Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-578/2022

Processo	-	TC/002861/2013 (Apensado o processo TC/001147/2013)
Contratante	-	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
Contratada	-	Fundação Centro Tecnológico de Hidráulica – FCTH
Contrato	-	71/Siurb/2011 R$ 16.416.852,50
Objeto	-	Prestação de serviços de assessoria técnica sob forma de consultoria, assistência técnica, apoio tecnológico e pesquisas nas áreas de hidráulica, hidrologia e meteorologia por meio de estudos, exames, pesquisas, análises, fornecimento de dados hidrometeorológicos e resultados técnicos, para apurar supostas irregularidades a pedido do Ministério Público do Estado de São Paulo

3.240ª Sessão Ordinária

ANÁLISE. CONTRATO. SIURB. Serviços de assessoria técnica sob forma de consultoria, assistência técnica, apoio tecnológico e pesquisas nas áreas de hidráulica, hidrologia e meteorologia. IRREGULAR. EFEITOS JURIDICOS ACEITOS. DETERMINAÇÕES. 1. Instrua adequadamente com os documentos previstos na legislação o processo de contratação direta. 2. Emita tempestivamente as notas de empenho em valores suficientes ao exercício, de acordo com os arts. 60 e 61 da Lei 4.320/64 e LC 101/00. Votação unânime

A C Ó R D Ã O

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

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 71/Siurb/2011.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, da Conselheira Substituta DANIELA CORDEIRO DE FARIAS – Revisora, com declaração de voto apresentada, e MAURÍCIO FARIA, em aceitar os efeitos jurídicos decorrentes, em face da ausência de demonstração de prejuízos.

ACORDAM, à unanimidade, em deixar de aplicar as penalidades regimentais, tendo em vista a ausência de conduta dolosa ou culposa por parte dos agentes públicos envolvidos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras que:

1 – o processo de contratação direta seja instruído adequadamente com os documentos previstos na legislação, a fim de evitar as dúvidas suscitadas no presente julgamento.
2 – promova a emissão tempestiva das notas de empenho em valores suficientes para o exercício, em cumprimento aos artigos 60 e 61 da Lei 4.320/1964 e Lei Complementar 101/2000.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, acompanhado de cópias do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, para ciência, em atendimento ao Ofício 5583/2013 PJPP-CAP 1084/12 – 8º PJ, arquivando-se, posteriormente, estes autos.

Participaram do julgamento a Conselheira Substituta DANIELA CORDEIRO DE FARIAS – Revisora e o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

Declarou-se impedido o Conselheiro DOMINGOS DISSEI, nos termos do artigo 10 c/c o artigo 177 do Regimento Interno deste Tribunal.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 19 de outubro de 2022.

EDUARDO TUMA – Vice-Presidente no exercício da Presidência
JOÃO ANTONIO – Relator
DANIELA CORDEIRO DE FARIAS – Revisora, com declaração de voto

/affo

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

Processo:	**TC/002861/2013**
Interessadas:	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e Fundação Centro Tecnológico de Hidráulica – FCTH
Objeto:	Contrato 71/Siurb/2011 R$ 16.416.852,50 – Prestação de serviços de assessoria técnica sob forma de consultoria, assistência técnica, apoio tecnológico e pesquisas nas áreas de hidráulica, hidrologia e meteorologia por meio de estudos, exames, pesquisas, análises, fornecimento de dados hidrometeorológicos e resultados técnicos, para apurar supostas irregularidades a pedido do Ministério Público do Estado de São Paulo

Trata o TC/002861/2013 de análise de Contrato nº 71/2011/SIURB, firmado por dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, inciso XIII da Lei Federal nº 8.666/93 entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB, e a Fundação Centro Tecnológico de Hidráulica – FCTH, cujo objeto é a prestação de serviços de assessoria técnica sob a forma de consultoria, assistência técnica, apoio tecnológico e pesquisas nas áreas de hidráulica, hidrologia, meteorologia por meio de estudos, exames, pesquisas, análises e fornecimento de dados hidrometeorológicos e resultados técnicos.

Referida análise atendeu ao Ofício nº 5583/2013 PJPP-CAP nº 1084/12 – 8º PJ, do Ministério Público do Estado de São Paulo.

A Coordenadoria VI elaborou o Relatório de Análise de Contratação, fls. 171/175, apresentando os seguintes apontamentos:

2.1 - Das quantidades estimadas - A Origem listou os módulos de serviço a serem executados, mas não realizou o levantamento prévio das quantidades de pessoal e de equipamentos a serem contratados.

