EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-004.997.02-11

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SES. Serviços de coleta diferenciada, transporte e descarga de resíduos sólidos de saúde. Atos de controle e de fiscalização insuficientes. Comprometimento das medições e pagamentos efetuados. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS excepcionalmente. Votação unânime.

Legislação citada: Arts. 60 e 61, Lei 4.320/64.

TC citado: 72.001.874/02-65.

2.741ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, com amparo nas manifestações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e da Assessoria Jurídica de Controle Externo desta Casa, em julgar irregular a execução do Contrato 13/Limpurb/02, no valor de R$ 5.624.466,84 (cinco milhões, seiscentos e vinte quatro mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e oitenta e quatro centavos), em razão das infrações constatadas, aceitando, excepcionalmente, seus valores financeiros, por não haver indícios de prejuízo ao erário.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

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

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 8 de maio de 2014.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO

Cuida o presente processo do Acompanhamento de Execução Contratual para o fim de verificar se o Contrato nº 013/2002, celebrado com a empresa Vega Engenharia Ambiental S/A, objetivando a prestação de serviços de coleta diferenciada, transporte e descarga de resíduos sólidos originários dos serviços de saúde, está sendo executado conforme o pactuado, no valor de R$ 5.624.466,84 (cinco milhões, seiscentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e oitenta e quatro centavos). Referido ajuste e a Concorrência nº 06/2002, da qual o mesmo é decorrente, foram julgados e acolhidos pelo Plenário no TC nº 1.874/02-65.

A então Divisão Técnica II concluiu em seu Relatório que o Contrato vem sendo executado de forma regular, exceto nos seguintes pontos:

1.) subutilização de equipamentos (microcomputadores e sensores manuais para leitura ótica de etiquetas) e não manutenção de bancos de dados, incluindo coleta e transmissão de dados. Nesse aspecto, não foram providenciadas a glosa contratual e a aplicação da penalidade cabível;

2.) controles precários e insuficientes para atestar a exatidão das medições apresentadas (falta de leitura dos “transponders” afixados nos veículos que dão entrada nas unidades de pesagem e, no caso de veículos referentes aos pequenos geradores, falta de conferência de quilometragem no momento da descarga dos resíduos, conforme explanado no item 3.2.1, subitens “a” e “b” do Relatório);

3.) entrega do plano de coleta com atraso (item 3.3.2 do Relatório);

4.) a média mensal de fiscalizações realizadas pela LIMPURB sobre os geradores é muito pequena em relação ao total de estabelecimentos cadastrados (item 3.2.2 do Relatório);

5.) saldo insuficiente da Nota de Empenho para fazer face aos serviços no exercício (item 3.5 do Relatório) (folhas 96/106).

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, em seu pronunciamento de folhas 109/113, sugeriu o acolhimento da Execução Contratual, com expedição à Origem de rigorosas determinações para o saneamento das inconsistências apontadas, inclusive as necessárias glosas contratuais e acompanhamento posterior pelo Tribunal das providências adotadas.

No que se refere ao saldo insuficiente da respectiva Nota de Empenho, tratando-se de exercício findo, embora tenha ocorrido a suplementação necessária dos recursos, sugeriu também determinação à Origem para que evite tal ocorrência nos casos futuros, tendo em vista possíveis reflexos no equilíbrio orçamentário-financeiro da Administração.

Oficiada para esclarecer as impropriedades apontadas, a **Origem** encaminhou as justificativas e respectiva documentação acostadas às folhas 128/178.

A Divisão Auditora, após analisar o acrescido, reiterou as infringências apontadas no Relatório de Execução Contratual, em face dos seguintes motivos:

1.) A antena AVI, que deveria estar instalada na Unidade de Pesagem do mencionado ETD para leitura dos **transponders** afixados no vidro dianteiro dos veículos, ainda não foi instalada, mantendo-se, pois, inalterada a situação, a despeito do informado pela Origem de que *"a deficiência será atendida a curto prazo"*.

