DECCAM-UTR-107/2024

Processo - TC/002459/2016
Interessadas - Subprefeitura Itaim Paulista e Sirga Engenharia e Controle de Qualidade Ltda.
Acompanhamento da execução Contábil e Financeira
Objeto - Verificar, com base nos exames documentais, a regularidade do Contrato 12/SMSP/SP-IT/2008, cujo objeto é a execução de mão de obra

50ª Sessão Ordinária Não Presencial – Primeira Câmara

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTABIL E FINANCEIRA. SUBPREFEITURA. Verificar, com base nos exames documentais, a regularidade do Contrato cujo objeto é a execução de mão de obra. 1. Estabelecido o marco inicial de contagem, uma vez não verificada nenhuma causa interruptiva no intervalo legal, decorridos mais de 5 anos, enseja-se o reconhecimento da prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória. Art. 2º, Res. TCMSP 10/2023. PRESCRIÇÃO. Votação unânime.

D E C I S Ã O

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

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, reconhecer a incidência prescricional sobre a matéria.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, determinar, após as medidas regimentais cabíveis, observado o prazo recursal, arquivem-se os autos.

Participou do julgamento o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

São Paulo, 15 de dezembro de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator

/lsr

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 17/05/2024 11:21:21 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 20/05/2024 15:00:39 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 002.459/2016

Colenda Câmara

Em julgamento a Execução Contábil Financeira do Termo de Contrato nº 012/SMSP/SP-IT/2008, celebrado entre a Subprefeitura Itaim Paulista e a Empresa Sirga Engenharia e Controle de Qualidade LTDA, tendo por objeto a prestação de serviços de readequação de piso intertravado em passeios públicos, com fornecimento de materiais e mão-de-obra.

Preliminarmente, ressalta-se que, conforme o Acórdão prolatado na Sessão Ordinária nº 2834º, foram julgados irregulares o Pregão nº 015/SMSP/SP-IT/2008 e o Contrato 01/SMSP/SP-IT/2008, determinando-se a autuação de processo para análise de sua análise Contábil Financeira, considerando o término de vigência do ajuste.

O valor global estimado do contrato foi de R$ 719.000,00 com vigência de 60 dias corridos, a partir da emissão da Ordem de Serviço, que se deu em 22/09/2008, com autorização de início de obras a partir do dia 16/10/2008.

A Coordenadoria III, após análise, apontou as seguintes irregularidades:

4.1. Não houve o cumprimento dos prazos de cinco dias úteis para que a fiscalização atestasse as medições, em infringência ao disposto no § 2º do art. 13 do Decreto Municipal nº 49.129/08, bem como ao item III da Portaria nº 43/SMSP/GAB/2005; e de 30 (trinta) dias para pagamento, a contar da data final do período de adimplemento de cada parcela do objeto, em infringência à cláusula 5.11 do termo de contrato.

4.2. Não foi localizada a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do profissional responsável pela execução da obra, em infringência ao artigo 1º da Lei Federal n° 6.496/77 e ao artigo 3º da Resolução n° 1025/09 do Conselho

Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA) e em desacordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

4.3. Da análise da planilha de medição foram detectadas irregularidades que ocasionaram prejuízo ao erário, no montante de R$ 132.444,64, o que representa, aproximadamente, 18,5% do valor total medido.

Após as intimações, a Origem e a Contratada juntaram seus esclarecimentos.

Quanto ao item 4.1, a Origem alegou "... entendemos, salvo melhor juízo, que esta irregularidade pode ser relevada, tendo em vista a falta de recursos materiais e humanos para levar a termo os dispositivos legais e contratuais em face da demanda a que nos encontramos submetidos".

A Equipe de Auditoria, no entanto, entendeu que, em que pese a alegação de falta de recursos materiais e humanos, não foram apresentados elementos que alterassem a conclusão alcançada anteriormente, razão pela qual ratificou o apontamento.

No que refere ao item 4.2, alegou a Origem que em consulta ao Termo de Contrato nº 012/SMSP/SP-IT/2008, consta no item X - Das disposições finais, subitem 10.2.6, indicação do responsável técnico pela execução dos serviços e o preposto que a representará no local dos trabalhos, e que tal exigência foi atendida conforme documento de folhas 238 nos autos do processo administrativo.

Alegou, ainda, que essa infringência não ocasionou prejuízo ao interesse público, sendo que no termo de Contrato deveria constar a obrigatoriedade da apresentação da ART, de modo que tal irregularidade poderia ser relevada.

