Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – ACÓRDÃO

ACO-UTR-590/2022

Processo	-	TC/006421/1999 (Apensados: TC/006415/1999, TC/006419/1999, TC/006423/1999, TC/002154/2002, TC/002155/2002, TC/002156/2002, TC/002157/2002, TC/002431/2002, TC/002432/2002, TC/002437/2002, TC/002438/2002, TC/002440/2002, TC/002441/2002, TC/002445/2002, TC/002446/2002, TC/003802/2002, TC/003906/2002, TC/003907/2002, TC/003908/2002 e TC/004432/2002)
Recorrente	-	Procuradoria da Fazenda Municipal
Objeto	-	Recurso interposto em face do V. Acórdão de 10/04/2019 – Secretaria Municipal de Educação e Construtora Progredior Ltda. – Nota de Empenho 60.99.020878-7/1999 – Aquisição e instalação de módulos pré-fabricados em chapas de aço galvanizado para salas de aula das unidades escolares da rede municipal de ensino

38ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSO. PFM. SME. Aquisição e instalação de módulos pré-fabricados em chapas de aço galvanizado para salas de aula. Decisão que julgou irregular o ajuste por inadequada utilização de ata de registro de preços para a realização de obras e serviços de engenharia. CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, por presentes os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no parágrafo único do artigo 137 e seguintes do Regimento Interno desta Corte, e, quanto ao mérito, em negar-lhe provimento.

ACORDAM, à unanimidade, em destacar a impossibilidade de análise dos efeitos financeiros, tal como decidido, visto que os custos do m² da construção de "escolas de latas" eram maiores em relação às obras de alvenaria e em razão do desaparecimento do objeto da prova, ante a inexistência das escolas modulares, impedindo a identificação de eventuais serviços complementares, suas justificativas e economicidade.

ACORDAM, à unanimidade, em deixar de fazer determinações, considerando o tempo decorrido.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor, a Conselheira Substituta DANIELA CORDEIRO DE FARIAS e o Conselheiro Substituto ELIO ESTEVES JUNIOR.

São Paulo, 19 de outubro de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/affo

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 22/11/2022 13:04:22 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 24/11/2022 10:36:34 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Sessão 38ª SONP
Revisor Conselheiro Maurício Faria

Item 2º

2) 6.421/1999 - **Recurso** da Procuradoria da Fazenda Municipal interposto em face do v. Acórdão de 10/4/2019 - Secretaria Municipal de Educação e Construtora Progredior Ltda. - Nota de Empenho 60.99.020878-7 - Aquisição e instalação de módulos pré-fabricados para salas de aula das unidades escolares da Rede Municipal de Ensino (JT) ***(Processo Digitalizado)*** (ET/MF) Verinha-Waleska
(Apensados TCs: 6.415/1999, 6.419/1999, 6.423/1999, 2.154/2002, 2.155/2002, 2.156/2002, 2.157/2002, 2.431/2002, 2.432/2002, 2.437/2002, 2.438/2002, 2.440/2002, 2.441/2002, 2.445/2002, 2.446/2002, 3.802/2002, 3.906/2002, 3.907/2002, 3.908/2002 e 4.432/2002)

RELATÓRIO

Trata o presente da análise da contratação realizada pela Secretaria Municipal de Educação - SME, por meio da Nota de Empenho nº 60.99.020878-7, no valor de **R$ 596.750,34** (quinhentos e noventa e seis mil, setecentos e cinquenta reais e trinta e quatro centavos), emitida em 21.06.1999 com base na Ata de Registro de Preços ARP nº 04/SME/98, tendo como contratada a empresa Construtora Progredior Ltda., para o fornecimento e instalação de módulos pré-fabricados para salas em chapas de aço galvanizado – "escola de lata".

Após a instrução, foi proferido o V. Acórdão, constante à peça 08, com a seguinte decisão:

> *"**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 **irregular** o ajuste em exame, tendo em conta a inadequação da utilização de ata de registro de preços para a realização das obras e serviços de engenharia em questão.*
>
> ***ACORDAM**, ainda, **por maioria**, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator e EDSON SIMÕES – Revisor, considerando que não houve condições estruturais, à época, de fiscalizar a execução de todos os contratos decorrentes das referidas atas, de forma individualizada, a fim de se constatar eventual prejuízo em cada caso concreto, em **declarar prejudicada a análise de eventuais efeitos financeiros decorrentes**, com amparo nos princípios da segurança e da estabilidade das relações jurídicas e contratuais.*
>
> *Vencidos o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que aceitou os efeitos financeiros produzidos e a Conselheira Substituta SONIA MARIA ALVES DE SOUZA, que, nos termos de sua declaração de voto apresentada, pelo fato de não terem sido*

realizados os acompanhamentos das execuções contratuais, não sendo possível, portanto, aferir se houve ou não prejuízo ao erário, deixou de apreciá-los.

