TC 3.727/2015

ACOMPANHAMENTO. ETAPAS DA LICITAÇÃO. SMDU. Elaboração de projetos. Territórios dos Centros Educacionais Unificados. Certame revogado. Perda do objeto. PREJUDICADO. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 4.194/2015, 3.937/2016, 3.936/2016 e 3.727/2015

3.063ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/004914/2015, TC/003937/2016, TC/003936/2016 e TC/003727/2015, dos quais é Relator o Conselheiro Substituto ELIO ESTEVES JUNIOR.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em declarar prejudicado o acompanhamento da Concorrência 03/SMDU/2015, por perda superveniente de seu objeto, tendo em vista a sua revogação pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, conforme publicação no Diário Oficial da Cidade de São Paulo de 01/09/2016.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar, após as medidas regimentais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e MAURÍCIO FARIA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 16 de outubro de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

ELIO ESTEVES JUNIOR
Conselheiro Substituto Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento os processos autuados para verificar a legalidade dos atos praticados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano para viabilizar a contratação de serviços e projeto para implantação dos Territórios CEUs Santo Amaro, Ermelino Matarazzo, Cidade Líder e Vila Medeiros.

No TC 3.117.15-03 analisou-se o Edital da Concorrência 03/SMDU/2015 e, no TC 3.727.15-26, a Concorrência promovida para a contratação de empresa ou consórcio de empresas especializadas na prestação de serviços de arquitetura, engenharia e urbanismo para a elaboração de projetos de implantação de edificações e reformulação equipamentos públicos para formação dos mencionados Territórios, incluindo as etapas de básico e executivo.

No TC 4.914.15-09 foi realizada inspeção para verificar possível duplicidade na contratação dos serviços previstos nas Concorrências 02 a 09/2014/SMDU e 03/SMDU/2015, promovidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, relativas aos Territórios CEUs, bem como nas autorizações para uso das Atas de Registro de Preços de COHAB, publicadas no DOC dos dias 13 e 18.11.2015.

Julga-se, também, as Execuções contábeis-financeiras dos Contratos 007 e 027/2015/SMDU, analisados nos TCs 3.937.16-50 e 3.936.16-97, respectivamente.

Ao analisar o edital da Concorrência 03/SMDU/2015, a Equipe de Auditoria concluiu que o mesmo não reunia condições de prosseguimento, em razão das diversas infringências à legislação regente da matéria, no que foi acompanhada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo.

Intimada, a Origem prestou esclarecimentos, mas que não foram suficientes para alterar as conclusões alcançadas pelos órgãos técnicos.

Por tais razões, "ad cautelam", foi determinada a suspensão "sine die" do certame, Decisão referendada pelo E. Plenário na Sessão Ordinária 2.832ª. Após, sobreveio aos autos notícia e revogação do certame e o TC 3.117.15-03 passou a acompanhar o TC 3.727.15-26.

Nos autos do TC 4.914.15-09, a equipe técnica identificou 07 (sete) autorizações da COHAB-SP para que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano utilizasse suas Atas de Registro de Preços em terrenos destinados à construção de 04 (quatro) novos CEUs, que estavam contemplados nas licitações lançadas em 2014.

Feita a análise de cada autorização em contraposição aos editais das licitações mencionadas (Concorrências 02 a 09/2014/SMDU e

03/SMDU/2015), a Área Auditora concluiu que havia a duplicidade de objetos, conforme se lê no relatório de fls. 691/699.

Em face da gravidade dos achados de auditoria, a Origem foi oficiada e esclareceu o quanto segue:

a) Não havia duplicidade entre o Contrato 27/2015/SMDU (Carona à ARP 006/COHAB-SP/2014) e o Contrato 007/2015/SMDU (Edital de Concorrência 05/2014/SMDU), mas apenas complementariedade entre as contratações, logo não seriam ajustes sobrepostos.

Tal esclarecimento não foi suficiente para alterar a conclusão da auditoria que, inclusive, destacou: "a irregularidade apontada está no fato de que a área de levantamento objeto do Contrato 27/2015/SMDU (ARP), não só é maior, mas também engloba aquela do Contrato 007/2015/SMDU (Concorrência), que já estava em vigência à época".

b) Os Contratos 23 e 24/2015/SMDU foram firmados em razão da necessidade de a Administração prosseguir na execução das metas relacionadas ao Programa Território CEU, que revelou oportuno e conveniente proceder à contratação de uma parte mínima (1,5% do valor total dos serviços constantes da Concorrência 03/SMDU/2015) e específica dos serviços que eram contemplados na referida Ata da COHAB, tendo sido cumpridas todas as exigências legais pertinentes, além de aferida a vantajosidade dos preços registrados para a Administração Pública (preço 44% menor do que o estimado pela planilha EDIF/SIURB, base para a Concorrência 03/SMDU/2015), além da economia no tempo de projeto de futuro contrato, após a retomada e conclusão da Concorrência.