A Auditada esclareceu que não é atribuição do Operador de Estação de Pesagem a conferência do hodômetro dos veículos, limitando-se apenas a transcrever a quilometragem constante da "Ficha de Controle de Coleta" apresentada pelo motorista, sem qualquer verificação com o registrado. A Divisão Técnica informou também que havia necessidade dessa constatação, visto que os serviços são pagos por quilômetro percorrido.

E acrescentou: No que pertine à falta de conferência da quilometragem percorrida pelos veículos coletores no momento da pesagem, entendeu "*que essas situações previsíveis ou não devem contar com a agilidade do Poder Público em seu equacionamento, motivo pelo qual consideramos que os esclarecimentos apresentados não alteram a conclusão anterior*", qual seja, "*que o operador da balança, nos pontos de descarga, limitava-se a transcrever a quilometragem constante da "'Ficha de Controle da Coleta', apresentada pelo motorista, sem qualquer verificação com o registrado no hodômetro do veículo*." Considerou "*que no caso dos pequenos geradores os serviços são pagos por quilômetro percorrido, entendemos que a conferência do hodômetro dos veículos no momento da pesagem é essencial para garantir que os quantitativos atestados na medição estão corretos*."

2.) A Origem informou que o número de vistorias realizadas foi muito baixo no período de abril a novembro de 2002 porque um dos fiscais encontrava-se em treinamento e, por essa razão, as vistorias foram feitas em dupla, justificando o reduzido número das mesmas. Apesar dessa afirmação, mesmo tendo sido intensificadas as vistorias efetuadas nos estabelecimentos geradores de abril a outubro de 2003, o correto seria que a Secretaria tivesse aumentado a quantidade de fiscais e, consequentemente, o de vistorias, considerando o grande número de geradores cadastrados no Município de São Paulo: 11.222 (onze mil,

duzentos e vinte e dois) estabelecimentos até 30/11/2002.

3.) Os microcomputadores deveriam ter sido implantados desde o início do Contrato. Com esta verificação, a Origem providenciou a lavratura de Termo de Aditamento.

4.) Com base no processo de pagamento, a medição do mês de dezembro de 2002 foi paga parcialmente em face do cancelamento da Nota de Empenho no valor de R$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), havendo insuficiência de saldo na Nota de Empenho nº 60.02.035744-8 para a cobertura integral da despesa, visto que a diferença continuava pendente de pagamento até meados de janeiro de 2004, permanecendo, por esse motivo, a infringência aos artigos 60 e 61 da Lei Federal 4.320/64.

Quanto ao seu posicionamento com relação aos itens 3.3.2, a Auditoria reviu seu entendimento anterior por entender que o atraso na entrega do plano de coleta de resíduos ocorreu em razão de a própria Administração ter notificado a Contratada no último dia da data limite para a entrega do plano. Por esta razão, entendeu que não cabe aplicação de penalidade à empresa (folhas 190/191).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo se pronunciou no sentido de que, com exceção do item 3.3.2, as impropriedades apontadas não atenderam a regular execução contratual, uma vez que o acompanhamento pela Origem foi deficiente; e a fiscalização, fraca. Finalizou, ratificando o anteriormente apregoado (folhas 186/189).

A Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pelo acolhimento da Execução Contratual em exame (folhas 193/197).

À folha 198, foi determinada nova expedição de ofício à Origem, cientificando-a de que os Órgãos Técnicos, após analisarem os esclarecimentos por ela encaminhados sobre as dúvidas levantadas no Relatório de Auditoria, entenderam apenas justificada aquela constante do item 3.3.2 pertinente ao atraso na entrega do Plano de Coleta de Resíduos, permanecendo irregulares as demais, especialmente aquela concernente à infringência aos artigos 60 e 61 da Lei Federal nº 4.320/64.

Em resposta, a Origem remeteu através do Ofício nº 064/SSO-AJ/2004 o expediente constante de folha 206 e seguintes, com novas justificativas.