***ACORDAM**, ademais, **à unanimidade**, em determinar, após os trâmites regimentais, o arquivamento dos autos."*

A **Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM**, à peça 13, formulou o recurso contra aquele v. Acórdão.

A Secretaria Municipal de Educação - SME e a Construtora Progredior Ltda. não se manifestaram sobre o v. Acórdão (peça 19).

A **Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC**, à peça 22, apresentou seu relatório de análise do recurso interposto nos termos que seguem:

"As análises promovidas pela Auditoria da presente despesa, segundo os informes contidos na peça 1, revelaram que o ajuste em tela encontra-se irregular, devido à falta de atendimento ao princípio da economicidade, com base na avaliação feita pela então AT – Economia, ao considerar que "na média, o custo de m² da construção de módulos supera 47% o custo relativo às obras edificadas de alvenaria.

O V. Acórdão desta C. Corte (peça 8), publicado no DOC de 25.06.2019 (peça 9), deliberou, por unanimidade, em julgar irregular o presente.
(...)

2. ANÁLISE

Falta de atendimento ao princípio da economicidade

Defesa da PFM (peça 13)

Postula a reforma parcial do V. Acórdão para que tenham seus efeitos financeiros e patrimoniais reconhecidos, em atenção ao princípio jurídico no tempo, com base nas seguintes alegações: as inconsistências apontadas podem ser justificadas na defesa do interesse público; não restam danos ao erário, ou indícios de dolo, culpa ou má fé por parte dos responsáveis e os atos praticados merecem guarida, mormente se os serviços efetivamente prestados e regularmente pagos.

Análise da coordenadoria

Não obstante os argumentos defesos da PFM, os exames promovidos pelas áreas técnicas desta Corte de Contas demonstraram que os custos do m² da construção de

"escolas de latas" eram maiores em relação às obras de alvenaria, o que revela a falta atendimento ao princípio da economicidade, previsto no art. 70 da CF/88, assim como, por consequência, dano ao erário. Segundo o referido princípio, deve-se buscar o resultado esperado com o menor custo possível, mantendo, contudo, a qualidade e a celeridade nos produtos contratados.

Vale ressaltar que a qualidade retro mencionada não foi alcançada, pois, segundo parecer da SG (peça 01), as "escolas de lata" não possuíam conforto térmico e isolamento acústico.

Portanto, mantemos o apontamento da infringência na análise do ajuste, porém destacamos que a questão dos efeitos financeiros já foi superada quando da emissão do acórdão (peça 8):

ACORDAM, ainda, por maioria, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator e EDSON SIMÕES – Revisor, considerando que não houve condições estruturais, à época, de fiscalizar a execução de todos os contratos decorrentes das referidas atas, de forma individualizada, a fim de se constatar eventual prejuízo em cada caso concreto, em declarar prejudicada a análise de eventuais efeitos financeiros decorrentes, com amparo nos princípios da segurança e da estabilidade das relações jurídicas e contratuais. (grifo nosso)

3. CONCLUSÃO

À vista do exposto, conclui-se que as alegações apresentadas pela PFM não alteram a irregularidade infligida no exame do ajuste formalizado pela NE nº 208.787/1999. Destaca-se, todavia, que a análise da questão dos efeitos financeiros foi declarada prejudicada quando da emissão do acórdão."

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo - AJCE** opinou pelo conhecimento e desprovimento do recurso interposto pela PFM (peças 24/25), empregando os seguintes argumentos:

*"De nossa parte, notadamente quanto à admissibilidade do recurso em pauta, nada temos a explanar, face à estrita obediência ao quanto disposto no **parágrafo único do art. 137 e ss. do Regimento Interno** deste E. Tribunal.*

*No que percute ao **mérito** verifica-se que o v. Acórdão – na esteira do voto do relator (fls. 104/105v. – peça 5) – pautou-se na inadequação da utilização de ARP para realização das obras e serviços de engenharia em questão, bem como na pretensão jurídica impossível de análise dos efeitos financeiros decorrentes, em razão do desaparecimento do objeto da prova, que tornaram sua fiscalização e exame de eventuais prejuízos impraticáveis, na medida em que as escolas*

modulares já haviam sido substituídas por escolas de alvenaria, inviabilizando a identificação de eventuais serviços complementares medidos, suas justificativas e, ainda, sua economicidade.

