Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/002802/2014
Recorrente	-	Procuradoria da Fazenda Municipal
Objeto	-	Recurso interposto em face do V. Acórdão de 09/05/2018 – Subprefeitura Pirituba/Jaraguá e Tobias & Figueiredo Construções, Comércio e Serviços Ltda. – Acompanhamento – Execução contratual – Verificar se o Contrato 01/SP-PJ/2014, cujo objeto é a prestação de serviço de desfazimento e demolição de construções irregulares, com a utilização de equipamentos manuais, mecânicos e/ou hidráulicos, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

3.217ª Sessão Ordinária

RECURSO. PFM. SUBPREFEITURA. Serviço de desfazimento e demolição de construções irregulares. Decisão que julgou irregular o contrato por falta de aparelhamento técnico e de pessoal para fiscalização e ausência de gerenciamento eficiente dos serviços. 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 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, com suporte nas manifestações dos Órgãos Técnicos desta Corte, em conhecer do recurso interposto pela D. Procuradoria da Fazenda Municipal, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, em negar-lhe provimento, mantendo o V. Acórdão, em sua íntegra, por suas próprias e jurídicas razões.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, EDUARDO TUMA e o Conselheiro Substituto ELIO ESTEVES JUNIOR.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de junho de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/smv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/002802/2014**
Interessadas:	Subprefeitura Pirituba/Jaraguá (SP-PJ) e Tobias & Figueiredo Construções, Comércio e Serviços Ltda.
Objeto:	Recurso Ordinário. Acórdão. Acompanhamento da Execução Parcial do Contrato nº 01/SP-PJ/2014. Prestação de serviço de desfazimento e demolição de construções irregulares, com a utilização de equipamentos manuais, mecânicos e/ou hidráulicos em áreas de proteção ambiental, margens de córregos e rios, localizadas em vias, logradouros públicos, áreas municipais e imóveis públicos e privados, por meio de uma equipe, pelo período de 12 meses. Valor do Contrato: R$. 1.018.680,00, por 12 meses
Responsáveis:	Carlos Eduardo Diethelm (Subprefeito e Ordenador da Despesa), José Roberto Aguiar Ribeiro (Coordenador CPO) e José Antonio Varela Queija (Fiscal do Contrato)

RELATÓRIO

Trata o presente de Recurso Ordinário apresentado pela Procuradoria da Fazenda Municipal (fls. 394/399) em face do v. Acórdão de fl. 389, proferido pelo Plenário desta Casa na 2.980ª Sessão Ordinária, pelo qual, por unanimidade, de conformidade com o Relatório e Voto do Relator, foi julgada irregular a Execução Parcial do Contrato nº 01/SP-PJ/2014, firmado entre a Subprefeitura Pirituba/Jaraguá (SP-PJ) e Tobias & Figueiredo Construções Comércio e Serviços Ltda., no período de fevereiro a julho de 2014, no valor de R$ 509.340,00 (quinhentos e nove mil e trezentos e quarenta reais).

As irregularidades que ensejaram o referido julgamento estão relacionadas aos veículos ou equipamentos utilizados na execução do Ajuste e ao controle e

fiscalização, o que ensejou a determinação para que a Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais (atual Secretaria Municipal das Subprefeituras) e a Prefeitura Regional Jaçanã/Tremembé e Pirituba (atual Subprefeitura Pirituba/Jaraguá) adotassem medidas necessárias para o devido aparelhamento técnico e de controle, a fim de viabilizar a fiscalização dos serviços descentralizados.

Foram oficiados o Sr. Marcos Rodrigues Penido, Secretário Municipal das Prefeituras Regionais (fl. 393), o Sr. Alexandre Baptista Pires (Prefeito Regional da Prefeitura Regional Pirituba – Jaçanã/Tremembé, fl. 401), o Sr. Ivan Renato Lima (Prefeito Regional – PR-PJ – Prefeitura Regional Pirituba Jaraguá, fl. 402) e intimados o Representante legal da Empresa Tobias & Figueiredo Construções, Comércio e Serviços Ltda. (fls. 391 e 404), e os Responsáveis indicados à fl. 278, Senhores Carlos Eduardo Diethelm, José Roberto Aguiar Ribeiro e José Antonio Varela Queija, para que tomassem conhecimento do V. Acórdão proferido e, caso desejassem, interpusessem o competente Recurso (peça 32), todos deixaram transcorrer *in albis* o prazo concedido.

