II – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/002001/2010
Objeto	-	Recurso "ex officio" em face de R. Decisão da Primeira Câmara da 3ª Sessão Ordinária Não Presencial de 17/10/2019 – Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e Florestana Paisagismo Construções e Serviços Ltda. – Acompanhamento – Execução contratual – Verificar se o Contrato 40/SVMA/2009, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos de manejo e conservação nos parques públicos que integram o Grupo Tiquatira/Parques Municipais: Linear Tiquatira, Vila Silvia, Lageado e Linear Guaratiba, compreendendo a execução dos serviços e o fornecimento de todos os materiais, veículos, equipamentos, produtos de limpeza, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

3.171ª Sessão Ordinária

RECURSO. EX OFFICIO. Decisão que julgou irregular a execução do contrato por não fornecimento dos produtos de higiene, processos de medição instruídos indevidamente, inexatidão no cálculo de corte de grama e diversas outras irregularidades. Serviços de manejo e conservação nos parques públicos. SVMA. CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

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 do recurso "ex officio", por regimental, e, no mérito, em negar-lhe provimento, mantendo-se na íntegra o julgado, pelos seus próprios e jurídicos fundamentos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após as providências regimentais, o arquivamento dos autos

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor e EDUARDO TUMA.

Declarou-se impedido o Conselheiro Substituto RICARDO PANATO, considerando as disposições contidas no artigo 10, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, bem como, por analogia, no artigo 144, inciso I, do Código de Processo Civil.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

São Paulo, 15 de setembro de 2021.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
MAURÍCIO FARIA – Relator

/cv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo: **TC/002001/2010**
Interessadas: Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente e a empresa Florestana Paisagismo Construções e Serviços Ltda.

Recurso *ex officio*. Conhece e nega provimento.

Egrégio Tribunal

Trago a julgamento, ora em fase recursal, nos termos disposto no artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Contas, recurso *ex officio* em face da r. Decisão da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município (peças 16 e 28, 251/252), que, à unanimidade, julgou irregular a execução do Contrato 040/SVMA/2009, no período auditado, com acolhimento excepcional dos efeitos financeiros produzidos.

Referido ajuste foi firmado entre a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente e a empresa Florestana Paisagismo Construções e Serviços Ltda., tendo por objeto a prestação de serviços técnicos de manejo e conservação nos parques públicos que integram o Grupo Tiquatira – Parque Linear Tiquatira e Guaratiba e Parques Vila Silvia e Lageado.

De início, destaco que, embora tenha havido regular intimação da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e da empresa Florestana Paisagismo Construções e Serviços Ltda. (peças 17, 18, 19 e 20), não houve a interposição de recurso voluntário, conforme certificação consignada à peça 33.

Considerando a inexistência de inovação na instrução processual, foram os autos encaminhados diretamente à Procuradoria da Fazenda Municipal. Em manifestação lançada à peça 36, requereu o provimento do recurso *ex officio* para o fito de que a r. Decisão fosse modificada parcialmente para se declarar regular a execução contratual em exame.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria-Geral destacou o necessário reexame da Decisão proferida, conforme determina o artigo 137, parágrafo único do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Contas do Município, devendo, portanto, ser conhecido. No mérito, opinou pelo não provimento, mantendo-se na íntegra a r. Decisão, sem qualquer reparo, pelos seus próprios fundamentos. (peças 38/39).

É o relatório.

VOTO

Trago a julgamento recurso *ex officio* em face da r. Decisão da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município (peças 16 e 28, 251/252), que, à unanimidade, julgou irregular a execução do Contrato 040/SVMA/2009, no período auditado, com acolhimento excepcional dos efeitos financeiros produzidos.

Conheço do recurso *ex officio* em face da r. Decisão da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município, tendo presente o disposto no artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Contas.

No mérito, nada foi acrescido aos autos que pudesse confrontar os fundamentos constantes da r. Decisão, consubstanciada no relatório e voto do Relator, razão pela qual **voto pelo seu não provimento**, mantendo-se na íntegra o julgado pelos seus próprios e jurídicos fundamentos, na esteira da manifestação da Secretaria Geral.

Após as providências regimentais, arquivem-se os autos.

Plenário Conselheiro PAULO PLANET BUARQUE, 15 de setembro de 2021.

MAURICIO FARIA
Conselheiro

TC 2.001/2010

1º Julgado - 3ª Sessão Ordinária não Presencial
ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SVMA. Serviços de manejo e conservação nos parques públicos. 1. Não fornecimento dos produtos de higiene. 2. Processos de medição instruídos indevidamente. 3. Inexatidão no cálculo de corte de grama. Diversas irregularidades. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS, excepcionalmente. Votação unânime.