Dito isso, valendo-se da natureza e das particularidades temporais e estruturais envolvidas no caso patente e, por considerarmos inexistirem elementos recursais que pudessem alterar o entendimento pretérito, acreditamos permanecer incólume a ratio decidendi que conduziu ao julgamento.

Frise-se, ademais, que a alegação de boa-fé ou a suposta ausência de prejuízo ao Erário não consistem em escusa para deixar de observar o estrito cumprimento da legislação vigente.

Pelo exposto, opinamos pelo conhecimento do presente recurso. No que diz respeito ao mérito, nosso parecer converge pelo seu desprovimento, mantendo-se irretocável o r. decisum colacionado na peça 8."

A **Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM**, à peça 28, requereu o conhecimento e o provimento do recurso interposto.

A **Secretaria Geral – SG** apresentou seu parecer à peça 30, no qual concluiu o que segue:

*"**1. Com relação à admissibilidade do recurso interposto pela PFM:***

Acompanho o entendimento da AJCE no sentido de que o recurso pode ser conhecido (fls. 131 do processo físico e Peças 24/25 do processo eletrônico).

***2. Com relação ao mérito do recurso interposto pela PFM**:*

A PFM postulou a reforma parcial do v. Acórdão para que os efeitos financeiros e patrimoniais do ajuste sejam reconhecidos, considerando: o princípio da segurança jurídica no tempo; a inexistência da comprovação de qualquer prejuízo ao erário; a boa fé dos agentes públicos.

De minha parte, entendo que:

• A alegação de que não houve prejuízo ao erário não pode ser acolhida, uma vez que:

(i) a AT-Economia constatou que, na média, o custo de m2 da construção de módulos superou 47% o custo relativo às obras edificadas de alvenaria (fls. 127 do processo físico e fls. 01 da Peça 22 do processo eletrônico);

(ii) as escolas de lata não possuíam conforto térmico e isolamento acústico (fls. 127 do processo físico e fls. 02 da Peça 22 do processo eletrônico);

(iii) as escolas de lata foram substituídas pelas de alvenaria a partir de 2001 (fls. 96v do processo físico e fls. 06 da Peça 01 do processo eletrônico).

• A alegação de que os agentes públicos teriam agido com boa-fé não tem o condão de elidir a irregularidade apontada (fls. 131v do processo físico e fls. 04 da Peça 24 do processo eletrônico).

• O princípio da segurança jurídica no tempo já restou observado no caso em análise – com a declaração, no v. Acórdão recorrido, de que a análise dos efeitos financeiros e patrimonais do ajuste estava prejudicada:

> ACORDAM, ainda, por maioria, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator e EDSON SIMÕES – Revisor, considerando que não houve condições estruturais, à época, de fiscalizar a execução de todos os contratos decorrentes das referidas atas, de forma individualizada, a fim de se constatar eventual prejuízo em cada caso concreto, em **declarar prejudicada a análise de eventuais efeitos financeiros decorrentes, com amparo nos princípios da segurança e da estabilidade das relações jurídicas e contratuais**.

À luz do expendido, entendo que o v. Acordão deve ser mantido por seus próprios e jurídicos fundamentos.

CONCLUSÃO

Do exposto, opino pelo conhecimento e desprovimento do recurso interposto pela PFM."

É o Relatório.

VOTO

O presente TC se ocupa da análise da contratação realizada pela Secretaria Municipal de Educação - SME, por meio da Nota de Empenho nº 60.99.020878-7, no valor de **R$ 596.750,34** (quinhentos e noventa e seis mil, setecentos e cinquenta reais e trinta e quatro centavos), emitida em 21.06.1999 com base na Ata de Registro de Preços ARP nº 04/SME/98, tendo como contratada a empresa Construtora Progredior Ltda., para o fornecimento e instalação de módulos pré-fabricados para salas em chapas de aço galvanizado – "escola de lata".