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM (fls. 394/399), devidamente intimada, apresentou Recurso, ponderando que os apontamentos da Auditoria, embora consistentes e úteis para o aprimoramento futuro da gestão e fiscalização de Contratos dessa natureza, não foram capazes de comprometer a regularidade da execução, pois as falhas relativas à deficiência nesse controle poderiam ser relevadas, eis que nos autos a Pasta justificou a situação excepcional quanto à falta de Engenheiros no quadro da Subprefeitura, o que deveria ser analisado à luz do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que preceitua considerar na decisão os obstáculos e as dificuldades reais do gestor.

Por outro lado, afirmou tratar-se de apontamentos de ordem acessória, relativos a descumprimento de formalidades e não à essência da prestação do objeto contratual, sem indícios de que tenham causado dano ou prejuízo ao Erário.

Pugnou, assim, pelo conhecimento do Recurso e, no mérito, pelo seu provimento, com o objetivo de declarar a regularidade dos atos em exame ou o reconhecimento dos efeitos jurídicos pretéritos do Ajuste, notadamente porque os serviços foram

executados pela Contratada, não havendo prova de que os agentes públicos responsáveis tenham se beneficiado dos atos praticados e nem comprovação de dolo, culpa ou má-fé.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu que as razões recursais trazidas pela PFM não têm o condão de afastar o que foi anteriormente apontado. (fl. 409).

Em seguida, a AJCE ponderou que o Recurso merece conhecimento, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade, mas não provimento, ante a ausência de razões capazes de ensejar a reforma do v. Acórdão (fls. 411/413).

A PFM, em nova manifestação, seguindo os termos regimentais, reiterou integralmente os termos do Recurso apresentado (fl. 415).

A Secretaria-Geral, por sua vez, opinou pelo conhecimento do Recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo o v. Acórdão por seus próprios e jurídicos fundamentos (fls. 417/419).

É o relatório.

VOTO

Conheço do Recurso apresentado pela Procuradoria da Fazenda Municipal, eis que preenchidos os requisitos regimentais de admissibilidade.

No tocante ao mérito, no entanto, entendo que os argumentos nele desenvolvidos não são aptos a modificar a conclusão pela irregularidade da Execução parcial do Ajuste.

Diferentemente do que afirma a PFM, os fundamentos que levaram a essa conclusão dizem respeito a questões com significativa importância, não apenas para o controle da execução das atividades contratuais, mas também para o pagamento realizado ao Contratado. São aspectos que impossibilitam que se ateste a eficiência do modelo proposto neste Contrato.

Conforme constou do voto condutor do v. Acórdão, as Fichas Diárias de Produção e Presença acostadas aos autos, as quais têm por objetivo descrever tanto os locais quanto os serviços que foram realizados, com o horário de apresentação e dispensa da equipe, indicam a execução habitual de apenas 1 (um) serviço, todos de remoção de entulho, cuja quantidade não excedeu a 4 m^3.

Ainda que as Fichas, sob o aspecto formal, estejam corretamente preenchidas, elas demonstram que, por meses, a realização deste único serviço durante um dia inteiro de trabalho pela equipe, enquanto estava prevista a realização, por esse mesmo valor contratual, da demolição de construções irregulares (incluindo-se, para tanto, a mão de obra e os equipamentos) e comprovam a ausência de controle e análise, refletida sobre os serviços efetuados.

Essa perspectiva também está evidenciada pela não conferência e assinatura das Fichas Diárias de Produção e de Presença pelo Engenheiro Fiscal da Prefeitura, permitindo que o Contrato perdurasse, mesmo que superdimensionadas as equipes e os equipamentos e, portanto, implicando valor maior pago pela Administração.

Além disso, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle apontou outras irregularidades encontradas durante a Execução Contratual que justificam a manutenção da decisão proferida. Pode-se registrar, nesse sentido, que não constou dos laudos de conformidade apresentados para os veículos, emitidos pelo Departamento de Transportes Internos – DTI –, o cumprimento da exigência de verificação e lacração dos Equipamentos de Rastreamento. Também não foi apresentado o laudo de conformidade emitido pelo DTI para o caminhão basculante "TOCO". Restaram, ainda, ausentes as placas dianteira e traseira da retroescavadeira utilizada para a prestação dos serviços, impedindo o seu tráfego em vias públicas e, ademais, houve descumprimento do prazo regular de cinco dias úteis para a fiscalização atestar as medições.

