TC 3.063/1988

2º julgado – 3.039ª Sessão Ordinária
RECURSO. PFM. Decisão que julgou irregulares os ajustes. Obras de construção do Mercado Municipal. SMG. CONHECIDO. Votação por maioria. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

1º Julgado - 2.767ª Sessão Ordinária
ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS E DE RESCISÃO. SEMPLA. Obras de construção de Mercado Municipal. Obras paralisadas. Ausência de planejamento, de elaboração de Termo de Recebimento Parcial e de levantamento detalhado da situação das obras. Existência de Ação Ordinária Indenizatória. TA 11/SEMAB/1988 REGULAR. Demais termos IRREGULARES. Votação unânime.
Legislação citada: Art. 16, Lei 101/00.

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 EDSON SIMÕES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos do Conselheiro EDSON SIMÕES – Relator, nos termos de seu relatório e voto, do Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO – Revisor e do Conselheiro DOMINGOS DISSEI, em conhecer do recurso, uma vez que preenchidos os pressupostos de admissibilidade.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM que, consoante declaração de voto apresentada, não conheceu do apelo, por falta de interesse recursal da PFM, pois o pedido de reforma carece de utilidade e necessidade, não aproveitando à Recorrente.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, quanto ao mérito, em negar provimento ao recurso, mantendo-se na íntegra o V. Acórdão recorrido, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar, uma vez cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento o Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO – Revisor e os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora-Chefe da Fazenda "ad hoc" CLAUDIA ADRI DE VASCONCELLOS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 22 de maio de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO

O presente processo analisa o Contrato 036/SEMAB/87 firmado entre a Secretaria Municipal de Abastecimento-SEMAB e a Empresa Municipal de Urbanismo – EMURB, atualmente desmembrada nas empresas municipais São Paulo Obras - SPObras e São Paulo Urbanismo-SP Urbanismo, que tem por objeto a execução de obras de construção do Mercado Municipal de Vila Nova Cachoeirinha.

Referidos instrumentos foram acolhidos por esta Corte de Contas por meio dos VV. Acórdãos de folhas 142 e 157.

O presente TC analisa, também, os Termos Aditivos 11/SEMAB/1988 e 04/ SEMAB /1989, como também o Termo de Rescisão Contratual 02/ SEMAB /1994 e a Execução do Contrato 36/ SEMAB /1987 por determinação expressa pelo V. Acórdão de folha 157.

Por sua vez, tal análise foi objeto de julgamento do Acórdão de folhas 558, que assim decidiu:

1. por unanimidade, julgou formalmente **regular** o Termo Aditivo 11/SEMAB/1988;

2. também, por unanimidade, julgou **irregulares** o Termo Aditivo 04/SEMAB/1989, o Termo de Rescisão Contratual 02/SEMAB/1994 e a Execução do Contrato 36/SEMAB/1987, pela ausência de planejamento por parte da Administração e de levantamento detalhado da situação das obras por ocasião de sua paralisação, sem a elaboração do necessário termo de recebimento parcial das obras parcialmente executadas;

3. "(...) *por maioria, pelos votos dos Conselheiros Maurício Faria, Relator, Roberto Braguim e João Antônio, em deixar de manifestar sobre os efeitos financeiros decorrentes, por entender que esta questão resta prejudicada diante da apreciação dos fatos e do quanto decidido no âmbito do Poder Judiciário, nos autos da Ação Indenizatória que dirimiu as pendências financeiras entre as partes envolvidas no Contrato 36/SEMAB/1987*."

Nesta fase, ocupa-se o presente TC da apreciação do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, através do qual se insurge contra este último v. Acórdão.

Por meio do referido recurso, pretende o Órgão Fazendário a reforma daquele julgado para que os Termos de Aditamento 11/SEMAB/1988 e 04/SEMAB/1989, e o Termo de Rescisão Contratual 02/SEMAB/1994, tenham seus efeitos financeiros e patrimoniais reconhecidos em face do tempo transcorrido, prestigiando, assim, o princípio da segurança jurídica, tendo em vista a inexistência da comprovação de qualquer prejuízo ao erário.

A **Subsecretaria de Fiscalização e Controle** afirmou em sua manifestação sobre o apelo:

"*Nesse recurso apresentado pela D PFM, no entanto, embora apresentando argumentação jurídica no sentido de revisão da decisão havida, não há alteração do contexto fático que resultou no V. Acórdão.*

Desta forma, não vemos razão para alteração do anteriormente decidido, pugnando pela manutenção dos termos do V. Acordão." (02.3.2016 – folhas 575/575v.)

