TC nº 72-002.970.12-66

AUDITORIA EXTRAPLANO. SVMA. Verificação da origem e aplicação dos recursos, critérios de aprovação dos projetos das praças e os resultados alcançados na execução do Projeto Florir. CONHECIDA. Votação unânime.

Legislação citada: Dec. Mun. 42.237/02.

2.854ª Sessão Ordinária

TRÂNSITO EM JULGADO: 08/09/2016

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, considerando que os trabalhos atenderam os objetivos estabelecidos, em conhecer para fins de registro a presente Auditoria Extraplano.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 2 de março de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata o presente de Auditoria Extraplano realizada no âmbito da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente com o objetivo de verificar se os procedimentos operacionais adotados na gestão do "Projeto Florir" são adequados.

A Coordenadoria V apresentou Relatório às fls. 215/230 com os resultados da análise realizada, na seguinte conformidade: "- O Projeto Florir é um conjunto de ações visando à revitalização e requalificação de praças da cidade. Os órgãos envolvidos neste projeto são as Subprefeituras, Secretaria de Coordenação das Subprefeituras (Assessoria Técnica de Serviços e Obras – ATOS) e Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente.

Nos exames documentais e visitas realizadas, constatou-se que determinadas praças revitalizadas apresentavam bom estado de conservação, principalmente aquelas que participam do programa Zeladoria de Praças, porém outras já se encontravam degradadas ou em desacordo com o projeto inicial, devido às seguintes infringências e impropriedades constatadas:

1) Infringência ao Artigo 6º, Decreto Municipal 29.929/91, alterado pelo Decreto Municipal 41.394/01. O orçamento para a requalificação da Praça Salim Farah Maluf superou em mais de 300% o limite estabelecido no Decreto Municipal 29.929/91 para serviços classificados no segundo escalão.

2) Alterações no projeto e no orçamento aprovados sem consulta prévia à SVMA;

3) Pagamentos de equipamentos que constaram nas medições, sem evidência de que foram instalados, demonstrando falha na fiscalização da execução dos serviços contratados;

4) Rampas de acessibilidade construídas sem a observância dos padrões previstos na legislação vigente;

5) Paisagismos não consolidados, em virtude da oferta insuficiente de zeladores de praças e pela inadequação da ata de registro de preços utilizada;

6) Paisagismo não consolidado e em processo de degradação, bem como calçadas em concreto desempenado (não permeável), contrastando com os objetivos do Projeto Calçadas Verdes, e do Florir no que diz respeito à melhoria do aspecto paisagístico das áreas verdes; a Área Técnica procedeu às seguintes recomendações:

a) - Normatizar as diretrizes, procedimentos e competências do Projeto Florir;

b) - Efetuar o acompanhamento dos projetos de requalificação de praças, a fim de constatar se há compatibilidade entre os resultados alcançados e as diretrizes pré-estabelecidas".

Regularmente intimada, a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente apresentou esclarecimentos às folhas 237/238 e 241, acompanhados das informações prestadas pelas Subprefeituras de Campo Limpo, às folhas 242/243; Ermelino Matarazzo às folhas 244/245; Jabaquara às folhas 246/258; Santo Amaro às folhas 259/276 e Pinheiros às folhas 277/278, e pela Assessoria Técnica de Obras e Serviços da Coordenadoria das Subprefeituras às folhas 288/293.

Em nova manifestação, a Auditoria verificou as informações colacionadas aos autos, concluindo como segue:

O parecer jurídico apresentado pela Origem foi elaborado na Secretaria de Negócios Jurídicos (SNJ) em 2007, em atendimento ao Ofício 742/SIURB.G/2007, de 06.08.2007 (fl. 267), encaminhado por SIURB, solicitando análise daquela Secretaria quanto à possibilidade de utilização de ARP para a contratação de serviços de manutenção nos Centros Educacionais Unificados (CEU) em valores superiores ao limite previsto para a modalidade Convite (R$ 150.000,00).