Após a regular instrução do processo, foi proferido o v. Acórdão com a seguinte decisão (peça 08):

> *"**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 **irregular** o ajuste em exame, tendo em conta a inadequação da utilização de ata de registro de preços para a realização das obras e serviços de engenharia em questão.*
>
> ***ACORDAM**, ainda, **por maioria**, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator e EDSON SIMÕES – Revisor, considerando que não houve condições estruturais, à época, de fiscalizar a execução de todos os contratos decorrentes das referidas atas, de forma individualizada, a fim de se constatar eventual prejuízo em cada caso concreto, em **declarar prejudicada a análise de eventuais efeitos financeiros decorrentes**, com amparo nos princípios da segurança e da estabilidade das relações jurídicas e contratuais.*
>
> *Vencidos o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que aceitou os efeitos financeiros produzidos e a Conselheira Substituta SONIA MARIA ALVES DE SOUZA, que, nos termos de sua declaração de voto apresentada, pelo fato de não terem sido realizados os acompanhamentos das execuções contratuais, não sendo possível, portanto, aferir se houve ou não prejuízo ao erário, deixou de apreciá-los.*
>
> ***ACORDAM**, ademais, **à unanimidade**, em determinar, após os trâmites regimentais, o arquivamento dos autos."*

A Secretaria Municipal de Educação e a Construtora Progredior Ltda. não se manifestaram sobre o V. Acórdão (peça 19), todavia, a **Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM** interpôs o recurso de peça 13, pretendendo a reforma parcial do v. Acórdão para que os efeitos financeiros e patrimoniais da contratação sejam reconhecidos, em atenção ao princípio jurídico no tempo, com base nas seguintes alegações:

> . as inconsistências apontadas podem ser justificadas na defesa do interesse público;
>
> . não restam danos ao erário, ou indícios de dolo, culpa ou má fé por parte dos responsáveis;
>
> . os atos praticados merecem guarida, mormente se os serviços efetivamente prestados e regularmente pagos.

Em contraposição aos termos do recurso interposto, a **Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC** assinalou que "(...) *os exames promovidos pelas áreas técnicas*

desta Corte de Contas demonstraram que os custos do m² da construção de 'escolas de latas' eram maiores em relação às obras de alvenaria, o que revela a falta atendimento ao princípio da economicidade, previsto no art. 70 da CF/88, assim como, por consequência, dano ao erário. (...) que a qualidade retro mencionada não foi alcançada, pois, segundo parecer da SG (peça 01), as "escolas de lata" não possuíam conforto térmico e isolamento acústico. Portanto, mantemos o apontamento da infringência na análise do ajuste, porém destacamos que a questão dos efeitos financeiros já foi superada quando da emissão do acórdão (...)*"*

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo,** em seu parecer sobre o apelo do Órgão Fazendário, destacou que o v. Acórdão recorrido se pautou pela inadequação da utilização de Ata de Registro de Preços para realização das obras e serviços de engenharia em questão, e pela impossibilidade de análise dos efeitos financeiros decorrentes, em razão do desaparecimento do objeto da prova, que tornaram sua fiscalização e exame de eventuais prejuízos impraticáveis, na medida em que as escolas modulares já haviam sido substituídas por escolas de alvenaria, inviabilizando a identificação de eventuais serviços complementares medidos, suas justificativas e, ainda, sua economicidade.

Tais razões levaram esse órgão técnico a se posicionar pela manutenção da decisão do v. Acórdão atacado, notadamente ante as particularidades temporais e estruturais envolvidas no caso, e por considerar, ademais, não trazer o apelo elementos capazes de alterar as razões da decisão colegiada. Por fim, sustentou que a alegação de boa-fé ou a suposta ausência de prejuízo ao Erário não consistem em escusa para deixar de observar o estrito cumprimento da legislação vigente.

O mesmo entendimento foi professado pela **Secretaria Geral**, que reforçou o entendimento de que o v. Acordão deverá ser mantido por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Como se extrai do processado, o apelo não trouxe novos elementos aptos a afastar a inadequação da utilização de Ata de Registro de Preços para realização das obras e serviços de engenharia em questão. Da mesma forma, as razões recursais não apresentaram fundamentos suficientes para afastar a conclusão de que os custos do m² da construção de 'escolas de latas' eram maiores em relação às obras de alvenaria, o que bem demonstra inobservância do princípio da economicidade previsto no artigo 70 da CF/88 e, por consequência, dano ao erário.