Diante desse contexto de irregularidades, não se pode alegar que a decisão desprestigia os obstáculos e as dificuldades reais do gestor na execução do Ajuste, posto que apesar da conclusão alcançada, não implicou apenação para qualquer dos agentes pelas irregularidades encontradas.

Quanto ao pedido de reconhecimento dos efeitos financeiros da Execução do Contrato, julgo que não existem razões suficientes para modificação deste entendimento em sede recursal, dadas as graves falhas constatadas no decorrer do desempenho contratual.

Assim, com suporte nas manifestações dos Órgãos Técnicos desta Corte, que agrego ao presente, conheço do Recurso apresentado, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade e, no mérito, nego-lhe provimento, mantendo o v. Acórdão, em sua íntegra, por suas próprias e jurídicas razões.

TCM, 1º de junho de 2022.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

GNB/JCL/RB

TC 2.802/2014

1º Julgado - 2.980ª Sessão Ordinária
ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. PREFEITURA REGIONAL. Serviço de desfazimento e demolição de construções irregulares, com a utilização de equipamentos manuais, mecânicos e/ou hidráulicos. Falta de aparelhamento técnico e de pessoal para fiscalização. Ausência de gerenciamento eficiente dos serviços. IRREGULAR. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, 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 julgar irregular a execução do Contrato 01/SP-PJ/2014, no período examinado de fevereiro a julho de 2014, tendo em vista as falhas relacionadas à correta apresentação dos veículos ou equipamentos utilizados na execução dos serviços, bem como quanto ao seu controle e fiscalização.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais e à Prefeitura Regional Jaçanã/Tremembé e Pirituba que adotem as medidas necessárias visando ao devido aparelhamento técnico e de controle, para viabilizar a fiscalização dos serviços descentralizados.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das providências regimentais, o arquivamento dos autos.

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

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 9 de maio de 2018.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento o TC 72-002.802.14-23 que cuida do acompanhamento da execução do Termo de Contrato 01/SP-PJ/2014, celebrado entre a Subprefeitura Pirituba/Jaraguá e a empresa Tobias & Figueiredo Construções Comércio e Serviços Ltda., para a prestação de serviços de desfazimento de construções irregulares de alvenaria e madeira, remoção de cercas e demarcações de áreas, remoção de materiais de construção, entulhos, restos de construções e grandes objetos, inclusive infraestrutura, colocados, assentados ou construídos irregularmente em área de proteção ambiental, margens de córregos e rios, localizadas em vias, logradouros públicos, áreas municipais e imóveis públicos e privados, com a utilização de equipamentos manuais, mecânicos e/ou hidráulicos e reposição do solo no local, com a disponibilização de por 01 equipe, pelo prazo inicial de 12 meses, no valor estimado de R$ 1.018.680,00 (fls. 87, 90 e 94).

Em manifestação inicial, a Auditoria destacou, em preliminar, que não houve análise formal do Contrato 01/SP-PJ/2014 nem tampouco do Pregão Eletrônico 01/SP-PJ/2013, no âmbito dessa Corte. Feito esse destaque, o acompanhamento de sua execução com base em visitas realizadas à Subprefeitura Pirituba/Jaraguá e ao local onde a equipe estava trabalhando, evidenciou as seguintes infringências/impropriedades (fls. 266 a 279 e fls. 261 a 265):

a) Ausência de indicação de preposto, em descumprimento do item 9.2.3 do Edital e artigo 68 da Lei Federal 8.666/1993 (item 3.2.2.b);

b) Ausência de documento relativo ao caminhão carroceria de madeira, tipo munck ou similar, da relação de Laudos de Conformidade autuados no processo, em infringência às disposições dos itens item 13.12 do Edital e 5.9 das Especificações Técnicas (item 3.2.2.d.1);

c) Ausência de indicação nos laudos apresentados da verificação e lacre dos equipamentos de rastreamento GPS, em desacordo com o especificado no Anexo – Especificações Técnicas - Equipamentos de Rastreamento GPS (item 3.2.2.d.2);

d) Ausência no processo dos laudos de conformidade do DTI dos caminhões carroceria de madeira e do basculante "TOCO", em descumprimento aos itens item 13.12 do Edital e 5.9 das Especificações Técnicas (item 3.2.3.a);

e) Constatação de uma retroescavadeira sem placa de identificação dianteira e traseira, conforme evidenciado nas Fotos 21 a 24 do Anexo