Nos autos TC 72-000.338.13-96, foi observado que "...a Assessoria Técnica da SNJ não considera em suas análises e esclarecimentos que a Concorrência objetivou o Registro de Preços para prestação à Prefeitura do Município de São Paulo, de "...Serviços Gerais de Manutenção Preventiva, Corretiva, Reparações, Adaptações e Modificações, de acordo com o Decreto 29.929/91 e alterações posteriores".

No mesmo TC, a Auditoria concluíra que "...o edital da concorrência que precedeu a ARP vincula as contratações ao disposto no Decreto 29.929/91 e alterações posteriores, fato, como já dito, não considerado e não observado na prática".

No mesmo sentido, cabe salientar que no parecer emitido no TC 72-000.709.03-02, a Assessoria Jurídica de Controle Externo deste Tribunal adotou o entendimento, segundo o qual "... para os serviços de 2º escalão permanece como limite legal o valor fixado para a modalidade de licitação convite". Assim, ratifica-se a infringência. Impropriedades:

a) Alterações no projeto e no orçamento aprovados sem consulta prévia à SVMA (subitem 3.5.1-a);" Manifestação da Origem: Subprefeitura de Campo Limpo (SP/CL): as espécies listadas no item 3.5.1-a estavam indisponíveis ao fornecedor no momento da obra e foram substituídas por espécies equivalentes, respeitando as condições de adaptação e desenvolvimento das espécies empregadas, mesmo estas não constando na TCU EDIF/SIURB. Não era do conhecimento da fiscalização da obra a necessidade de consulta prévia à SVMA para esta substituição, o que poderia afetar o andamento da obra e seu prazo de entrega.

Comentários: As impropriedades apontadas neste subitem foram constatadas em relação às praças localizadas nas Subprefeituras Jabaquara e Campo Limpo, conforme relatado no subitem 3.5.1-a do relatório de auditoria. Das 02 (duas) Subprefeituras envolvidas nos projetos e orçamentos alterados, apenas a do Campo Limpo apresentou esclarecimentos, ressaltando a indisponibilidade das espécies listadas no projeto e o desconhecimento da fiscalização da obra quanto à necessidade de consulta prévia à SVMA para esta substituição e, ainda, a possibilidade de atraso no andamento da obra e do respectivo prazo de entrega.

Cumpre salientar que, sendo a SVMA o órgão competente para aprovação dos projetos do Florir, eventuais alterações devem obrigatoriamente ser submetidas à sua aprovação. Assim, ratifica-se o apontamento.

a) Pagamentos de equipamentos que constaram nas medições, sem evidência de que foram instalados, demonstrando falha na fiscalização da execução dos serviços contratados (subitem 3.5.1-b); Manifestação da Origem: Subprefeitura de Santo Amaro (SP/SA): em manifestação subscrita pelo Supervisor Técnico de Manutenção, esclareceu que houve erro de digitação em relação à unidade de medida, de forma que, onde deveria constar 20 metros de banco, constou 20 unidades de banco. Assegurou que a praça tem 08 bancos com 2,5 metros de comprimento, totalizando os 20 metros que deveriam constar na planilha.

Comentários: As impropriedades apontadas neste subitem foram constatadas em relação às praças localizadas nas Subprefeituras de Jabaquara e Santo Amaro.

A Subprefeitura de Santo Amaro apresentou seus esclarecimentos, informando que houve erro de digitação na planilha de medição em relação à unidade de medida utilizada. Em consulta à Tabela de Custos Unitários Edif/Siurb, constatamos a veracidade da informação.