Salientou que, na hipótese de conclusão da licitação suspensa, os serviços executados no âmbito das contratações aludidas seriam suprimidos dos futuros ajustes.

Para a auditoria, os apontamentos de duplicidade de objeto estariam efetivamente sanados quando fosse realizada a supressão dos referidos serviços na Concorrência 03/SMDU/2015.

c) As autorizações de carona 04 a 07/2015 não prosperaram por impossibilidade das detentoras das atas, que estavam com suas capacidades operacionais comprometidas com outros ajustes em curso.

A Auditoria também entendeu que os apontamentos de duplicidade de objeto estariam efetivamente sanados quando da confirmação do cancelamento dos pedidos de carona nas ARPs 003 e 008/COHAB-SP/2014, ou se realizada a supressão dos referidos serviços na Concorrência 03/SMDU/2015.

Tendo em vista a manutenção de conclusão da alínea "a", foi determinada à Subsecretaria de Fiscalização e Controle que, em autos

apartados, realizasse a execução contábil dos Contratos 27 e 007/2015/SMDU, para apurar se havia ocorrido duplicidade de pagamento. E, considerando as conclusões constantes das alíneas "b" e "c", analisasse, nos autos do TC 3.727.15-26 (que cuida do Acompanhamento do edital da Concorrência 03/SMDU/2015), o ajuste decorrente da Concorrência 03/SMDU/2015 para apurar a supressão dos serviços que se encontravam em duplicidade, em razão dos Contratos 23 e 25/2015/SMDU e, analisar, ainda, qual o impactou de tal medida nas propostas comerciais das licitantes classificadas.

Deveria, também, verificar se houve o cancelamento das autorizações de carona nas ARPs 003/COHAB-SP/2014 e 008/COHAB-SP/2014.

Por força de tal determinação foram autuados o TC 3.937.16-50, para análise da execução contábil/financeira do Contrato 007/2015/SMDU e o TC 3.936.16-97, com o mesmo desiderato em relação ao Contrato 027/2015/SMDU.

O Contrato 007/2015/SMDU (TC 3.937.16-50) foi firmado com a empresa As Biult Engenharia de Projetos Ltda. – EP, para a prestação de serviços de arquitetura, engenharia e urbanismo visando à elaboração de projetos completos para implantação de nova edificação e reformulação de equipamentos públicos para formação do Território CEU Pinheirinho D'água, encerrado em 09.03.2016.

E, após minuciosa análise, a Equipe Técnica concluiu pela inexistência de duplicidade entre os produtos apresentados neste ajuste (Contrato 007/2015/SMDU) e o objeto do Contrato 027/2014/SIURB, considerando que os dois escopos possuíam em comum apenas as ruas limítrofes entre as áreas levantadas.

Todavia, apontou as seguintes irregularidades: não atualização da garantia contratual, ensejando a aplicação da multa prevista na Cláusula 14.1.2; não apresentou a Certidão Negativa de Débito – CND, não sendo, assim, possível realizar a liquidação do pagamento relativa aos Produtos 05A e 06A e; a Nota de Empenho 60.363/16, para o pagamento dos Produtos 05A e 06A foi emitida extemporaneamente, o que caracteriza despesa sem prévio empenho.

Por seu turno, o TC 3.936.16-97 cuida da Execução Contábil/Financeira do contrato firmado com a empresa Tsenge Engenharia S/S, para a prestação de serviços de levantamento planialtimétrico e cadastramento arbóreo de área pública para implantação igualmente do CEU Pinheirinho D'água, encerrado em 08.04.2016.

Após minuciosa análise, a equipe técnica reafirmou a conclusão já alcançada no TC 3.937.16-50 de que não havia a duplicidade antes cogitada, pois os escopos dos ajustes possuíam em comum apenas as ruas limítrofes entre as áreas levantadas.

Todavia, apontou que a Nota de Empenho 67.939/16 foi emitida após a vigência do contrato, caracterizando despesa sem prévio empenho.

Em face das conclusões alcançadas nos TCs 3.937.16-50 e 3.936.16-97, foram intimadas a Origem e as empresas contratadas.

Prestando os esclarecimentos relativos ao Contrato 007/2015/SMDU (TC 3.937.16-50), a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano informou que 1) a contratada apresentou a CND, o que permitiu o pagamento dos produtos 05A e 06ª; 2) pela falta de garantia contratual, sofreu a penalidade mais grave, que implicou na rescisão do ajuste, após esgotados todos os pedidos feitos no sentido de regularização da falha e; 3) o atraso na Nota de Empenho se deveu o cenário orçamentário restrito de 2016 e aos procedimentos internos da Secretaria de Finanças; a despesa se enquadrava no art. 40 do Decreto Municipal 56.779/2016, por se tratar de projeto em andamento.