2.2 - Do preço contratado - Os preços unitários estão compatíveis com a Tabela SIURB, porém, a qualificação dos técnicos e as quantidades estimadas de pessoal e equipamentos não estão justificadas. Portanto, o preço total contratado não está justificado.

2.3 - Do despacho de autorização - O Despacho de Autorização está subscrito pelo Secretário Adjunto.

2.4 - Do despacho de ratificação - Não localizamos no Processo Administrativo em tela o Despacho de Ratificação.

2.5 - Da nota de empenho - O valor da Nota de Empenho é de R$ 985.562,46, insuficiente para cobrir as despesas contratuais previstas para o Exercício de 2011, no montante de R$ 2.431.007,13.

2.6 - Das cláusulas contratuais - O contrato não estabeleceu as datas e os prazos para os eventos a serem cumpridos nas medições, por exemplo, formalização do pedido, aprovação da medição, pagamento.

A Origem foi devidamente intimada, fls. 177 e 179, e apresentou suas justificativas e documentos, fls. 180/508 e 513/535.

A Assessoria Jurídica, fls. 538/544, entendeu que, mesmo após a apresentação das Defesas, remanesceram os apontamentos lançados pela Equipe de Fiscalização, contudo, em homenagem ao princípio do devido processo legal, sugeriu a efetivação da intimação do Sr. Pedro Pereira Evangelista, conforme determinado às fls. 176.

O Sr. Pedro Pereira Evangelista apresentou sua Defesa, fls. 557/563, informando que não vislumbra nenhuma irregularidade no presente ajuste, requerendo, então, o acolhimento do mesmo.

A Assessoria Jurídica, fls. 566/567, e a Equipe de Auditoria, fls. 569/572, opinaram que os últimos esclarecimentos trazidos não fórum suficientes para alterar a conclusão de existência de irregularidades na contratação.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, fls. 574/578, alegando a ausência de prejuízo ao Erário e a correta contratação requereu o acolhimento do termo contratual, ou, ao menos, o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

A Secretaria-Geral, fls. 590/596, se manifestou pelo não acolhimento do Contrato nº 71/2011/SIURB.

Na sequência, a Instituição Contratada, após intimada, apresentou sua Defesa às fls. 638/657, pleiteando que, em caso de julgamento pela irregularidade, que apenas lhe seja dada orientação ou recomendação, sem necessidade da reprovação da contratação.

A Coordenadoria VI e a Assessoria Jurídica de Controle Externo, fls. 663/667, mesmo analisando as justificativas da Contratada, reiteraram seus posicionamentos anteriores.

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, fls. 675/676, igualmente ratificou sua última manifestação.

A Secretaria-Geral opinou pelo não acolhimento do Contrato nº 71/2011/SIURB.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento o Contrato nº 71/2011/SIURB, firmado por dispensa de licitação entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB e a Fundação Centro Tecnológico de Hidráulica – FCTH.

A instrução processual revelou apontamentos que passo a examinar, mantendo-se a numeração apresentada pela auditoria.

2.1 - Das quantidades estimadas. "A Origem listou os módulos de serviço a serem executados (fl. 170), mas não realizou o levantamento prévio das quantidades de pessoal e de equipamentos a serem contratados." (fl. 171).

Sobre esse apontamento, a Origem informa que os serviços contratados não são de caráter comum ou corriqueiro como aqueles desenvolvidos no campo técnico para execução de obras.

Alega que o trabalho depende da experiência do especialista em desenvolvimento urbano que realiza previsão dos impactos oriundos de fenômenos naturais que não tem hora para acontecer e prognósticos de eventos através de técnicas sofisticadas e lógicas visando benefícios para a municipalidade de ordem financeira, econômica e social.

Além disso, defende que os módulos apresentados foram os mesmos fiscalizados em contatos anteriores como por exemplo o contrato 138/SIURB/2008 que ensejou o mesmo objeto.

Para a Auditoria, não há razão para a ausência nos autos de justificativas técnicas para as quantidades de pessoal e equipamentos contratados.

Quanto aos relatórios mensais, elaborados pela Contratada, entende que estes não apresentam informações suficientes para que seja possível avaliar o dimensionamento das equipes, nem tampouco foram apresentadas planilhas horárias ou outro instrumento que viabilizasse a quantificação e a alocação do trabalho de cada técnico, mantendo, assim, o apontamento.