Ante todo o exposto, **CONHEÇO** do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, ante o cumprimento dos pressupostos de admissibilidade estabelecidos no parágrafo único do artigo 137 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

NO MÉRITO, com supedâneo nos pareceres da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir e passam a integrar a presente decisão, **NEGO PROVIMENTO** ao

recurso, destacando a impossibilidade de análise dos efeitos financeiros, tal como decidido ante as conclusões do Órgão Técnico de que os custos do m² da construção de 'escolas de latas' eram maiores em relação às obras de alvenaria e em razão do desaparecimento do objeto da prova, ante a inexistência das escolas modulares, impedindo a identificação de eventuais serviços complementares, suas justificativas e economicidade.

Diante do tempo decorrido, deixo de fazer determinações.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 04 de outubro de 2.022.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 12/11/2022 09:28:53 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 6.421/1999

1º Julgado - 3.031ª Sessão Ordinária
ANÁLISE. NOTA DE EMPENHO. SME. Aquisição e instalação de módulos pré-fabricados para salas de aula das unidades escolares da Rede Municipal de Ensino. Inadequada utilização de ata de registro de preços para a realização de obras e serviços de engenharia. IRREGULAR. Votação unânime. PREJUDICADA a análise de eventuais efeitos financeiros decorrentes dos ajustes. Votação por maioria.
Acompanham TCs 6.415/1999, 6.419/1999, 6.423/1999, 2.154/2002, 2.155/2002, 2.156/2002, 2.157/2002, 2.431/2002, 2.432/2002, 2.437/2002, 2.438/2002, 2.440/2002, 2.441/2002, 2.445/2002, 2.446/2002, 3.802/2002, 3.906/2002, 3.907/2002, 3.908/2002 e 4.432/2002.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pela Conselheira Substituta Sonia Maria Alves de Souza, após vista concedida ao Conselheiro Domingos Dissei, na 3.030ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros Maurício Faria – Relator e Edson Simões – Revisor.

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 irregulares os ajustes em exame, tendo em conta a inadequação da utilização de ata de registro de preços para a realização das obras e serviços de engenharia em questão.

ACORDAM, ainda, por maioria, pelos votos dos Conselheiros Maurício Faria – Relator e Edson Simões – Revisor, considerando que não houve condições estruturais, à época, de fiscalizar a execução de todos os contratos decorrentes das referidas atas, de forma individualizada, a fim de se constatar eventual prejuízo em cada caso concreto, em declarar prejudicada a análise de eventuais efeitos financeiros decorrentes dos ajustes, com amparo nos princípios da segurança e da estabilidade das relações jurídicas e contratuais.

Vencidos o Conselheiro Roberto Braguim, que aceitou os efeitos financeiros produzidos e a Conselheira Substituta Sonia Maria Alves de Souza, que, nos termos de sua declaração de voto apresentada, pelo fato de não terem sido realizados os acompanhamentos das execuções contratuais, não sendo possível, portanto, aferir se houve ou não prejuízo ao erário, deixou de apreciá-los.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar, após os trâmites regimentais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento o Conselheiro Edson Simões – Revisor, Roberto Braguim e a Conselheira Substituta Sonia Maria Alves de Souza.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Carlos José Galvão.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 10 de abril de 2019.

Angélica Fernandes
Conselheira Substituta no exercício da Presidência

Maurício Faria
Relator

RELATÓRIO

Trago a julgamento o **6.421/99-20**[1], que cuidou da análise de contratação feita pela Secretaria Municipal de Educação com a Construtora Progredior Ltda., para o fornecimento e instalação de módulos pré-fabricados para salas em chapas de aço galvanizado, através da Ata de Registro de Preços 04/SME/98, cujo Ato Determinativo da Despesa encontra-se representado pela NE 60.99.020878-7.

Em análise inicial de fl. 42, a Auditoria exarou parecer no sentido de que a despesa encontrava-se formalmente regular, estando em condições de ser acolhida, com as ressalvas de natureza formal consignadas.

Por sua vez, a então At- Economia exarou parecer às fls. 44/45, e aventou, em tese, questão relativa à economicidade desse tipo de contratação de escolas por meio de módulos pré-fabricados, em relação ao custo de construção de escolas convencionais de alvenaria, invocando auditoria extraplano realizada no âmbito do TC 7.756/99-84.