Em nova manifestação, a equipe de auditoria ratificou suas conclusões anteriores pelas seguintes razões:

1. Pela falta da garantia contratual, a Origem deveria ter aplicado multa prevista na cláusula 14.1.2 do ajuste, haja vista que não optou, de pronto, pela rescisão, que só veio a ocorrer após sucessivas reiterações feitas à contratada solicitando a prorrogação do seguro garantia;

2. A Origem não apresentou a CND para atestar a possibilidade de liquidação relativa aos produtos supracitados; e

3. As justificativas apresentadas para a extemporaneidade da emissão da Nota de Empenho apontam que foi atendido o Decreto Municipal 56.779/2016, que disciplinou as regras para empenho e despesas no exercício de 2016. Todavia, o art. 40 deste decreto invade a competência legislativa da União ao derrogar o art. 60 da Lei Federal 4.320/64.

No que tange ao Acompanhamento do Contrato 027/2015/SMDU (TC 3.936.16-97), a Origem reiterou a justificativa de que a emissão da Nota de Empenho foi suportada também pelo Decreto Municipal 56.779/2016 e a Coordenadoria VII manteve seu entendimento pelas mesmas razões esposadas no TC 3.937.16-50.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo pronunciou-se pela irregularidade do Contrato 07/2015/SMDU (TC 3.937.16-50) em razão da falta da garantia contratual e da Certidão Negativa de Débitos.

Não endossou a conclusão de AUD quanto à extemporaneidade da emissão da Nota de Empenho, por entender que, inobstante a discussão acerca da legalidade ou não do procedimento previsto no Decreto

Municipal 56.779/16, a Nota de Empenho 60.363/16 atendeu ao disposto no parágrafo único, do art. 40, já que não consta apontamento no presente processo relativo à inobservância e/ou descumprimento do cronograma da obra, inclusive, a Equipe Técnica verificou que a Contratada entregou as pranchas relativas ao levantamento planialtimétrico cadastral de área para fins de projeto e ao cadastramento arbóreo.

Pronunciou-se pela relevação desse apontamento ou, ao menos, que os efeitos decorrentes da emissão extemporânea da Nota de Empenho não sejam atribuídos aos agentes públicos dos Órgãos da Administração, que estavam materialmente vinculados ao regime definido pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

A Senhora Assessora Subchefe de Controle Externo entendeu que a Origem deveria ter acostado aos autos documentação comprobatória acerca da "avaliação do cronograma físico-financeiro consolidado" previsto no parágrafo único do art. 40, do Decreto em comento.

Este também foi o entendimento da Assessoria Jurídica deste Tribunal expressado nos autos do TC 3.936.16-97, quando foi instada a se manifestar sobre a execução contábil financeira do Contrato 027/2015/SMDU, oportunidade na qual concluiu pela regularidade do ajuste.

O Órgão Fazendário requereu o acolhimento da execução contábil financeira do Contrato 027/2015/SMDU, por regular. Requereu, ainda, a relevação das falhas apontadas no TC 3.937.16-50, por serem formais, de forma permitir o reconhecimento da regularidade da execução contábil financeira Contrato 007/2015/SMDU, ou, ao menos, a aceitação de seus efeitos econômicos e financeiros.

Para atingir o escopo da Inspeção autuada no TC 4.914.15-09, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle realizou, no TC 3.117.15-03, o Acompanhamento do edital da Concorrência 03/SMDU/2015, oportunidade na qual apontou diversas irregularidades impeditivas de seu regular prosseguimento, suficientes para que fosse determinada, "ad cautelam", a suspensão "sine die" do torneio licitatório.

As falhas foram corrigidas e este Tribunal autorizou a retomada do certame, que foi acompanhado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle nos autos do TC 3.727.15-26.

Em seu relatório inicial, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle noticiou que o procedimento encontrava-se suspenso por decisão liminar concedida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo à empresa Diretório Arquitetura e Urbanismo S.S. Ltda., que havia sido inabilitada.

Às fls. 159/162, a Coordenadoria VI informou que, após a abertura das propostas comerciais foi realizada em Sessão no dia 16.03.2016 e houve a classificação definitiva das empresas, fls. 151/155. Entretanto, foi publicada no DOC de 01.09.2016 a REVOGAÇÃO da licitação "[...] tendo em vista a frustração da arrecadação que o orçamento municipal sofreu neste ano e a consequente insuficiência de recursos para proceder à contratação", fl. 158.

Cientificada dessa informação, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu que o presente processado fosse julgado prejudicado, diante do perecimento de seu objeto.

A Secretaria Geral, diante da revogação do certame, opinou pela perda de objeto do Edital examinado no TC 3.117/2015 e propôs do arquivamento do TC 3.727/2015, que cuidava do acompanhamento do torneio licitatório.