A Contratada relatou que foram entregues à fiscalização as ARTs nºs 92221220080997542, 92221220091384854 e 92221220080997386.

A Equipe de Auditoria, diante das defesas oferecidas, considerou superado o apontamento.

Quanto ao item 4.3, alegou o fiscal do contrato, Sr. André Cassanti Filho, que "(...).a auditoria examinou medições que não foram apreciadas e aprovadas pela minha pessoa enquanto agente fiscalizador responsável pelo acompanhamento dos serviços, basta que se verifique as medições constantes nos processos administrativos nºs 2008-0.348.385-2, 2008-0.369.567-1 2 2008-0.010.926-9, cópias em anexo, que divergem daquelas apuradas por esse D. tribunal, (...)"

Alegou, ainda, que "(...) pode-se constatar que tanto o edital quanto o contrato correspondente, no que tange às medições e pagamentos foram baseados nos custos global e unitário por metro quadrado de serviços executados (...)", e que "(...) procedi nas medições de acordo com as disposições constantes do edital e respectiva avença, o que juridicamente está correto, não me baseei em orçamento obtido através da planilha de custos por preços unitários, e sim das disposições constantes nos elementos acima mencionados."

A contratada, por sua vez, informou que os preços unitários auditados pelo Tribunal não são contratuais e servem apenas como base para a realização de medições; que foi contratada para executar um piso com remoção do antigo a um preço por m², sem a abertura para a medição por serviços executados parcialmente.

Complementou sua defesa aduzindo que não entendeu o cálculo apresentado no relatório inicial para apuração do montante exato das quantidades executadas.

A Equipe de Auditoria, após exame das defesas, registrou, primeiramente, não proceder a afirmação de que as medições analisadas são diferentes das constantes nos processos supracitados, já que as cópias anexadas às fls. 212/234 são exatamente as já constantes neste processo, às fls. 50/93.

Sustentou, ainda, que a alegação de que os serviços foram pagos por metro quadrado, conforme previsão do edital e contrato, não afasta o fato de o preço unitário resultar de composição de custos composta pelos diversos itens elencados no Anexo IV – Planilha de composição de custos unitários do Edital,

fl. 21, e na Proposta Comercial às fls. 48/49. Nesse sentido, o item 10.3 do Contrato nº 012/SMSP/SP-IT/2008 prevê:

10.3. Integram este Contrato, para todos os efeitos legais, o Edital de Pregão nº 015/SMSP/SP-IT/2008, seus Anexos, a Ata da Sessão Pública de Pregão e a Proposta de Preços [...] (fl. 45, grifos nossos)

Afirmou assim, que se o Edital e o Contrato preveem a execução de serviços resultantes de uma composição de custos unitários, falhas nessa composição que resultem em itens em duplicidade ou não execução de quaisquer dos itens, ensejam redução proporcional do preço unitário estabelecido.

A título exemplificativo, a exclusão do item "05-22-00 – Base de coxim de areia" devido ao processamento em duplicidade, conforme mencionado no item 3.6.2 do Relatório, fls. 136/137, resulta em desconto no preço unitário de R$ 3,98 por m² e desconto total de R$ 33.721,90:

Quanto à remoção de terra e de entulho além do primeiro Km (item 3.6.1 do Relatório da Auditoria), alegou a contratada que o fato do TCM localizar bota-foras perto da obra não quer dizer que o material foi colocado lá. Tais bota-foras são todos remunerados e o contrato não prevê pagamento de *royaltes*. Alegou, ainda, que foi usado um bota fora à época aceito pela Prefeitura, com distância maior do que a cobrada.

A Auditoria, no entanto, aduziu que, não consta dos processos analisados qualquer justificativa para utilização de bota-fora específico. Ressalta que a aprovação de bota-fora que ocasione menor ônus aos cofres públicos condiz com os princípios da eficiência e economicidade, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do art. 2º da LM nº 14.141/06, razão pela qual mantém o apontamento.

No que se refere ao apiloamento manual de cava de fundação, base de coxim de areia e reajuntamento de blocos intertravados de concreto junto ao alinhamento da edificação e muros existentes, argumentou a contratada que teve que fazer uma pré-regularização depois da demolição do piso existente e que os serviços medidos se referem a essa pré-regularização antes do

assentamento, que foi executada com bicacorrida sobre superfície pré-compactada. O critério a que se refere o auditor diz respeito ao preparo da fundação do coxim de areia para assentamento do bloco.

