TC 2.268/2014

2º Julgado - 3.086ª Sessão Ordinária
RECURSO. PFM. Decisão que julgou irregular o contrato por classificá-lo como obras e serviços de terceiro escalão. SEHAB. Serviços gerais de manutenção preventiva, corretiva, reparações, adaptações, modificações. Dec. Mun. 29.929/1991. CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

1º Julgado - 2.932ª Sessão Ordinária
ANÁLISE. CONTRATO. SEHAB. Serviços gerais de manutenção preventiva, corretiva, reparações, adaptações, modificações, alterações posteriores, em próprios municipais. Obras e serviços contratados classificados como de terceiro escalão. IRREGULAR. MULTA. Votação unânime.
Legislação citada: Dec. Mun. 29.929/91. Art. 52, II, Lei 9.167/80. Art. 86, II, RITCMSP.

2º Julgado

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, ante a presença dos pressupostos legais e regimentais de admissibilidade, e, no mérito, em negar-lhe provimento, mantendo-se, na íntegra, o V. Acórdão recorrido, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar, após as providências de praxe, o arquivamento dos autos.

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

Ausentou-se, momentaneamente, o Conselheiro EDSON SIMÕES.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque,19 de fevereiro de 2020.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trata o presente de análise do Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal (fls. 161/165), em face do v. Acórdão, que, à unanimidade, julgou irregular o Termo de Contrato 007/SEHAB/2014, tendo em vista que os serviços e obras contratados classificam-se como de terceiro escalão, consoante o disposto no Decreto Municipal 29.921/91 e alterações posteriores, bem como pela ausência de justificativas para os quantitativos praticados na presente contratação, determinando, ainda, a aplicação de pena de multa ao Ordenador da Despesa, no valor de R$ 400,00.

Inconformada, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o provimento do recurso para que o v. Acórdão seja reformado parcialmente, de sorte que a execução do contrato analisado tenha seus efeitos financeiros e patrimoniais reconhecidos em face do tempo transcorrido, prestigiando-se o princípio da segurança jurídica.

A Auditoria e a Assessoria Jurídica de Controle Externo posicionaram-se pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo não provimento, uma vez que não foram apresentados elementos novos capazes de alterar o resultado do julgamento.

A Sra. Assessora Subchefe de Controle Externo, à época, acrescentou que, por tratar-se de análise formal do Contrato 007/SEHAB/2014, não há como examinar questão atinente ao reconhecimento de efeitos financeiros propriamente ditos, motivo pelo qual entende acertado o v. Acórdão recorrido, que não tratou dos efeitos financeiros do contrato.

Por seu turno, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o provimento dos recursos. A Secretaria-Geral opinou pelo conhecimento do Recurso Ordinário e, no mérito pelo não provimento do mesmo, devendo ser mantida a decisão recorrida, por seus próprios e jurídicos fundamentos, ressaltando que são inviáveis razões recursais por simples remissão, pois seu sentido continuaria sendo genérico, levando, inevitavelmente, ao não provimento ao apelo recursal.

É o Relatório.

VOTO

Conheço do recurso interposto, ante a presença dos pressupostos legais e regimentais de admissibilidade.

No mérito, entendo que a decisão não comporta nenhuma modificação, porquanto os elementos existentes nos autos, não contraditados pelo recurso interposto, comprovaram de forma inconteste as irregularidades que renderam ensejo ao julgamento "a quo".

Com efeito, não se sustentam os argumentos recursais de que, não havendo qualquer prova concreta de dano ao erário, ou indícios de dolo, culpa ou má-fé por parte dos responsáveis deve ser reconhecida os fundamentos e as razões para amparar os atos praticados, ou, ao menos, ensejar o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais de tais atos, em atenção ao princípio da segurança jurídica.

Além disso, como assinalado pelo Sr. Secretário Geral, os argumentos apresentados pela Recorrente são genéricos, não atacam os fundamentos do acórdão recorrido, e por isso são insuficientes para ensejar qualquer alteração do julgado.

Por fim, no que diz respeito ao reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais do ajuste, mesmo entendendo que as irregularidades assinaladas, das quais destaco a caracterização da contratação como de terceiro escalão e a consequente necessidade de realização da licitação, o v. Acórdão recorrido não contemplou análise acerca dos efeitos financeiros, razão pela qual entendo não ser possível examinar a questão na fase recursal.