I, o que inviabiliza o tráfego do veículo em vias públicas, na esteira do disposto no art. 115 da Lei Federal 9.503/1997 (item 3.2.3.b);

f) Falta de conformação das Fichas Diárias de Produção e Relatórios Diários, que não davam atendimento à disposição do item 4.13 das Especificações Técnicas (item 3.4.2.a);

g) Indicação de pagamento indevido de R$ 5.659,32 na primeira medição (item 3.4.2.b); e

h) Constatação de que a fiscalização não atendeu aos prazos dispostos no § 2º do art. 12 do Decreto Municipal 54.768/2014, no item III da Portaria SMSP/043/2005 e item III da Portaria SMSP/023/2014 e Portaria SMSP/032/2014 (item 3.4.2.d).

Regularmente intimados os interessados, foram acrescidos aos autos os documentos e manifestações encaminhados pela Tobias & Figueiredo Construções Comércio e Serviços Ltda. (fls. 290/334) e pelos Srs. Carlos Eduardo Diethelm, José Roberto Aguiar Ribeiro e José Antonio Varela Queija (fls. 336/354).

Em nova manifestação, a Auditoria exarou parecer no sentido de que os apontamentos "a", "b" e "c", acima indicados, restavam superados, mantendo os demais itens.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as impropriedades constatadas pela Auditoria, ressaltando o conteúdo de natureza técnica da matéria, decorrentes de constatações fáticas. Nessa medida, concluiu que, sob o aspecto jurídico, não haveria qualquer reparo que se pudesse fazer em relação ao processado (fls. 367/369 e verso).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução contratual, no período examinado, relevando-se as impropriedades, alegando que as falhas detectadas não seriam capazes de comprometer a regularidade da execução do ajuste como um todo. Caso assim não se entendesse, propugnou pelo acolhimento dos efeitos financeiros decorrentes, em nome do princípio da segurança jurídica, bem como diante da inocorrência de prejuízo ao erário (fls.372/378).

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou pela irregularidade formal da execução contratual, no período examinado, sem prejuízo de determinações e/ou recomendações que entender necessárias (fls.380/383).

É o relatório.

VOTO

Os Relatórios[1] produzidos nestes autos pela Auditoria bastaram para evidenciar as infringências/impropriedades constatadas na execução do Contrato 01/SP-PJ/2014, abrangendo o período de fevereiro a julho de 2014, onde se verificou falhas relacionadas à correta apresentação dos veículos ou equipamentos utilizados na execução dos serviços, bem como no que toca ao seu controle e fiscalização.

Inicio meu voto, assim, enfrentando o apontamento relacionado ao pagamento indevido de R$ 5.659,32, na primeira medição, e a divergência de entendimento acerca de qual seria o cálculo correto. Nesse particular, conforme argumentado nos autos pelos interessados, a redação dada ao item 8.7 do termo contratual comportava, de fato, certa margem de dúvida. Vejamos sua redação:

"8.7. As medições serão mensais, correspondendo ao período entre o 1º e o último dia do mês. A primeira medição será apurada entre o dia do início dos serviços constantes na Ordem de Início dos Serviços e o último dia do respectivo mês. O valor mensal será dividido por 30 (trinta) e multiplicado pelo número de dias trabalhados, **considerando–se o mês comercial**." (grifo nosso)

Diante das justificativas carreadas aos autos, sou levado a afastar o apontamento, acolhendo a interpretação conferida pela Origem e pela Contratada, entendendo por regular o cálculo efetuado na primeira medição - que considerou o período a partir da data de ordem de início (24/02/2014) até 28/02/2014, e o mês comercial que tem 30 (trinta) dias[2] - na medida em que a redação da cláusula contratual de fato conferia certa margem de dúvida, bem como diante do fato de inexistir indícios de má-fé dos agentes envolvidos.

Ademais, a ausência de análise formal do Contrato e do Pregão Eletrônico 01/SP-PJ/2013, por essa Corte, inviabiliza, nessa oportunidade, aprofundar a discussão acerca da inadequação da redação da cláusula contratual, dado o sentido dúbio da regra estabelecida.