Verifico que, de acordo com as informações prestadas pela Origem, na renovação do contrato em epígrafe foram mantidos os mesmos moldes e padrões dentro dos mesmos critérios de composição de preços e que o dimensionamento das equipes e equipamento pode ser claramente visto por meio dos relatórios mensais que fazem parte das medições mensais como produto final a ser entregue e aceito pela fiscalização.

Assim, com base no documento mensal elaborado pela Contratada, referente aos serviços executados no mês de fevereiro de 2013, considero justificada a quantidade de pessoal e de equipamentos a serem contratados, de modo que entendo superado o apontamento.

2.2 - Do preço contratado. "Os preços unitários estão compatíveis com a Tabela SIURB (fl. 140), porém, a qualificação dos técnicos e as quantidades estimadas de pessoal e equipamentos não estão justificadas. Portanto, o preço total contratado não está justificado." (fl. 172).

Sobre esse apontamento, a Origem informa que a qualificação dos técnicos e equipamentos foram aceitos pelo fiscal amplamente gabaritado e experiente, justificando os preços unitários adotados.

Acrescenta que na manifestação da área técnica estão demonstrados os fatores que explicam todas as quantidades estimadas de pessoal e equipamentos da presente contratação, que teve como base a contratação anterior do mesmo objeto, ou seja, o contrato nº 138/SIURB/2008.

Para a Auditoria, não há nos autos informações suficientes para que seja possível avaliar o dimensionamento das equipes, nem tampouco foram apresentadas planilhas horárias ou outro instrumento que viabilizasse a quantificação e a alocação do trabalho de cada

técnico, não possibilitando avaliar, portanto, se o preço total pago pelo serviço está compatível, mantendo, assim, o apontamento.

Considerando que a presente contratação teve como base o contrato nº 138/SIURB/2008 e que no item precedente entendi justificada a quantidade de pessoal e de equipamentos a serem contratados e considerando, ainda, que a própria Auditoria entendeu que os preços unitários estavam compatíveis com a Tabela SIURB, entendo que o apontamento encontra-se superado.

2.3 - Do despacho de autorização. "O Despacho de Autorização (fl. 146) está subscrito pelo Secretário Adjunto." (fl. 172). "15.2 - Conforme subitens I.2 e I.3 da Portaria 02/SIURB/2011 (fl. 149), publicado no DOC de 12.02.2011, não foi delegado ao Secretário Adjunto o poder de autorizar a contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93." (fl. 174).

Sobre esse apontamento, a Origem informou que na Portaria nº 02/SIURB/2011 eram delegados poderes ao Secretário Adjunto da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, no que tange a autorização para contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, incisos I e II, da Lei 8.666/93 e alterações subsequentes, conforme apontado pela fiscalização.

Para a Auditoria, houve o reconhecimento da infringência, portanto, reestou mantido o apontamento.

Verifico que o Sr. Secretário Adjunto não tinha competência para autorizar a contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93.

Ademais, não foram fornecidos pela Origem, em suas manifestações, documentos que comprovassem eventual ratificação ou convalidação do ato praticado pelo Senhor Secretário Adjunto, de modo que a presente contratação restou não autorizada por ausência de pressupostos necessários para formalização do ato administrativo.

2.4 - Do despacho de ratificação. "Não localizamos no Processo Administrativo em tela o Despacho de Ratificação." (fl. 172).

Sobre esse apontamento, a Origem alega ter havido um equívoco e pode haver

o saneamento do ato praticado, por meio de ratificação de despacho pela autoridade competente, pois o contrato encontrava-se em vigor.

Para a Auditoria, em razão do reconhecimento da infringência, concluiu pela manutenção do apontamento.

Conforme analisado no item precedente, o Sr. Secretário Adjunto não tinha competência para autorizar a contratação direta e a Origem não forneceu documentos que comprovassem eventual ratificação ou convalidação do ato praticado, razão pela qual entendo que o apontamento deve ser mantido.

2.5 - Da nota de empenho. "O valor da Nota de Empenho é de R$ 985.562,46 (fl. 152), insuficiente para cobrir as despesas contratuais previstas para o Exercício de 2011, no montante de R$ 2.431.007,13 (fl. 142)." (fl. 172).

Sobre esse apontamento, a Origem informa que havia cobertura orçamentária, porém a nota de empenho nº 56087/11 foi emitida nos termos do disposto no §1º do artigo 3º do Decreto nº 52087/11, cuja copia segue anexada as fls. 14.