D E C I S Ã O

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

DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar irregular a execução do Contrato 040/SVMA/2009 no período auditado.

DECIDEM, ademais, à unanimidade, em razão do princípio da boa-fé objetiva e da presunção de legalidade dos atos administrativos, acolher, excepcionalmente, os argumentos lançados aos autos para reconhecer os efeitos financeiros produzidos.

Recorrem "ex officio", nos termos do artigo 136, inciso V, combinado com o artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte.

Participou do julgamento o Conselheiro EDSON SIMÕES.

São Paulo, 17 de outubro de 2019.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de análise da execução do Contrato n.º 040/SVMA/2009, firmado entre a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente e a empresa Florestana Paisagismo Construções e Serviços Ltda., cujo objeto é a prestação de serviços técnicos de manejo e conservação nos parques públicos que integram o Grupo Tiquatira – Parque Lienar Tiquatira e Guaratiba e Parques Vila Sailva e Lageado.

O Contrato foi firmado pelo valor de R$ 1.009.399,71 e o período de abrangência se deu em 12 de novembro de 2009 a 30 de junho de 2010.

A Auditoria desta Corte de Contas concluiu, em primeira análise, pela irregularidade do certame, com destaque aos seguintes pontos:

"• No Parque Linear Tiquatira não são fornecidos os produtos de higiene pessoal (papel higiênico, papel toalha e sabonete) – item 2.2 do TR;

• Os funcionários do Parque Tiquatira não portavam crachá – subitem 9.1.6 do contrato;

• Ausência de guias específicas de recolhimento de INSS e FGTS para os funcionários deste contrato, impedindo a verificação da regularidade do recolhimento – item 5.5.1 do contrato;

• A fiscalização do contrato descumpre o item 6.6 do TR (solicitações de equipamentos mediante ordens de serviços) e não encaminha para os processos de pagamento os comprovantes de utilização; • A fiscalização não exigiu da contratada a relação nominal dos funcionários com prova de vínculo empregatício;

• Os processos de medição não estão devidamente instruídos: coleta de lixo – registro da medição não confere com Livro de Ocorrências; ausência de comprovante de depósito ou transferência feito à contratada; ausência de planilha diária de medição por parque; ausência de controle de quantidade de horas utilizadas dos equipamentos; no Parque Tiquatira, as horas de serviço de caminhão com carroçaria de madeira de 6 toneladas ultrapassa a quantidade de horas úteis do mês; ausência de comprovação de controle da presença dos funcionários da contratada; erro na medição do corte de grama;

• Registro de controle de frequência dos funcionários da contratada é feito pelo encarregado da própria contratada em cartão manual – foram observadas assinaturas em dias e horários futuros;

• Ausência de registro da coleta e remoção de lixo com contêiner no parque Lageado, local em que o contêiner não poderia ser utilizado –

necessário esclarecimento da Origem quanto a este ponto;

• Retenção insuficiente de INSS no total de R$ 5.980,89 devido a incorreção na base de cálculo – a Origem deve ajustar o próximo pagamento e as diferenças dos já efetuados.

Ainda, a Auditoria destacou que a Origem providenciasse os descontos e acertos divergentes apontados no relatório, bem como passasse a anexar aos processos de pagamento os comprovantes de depósito ou transferência.

Destacou que a Origem incorreu em falhas no acompanhamento da presente execução e propôs uma reavaliação acerca da forma de gerenciamento do contrato, adotando as medidas necessárias para prevenir possíveis prejuízos financeiros e demandas judiciais.

A Secretaria do Verde e do Meio Ambiente se manifestou nos autos por meio da documentação de fls. 602/629 e, após análise do acrescido, em nova manifestação de fls. 632/636, entendeu aquela Especializada, que as providências adotadas pela Origem relativas ao aprimoramento da gestão do contrato não foram suficientes para prevenir possíveis prejuízos financeiros e demandas judiciais.

Ressaltou, que as proposituras contidas no Relatório de Acompanhamento do Contrato (fls. 584/594 v°) referentes aos descontos e acertos das divergências apontadas, bem como à anexação no processo de pagamento de comprovantes de depósito ou transferência não foram implementadas, e que o contrato em comento encerrou-se em 07.02.2011.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo (fls. 639/642) entendeu que as irregularidades apontadas não foram justificadas, tampouco afastadas pela Origem, ressaltando que as mesmas contrariam o Interesse Público.