A Equipe de Auditoria, no entanto, citou que o item 05-86-01-Fornecimento e assentamento de blocos de concreto sobre areia – vias tráfego leve" medido, já inclui tais serviços em seu critério de medição, a exemplo da "pré-regularização" citada pela contratada que corresponde ao "preparo da fundação". Deste modo, ratificou o apontamento.

No tocante ao item 3.6.3 – Carga e remoção do entulho até a distância média de ida e volta de 1 km, citou a contratada que o valor se refere a transporte interno de material demolido dentro da avenida, ou seja, transportava o entulho para local dentro da área da obra para acumulação e depois o material era enviado para bota-fora.

A Auditoria, fazendo alusão ao explicitado no seu Relatório, cita que o item "05-03-00 – Demolição de pavimento de concreto, sarjeta ou sarjetão, inclui carga em caminhão" já remunera o transporte até 1 km. Registra, ademais, que não há justificativa técnica para a execução de carga e descarga extra de material, além de ser antieconômica. Deste modo, ratifica- o apontamento.

Quanto ao montante medido no Item 3.6.4 (18-10-56 - NC. 26 – Orla de separação em concreto) a contratada afirmou que o valor se refere ao serviço de recuperação de guias e implementação de novas guias da Avenida Marechal Tito.

A Auditoria, no entanto, afirmou não constar das medições qualquer menção à execução de 1000 metros de guia. Além disso, a Tabela de Custos Unitários SIURB – Infraestrutura, data-base: janeiro/2008 possui o item "05-14-00 – Fornecimento e assentamento de guias tipo PMSP 100, inclusive encostamento de terra - fck=20,0MPa", a um custo 34% menor1, não sendo este o item utilizado na composição de custos. Deste modo, ratificou o apontamento.

Relativamente ao apontado no Item 3.6.5, pertinente ao item de medição (20-03-26 – As *built* A0), a contratada informou que o *as built* foi entregue à fiscalização.

A Auditoria, todavia, esclareceu que não foi encontrado o referido *as built* nos processos analisados, bem como não houve manifestação sobre o tema por parte da fiscalização, razão pela qual ratificou o apontamento.

Por fim a Equipe de Auditoria considerou superado o apontamento 4.2, mantendo o 4.1 e 4.3.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo destacou que a Origem não especificou no referido edital o regime de execução do contrato; se empreitada por preço global ou empreitada por preço unitário (art. 10, inciso II da Lei nº 8.666/93), tendo a Auditoria, baseada no item 11.11 do Edital, considerado que o regime de execução seria o de empreitada por preço unitário.

Apontou que há empreitada por preço unitário quando os quantitativos de cada item orçamentário não podem ser determinados de antemão com certa precisão, e, neste caso, foi determinado pela Origem no Edital as quantidades a serem fornecidas, constando precisamente a quantidade de piso a ser readequada e os locais onde seriam executados os serviços (item 1.2 combinado com anexo V do Edital).

Citou que a planilha de composição de custos unitários (anexo IV) fixou também o quantitativo de cada serviço a ser executado. No modelo de proposta de preço (anexo II), o licitante deveria indicar o preço global da obra, tendo em vista a metragem total a ser executada, e que o licitante deveria também indicar na proposta o preço unitário /m² e os lances deveriam ser formulados considerando o valor por /m² (item 9.3.7.1 do Edital).

Asseverou que havia, portanto, elementos de ambos os regimes de execução, dificultando a qualificação do regime adotado, e demonstrando, por parte da Origem, atecnia na elaboração do edital.

Entendeu que o regime de execução que melhor se adequa às disposições do edital é a empreitada por preço global, já que os quantitativos

tanto do m² a ser executado quanto dos itens orçamentários, foram determinados no edital. A utilização do preço por m² como critério de julgamento não descaracteriza, por si só, a empreitada por preço global.

Apesar da discordância quanto ao regime de execução, a possibilidade de análise dos itens previstos na planilha de composição de custos unitários é reconhecida em ambos os regimes; tanto na empreitada por preço global quanto na empreitada por preço unitário.

E que, conforme o Relatório de Auditoria, foram constatadas falhas na composição de custos, inclusive com itens em duplicidade, que ocasionaram significativo prejuízo ao erário, de aproximadamente 18,5% do valor total medido (item 4.3 do Relatório).

Diante da extensão das imprecisões constantes na quantificação dos serviços prestados e sua repercussão significativa no preço, entendeu que seria possível a análise do quantitativo que compõe a planilha de composição de custos unitários.

Ao final, acompanhou as conclusões alcançadas pela AUD pela irregularidade da execução contratual.