Em razão das conclusões alcançadas no TC 3.936/2016, o Assessor da Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento da Execução Contábil/Financeira do Contrato 07/2015/SMDU, sem aceitação dos efeitos financeiros requeridos pelo Órgão Fazendário. Esse também foi o entendimento manifestado pelo Senhor Secretário Geral, que, opinou pelo não Acolhimento da Execução examinada, em razão da não atualização da garantia contratual e pela não apresentação da CND.

Sobre o apontamento atinente a extemporaneidade da Nota de Empenho para o pagamento dos Produtos 05A e 06A, caracterizando despesa sem prévio empenho, na esteira da manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo, considerou passível de superação. Isto porque, não obstante o Decreto Municipal 56.779/2016, que amparou o procedimento da administração, estar em desacordo com a Lei Federal 4.320/64, não houve notícia de declaração da ilegalidade do ato normativo municipal, quer por via judicial, quer por retirada da norma pela própria administração.

O Senhor da Secretaria Geral também opinou pelo não Acolhimento da Execução Contábil/Financeira do Termo de Contrato 027/2015/SMDU, acompanhando as conclusões da Auditoria, pelo fato de a Nota de Empenho 67.939/16 ter sido emitida após o fim da vigência do ajuste, caracterizando despesa sem prévio empenho, infringindo os arts. 60 e 61 da Lei 4.320/64 e o art. 5º do Decreto Municipal 23.639/87.

O Senhor Secretário Geral discordou desse entendimento e, nos termos da manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo, entendeu que a execução contratual merece ser acolhida.

Isto porque, não obstante o Decreto Municipal 56.779/2016, que amparou o procedimento da administração, estar em desacordo

com a Lei Federal 4.320/64, não houve declaração de sua ilegalidade por via judicial e nem por retirada pela própria administração.

Quanto ao teor do processado no TC 4.914/2015, a Secretaria Geral opinou pelo conhecimento, para registro, da inspeção levada a efeito para averiguar a possível duplicidade de contratação, posto que alcançou seus objetivos.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

1. Os processos em julgamento foram autuados para verificar a legalidade das Concorrências, Contratos e Execuções Contábil-financeiras, voltados para a prestação dos serviços de arquitetura, engenharia e urbanismo para a elaboração de projetos de implantação de edificações e reformulação de equipamentos públicos para formação dos territórios CEUs Santo Amaro, Ermelino Matarazzo, Cidade Líder, Vila Medeiros e Pinheirinho D'Água, bem como para os serviços de levantamento planialtimétrico e cadastramento arbóreo de área pública do último equipamento.

2. Os trabalhos de auditoria foram iniciados a partir das publicações feitas no DOC, de 13 e 18 de novembro de 2015, autorizando o uso das Atas de Registro de Preços da COHAB, evidenciando possível duplicidade na contratação dos serviços previstos nas Concorrências 02 a 09/2014/SMDU e 03/SMDU/2015, promovidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, relativas aos Territórios CEUs.

3. Ao final da instrução dos processos, os fatos foram devidamente esclarecidos, e restou apurado que a cogitada duplicidade na contratação dos serviços previstos nas Concorrências 02 a 09/2014/SMDU e 03/SMDU/2015, promovidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, relativas aos Territórios CEUs, bem como nas autorizações para uso das Atas de Registro de Preços de COHAB, publicadas no DOC dos dias 13 e 18.11.2015, não se confirmou, razão pela qual CONHEÇO da inspeção realizada no TC 4.914/2015, para fins de registro, posto que atingiu os seus objetivos.

4. Na esteira dos pareceres da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, cujos argumentos incorporo ao meu voto, acolho a execução contábil-financeira do Contrato 027/2015/SMDU, tratada no TC 3.936/2016, relevando a falha atinente à extemporaneidade da emissão da Nota de Empenho, que foi amparada por Decreto Municipal válido e vigente à época.

5. Deixo de acolher a execução contábil-financeira do Contrato 007/2015/SMDU, auditada no TC 3.937/2016, tendo em vista as falhas relativas à não atualização da garantia contratual e não apresentação da Certidão

Negativa de Débitos. Todavia, aceito os efeitos financeiros produzidos, haja vista que os produtos foram entregues e a Origem, após sucessivas tentativas fracassadas junto à contratada, para a atualização da garantia contratual, rescindiu o ajuste.

6. Deixo de fazer determinações, pois a Pasta adotou as adequadas medidas para solucionar a falha apontada pela auditoria.

7. Finalmente, julgo prejudicado o acompanhamento da Concorrência 03/SMDU/2015, tratado no TC 3.727/2015, por perda superveniente de seu objeto, tendo em vista a sua revogação pela Origem, conforme publicação no DOC, edição de 01/09/2016.

Após as medidas regimentais, arquivem-se os autos.

É como voto.