Para a Auditoria, o fato de a Origem emitir nota de empenho suficiente somente para parte do exercício fiscal, mesmo que suportado por Decreto Municipal , infringe os ditames do art. 61 da LF nº 4.320/64.

Em relação ao tema, observo que a emissão tempestiva da nota de empenho em valor suficiente para o exercício é uma prática que deve ser observada para o controle financeiro e orçamentário da Administração, inclusive para o controle e equilíbrio das contas públicas.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, essa prática tornou-se fundamental a fim de evitar que despesas sejam executadas sem o suporte orçamentário, culminando com a elaboração de peças financeiras que não demonstrem as despesas reais assumidas.

Ocorre, contudo, que essa falha não deve ser imputada à Contratada, mas sim à Origem que é a detentora do orçamento, razão pela qual faço determinação ao final de meu voto.

2.6 - Das cláusulas contratuais. "O contrato não estabeleceu as datas e os prazos para os eventos a serem cumpridos nas medições (por exemplo, formalização do pedido, aprovação da medição, pagamento)." (fl. 173).

Sobre esse apontamento, a Origem informa que foram mantidos os padrões e moldes de contratação anterior, quer seja, contrato nº 138/SIURB/2008, apresentando, em anexo, o relatório da área técnica da Superintendência de Projetos Viários – PROJ, responsável pela fiscalização do contrato em tela, para demonstrar que as medições atendem as exigências contratuais e da fiscalização do ajuste em comento.

Para a Auditoria, em nenhum momento ficou esclarecido o apontamento, que tratava especificamente do não estabelecimento, no Contrato, das datas de referência e dos prazos para os procedimentos, sejam eles da Contratada, sejam eles da Origem, mantendo, assim, o apontamento.

Considerando que a presente contratação teve como base o contrato nº 138/SIURB/2008 e que na análise constante dos itens 2.1 e 2.2 julguei adequada a aceitação das quantidades estimadas de pessoal e de equipamentos com amparo nessa contratação e, considerando, ainda, que os preços unitários se apresentaram compatíveis com a Tabela SIURB, entendo que a modelagem prevista para o contrato anterior citado pode ser aceita para atribuição das datas e prazos para as providências quanto às medições, tornando, assim, superado o presente apontamento.

Em que pese a possibilidade de aceitação das condições pactuadas na contratação anterior para o presente contrato, a ausência de delegação expressa para o Senhor Secretário Adjunto autorizar o ajuste enseja a sua irregularidade e apuração de responsabilidade, entretanto, considerando a constatação de que os preços unitários estavam compatíveis com a Tabela SIURB, entendo que a empresa contratada, até que se prove má-fé na condução do processo, não pode ser prejudicado em razão dos serviços prestados.

Diante de todo o exposto, **JULGO IRREGULAR** o Contrato nº 71/2011/SIURB, todavia, em face da ausência de demonstração de prejuízos, aceito os efeitos jurídicos decorrentes, bem como, ante a ausência de conduta dolosa ou culposa por parte dos agentes públicos deixo de aplicar as penalidades regimentais, e, por fim, faço as seguintes determinações à Origem:

1 – Que o processo de contratação direta seja instruído adequadamente com os documentos previstos na legislação, a fim de evitar as dúvidas suscitadas no presente julgamento.

2 – Que promova a emissão tempestiva das notas de empenho em valores suficientes para o exercício, em cumprimento aos artigos 60 e 61 da Lei 4.320/64 e Lei Complementar 101/2000.

Por fim, em atendimento ao Ofício nº 5583/2013 PJPP-CAP nº 1084/12 – 8º PJ, dê-se ciência do julgado ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

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

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA DANIELA CORDEIRO DE FARIAS – REVISORA

TC/002861/2013

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em que pese a análise desenvolvida nos autos do e-TCM 1634-2016, que trata dos estudos sobre reconhecimentos financeiros neste Tribunal, ainda não terem sido objeto de deliberação, permito-me exarar meu entendimento com o objetivo de JULGAR IRREGULAR o AJUSTE em análise com o reconhecimento dos efeitos jurídicos deles decorrentes, objetivando preservar a contratação, na medida em que os vícios apresentados são superáveis, excetuados, no entanto, os efeitos financeiros, que, a meu ver, somente podem ser avaliados em sede de acompanhamento de execução contratual, com a verificação da adequação dos quantitativos estimados e efetivamente utilizados.

TCM, 19 de outubro de 2022.

DANIELA CORDEIRO DE FARIAS
Conselheira Substituta