Em relação à Subprefeitura de Jabaquara, o apontamento da Auditoria já havia sido superado, vez que no período em que a Auditoria foi realizada, constatou-se a sua correção, com a instalação do equipamento (fl. 225). Deste modo, considera-se superado o presente apontamento.

a) Rampas de acessibilidade construídas sem a observância dos padrões previstos na legislação vigente (subitem 3.5.1-d); Manifestação da Origem: Subprefeitura de Campo Limpo (SP/CL): a empresa contratada será convocada a corrigir quaisquer problemas de execução nas rampas de acessibilidade, como inclinação, acabamento, desníveis no acesso e piso tátil.

Subprefeitura de Ermelino Matarazzo (SP/EM): informou que a firma (empresa executora do projeto) foi notificada a refazer os serviços na Praça Rotaract Penha. Subprefeitura de Pinheiros (SP/PI): informou que as rampas da praça Lions Monções não constaram no projeto de licitação e que foram executadas pela própria Subprefeitura de acordo com os padrões da ABNT/NBR/9050/2004. Contudo, após a realização de serviços por uma

concessionária (não identificada), 02 (duas) das 04 (quatro) rampas construídas foram danificadas e executadas de maneira inadequada.
Comentários: As falhas na construção das rampas de acessibilidade foram detectadas nas praças localizadas nas Subprefeituras de Ermelino Matarazzo, Campo Limpo e Pinheiros.

Os esclarecimentos trazidos pelas Subprefeituras envolvidas na execução dos projetos não foram acompanhados de documentação suporte da realização das ações anunciadas. De qualquer forma, reforça-se o apontamento quanto à falha na fiscalização por parte das Subprefeituras. Portanto, ratificamos o presente apontamento.

a) Paisagismos não consolidados, em virtude da oferta insuficiente de zeladores de praças e pela inadequação da ata de registro de preços utilizada (subitem 3.5.1-e); Manifestação da Origem: Subprefeitura de Campo Limpo (SP/CL): o programa de zeladores de praça foi reduzido na região, prejudicando a revitalização de novas praças e a manutenção das áreas que eram atendidas por este Programa. Este serviço já está incluso na Ata de R.P. 009/SIURB/12.

Subprefeitura de Ermelino Matarazzo (SP/EM): informou que o paisagismo foi implantado, mas a manutenção não estava prevista no contrato; ademais, a Subprefeitura não foi contemplada com os serviços dos Zeladores de Praças. Subprefeitura do Jabaquara (SP/JA): alegou que o paisagismo foi deteriorado pelo pisoteio dos munícipes, roubos de mudas, etc.

Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP/ATOS): salientou que os benefícios do ajardinamento paisagístico não acontecem de forma duradoura, em função dos grandes esforços e recursos escassos nas Subprefeituras exigidos para garantir sua manutenção (irrigação e quadro de jardineiros).
Comentários: Entre as alegações apresentadas como justificativas para a não consolidação do paisagismo, as Subprefeituras e a Assessoria Técnica de Obras e Serviços da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras destacam a ausência de previsão contratual para os serviços de manutenção e a oferta insuficiente de Zeladores de Praça.

Tais alegações corroboram o apontamento da Auditoria, pois os motivos apresentados decorrem da inadequação da Ata de Registro de Preços utilizada, que não permite às Subprefeituras incluírem nos orçamentos itens relativos à consolidação do paisagismo, e à insuficiência de Zeladores de Praças. Apesar do conhecimento dos problemas, não há notícias quanto às ações para solucioná-los. Desse modo, ratificamos o presente apontamento.

a) Paisagismo não consolidado e em processo de degradação, bem como calçadas em concreto desempenado (não permeável), contrastando com os objetivos do Projeto Calçadas Verdes, e do Florir no que diz respeito à melhoria do aspecto paisagístico das áreas verdes (subitem 3.5.1-f); Manifestação da Origem: Subprefeitura do Campo Limpo (SP/CL): a execução das

calçadas em concreto segue a Diretriz Executiva de Serviços para Calçadas de Concreto Moldadas "In Loco", de SMSP/ATOS (março/2008). No caso da praça na Rua Eunice Bechara de Oliveira, a largura da calçada é insuficiente para implantação de calçada verde, devido ao grande fluxo de pedestres. Neste caso a permeabilidade do solo é promovida pelo paisagismo da praça.