Em nova análise, a Coordenadoria VI se manifestou às folhas 293/295, entendendo *"não estarem esclarecidas as constatações arroladas nos itens 2.1 (falta de leitura dos transponders); 2.2 (falta de conferência da quilometragem no momento da pesagem); e 2.5 (insuficiência dos valores empenhados)".*

Tendo em vista essa conclusão, foi determinada à folha 296 a intimação do signatário do ajuste sob exame para oferecer defesa sobre as irregularidades constatadas.

Na defesa oferecida às folhas 317/353, a autoridade signatária do ajuste alegou que, relativamente ao item 2.1 (ausência de leitura do transponder), as irregularidades apontadas na execução contratual decorreram do processo de estruturação de um modelo mais complexo no que se refere à leitura ótica de dados e, com isso, necessitou de mais tempo para ajustamentos. Ressaltou, ainda, que a empresa cumpriu as obrigações contratuais no que se refere aos equipamentos e mão de obra exigidos para a operação. No que se refere ao item 2.2 (falta de conferência da quilometragem percorrida pelos veículos coletores no momento da pesagem), aduziu tratar-se de uma questão organizativa, cuja deficiência teve origem no processo da transição do controle das balanças do sistema implantado pela LOGOS – Engenharia S/A para o sistema desenvolvido e implantado pela PRODAM. E no que diz respeito ao item 2.5 (Insuficiência dos Valores Empenhados), defendeu-se dizendo que a medição apresentada pela empresa para o mês de dezembro foi de R$ 433.692,19 (quatrocentos e trinta e três mil, seiscentos e noventa e dois reais e dezenove centavos) e o valor efetivamente pago foi de R$ 297.518,68 (duzentos e noventa e sete mil, quinhentos e dezoito reais e sessenta e oito centavos), restando a descoberto R$ 136.173,30 (cento e trinta e seis mil, cento e setenta e três reais e trinta centavos), ou seja, 6% (seis por cento) do valor inicialmente empenhado (folhas 317/353).

Sobre os termos da defesa em apreço, a Coordenadoria VI se manifestou no sentido de que, embora épocas e contratos distintos, a ausência de controle com a utilização de transponders persistiu, caracterizando-se como crônica e que a constatação havida anteriormente quanto à falta de leitura dos transponders trata-se de impropriedade confirmada ao longo do tempo.

No que pertine à falta de conferência da quilometragem percorrida pelos veículos coletores no momento da pesagem, entendeu também que essas situações previsíveis ou não devem contar com a agilidade do Poder Público para seu equacionamento. Por esse motivo, considerou que os esclarecimentos apresentados não alteraram o entendimento anteriormente alcançado. Da mesma forma, manteve a conclusão de irregularidade inserta às folhas 104, 105 e 295 quanto ao descumprimento dos artigos 60 e 61 da Lei Federal 4.320/64, no que concerne à insuficiência de saldo para o pagamento da medição dos serviços executados no mês de dezembro de 2002, porque a justificativa expressa na defesa não apresentou embasamento objetivo para a adoção de cancelamento de parte de empenho.

(folhas 357/364)

A Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que *“foram insuficientes as razões invocadas pelo signatário do instrumento contratual, haja vista que as justificativas prestadas para a falha no controle da entrada nos postos de descarga e para a insuficiência de valores empenhados não subsistem*

quando sopesadas com as informações e situações empíricas explicitadas pelo gabaritado Corpo Técnico desta Casa" (folhas 367/371).

Finalizou, acompanhando as considerações expendidas pela Auditoria no tocante às irregularidades que permanecem a afetar a completa harmonia na execução do Contrato número 013/2002.

A Procuradoria da Fazenda Municipal subsidiando-se nas informações oferecidas pela Origem, propugnou pelo acolhimento da execução contratual em análise.