Instada a se manifestar, a Procuradoria da Fazenda Municipal, diante de questionamento feito quanto ao requisito da economicidade da contratação, sugere a intimação dos interessados (fl.49).

[1] Processos Acompanhantes: 72.002.154/02-71; 72.002.155/02-34; 72.002.156/02-05; 72.002.157/02-60; 72.002.431/02-00; 72.002.432/02-72; 72.002.437/02-96; 72.002.438/02-59; 72.002.440/02-09; 72.002.441/02-63; 72.002.445/02-14; 72.002.446/02-87; 72.003.802/02-25; 72.003.906/02-20; 72.003.907/02-93; 72.003.908/02-56; 72.003.906/02-20; 72.004.432/02-43; 72.006.415/99-28; 72.006.419/99-89; 72.006.423/99-56.

Em manifestação complementar solicitada pela então Conselheira Mariana P.A.Q. Barbosa, a Auditoria retificou o parecer anteriormente exarado, ora concluindo pela irregularidade da despesa diante das novas conclusões alcançadas no âmbito do referido TC 7.756/99-84 (fls. 55/59).

Diante disso, em nova manifestação de fl. 62, determinou-se a Subsecretaria de Fiscalização e Controle que todas as despesas incorridas pela Secretaria Municipal de Educação com a aquisição de módulos metálicos fossem objeto de análise específica, para o fim de se aferir os valores medidos e pagos e a conformação da execução dos serviços ao contratado, o que deu origem à instauração de novos processos nos idos do ano de 2002, que ora encontram-se acompanhando os presentes autos.

Posteriormente, os órgãos técnicos envolvidos anexaram às fls. 67/72 Ata de Reunião datada de 01.12.2006, que abordou o tema da instrução e encaminhamento dos processos relativos às fiscalizações determinadas.

Nesse documento, destacaram:

a) Que os processos instaurados, embora instruídos com a análise formal dos contratos, não tiveram o acompanhamento da execução contratual, na forma determinada em 2002 pela Relatoria, por insuficiência de pessoal para tal demanda;

b) Que tal providência, naquele momento, já não era mais possível executar, vez que os contratos já não estavam mais vigentes, e que as escolas modulares já haviam sido substituídas por edificações posteriores, no exercício de 2006;

c) Que algumas escolas por vezes envolviam a emissão de mais de uma Ordem de Serviço e que a fiscalização de todas seria muito trabalhosa;

d) Que a construção das "escolas de lata" decorreram da CP 03/SUPEME/98, que gerou 7 Atas de Registro de Preços, e que, até 30.11.99, já havia sido constatada a ocorrência de 131 contratações, conforme noticiado na auditoria realizada no âmbito do TC 7.756/99-84;

e) Que os 21 contratos ora em exame ficariam custodiados na Divisão Técnica até o julgamento dos contratos já analisados.

A Secretaria Geral exarou parecer no sentido de que não seria mais possível a instrução desses autos, quanto à realização de auditorias, exames e constatações in loco, haja vista que o objeto dos autos não mais existia, na medida em que foram substituídos por escolas em alvenaria, já a partir do ano de 2001.

Nessa medida, destacou que, atualmente, não se

mostraria mais factível a produção de provas, em razão do desaparecimento do objeto da prova.

Ademais, destacou que um ato administrativo que afete interesses jurídicos de particulares, sem que estes tenham sido chamados a participarem da formação do ato, pelo exercício do direito ao contraditório e a ampla defesa, revela-se em ato nulo, conforme determina o artigo 5º, inc. LV da Constituição Federal.

Nessa medida, ressaltou que oportunizar a chamada da contratada e dos ordenadores da despesa para participarem da instrução probatória, neste momento, não traria nenhuma eficácia, diante do desaparecimento do objeto relativo ao achado da auditoria, conforme jurisprudência dos Tribunais de Contas, que citou como exemplo.

Assim, concluiu que eventual obstáculo ao exercício efetivo do contraditório e da ampla defesa, em prejuízo ao devido processo legal em seus aspectos formal e substancial, vindo a impossibilitar o direito à prova, em razão do longo período de tempo já transcorrido, refletiria motivo suficiente para arquivamento dos autos sem resolução de mérito (fls. 94/100).