Subprefeitura de Ermelino Matarazzo (SP/EM): tendo em vista a limitação no valor de R$ 150.000,00 não foi possível a troca total do passeio existente, mas apenas de alguns trechos. Quanto ao paisagismo, informou que o mesmo foi implantado, mas a manutenção não estava prevista no contrato e, além disso, a Subprefeitura não foi contemplada com os serviços dos zeladores de praças.
Comentários: Embora tenham apresentado justificativas, as Subprefeituras envolvidas não contestaram o apontamento da Auditoria. Portanto, ratificamos o apontamento da Auditoria.

Recomendações: Normatizar as diretrizes, procedimentos e competências do Projeto Florir (subitem 3.3); Manifestação da Origem: Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente: informou que "o repasse de recursos para o Projeto Florir está suspenso, tendo em vista a ausência de recursos orçamentários suficientes e a necessidade de se priorizar a implantação e a manutenção dos parques municipais".

Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP/ATOS): esclareceu que após analises de diversos processos administrativos de projetos de revitalização e requalificação, instruídos e encaminhados pelas Subprefeituras ao final do exercício de 2012, foi realizada uma nova diretriz dando enfoque mais adequado aos aspectos paisagísticos respaldada no conceito de ambiência, evidenciando os necessários cuidados com calçadas, estares, acessibilidade, equipamentos "play ground" e equipamentos para a terceira idade, de acordo com as posturas e normas técnicas preconizadas pela Prefeitura e pelas boas práticas de engenharia.
Comentários: Os esclarecimentos prestados por SMSP não foram acompanhados de documentação suporte evidenciando a criação da diretriz anunciada. Portanto, permanece não atendida a presente recomendação.

a) Efetuar o acompanhamento dos projetos de requalificação de praças, a fim de constatar se há compatibilidade entre os resultados alcançados e as diretrizes por ela estabelecidas (subitem 3.3 e 3.5.1-a).
Manifestação da Origem: Não foram apresentados esclarecimentos pela SVMA.
Comentários: Recomendação não atendida.
Conclusão: Diante do exposto, ratificamos as conclusões da Auditoria sintetizadas à fl. 231 e 231-vº, com exceção da impropriedade relatada no subitem 3.5.1-b - que consideramos superada.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo a seu turno, verificou que os apontamentos da Auditoria se iniciam pela infringência ao Decreto Municipal 29.929/91, alterado pelo Decreto Municipal 41.394/01. Aduziu, todavia, que no ano de 2010, quando da formalização da Ata de RP 20/SIURB/2010, o artigo

1º deste último Decreto Municipal – que modificara o artigo 6º do Decreto Municipal 29.929/91 – já havia sido revogado pelo artigo 2º do Decreto Municipal 42.929/03. (...)

O Decreto Municipal 42.237/02, por seu turno, regulamentando a Lei 13.399/02 – que dispõe sobre a criação de Subprefeituras no Município de São Paulo – trouxe para as Subprefeituras, em seu artigo 3º, a execução de serviços e obras relativos a ampliações e novas edificações, cujo valor, por equipamento, não ultrapasse o limite estabelecido para a modalidade licitatória de convite. Contudo, em seu parágrafo único dispôs: "Em casos excepcionais, a critério da Secretaria de Serviços e Obras - SSO, as Subprefeituras poderão executar serviços e obras relativos a ampliações e novas edificações, cujo valor ultrapasse o limite indicado no "caput" deste artigo".

Nesse diapasão, a AJCE entendeu estar com a razão a Origem, que se lastreou em parecer da D. Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos para rejeitar qualquer limitação ou impedimento legal para a contratação dos serviços ora analisados (de segundo escalão) em valores superiores àqueles aplicados para a modalidade licitatória convite.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o conhecimento e registro da Auditoria.