Pelo exposto, e em conformidade com os elementos constantes dos autos, conheço do Recurso interposto e, quanto ao mérito nego-lhe provimento, mantendo-se, na íntegra, o v. Acórdão recorrido, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

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

1º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

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 o Contrato 007/SEHAB/2014, tendo em vista que os serviços e obras contratados classificam-se como de terceiro escalão, consoante o disposto no Decreto Municipal 29.929/91 e alterações posteriores, bem como quanto à ausência de justificativas para os quantitativos praticados na presente contratação.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em aplicar ao Ordenador da Despesa, pelas irregularidades constatadas, a pena de multa no valor de R$ 400,00 (quatrocentos reais), com fundamento nos artigos 52, inciso II, da Lei Municipal 9.167/80 e 86, inciso II, do Regimento Interno desta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, EDSON SIMÕES e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Substituto JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 19 de julho de 2017.

MAURÍCIO FARIA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Trata o presente da análise do Contrato nº 007/SEHAB/2014, fundamentado na Ata de Registro de Preços nº 036/SIURB/2012, ajustado entre a Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB e Engenharia e Comércio Rigel Ltda., tendo como objeto a execução dos serviços gerais de manutenção preventiva, corretiva, reparações, adaptações e modificações, de acordo com o Decreto n° 29.929/91 e alterações posteriores, em próprios municipais, no valor de R$ 1.499.979,16 (um milhão, quatrocentos e noventa e nove mil, novecentos e setenta e nove reais e dezesseis centavos).

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, em sua análise, considerou irregular o Contrato pelas seguintes razões:

I – A estimativa dos quantitativos constantes da Planilha de Orçamento não está amparada por justificativas técnicas que a respaldem;

II – A Ata de Registro de Preços nº 036/SIURB/12 não estabelece quantitativos dos serviços a serem realizados, o que impossibilita a verificação do disposto no artigo 1º[1] do Decreto nº 51.278/10;

[1] DECRETO Nº 51.278, DE 4 DE FEVEREIRO DE 2010Altera o artigo 31 do Decreto nº 44.279, de 24 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o processo de licitação e regulamenta dispositivos da Lei nº 13.278, de 7

III – O valor do Contrato, de R$ 1.499.979,16 (um milhão, quatrocentos e noventa e nove mil, novecentos e setenta e nove reais e dezesseis centavos) extrapola o limite de R$ 150.000,00 (cento e cinqueta mil reais) estabelecido no artigo 6º do Decreto nº 29.929/91, alterado pelo artigo 1º[2] do Decreto nº 41.394/01.

Na sequência, o Assessor Subchefe de Controle Externo, após enfrentar as questões levantadas, mas antes de uma manifestação conclusiva, sugeriu a prévia oitiva da Secretaria e a intimação do Ordenador da Despesa e da Contratada, anotando, por fim, a existência dos TCs 72-000.**639.12-01**[3] e 72-000.**338.13-96**[4], relacionados ao tema tratado.

Conquanto oficiada, a Contratada não encaminhou defesa, deixando transcorrer, "in albis", o prazo que lhe foi assinado, ao passo que o Titular da Pasta encaminhou cópia das informações aduzidas pelo Secretário de Infraestrutura Urbana e Obras e das manifestações de suas Assessorias Técnica e Jurídica, justificando os questionamentos da Auditoria, alegando em resumo, que a Planilha de Orçamento foi elaborada com base no Memorial Descritivo, por estimativa. Apontou que a contratação não exigiu Projeto Básico, por isso, não se obteve uma Planilha mais precisa.

Em relação ao fato de a Ata de Registro de Preços nº 036/SIURB/12 não estabelecer quantitativos dos serviços a serem realizados, aduziu que os serviços foram devidamente autorizados pela Diretoria do Departamento de Edificações, no montante de R$ 1.499.979,16 (um milhão, quatrocentos e noventa e nove mil,

---

de janeiro de 2002.Art. 1º. O artigo 31 do Decreto nº 44.279, de 24 de dezembro de 2003, alterado pelo Decreto nº 47.014, de 21 de fevereiro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 31. A ata de registro de preços poderá ser utilizada por qualquer órgão dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de São Paulo, inclusive o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Município, ainda que dela não participantes, mediante consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.
§ 1º. Caberá ao detentor da ata, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos inicialmente estimados e desde que não haja prejuízo ao atendimento das obrigações anteriormente assumidas.
§ 2º. As aquisições ou contratações adicionais não poderão exceder, no conjunto, a 100% (cem por cento) dos quantitativos registrados na ata de registro de preços.
§ 3º. Outros entes e entidades da Administração Pública do Estado de São Paulo e da União Federal poderão igualmente utilizar-se da ata de registro de preços, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que observadas as condições estabelecidas nos §§ 1º e 2º deste artigo."