Encaminhado o processo para ciência da Procuradoria da Fazenda Municipal acerca da documentação acrescida, nos termos do art. 112 do Regimento Interno desta Corte, requereu-se o arquivamento dos autos, acompanhando o parecer precedente da Secretaria Geral.

É o relatório.

VOTO

A utilização das Atas de Registro de Preços resultantes da Concorrência 03/SUPEME/98, para construção de salas de aulas modulares, foi objeto de apreciação em diversos ajustes já julgados por este Egrégio Plenário.

Limitou-se a instrução desses autos à manifestação inicial dos técnicos no sentido da regularidade formal das despesas (fl. 42), e da então At-Economia (fls. 44/45), que anotou, em tese, questão relativa à economicidade desse tipo de contratação de escolas por meio de módulos pré-fabricados, em relação ao custo de construção de escolas convencionais de alvenaria, invocando auditoria extraplano realizada no âmbito do TC 7.756/99-84.

Não obstante, conforme relatado, não houve condições estruturais, à época, de fiscalizar a execução de todos os contratos decorrentes das referidas Atas, de forma individualizada, a fim de se constatar eventual prejuízo em cada caso concreto.

Ao tempo da determinação exarada para realização da

análise da execução contratual de cada Ordem de Serviço emitida, sua fiscalização já restava impraticável, considerando que as escolas modulares já haviam sido substituídas por escolas de alvenaria, inviabilizando, portanto, a identificação de eventuais serviços complementares medidos, suas justificativas e, ainda, sua economicidade.

Não há como negar que o tempo exerce influência no direito material e também no direito processual, dificultando a obtenção da prova e o exercício do direito ao devido processo legal, por parte dos interessados, razão da garantia constitucional da duração razoável do processo (judicial e administrativo), prevista no artigo 5º, inc. LXXVIII, da Constituição Federal.

Feito esse destaque, ainda que se possa argumentar que exista similaridade entre as irregularidades apontadas nos processos ora em julgamento e aquelas aferidas em outros julgados, a constatação efetiva de eventual prejuízo em cada caso somente poderia ocorrer através de análise técnica de engenharia à época dos fatos, que não foi levada a efeito pelas razões já expostas.

Por outras palavras, como não houve constatação física das obras e serviços realizados, à época, inviabilizado restou o exercício do controle de legalidade sobre os atos praticados, bem como o exercício das garantias inerentes ao devido processo legal, pelas partes interessadas.

Nessa medida, ainda que a inadequação da utilização de Ata de Registro de Preços para a realização das obras e serviços de engenharia em questão já tenha sido deliberada por esta Corte – considerando que os serviços de instalação de módulos pré-fabricados licitados originariamente passaram a se mostrar quase que acessórios às obras realizadas, evidenciando a desnaturação do objeto originariamente contratado – a análise vinculado aos efeitos financeiros decorrentes, portanto, reflete **pretensão juridicamente impossível**, conforme ressaltado pela Secretaria Geral.

À vista do exposto, julgo formalmente irregular os ajustes em exame e, no mais, **dou por prejudicado a análise de eventuais efeitos financeiros decorrentes dos contratos,** com amparo nos princípio da segurança e da estabilidade das relações jurídicas e contratuais. Após os trâmites regimentais, nada mais havendo a tratar, arquivem-se os autos. **(3.030ª S.O.)**

DECLARAÇÃO DE VOTO apresentada pela Conselheira Substituta Sonia Maria Alves de Souza

Por tudo que dos autos consta, e mantendo coerência com os demais julgados deste Tribunal, em casos similares aos tratados nos processos em julgamento, não acolho o Ato Determinativo de Despesa analisado no TC 6421/1999, e nem aqueles auditados nos 20 processos acompanhantes, tendo em vista os achados de auditoria.

Nesses processos, assim como naqueles já julgados irregulares por este Pleno, a Equipe de Auditoria constatou, dentre outras irregularidades, o desvirtuamento da Ata de Registro de Preços que deu suporte as despesas, que previa apenas o fornecimento de Módulos para salas de aulas, sendo que, nas escolas vistoriadas, verificou-se a construção de escolas inteiras, inclusive com serviços complementares.

Pelo fato de não terem sido realizados os acompanhamentos das execuções contratuais, não sendo possível, portanto, aferir se houve ou não prejuízos ao Erário, **DEIXO DE APRECIAR** os efeitos financeiros decorrentes dos atos em julgamento.

É como voto.