Além disso, destacou a AJCE, que as medidas adotadas pela Administração relativas ao aprimoramento do cumprimento do Contrato não foram suficientes para prevenir possíveis prejuízos financeiros.

Tendo em vista que o processo sub examine se trata da execução contratual e que as questões trazidas pela Auditoria são eminentemente técnicas, acompanhou aquela Especializada entendimento de AUD.

A Procuradoria da Fazenda Municipal em manifestação de fls. 644/645, 654/655 requereu nova oitiva da Origem, autorizada pelo Nobre Conselheiro Relator.

Diante do tempo transcorrido sem qualquer justificativa da Origem, os autos retornaram à PFM que, em ultima manifestação de fls. 657/658, propugnou pelo acolhimento da presente execução, com a relevação das

falhas apontadas, ou, sucessivamente, a aceitação dos seus efeitos financeiros.

Devidamente intimados, os Srs. Sérgio Roberto Nunes, (Fiscal do Parque Vila Lobos), Rafael Quintino da Silva (Fiscal do Parque Guaratiba), Luciana Araujo Mulareks (Fiscal do Parque Tiquatira), Wanderley Pires (DEPAVE) e Florestana Paisagismo Construções e Serviços Ltda., juntaram aos autos as manifestações de fls. 799/891; 892/979; 980/981; 998/1.016 e 1.020/1.051, respectivamente.

O Sr. Eduardo Jorge (Secretario Municipal do Verde e do Meio Ambiente à época) e Sra. Rosana Ferreira Cruz (Fiscal do Parque Lajeado), deixaram transcorrer in albis o prazo assegurado para eventual oferecimento de defesa.

Na sequencia, após análise de todo o acrescido, em manifestação de fls. 1.054/1.061 v°, AUD entendeu que, segundo as argumentações trazidas, não foram implantadas as propostas da Equipe Auditora contidas no Relatório de Acompanhamento do Contrato em questão, referentes aos descontos e acertos das divergências apontadas, tampouco à anexação no processo de pagamento de comprovantes de depósito ou transferência.

Ressaltou aquela Especializada, mais uma vez, que as providências adotadas pela Pasta, relatadas nas defesas anexadas, acerca do aprimoramento da gestão do contrato, não foram suficientes para prevenir possíveis prejuízos financeiros e demandas judiciais.

Em manifestação de fls. 1.063/1.065, a AJCE opinou pelo não acolhimento da presente execução, por também entender que as questões carreadas aos autos não tiveram o condão de modificar o posicionamento esposado por AUD.

A PFM requereu a relevação das eventuais falhas formais propugnou pela regularidade da execução contratual, ou, sucessivamente, a aceitação dos efeitos financeiros por ele produzidos.

Por fim, a Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento da presente execução.

Este é o Relatório.

VOTO

Em julgamento a execução do Contrato n.º 04/SVMA/2009, firmado entre a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente e a empresa Florestana Paisagismo Construções e Serviços Ltda., cujo objeto é a prestação de serviços técnicos de manejo e conservação nos parques públicos que

integram o Grupo Tiquatira – Parque Lienar Tiquatira e Guaratiba e Parques Vila Sailva e Lageado.

O Contrato foi firmado pelo valor de R$ 1.009.399,71 (um milhão, nove mil e trezentos e noventa e nove reais e setenta e um centavos) e o período de abrangência se deu em 12 de novembro de 2009 a 30 de junho de 2010.

Com a finalidade de melhor fundamentar as razões de minha decisão, pontuarei as irregularidades segundo os destaques dados pela Auditoria desta Corte de Contas, analisando-as sob o enfoque do contraditório e da ampla defesa.

• **No Parque Linear Tiquatira não são fornecidos os produtos de higiene pessoal (papel higiênico, papel toalha e sabonete) – item 2.2 do TR;**

Consoante manifestação das partes, o Parque estava em fase de instauração, com o início das obras de ajustes e o banheiro não possuía meios de suporte para os materiais exigidos.

Naturalmente, a Administração Pública deveria prever essa situação ou meio de mitigar o problema. Destaque-se que a falha não pode recair contra os fiscais ou a contratada, uma vez que a estrutura física estava sob a responsabilidade direta da Administração Pública.

Assim, resta caracterizada a irregularidade, porém, não adstrita à execução contratual.

• **Os funcionários do Parque Tiquatira não portavam crachá – subitem 9.1.6 do contrato;**

A Contratada apontou problemas pontuais e segundo manifestação nos autos corrigiu de forma imediata, razão pela qual é passível de superação.