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo**, inicialmente, opinou pela admissibilidade do recurso fazendário por atendidos os requisitos regimentos que autorizam seu conhecimento. Quanto às razões recursais, assinalou:

"*Contudo, não foram trazidos pela recorrente fatos ou argumentos novos capazes de alterar o entendimento exarado pelos nobres julgadores do R. Acórdão recorrido. Essencialmente a Recorrente requer sejam analisadas novamente as justificativas apresentadas na fase de instrução.*

Nota-se que a recorrente requer a reforma da decisão em análise, tão somente, no que diz respeito aos efeitos financeiros e patrimoniais, os quais foram entendidos como prejudicados, em razão da decisão do Poder Judiciário (fls. 518-534), na qual se resolveu as pendências financeiras restadas entre a Origem e a empresa contratada.

In casu entendo que a apreciação dos efeitos financeiros por este TCM-SP seria inócua, considerando a prévia decisão do Poder Judiciário. Ademais, não há prejuízo aos envolvidos nessa decisão de não apreciar os efeitos

financeiros, pois não se trata do não acolhimento (nesse caso sim poderia haver imputação de responsabilidade).

Assim, ante o exposto, opino pelo conhecimento do recurso interposto, eis que tempestivo e preencher os pressupostos de admissibilidade, quanto ao mérito, opino pelo não provimento mantendo-se o V. Acordão recorrido por seus próprios e jurídicos fundamentos, com as considerações acima destacadas e sem prejuízo das recomendações que o Nobre conselheiro entender cabíveis." (12.12.2016 – folhas 577/578v)

A **Secretaria Geral** também considerou atendidos os requisitos de admissibilidade do recurso, o que a levou a opinar pelo seu conhecimento. Na apreciação do mérito, afirmou:

"*Ao que se refere ao mérito entendo que o recurso não deverá ser provido, uma vez que a questão referente à aceitação dos efeitos financeiros restou prejudicada diante da apreciação dos fatos e do que decidido no âmbito do Poder Judiciário, nos autos da Ação Indenizatória proposta pela Schain Cury Engenharia e Comércio Ltda., em face da Empresa Municipal de Urbanização – Emurb (fls. 505/508).*

Sendo assim, não prosperam os argumentos lançados pela Recorrente, eis que não restaram espelhados nos presentes autos fatos supervenientes que tivessem o condão de modificar o teor do v. Acórdão.

Diante do exposto, opino pelo conhecimento do recurso interposto e no mérito, pelo seu não provimento." (16.01º.2017 – folhas 580/581)

É o Relatório do TC 3.063/1988.

VOTO

Cuidam os autos, nesta fase, da **análise de Recurso voluntário** interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal em face dos Acórdãos proferidos pelo Colegiado na Sessão Ordinária 2767, de 01/10/2014.

I - **O Acórdão** que **julgou irregulares o Termo Aditivo 04/89, o Termo de Rescisão Contratual 02/94 e a Execução do Contrato 36/87** da Secretaria Municipal de Abastecimento (analisados no TC 3063/88) fundamentou-se nas seguintes irregularidades*:*

1- ausência de planejamento por parte da Administração;

2- ausência de levantamento detalhado da situação das obras por ocasião de sua paralisação;

3- falta de elaboração do termo de recebimento parcial das obras parcialmente executadas.

NÃO HOUVE MANIFESTAÇÃO ACERCA DOS EFEITOS FINANCEIROS por entender o Colegiado que *"a questão referente à aceitação dos efeitos financeiros restou prejudicada diante da apreciação dos fatos e do que decidido no âmbito do Poder Judiciário, nos autos da Ação Indenizatória proposta pela Schain Cury Engenharia e Comércio Ltda., em face da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB (fls. 505/508)."*

Conforme devidamente apurado e analisado pelos Órgãos Técnicos desta Corte de Contas, o Recurso interposto **não trouxe novos elementos** capazes de alterar as decisões e os Acórdãos recorridos, razão pela qual devem ser mantidos.

A FASE RECURSAL NÃO TRADUZ NOVO ENSEJO DE REDISCUTIR a mesma matéria já apreciada e julgada pelo Órgão Colegiado.

O recurso é oportunidade de serem apresentados ELEMENTOS OU DOCUMENTOS **NOVOS** que eventualmente possam alterar as decisões/acórdãos guerreados, opção essa **não verificada em nenhum dos processos sob julgamento**.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a Assessoria Jurídica de Controle Externo bem como a Secretaria Geral foram unanimes pelo conhecimento do Recurso, e quanto ao Mérito opinaram pela sua manutenção, na medida em que não foram trazidos fatos ou argumentos novos capazes de alterar o entendimento exarado pelos julgadores do Acórdão recorrido; essencialmente, a Recorrente requer sejam analisadas novamente as justificativas apresentadas na fase instrutória.