A Secretaria Geral, considerando o caráter instrumental do feito, entendeu que a presente auditoria está em condições de ser julgada.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento a Auditoria Extraplano realizada no âmbito da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente com o objetivo de verificar se os procedimentos operacionais adotados na gestão do "Projeto Florir" estavam adequados. Nos trabalhos realizados pela Área Técnica desta Corte, constatou-se que determinadas praças revitalizadas apresentavam bom estado de conservação, principalmente aquelas que participam do programa Zeladoria de Praças, porém outras já se encontravam degradadas ou em desacordo com o projeto inicial. Mediante esclarecimentos apresentados pela Origem, foi superada a questão pertinente à infringência ao Artigo 6º, do Decreto Municipal 29.929/91, alterado pelo Decreto Municipal 41.394/01, uma vez que a extrapolação do limite previsto para a contratação de serviços de segundo escalão, qual seja, a modalidade licitatória convite, encontra respaldo no parágrafo único do artigo 3º do Decreto Municipal 42.237/02.

Quanto aos pagamentos de equipamentos que constaram nas medições, sem evidência de que foram instalados, tais impropriedades foram constatadas em relação às praças localizadas nas Subprefeituras de Jabaquara e Santo Amaro. No caso da Subprefeitura de Santo Amaro, houve falha na digitação

da medição e no caso da Subprefeitura do Jabaquara, o problema foi solucionado pela Origem, durante o período de realização desta auditoria. No que concerne à acessibilidade, as falhas na construção das rampas foram detectadas nas praças localizadas nas Subprefeituras de Ermelino Matarazzo, Campo Limpo e Pinheiros, as quais trouxeram em sua defesa esclarecimentos no sentido de que as empresas responsáveis pelo serviço foram notificadas para refazer os serviços ou corrigir as imperfeições constatadas, em que pese não terem apresentado documentação comprobatória das ações anunciadas.

No que respeita à deficiência na fiscalização da execução dos serviços e na zeladoria das praças, verificou-se a ausência de previsão contratual para os serviços de manutenção e a oferta insuficiente de Zeladores de Praça, o que decorre da inadequação da Ata de Registro de Preços utilizada, a qual não permite às Subprefeituras incluírem nos orçamentos itens relativos à consolidação do paisagismo e à necessidade de Zeladores de Praças.

Quanto às calçadas locais, no caso da Praça localizada na Rua Eunice Bechara de Oliveira, a Subprefeitura do Campo Limpo justificou que a largura da calçada é insuficiente para implantação de calçada verde, devido o grande fluxo de pedestres. Neste caso a permeabilidade do solo é promovida pelo paisagismo da praça. No mesmo quesito, a Subprefeitura de Ermelino Matarazzo sustentou que a limitação no valor de R$ 150.000,00 não possibilitou a troca total do passeio existente, mas apenas de alguns trechos.

Quanto ao paisagismo, informou que foi implantado, mas a manutenção não estava prevista no contrato e, além disso, a Subprefeitura não foi contemplada com os serviços dos zeladores de praças. Por fim, a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras, em suas informações, esclareceu que após análises de diversos processos administrativos de projetos de revitalização e requalificação, instruídos e encaminhados pelas Subprefeituras ao final do exercício de 2012, foi realizada uma nova diretriz dando enfoque mais adequado aos aspectos paisagísticos respaldada no conceito de ambiência, evidenciando os necessários cuidados com calçadas, estares, acessibilidade, equipamentos "play ground" e equipamentos para a terceira idade, de acordo com as posturas e normas técnicas preconizadas pela Prefeitura e pelas boas práticas de engenharia.

Por todo o exposto, verifico que os trabalhos atenderam os objetivos estabelecidos. Dessa forma, CONHEÇO para fins de REGISTRO a presente Auditoria Extraplano.

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