No mais, ainda que algumas das falhas pudessem ser tidas como de menor monta, tais como em relação à conformação dos veículos ou equipamentos às regras contratuais, chama a atenção, no caso concreto, a reiteração de falhas de natureza substancial relacionadas à deficiência no controle da execução do objeto contratual, por parte da Origem. Vejamos.

No que diz respeito à emissão das Fichas Diárias de

[1] fls. 266 a 279, 261 a 265 e 357 a 365
[2] Com o valor mensal de R$ 84.890,00 (Oitenta e Quatro Mil, Oitocentos e Noventa Reais) divididos pelos 30 (trinta) dias do mês comercial, chegou-se ao valor de 2.829,67 (dois mil, oitocentos e vinte e nove reais e sessenta e sete centavos) que, multiplicados por sete, alcançou o valor de R$ 19.807,67 (Dezenove Mil, Oitocentos e Sete Reais e Sessenta e Sete Centavos) (fl. 293).

Produção e de Presença, onde se dá a anotação dos locais de realização dos serviços e a descrição dos mesmos, com os quantitativos atingidos, constatou-se que as mesmas estavam sendo preenchidas e apresentadas à Origem com as informações necessárias. Não obstante, na amostragem colhida pela Auditoria, evidenciou-se que a referida documentação não era conferida e assinada pelo Engenheiro fiscal da Prefeitura, nem tampouco pelo Supervisor Técnico da empresa contratada, em desacordo com o item 4.13 das Especificações Técnicas do Edital e contrato.

Outrossim, não havia a apresentação da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), conforme previsto pelo art. 3º da Resolução CONFEA 1025/2009, nem tampouco a tempestividade do ateste das medições, pela fiscalização, para fins de pagamento.

A justificativa apresentada pela Origem foi no sentido da existência de situação excepcional envolvendo a falta de engenheiros no quadro da Subprefeitura (denominação à época dos fatos).

Todavia, se a opção administrativa foi pela transferência dos serviços em exame às então Subprefeituras, na forma estabelecida pela Portaria 22/SMSP/GAB/2010, a adoção de medidas de estruturação para o recebimento de tais atribuições mostra-se imprescindível e inadiável, em especial no que tange ao gerenciamento dos serviços e o controle dos procedimentos necessários de sua liquidação e pagamento.

A falta de aparelhamento técnico e de pessoal para atuar na fiscalização dos contratos das atuais Prefeituras Regionais não pode subsistir, posto que incompatível com o controle do gasto público, em especial diante de contrato cujo critério de pagamento era o valor mensal de 1 equipe, sem exigência de produtividade.

A ausência de gerenciamento eficiente dos serviços inviabilizou, inclusive, uma possível avaliação da adequação da forma de contratação dos serviços, de eventual tempo ocioso de equipe, adequação de sua composição e dimensionamento, etc..

Nesse aspecto, aliás, estranhamente a amostragem de Fichas Diárias de Produção e de Presença trazida aos autos pela Auditoria (fls. 195 a 246), por exemplo, indica apenas a execução diária de 1 único serviço, todos de remoção de entulho, cuja quantidade não excedeu a 4m³, indicando-se, em todos os casos, o horário de apresentação da equipe às 9 horas, e de dispensa às 18 horas.

Parece estranho que tenha sido necessário um dia inteiro de trabalho para a execução de um único serviço. Ademais, causa espécie o fato de apenas serviço de remoção de entulho em ruas e praças ter sido indicado nas Fichas Diárias, o que estaria a indicar que o dimensionamento da equipe estaria superavaliado, posto que, em seu preço unitário, também se encontrava

contemplado mão de obra e equipamentos para demolição.

Enfim, em vários outros julgados desta Corte, tem-se insistido para a necessidade da Administração se aparelhar devidamente para a gestão e fiscalização de seus contratos, utilizando-se, inclusive, de instrumentos de tecnologia da informação, para o devido controle do gasto público.

Frente ao exposto, voto pela irregularidade da execução do Contrato 01/SP-PJ/2014, no que toca ao período examinado de fevereiro a julho de 2014.

Não obstante, determino à Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais – SMPR e à Prefeitura Regional de Jaçanã/Tremembé e Pirituba que adotem as medidas necessárias visando o devido aparelhamento técnico e de fiscalização para viabilizar a fiscalização dos serviços descentralizados.

Cumpridas as providências regimentais, arquivem-se os autos.