(folhas 373/374)

A Secretaria Geral, na esteira das conclusões alcançadas pela Auditoria e pela Assessoria Jurídica de Controle Externo quanto às impropriedades remanescentes, entendeu insuficientes os atos de controle e de fiscalização dos serviços prestados que comprometeram as medições e pagamentos efetuados, razão pela qual sugeriu a expedição de determinações à Origem para que se abstenha de reincidir nas mesmas falhas no futuro, com as responsabilizações pertinentes, se for o caso (folhas 376/382).

É o relatório.

Voto

O acompanhamento da Execução do Contrato nº 013/LIMPURB/02, realizado pelos Órgãos Técnicos deste Tribunal de Contas, revelou falhas relativas tanto quanto à sua execução quanto à fiscalização a cabo da Administração Municipal.

Assim, relativamente à ausência de leitura do transponder, foi constatado que, apesar de todos os veículos vistoriados estarem com esse aparelho afixado no vidro dianteiro, as leituras não estavam sendo realizadas, tornando impreciso o controle sobre a entrada dos veículos.

Tal irregularidade, juntamente com aquela condizente com a falta de conferência da quilometragem no momento da pesagem, demonstraram o descumprimento de cláusulas contratuais e de normas legais que lhes eram inerentes. Sobre isso a Coordenadoria VI se manifestou no sentido de que, "*embora épocas e contratos distintos, a ausência de controle com a utilização de transponders persistiu, caracterizando-se como crônica*."

Com relação ao saldo insuficiente da respectiva Nota de Empenho, aconteceu que, para as despesas de coleta e transporte de resíduos de saúde, a mesma foi emitida no valor de R$ 2.281.033,78 (dois milhões, duzentos e oitenta e um mil, trinta e três reais e setenta e oito centavos).

A respeito disso, asseverou a Coordenadoria VI:

"*Referida Nota de Empenho, após cancelamento parcial e liquidação dos valores de agosto a outubro de 2002, ficou com o saldo de R$ 740.516,98 (fl. 44).*

O valor acima é insuficiente tendo em vista que, de acordo com a média mensal das medições dos meses de agosto a outubro/02, seria necessário o valor estimado de R$ 907.011,20 para atender o total das despesas previstas nos meses de novembro e dezembro/02 (fl.45).

Dessa forma, entendemos que não estão sendo atendidos os art. 60 e 61 da Lei Federal nº 4.320/64."

Com isso ficam também desatendidos os artigos 3º e 5º do Decreto nº 23.639/87, uma vez que o empenho é "ex-ante" e constitui instrumento de programação, pois, ao utilizá-lo, a Administração tem sempre o panorama dos compromissos assumidos e o adequado planejamento e execução do orçamento.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que *"foram insuficientes as razões invocadas pelo signatário do instrumento contratual, haja vista que as justificativas prestadas para a falha no controle da entrada nos postos de descarga e para a insuficiência de valores empenhados não subsistem quando sopesadas com as informações e situações empíricas explicitadas pelo gabaritado Corpo Técnico desta Casa"*.

A Secretaria Geral, na esteira das conclusões alcançadas pela Auditoria e pela Assessoria Jurídica de Controle Externo quanto às impropriedades remanescentes, entendeu "*insuficientes os atos de controle e de fiscalização dos serviços prestados que comprometeram as medições e pagamentos efetuados, razão pela qual sugeriu a expedição de determinações à Origem para que se abstenha de reincidir nas mesmas falhas no futuro, com as responsabilizações pertinentes, se for o caso*."

Ante o exposto e com amparo nas manifestações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e da Assessoria Jurídica de Controle Externo, que passam a integrar o presente voto, julgo irregular a Execução do Contrato nº 013/LIMPURB/02**,** no valor de R$ 5.624.466,84 (cinco milhões, seiscentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e oitenta e quatro centavos), em razão das infrações verificadas e capituladas nos dispositivos legais citados neste voto. Excepcionalmente, aceito seus valores financeiros.