Ante o exposto, **CONHEÇO DO RECURSO,** uma vez que preenchidos os pressupostos de admissibilidade.

No **MÉRITO, NEGO-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se na íntegra o Acórdão recorrido, por seus próprios e jurídicos fundamentos, com amparo e nos termos dos pareceres da Auditoria, da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral, que assim opinaram nos autos e cujos fundamentos adoto como razões de decidir.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

DECLARAÇÃO DE VOTO apresentada pelo Conselheiro Roberto Braguim

Entendo, data máxima venia, discordando das Unidades Preopinantes, que é o caso de NÃO CONHECIMENTO do Recurso Ordinário por

falta de interesse recursal da PFM, isto porque o V. Acórdão reputou prejudicada a análise dos efeitos financeiros, tendo em vista que esta questão já fora dirimida em âmbito judicial.

Sendo assim, o pedido de reforma carece de utilidade e necessidade, não aproveitando à Recorrente.

1º Julgado

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 formalmente regular o Termo Aditivo 11/SEMAB/1988.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em julgar irregulares o Termo Aditivo 04/ SEMAB /1989, o Termo de Rescisão Contratual 02/ SEMAB /1994 e a Execução do Contrato 36/ SEMAB /1987, pela ausência de planejamento por parte da Administração e de levantamento detalhado da situação das obras por ocasião de sua paralisação, sem a elaboração do necessário termo de recebimento parcial das obras parcialmente executadas.

ACORDAM, afinal, por maioria, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO, em deixar de manifestar sobre os efeitos financeiros decorrentes, por entender que esta questão resta prejudicada diante da apreciação dos fatos e do quanto decidido no âmbito do Poder Judiciário, nos autos da Ação Indenizatória que dirimiu as pendências financeiras entre as partes envolvidas no Contrato 36/ SEMAB /1987.

Vencido o Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Revisor, que aceitou os efeitos financeiros do ajuste.

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

Presente o Procurador Chefe da Fazenda "ad hoc" JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de outubro de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento o **TC nº 3.063/1988** que cuida da análise dos Termos Aditivos 11/SEMAB/88 e 04/SEMAB/89, do Termo de Rescisão Contratual nº 02/SEMAB/94 e, também, da execução contratual, nos termos da determinação contida no V. Acórdão de fl. 157.

O Contrato original lavrado em 02/12/88, já julgado regular por esta Corte, tinha duração original prevista para 240 dias. O Termo Aditivo 11/88 teve por objeto a prorrogação de prazo contratual até 30/09/88, não justificando a sua existência em face de serviços complementares a realizar; e, por sua vez, o Termo Aditivo 04/89 também prorrogou o ajuste até 31.12.89, com alteração de valor, para adequação de quantidades e serviços previstos inicialmente.

Do histórico desta intervenção, constatou a Auditoria que as obras foram paralisadas em fevereiro de 1989, em decorrência da falta de recursos, restando concluídos até então os seguintes serviços: fundações, estrutura, parte da impermeabilização e parte da estrutura metálica parcialmente montada (fls.187/188 e 262/263).

A Origem informa às fls. 185/186 que outras pendências jurídicas relacionadas com esta contratação ocorreram, sendo estas discutidas, à época, perante a 10ª Vara da Fazenda Pública da Capital, num processo judicial entre a Emurb e a construtora contratada para a execução das obras (Schahin Cury Engenharia e Comércio Ltda.), onde se discutia o recebimento de juros e correção monetária decorrente de pagamentos em atraso, integrando a lide também a Prefeitura Municipal, por ser o órgão repassador dos recursos financeiros envolvidos.

A Assessoria Jurídica informa que as obras em exame, inicialmente administradas pela EMURB, foram transferidas para a então Secretaria Municipal de Abastecimento, tendo em vista o projeto de reestruturação das atividades desenvolvidas pelas unidades daquela Pasta. Acrescenta que, do exame das peças anexadas aos autos, mesmo sob a égide da Administração Direta, as obras não foram retomadas, transcorrendo vários exercícios subsequentes sem que tenha havido a sua conclusão, sendo as últimas medições realizadas correspondentes ao período de 01 a 30 de novembro de 1988. Assim, conclui pela irregularidade dos procedimentos tendo em vista os eventuais prejuízos trazidos para a Administração em consequência da paralisação das obras. A especializada acresceu informação aos autos em 1993, noticiando que a ação ordinária indenizatória existente entre as partes foi julgada parcialmente procedente, estando já em fase de cálculos de liquidação do valor indenizatório fixado, pondo termo ao litígio existente no seu aspecto privado (fls.329/352).