[2] DECRETO Nº 41.394, 20 DE NOVEMBRO DE 2001
Altera o Decreto nº 29.929, de 23 de julho de 1991, que disciplina a execução dos serviços de manutenção e conservação de prédios, instalações e equipamentos municipais, e dá outras providências.
Art. 1º - O "caput" do artigo 6º do Decreto nº 29.929, de 23 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 6º - Os serviços classificados no segundo escalão serão executados, diretamente ou mediante contratação de terceiros, pelas unidades de manutenção próprias de cada Secretaria, ou pelas Unidades das Administrações Regionais da Secretaria de Implementação das Subprefeituras - SIS, a critério do Titular da Unidade Orçamentária, observadas as orientações normativas internas de cada Secretaria, respeitado o limite do valor fixado para a modalidade de licitação convite."
[3] TC nº 72-000.639.12-01 analisou parte do Edital de Licitação, relatoria do Conselheiro Domingos Dissei (Prevento).
[4] TC nº 72-000.338.13-96 está analisando a Execução dos Contratos decorrente desta Concorrência, de relatoria do Conselheiro João Antonio.

novecentos e setenta e nove reais e dezesseis centavos), conforme despacho devidamente publicado no Diário Oficial da Cidade de 25.04.2014. Ressaltou, ainda, que se existisse qualquer impedimento quanto aos quantitativos, o Órgão gerenciador não teria dado autorização para utilização da Ata.

Quanto ao valor do Contrato ter suplantado o limite estabelecido pelas normas vigentes, reforçou a tese de que os serviços foram devidamente autorizados e publicados e que não constam óbices de valores para contratação de serviços por Ata de Registro de Preços. Por fim, alegou que seguiu as normas do Decreto nº 41.394/01 que, em seu artigo 1º, que altera o "caput" do artigo 6º do Decreto n.º 29.929/91, autoriza a "contratação dos serviços de segundo escalão pela manutenção de cada Secretaria, ou pela Secretaria das Subprefeituras".

A defesa foi apreciada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, que manteve suas conclusões iniciais, à falta de argumentos aptos a alterá-las.

De sua parte, a Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que não possuía elementos suficientes para opinar conclusivamente sobre a matéria. Assim, propôs o retorno dos autos para a Auditoria, para que a Equipe de Engenharia sanasse as dúvidas de natureza técnica e identificasse em qual escalão se enquadravam os serviços e obras ajustados, pois o valor contratado, de R$ 1.499.979,16 (um milhão, quatrocentos e noventa e nove mil, novecentos e setenta e nove reais e dezesseis centavos), poderia alterar a competência para execução.

Foram, então, os autos encaminhados para a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, para esclarecer o referido questionamento da AJCE e para, em razão dos julgamentos dos TCs nºs 72-000.639.12-01 e 72-000.338.13-96 reexaminar a matéria em foco, na medida do necessário.

Cumprindo essa determinação, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, ao manifestar-se, concluiu que:

1- Por requererem Procedimento Licitatório e Projeto Básico, os serviços relacionados à contratação em pauta caracterizam-se como de terceiro escalão, previstos no inciso III do artigo 2º do Decreto nº 29.929/91 não cabendo contratação por de Ata de Registro de Preços;

2 - A matéria tratada no TC nº 72-000.338.13-96 não alcançou o Contrato em exame, considerando-se que a fiscalização foi desenvolvida sob amostragem e a Ata de Registro de Preços foi utilizada por vários Órgãos.

Reexaminando a matéria, em razão da conclusão da Auditoria - de que os serviços arrolados na Planilha de Orçamento são de terceiro escalão -, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Subsecretaria de Fiscalização e Controle pela manutenção das irregularidades, acrescentando que os serviços contratados deveriam ter sido executados pelo Departamento de Edificações – EDIF, opinando pelo não acolhimento do Contrato nº 007/SEHAB/2014.

A seu turno, a Procuradoria da Fazenda Municipal, endossando a defesa oferecida pela Pasta, apontou a razoabilidade do procedimento e a ausência de registro de prejuízo ao Erário ou comportamento indevido, e requereu o

reconhecimento dos efeitos econômicos dos atos, o que "deduz como pleito à vista de tudo aquilo que consta dos autos".

Por fim, a Secretaria Geral, na esteira das manifestações exaradas pelos Órgãos Técnicos desta Corte, opinou igualmente pela irregularidade do Contrato nº 007/SEHAB/2014.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, esclareço que os TC´s n.ºs 72-000.639.12-01[5] e 72-000.338.13-96[6] que, analisaram o Edital de Licitação e a Execução dos Contratos derivados da Concorrência nº 001/12/SIURB, não interferem para o desfecho deste processado.

Retornando ao presente, anoto que dentre as irregularidades detectadas, a que impede a aceitação do Ajuste diz respeito à caracterização, ou não, dos serviços e obras contratados como de segundo escalão, consoante alega a Secretaria.

Para deslinde da questão, suscitada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, valho-me das manifestações acostadas aos autos pelos Órgãos Técnicos desta Casa e pela Secretaria Geral, todas no sentido da irregularidade do Contrato.