• **Ausência de guias específicas de recolhimento de INSS e FGTS para os funcionários deste contrato, impedindo a verificação da regularidade do recolhimento – item 5.5.1 do contrato;**

A Auditoria destacou que as guias de recolhimento do INSS e do FGTS acostadas pela contratada referem-se, aparentemente, a todos os empregados da empresa. A Ausência de guia específica para os funcionários envolvidos na execução do contrato impede a verificação da regularidade do recolhimento daqueles tributos.

Destaque-se a defesa de Sérgio Roberto Nunes, destacando no tocante a este ponto que foram acostados aos processos de

pagamento as guias **GFP-SEFIP,** onde se encontra discriminado o tomador de serviços: **DEPAVE.**

Os valores referentes aos depósitos e contribuições também são apresentados nestas guias individualmente com a descrição do nome de cada trabalhador, conforme exemplo nas guias anexadas (DOC. 05, fls. 818/820).

Neste ponto assiste razão à defesa, uma vez que a planilha anexada aos autos demonstra os valores das guias e a discriminação do nome dos prestadores de serviço, devendo tal irregularidade ser afastada.

• **A fiscalização do contrato descumpre o item 6.6 do TR (solicitações de equipamentos mediante ordens de serviços) e não encaminha para os processos de pagamento os comprovantes de utilização;**

• **A fiscalização não exigiu da contratada a relação nominal dos funcionários com prova de vínculo empregatício;**

Esses apontamentos foram tratados no mesmo item de conclusão da Auditoria, que destacou a previsão contratual para que as π solicitações relativas a equipamentos sejam feitas mediante ordens de serviço determinando o tipo de equipamento, máquina ou veículo requerido, local e horário previsto para sua apresentação, bem como escopo dos serviços que serão executados. Esta ausência dificulta o processo de fiscalização.

Destacou a Auditoria que decorrido oito meses da execução dos serviços (67% do contrato), observou-se que as quantidades de horas orçadas para os equipamentos foram mal estimadas, sendo largamente superado o quantitativo estimado para o caminhão carroçaria de madeira de 6 toneladas, enquanto vários equipamentos não foram utilizados.

Criticou a fiscalização do contrato por não encaminhar para os processos de pagamento os comprovantes de utilização das horas e equipamentos, impossibilitando a aferição da exatidão das medições.

A Administração em sua manifestação de folhas 622 afirma de fato a existência de ausência de controle efetivo nas solicitações e afirma sua realização para os pagamentos vindouros.

Em que pese pontualmente tanto a Origem como as partes justificarem os itens isolados utilizados na execução contratual, imperioso destacar que o apontamento refere-se a falhas de fiscalização, estas assumidas; e que geraram, inclusive, possíveis prejuízos, porém, estes não indicados e quantificados pela Auditoria.

Assim, mantenho o apontamento pela irregularidade da

execução quanto ao sistema de solicitação de equipamentos e consequente dificuldade de exercer a fiscalização.

• **Os processos de medição não estão devidamente instruídos: coleta de lixo – registro da medição não confere com Livro de Ocorrências; ausência de comprovante de depósito ou transferência feito à contratada; ausência de planilha diária de medição por parque; ausência de controle de quantidade de horas utilizadas dos equipamentos; no Parque Tiquatira, as horas de serviço de caminhão com carroçaria de madeira de 6 toneladas ultrapassa a quantidade de horas úteis do mês; ausência de comprovação de controle da presença dos funcionários da contratada; erro na medição do corte de grama;**

A Origem se quedou a reconhecer que os serviços de coleta de lixo passariam a ter um maior controle e seriam medidos somente após o fornecimento do comprovante de descarte, evitando as incoerências em relação aos registros de medições e comprovantes.

A Auditoria destacou:

"Em diligência realizada nos dias 28.04.2011 e 29.04.2011, examinados no PA 2011.0043.312-7, relativo à 15ª medição, do período de 01.01.2011 a 31.01.2011, tendo sido constatado que o valor lançado na planilha de mediação referente aos serviços de coleta e destinação de lixo não confere com o comprovante anexado ao processo de pagamento, permanecendo, portanto, a falha de controle apontada."

Por sua vez, a Contratada destacou que o contrato não permitia que a empresa trocasse os containers por conta própria, apenas mediante solicitação.

A respeito da suposta divergência entre os descartes pagos e os registrados, a contratada informou que a lógica de pagamento não permite que ela seja paga sem realizar o serviço, já que a empresa apenas π recebe os valores quando apresenta o comprovante de descarte no aterro sanitário estabelecido.

Neste ponto, mantenho a irregularidade quanto aos instrumentos de fiscalização, uma vez que demonstraram falhas em sua realização, mas acolho o argumento da Contratada para aceitar os efeitos financeiros.