A Chefia da AJCE, em nova manifestação de fls.353/354, opina no sentido de que os Aditivos em exame, regulares no aspecto formal contábil, também podem ser acolhidos, considerando que abrangem período em que as obras ainda estavam sendo executadas. Na esteira deste parecer foram as manifestações subsequentes da Procuradoria da Fazenda Municipal (364/366) e da Secretaria Geral (fl. 368).

Considerando a paralização das obras durante o período de 1989 a 1994, foi lavrado o Termo de Rescisão Contratual nº 02/SEMAB/94, encaminhado pela Origem a esta Corte em 21/06/1994.

Nessa oportunidade, sobre a execução contratual, a Auditoria em manifestação de fls. 455 informa que as medições referentes ao período de agosto a novembro de 1988 foram realizadas, não ocorrendo, todavia, pagamentos pela EMURB ou pela PMSP; que a última medição encaminhada à SEMAB ocorreu em 23/09/88, abrangendo o período de 1 a 31 de julho de 1988; e que não houve a celebração de termo de recebimento das obras parcialmente executadas.

Em manifestação acrescida em 1995, a Assessoria Jurídica opinou pela irregularidade do TA 04/SEMAB/89 na medida em que o aludido instrumento foi lavrado em 27/02/89, época em que as obras já se encontravam paralisadas, além da ausência de pagamento e de Termo de Recebimento Parcial das Obras, informando, por fim, que em relação à pendência judicial existente entre as partes houve o cumprimento integral do acordo homologado judicialmente, com o arquivamento dos autos (501/504).

Em 2001, a Auditoria reitera suas manifestações anteriores acerca das pendencias existentes na execução contratual em exame, relacionadas às medições não pagas, e à ausência de termo de recebimento das obras parcialmente executadas.

Em derradeira manifestação acrescida em 2014, a Secretaria Geral, após relatar os autos, opina pela regularidade formal do TA nº 11/SEMAB/88, pela irregularidade formal do TA 04/SEMAN/89, considerando a extemporaneidade de sua assinatura, levada a efeito somente em 27/02/1989, ou seja, aproximadamente 5 meses após o término do contrato, prorrogado pelo Aditivo anterior. No mesmo sentido, entende pela irregularidade do Termo de Rescisão 02/SEMAB/94, em face do lapso temporal de quase 5 anos entre o despacho que registrou a intenção administrativa em rescindir o ajuste e a efetiva lavratura do termo, bem como considerando-se a ausência de realização de levantamento detalhado da situação das obras por ocasião de sua paralização, e consequente ausência de Termo de Recebimento das obras parcialmente executadas. Em relação à execução contratual, também opina pela sua irregularidade, em decorrência da ausência de documentos essenciais à análise dos fatos, e pela não realização do objeto contratual na sua integralidade. Dado o tempo decorrido, opina pela aceitação dos efeitos jurídicos decorrentes, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

É o relatório.

VOTO

Na esteira da manifestação da Secretaria Geral, julgo formalmente regular o Termo Aditivo nº 11/SEMAB/88, e irregulares o Termo Aditivo nº 04/SEMAB/89, o Termo de Rescisão Contratual nº 02/SEMAB/94 e a execução contratual, notadamente pela ausência de planejamento por parte da Administração e de levantamento detalhado da situação das obras por ocasião de sua paralisação, sem a elaboração do necessário Termo de Recebimento Parcial das obras parcialmente executadas.

Felizmente, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos tempos atuais, qualquer aumento de despesa deve estar claramente previsto nos instrumentos de planejamento, e subordinado ao atendimento do artigo 16, que determina a necessidade de tais despesas serem acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, no exercício que entrar em vigor e nos dois subsequentes, evitando-se, assim a repetição desse cenário usual da época, de obras paralisadas em decorrência de insuficiência de recursos, por ausência de planejamento e responsabilidade fiscal.

Por derradeiro, deixo de me manifestar sobre os efeitos financeiros decorrentes, por entender que esta questão resta prejudicada diante da apreciação dos fatos e do quando decidido no âmbito do Poder Judiciário, nos autos da Ação Indenizatória que dirimiu as pendências financeiras entre as partes envolvidas no contrato nº 36/SEMAB/87.