, a Secretaria Geral concluiu nos seguintes termos (fls. 230/231):

"Desta forma, os dois pontos que por ventura, inicialmente, sugeriram a irregularidade da Contratação se mostraram, neste momento, superados ou justificados, permitindo assim acolher o ajuste.

Por todo o exposto, opino, s.m.j., pela regularidade do Contrato 48/2004, celebrado com base na Ata de Registro de Preços 01/SMSP/COGEL/2003, oriunda da Concorrência 017/SMSP/COGEL/2002, firmado entre a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET e a Construtora Simioni Viesti Ltda., cujo objeto é serviços de manutenção, reparo e manutenção da infraestrutura urbana, em áreas com ocupação urbana consolidada (total ou parcialmente) e que apresentam problemas com benfeitorias públicas precárias, como pavimentos, sistemas de drenagem (córregos, galerias, canais e afins) consolidação de taludes, muros de arrimo, obras de terra, pontes, viadutos e mobiliário urbano em geral."

Assim, em resumo, cuidam os autos do Contrato 048/2004, celebrado entre a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET e a Construtora Simioni Viesti Ltda., para prestação de serviços de manutenção, reparo e manutenção da infraestrutura urbana, em áreas com ocupação urbana consolidada (total ou parcialmente) e que apresentam problemas com benfeitorias públicas precárias como pavimentos, sistema de drenagem, consolidação de taludes, muros de arrimo, obras de terra, pontes, viadutos e mobiliário urbano em geral.

Nos autos do Processo 4.628/2003, este Tribunal julgou Irregulares, em 18/08/2010, a Concorrência 17/SMSP/COGEL/2002, a Ata de Registro de Preços 003/SMSP/03 e o Contrato 10/SP-IQ/SF/2003, com aceitação

dos efeitos financeiros e aplicação de multa ao agente público responsável (Antônio Edson Ferrão, Subprefeito de Itaquera, à época).

Quanto ao julgamento da licitação, a decisão colegiada teve como base as seguintes impropriedades:

1) os serviços licitados, em sua grande maioria, não se enquadram na categoria de serviços comuns e não podem ser considerados de uso habitual ou rotineiro;

2) esses serviços, na sua grande maioria, são previsíveis e se enquadram naqueles para os quais a legislação pertinente exige a execução prévia de projetos de engenharia para defini-los qualitativa e quantitativamente e, principalmente, para a contratação dos mesmos;

3) a previsão de que projetos com objetos mais específicos, que poderão exigir a utilização de todos os demais itens constantes do Anexo III (Tabelas da Prefeitura), não guardam pertinência ao sistema de registro de preços.

Todavia, em sede de Recurso, por maioria, contrariando os órgãos técnicos da Casa, decidiu-se pelo provimento do Recurso interposto, para o fim de declarar a Regularidade da Concorrência 17/SMSP/COGEL/2002, da Ata de Registro de Preços 03/SMPS/COGEL/2002 e do Contrato 10/SP-IQ/SF/2003, decisão esta transitada em julgado.

Naquela ocasião, o voto por mim exarado como Relator foi pela irregularidade da matéria, com a mesma convicção de hoje, por entender que a contratação estava em desacordo com a legislação, uma vez que os serviços nela compreendidos deveriam ter sido objeto de licitação específica, precedida da execução e definição do projeto de engenharia.

O caráter de imprevisibilidade emprestado ao Sistema de Registro de Preços comprova que, em regra geral, o referido sistema está direcionado para aquisições, compra de bens, razão por que a jurisprudência de outros tribunais administrativos, como a do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, reconhece a utilização do instituto para serviços somente nos casos em que não se apresente a demanda por execução continuada ou a complexidade geralmente atribuída às contratações de engenharia.

Dessa forma, o registro de preços se torna aceito somente para serviços de pequenos reparos e de pouca monta, desde que caracterizados pela condição de imprevisíveis, mas passíveis de mensuração, bem como para atividades de fácil manejo e execução, não destacadas pelas especificidades das obras e serviços de engenharia.

Contudo, como a licitação foi julgada regular pelo Plenário desta Casa em sede de Recurso, que a ata dele decorrente, no caso destes autos, a Ata de Registro de Preços 01/SMSP/COGEL/2002, mesmo não tendo sido objeto de análise específica pelo Tribunal, não pode ter destino diverso.

Assim, com relação ao Contrato 48/2004, celebrado entre a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET e a Construtora Simioni e Viesti Ltda., não se verificou impedimentos para que sejam também executadas pela CET, uma vez que objetivavam a construção de abrigos para usuários de transporte coletivo e implantação de dispositivos de canalização e circulação para pedestres nas obras do Passa Rápido Francisco Morato/Rebouças/Consolação.

É o relatório.

VOTO

Com amparo nas manifestações favoráveis dos Órgãos Técnicos, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, passando a integrar o presente, JULGO REGULAR o Contrato 048/2004, celebrado entre a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET e a Construtora Simioni Viesti Ltda., para prestação de serviços de manutenção, reparo e manutenção da infraestrutura urbana, em áreas com ocupação urbana consolidada (total ou parcialmente).