De fato. Consoante salientou a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, acompanhada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e pela Secretaria Geral, os serviços e obras contratados classificam-se como de terceiro escalão e, por isso, subsumem-se ao disposto no artigo 7º do Decreto Municipal n.º 29.929/91, cujo "caput" tem a seguinte dicção:

"Art 7.º: Caberá ao Departamento de Edificações – EDIF providenciar a execução dos serviços que, pelo vulto e natureza, não se enquadrem nos escalões anteriormente citados, serviços esses considerados de terceiro escalão".

E mais. Dispõe o § 1º do mesmo dispositivo que, quando realizada por terceiros, a execução desses serviços deve ser precedida de Licitação, o que não ocorreu no presente.

Acrescente-se que a classificação dos serviços como de

---

[5] **TC nº 72-000.639.12-01** - Representação formulada pela empresa Guararema Engenharia Ltda., face o Edital da Concorrência nº 1/2012/SIURB. E, conforme o V. Acórdão proferido em grau de Recurso, de fls. 127/128, os Nobres Conselheiros desta E. Corte, à unanimidade conheceram do Recurso Voluntário interposto pela PFM, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade. Ademais, quanto ao Mérito, por maioria, reformaram o V. Acórdão recorrido e consideraram totalmente improcedente a Representação interposta em fase do Edital da Concorrência 001/12/SIURB.

[6] **TC nº 72-000.338.13-96 –** A SFC informou que matéria tratada neste processo não alcançou o Contrato ora em análise, considerando-se que a fiscalização foi desenvolvida sob amostragem.

primeiro, segundo ou terceiro escalão está fixada no artigo 2º do mesmo Decreto[7], que vige atualmente com a redação conferida pelo Decreto n.º 41.306/01, observadas, para tanto, a natureza e a complexidade dos serviços, de tal sorte que os de terceiro escalão compreendem reparos de vulto, reformas gerais, ampliações e novas edificações.

Extrai-se do regramento que disciplina a matéria, que os serviços de manutenção e conservação de prédios, instalações e equipamentos municipais e as pequenas obras – que constituem serviços de primeiro e segundo escalão, referidos no artigo 2º do Decreto 29.929/91, com a redação conferida pelo Decreto n.º 41.306/01 – serão executadas pelas então Subprefeituras, que serão responsáveis também pelas ampliações e novas edificações, cujo valor, por equipamento, não ultrapasse o limite estabelecido para o convite, (R$ 150.000,00 – cento e cinquenta mil reais), a teor do artigo 3º do Decreto 42.237/02[8], que correspondem aos de terceiro escalão.

Destarte, caberia ao Departamento de Edificações – EDIF executar as obras e serviços contratados que, ao contrário do alegado por SEHAB, caracterizam-se como de terceiro escalão.

De outra parte, ainda que se admitisse, por hipótese, que a Secretaria pudesse executar as obras, estas deveriam ser precedidas de Procedimento Licitatório, com apresentação de Projeto Básico, tendo em vista o seu elevado valor.

No que concerne às demais irregularidades constatadas – falta de justificativa técnica para os quantitativos estimados e impossibilidade de aferir se essa quantia está de acordo com os limites do Decreto n.º 51.278/10, em razão de a Ata utilizada não prever quantitativos – a contratante não apresentou as justificativas para os quantitativos praticados, infringindo o artigo 7º, § 4º, da Lei n.º 8.666/93, impossibilitando, dessa forma, verificar o atendimento das disposições do Decreto antes referido.

Pelas razões aduzidas, julgo irregular o Contrato n.º 007/SEHAB/2014.

Aplico, ainda, ao Ordenador da Despesa, pelas irregularidades constatadas, a pena de multa no valor de R$ 400,00 (quatrocentos reais), com fundamento nos artigos 52, II, da Lei n.º 9.167/80 e 86, II, do Regimento Interno deste E. Tribunal.

É o voto.

---

[7] Art. 2º - Os serviços referidos no artigo anterior são divididos em três escalões:
I – Primeiro escalão – nível dos utilizadores, compreendendo limpeza, conservação e pequenos reparos em instalações elétricas, hidráulicas, esgotos, vidros e similares, e equipamentos operacionais, tais como: lavadoras, secadoras, fogões, geladeiras, extratores de frutas, balanças, liquidificadores e outros;
II – Segundo escalão – nível intermediário, compreendendo manutenção preventiva, reparações que demandem pessoal especializado, adaptações e modificações;
III – Terceiro escalão – nível superior, compreendendo reparos de vulto, reformas gerais ou ampliações.

[8] Art. 3° - Os serviços e obras relativos a ampliações e novas edificações, cujo valor, por equipamento, não ultrapasse o limite estabelecido para a modalidade licitatória de convite, serão executados pelas Subprefeituras.