• **Não há planilha de medição de diária de cada parque, sendo acostadas aos autos somente as planilhas mensais e a planilha global.**

A Origem argumenta que o controle diário da execução dos serviços era efetuado e resumido na planilha: "Controle Diário de Medição",

anexando como exemplo o documento juntado às folhas 604.

Em que pese a Auditoria destacar a irregularidade, restou demonstrado que existia ao menos um sistema de controle passível de constatar o cumprimento contratual, razão pela qual supero a irregularidade.

- **Não há controle da quantidade de horas utilizadas dos equipamentos, em especial do veículo de fiscalização (Kombi) e dos caminhões. Neste tópico cumpre salientar que o quantitativo estimado para utilização do serviço de caminhão com carroçaria de madeira de 6 toneladas foi ultrapassado em mais de 400% (Parque Tiquatira), conforme demonstram as medições.**

- **Para o Parque Tiquatira, a quantidade de horas consumidas do serviço de caminhão com carroçaria de madeira de 6 toneladas ultrapassa a quantidade de horas úteis nos meses de dezembro de 2009 a janeiro de 2010. A ausência de controle sobre as horas utilizadas impede a verificação do ocorrido.**

Com relação à utilização do serviço de caminhão com carroçaria de madeira de 6 (seis) toneladas, informa a Origem que por se tratar do primeiro ano de contrato, os valores e quantidades previstos nos descritivos seriam reavaliados e reajustados em contratações futuras.

Argumentou que os quantitativos excedidos em relação à utilização do caminhão carroçaria de madeira de 6 (seis) toneladas podem ser explicados pela características do Parque Tiquatira, que acompanha o curso de um rio e não possui cercas em seu redor, ficando aberto 24 horas por dia.

Alegou que pela natureza do parque não é possível à criação de composteiras para o aproveitamento dos resíduos do corte de grama, necessitando que sejam retirados com o uso de caminhão.

Informou ainda que nos meses de dezembro/2009 e janeiro/2010, devido à ocorrência de fortes chuvas e enchentes e também por ser o período inicial do contrato, foi necessária a utilização de dois caminhões carroçaria de madeira/dia, gerando maior quantidade de horas.

Em razão da peculiaridade do contrato e ante a explicação razoável por parte da Origem, excepcionalmente supero os apontamentos em debate.

- **Também, não é exato o cálculo do serviço de corte de grama, remunerado por área cortada, o que acabou ocasionando estorno no pagamento.**

Neste ponto a Origem respondeu que houve erros na

interpretação dos quantitativos estabelecidos.

A documentação apresentada pela Origem junto às folhas 607/620 fundamenta o cálculo de estono pratico. E na página 735 é apresentado o memorial de cálculo com quantia de estorno devida e comprovado sua realização nas folhas 743.

Assim, mantenho a irregularidade em destaque, principalmente em razão da dificuldade destacada pela Auditoria, em razão da ausência de dados suficientes para efetuar a constatação efetiva da metragem e conferência segura do valor estornado.

Todavia, em razão do princípio da boa-fé objetiva e da presunção de legalidade dos atos administrativos, acolho excepcionalmente os argumentos lançados aos autos para reconhecer os efeitos financeiros praticados no ato em debato.

Por fim, destaco que as justificativas apresentadas, em que pese fulminar na irregularidade da Execução Contratual, não contaminaram o contrato a ponto de não reconhecer que o serviço foi efetivamente prestado.

A indicação genérica da Auditoria de que a falta de clareza nas medições podem ter ocasionado prejuízo ao erário, em minha análise, foram razoavelmente contraposta, não obstante à necessidade de aperfeiçoamento da forma de controle.

Porém, importante destacar que o tempo entre a realização da inspeção e o presente julgamento impede a indicação de requerimentos ou ajustes, uma vez que sucessivos contratos já foram realizados, executados e, inclusive, fiscalizados por esta Corte de Contas.

O mesmo indicativo do lapso serve para afastar a aplicação de multa aos fiscais e ordenadores de despesa.

Ante o exposto, com fundamento nas argumentações apresentadas, **JULGO IRREGULAR** a execução do Contrato n.º 04/SVMA/2009 no período auditado, reconhecendo, excepcionalmente, seus efeitos financeiros.

Em razão da presunção de boa-fé e ausência dolo, culpa e de prejuízo ao erário, bem como do tempo decorrido entre a análise dos fatos e o presente julgamento deixo de apenar os agentes públicos responsáveis.

Este é meu voto, Senhor Presidente.