A seu turno, a Assessora Subchefe de Controle Externo ponderou, no que se refere à conclusão 4.1, que a impropriedade pode ser relevada, sendo, sua ocorrência, insuficiente para macular a execução contábil e financeira do Termo de Contrato.

Sobre o item 4.3, acompanhou o Assessor preopinante ponderando que o preço avençado se deu por m2 executado, no montante de R$ 84,73/m², respeitadas as especificações técnicas constantes no Anexo III do edital, incluindo-se neste preço todos os custos básicos diretos e indiretos, constituindo, nos termos do contrato, a única e completa remuneração pela execução do que foi avençado; que o regime de execução que melhor se adequa às disposições do edital em apreço é a empreitada por preço global, já que os quantitativos, tanto do m² a ser executado quanto aos itens orçamentários foram previamente determinados no edital.

O preço pactuado foi igual em todos os trechos de piso executados, previamente identificados no edital, e certamente com características e complexidades díspares em sua execução.

Alegou que erros e omissões deveriam ter sido apontados na análise da licitação e do contrato, ou em eventual aditamento contratual, o que não se deu na espécie, pois o ajuste em tela teve duração de apenas 60 dias.

Registrou que a Auditoria ao analisar a planilha de medição detectou irregularidades que, a seu ver, ocasionaram prejuízo ao erário, e a empresa contratada, por seu turno, ao se defender, impugnou ditos cálculos, não dispondo a Assessoria Jurídica de Controle Externo de conhecimento técnico para avaliar tal ponto controvertido.

Finalizando, aduziu que os apontamentos feitos pela Auditoria podem ser sopesados, nos termos da manifestação anterior, acrescido das considerações acima, sem prejuízo de recomendações/determinações que o Egrégio Pleno julgar cabíveis.

A Procuradoria da Fazenda Municipal alegou que os apontamentos feitos foram enfrentados de forma sólida pela Origem, trazendo aos autos argumentos e justificativas ponderadas.

Ao final, requereu o acolhimento da execução do ajuste em análise ou, alternativamente, que fossem aceitos os efeitos financeiros dela decorrentes, eis que não se tem nos autos elementos suficientes a impedir seu acolhimento, nada substancialmente grave foi noticiado que de algum modo que pudesse viciar como um todo o procedimento havido, a ponto de torna-lo nulo, ineficaz ou mesmo irregular, além de não haver notícias da ocorrência de dolo, má fé, ou comprovado prejuízo ao Erário e, tampouco que os preços contratados e pagos não eram bons e/ou incompatíveis, ou que os serviços pagos não foram efetivamente prestados.

A Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento da Execução Contábil e Financeira relativa ao Termo de Contrato nº 012/SMSP/SP-IT/2008, tendo em vista a natureza e a repercussão material do aludido achado de auditoria.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento a execução contábil-financeira do Termo do Contrato nº 012/SMSP/SP-IT/2008, celebrado entre a Subprefeitura Itaim Paulista e a Empresa Sirga Engenharia e Controle de Qualidade Ltda., tendo por objeto a prestação de serviços de readequação de piso intertravado em passeios públicos, com fornecimento de materiais e mão-de-obra.

Na sessão ordinária nº 2834ª, de 27 março de 2019, foram julgados irregulares o Pregão nº 015/SMSP/SP-IT/2008 e o Contrato 012/SMSP/SP-IT/2008 (TC 2.490/08), determinando-se a autuação deste processo para análise contábil-financeira, considerando-se o término de vigência do ajuste.

O valor global estimado do contrato foi de R$719.000,00 com vigência de 60 dias, a partir da emissão da Ordem de Serviço, que se deu em 22/09/2008, com autorização de início de obras a partir do dia 16/10/2008.

A Fiscalização apontou descumprimento de prazos contratuais; ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do profissional responsável pela execução da obra; e inconsistências na planilha de medição. Defesas oferecidas. Superada a falta de ART.

Todavia, em análise sob a perspectiva das disposições da Resolução nº 10/2023, que regulamentou a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, avaliando o tema nos presentes autos verificou que "*do marco interruptivo consubstanciado no relatório de Auditoria de 20/10/2017 (páginas 322/328 da peça 14), decorreram-se mais de cinco anos (art. 2º, caput, c/c art. 5º, inciso II c/c art. 6º, inciso I, todos da Resolução 10/2023*)".

Assim, forçoso reconhecer a incidência prescricional sobre a matéria.

Em consequência, observado o prazo recursal e após as medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2023.11.30 16:14:25 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

MD/SMAS