TC nº 72-006.662.04-36

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SEHAB. Serviços de engenharia ambiental, apoio técnico-operacional, fiscalização, acompanhamento e análise de projetos específicos e gerenciamento de atividades. Programa de Saneamento Ambiental. REGULAR. Votação por maioria. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 72-002.700.01-39 e 72-006.662.04-36

2.805ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 19/05/2016

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro DOMINGOS DISSEI, após vista que lhe fora concedida na 2.784ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, ROBERTO BRAGUIM – Revisor e MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, com relatório e voto, ROBERTO BRAGUIM – Revisor e MAURÍCIO FARIA, em julgar regular a execução do Contrato 002/2001/Sehab/Alto Tietê, que avaliou as medições de números 38, 42 e 43, tendo o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor consignado o caráter excepcional dessa regularidade.

Vencido o Conselheiro DOMINGOS DISSEI que, nos termos de voto proferido em separado, não acolheu a execução do ajuste no período e valores em julgamento.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em reconhecer os efeitos financeiros produzidos.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Secretaria Municipal de Habitação – Sehab e ao Consórcio JNS/Hagaplan, para conhecimento, após, arquivem-se os autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 6 de maio de 2015.

EDSON SIMÕES
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

O TC nº 2.700.01-39 trata do 1º Termo de Aditamento ao Contrato nº 002/2001/SEHAB, celebrado entre a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano e o Consórcio JNS – Hagaplan, no valor de R$ 8.380.772,55 (oito milhões, trezentos e oitenta mil, setecentos e setenta e dois reais e cinquenta e cinco centavos).

O objeto do contrato consistiu na execução de serviços de apoio técnico-operacional, fiscalização, acompanhamento e análise de projetos específicos e gerenciamento das atividades da Prefeitura, no âmbito de programas de saneamento ambiental em bacias hidrográficas de mananciais do alto do Tietê. Referido contrato foi julgado regular por este Tribunal, conforme Acórdão de fls. 2779.

Neste momento processual, analisa-se o 1º Termo de Aditamento que teve por objeto a prorrogação do prazo contratual por mais 24 meses, a alteração do valor contratual, a adoção de cronograma físico-financeiro, cronograma de permanência de pessoal e planilha orçamentária geral.

A Divisão Técnica II, da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, entendeu irregular o procedimento em face da emissão das Notas de Empenho em montante insuficiente para atender a despesa do exercício, em desacordo com o estabelecido no artigo 61, da Lei Federal nº 4.320/64 e ao Decreto Municipal nº 23.639/87.

Oficiada, a Origem encaminhou os documentos juntados às fls. 2846-2995, revelando que o valor estimado no cronograma para as medições do exercício de 2003 foi de R$ 3.717.420,60 (três milhões, setecentos e dezessete mil, quatrocentos e vinte reais e sessenta centavos) e que os empenhos emitidos no ano totalizam R$ 2.713.283,47 (dois milhões, setecentos e treze mil, duzentos e oitenta e três reais e qfguarenta e sete

centavos). Após proceder à análise dos esclarecimentos ofertados pela Origem, a Auditoria reiterou suas conclusões anteriores.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o entendimento da Auditoria. Foram intimados os senhores Paulo Teixeira, Secretário da Habitação e Desenvolvimento Urbano à época, e Luiz Rodrigues Nucci, representante do consórcio contratado.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo lembrou que no TC nº 6.053/96-96 este Tribunal houve por bem acolher o ajuste, não obstante tenha apresentado irregularidades semelhantes. Ao final, reiterou sua conclusão anterior.

A Procuradoria da Fazenda Municipal observou que no decorrer da execução orçamentária, os valores medidos e efetivamente pagos foram menores do que o estimado.

Porém, os serviços foram executados de acordo com as necessidades efetivas da Administração para aquele período. Filiando-se aos esclarecimentos e justificativas prestados pela Origem, manifestou-se pelo acolhimento do Termo Aditivo em exame ou, sucessivamente, pelo reconhecimento dos efeitos financeiros produzidos, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

A Secretaria Geral opinou pela irregularidade do Termo Aditivo em exame, mas considerando a prova documental de que os empenhos suportaram as despesas referentes às medições do exercício e, ainda, pela ausência de dano ao Erário, tampouco notícia de dolo ou culpa por parte do Agente Público, propôs a aceitação dos seus efeitos financeiros.

O TC nº 6.662/04-36 cuida do acompanhamento da execução do contrato nº 002/2001/SEHAB, já julgado por este Tribunal.

A Coordenadoria VI, da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, após análise das medições de números 38, 42 e 43, informou que a inexistência de controle documental hábil para comprovar a efetiva disponibilização de profissionais nos dias e horários previstos para sua atuação impediu sua manifestação conclusiva.

Oficiada, a Origem apresentou os documentos juntados às fls. 427-447, esclarecendo em suma que a redução de profissionais disponibilizados pelo Consórcio ocorreu em virtude da necessidade de readequação e redimensionamento das verbas. Informa que foram remuneradas as horas efetivamente trabalhadas pela equipe de profissionais, na quantidade determinada pela SEHAB e que as medições devem quantificar os serviços realizados e não a mão de obra utilizada na sua execução.

Após análise dos esclarecimentos ofertados pela origem, a Auditoria entendeu que as informações não foram suficientes para modificar sua conclusão anteriormente alcançada.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o entendimento da Auditoria, ressaltando que a própria falta de designação do gestor a proceder ao adequado registro das ocorrências relacionadas com a execução do contrato revela-se irregularidade segundo o artigo 67, caput e artigo 67, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a intimação do ordenador da despesa, à luz dos princípios constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa. Em atendimento, foram intimados os senhores Paulo Teixeira, Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano à época, e Nelson Luiz Rodrigues Nucci, representante legal do consórcio contratado. As defesas foram apresentadas às fls. 491-498 e 503-519.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, após exame, rechaçou as alegações oferecidas pelos defendentes, acompanhando, ao final, o posicionamento da Auditoria.

A Procuradoria da Fazenda Municipal ressaltou que, o fato de inexistirem controles formais, embora desejáveis, não significa necessariamente que os profissionais não tenham prestado os serviços e tampouco que fossem remunerados de forma indevida.

Ressaltou, ainda, que, no caso específico, como o trabalho era pago em face das horas efetivamente trabalhadas, o controle se dava pela demonstração do serviço concretamente realizado, tornando menos significativa a impropriedade detectada e que, a partir de dezembro de 2004 o controle em questão foi informatizado gerando maior segurança para a Administração.

Por fim, opinou pelo acolhimento da execução examinada ante a ausência de comprovação de prejuízo ao Erário e, ainda, por não vislumbrar dolo, culpa ou má-fé por parte dos Agentes Públicos responsáveis.

A Secretaria Geral observou que durante a realização dos trabalhos pela Auditoria não foi constatada infringência às cláusulas contratuais por parte da contratada.

Por esse motivo e diante não haver nos autos notícias de dolo, culpa ou má fé por parte dos agentes responsáveis, propôs o reconhecimento dos efeitos financeiros da execução contratual.

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

Em julgamento o 1º Termo de Aditamento ao Contrato nº 002/2001/SEHAB, que teve por objeto a prorrogação do prazo contratual por mais 24 meses, a alteração do valor contratual, a adoção de cronograma físico-financeiro, cronograma de permanência de pessoal e planilha orçamentária geral.

Durante a instrução processual, os Órgãos Técnicos consideraram irregular o procedimento adotado pela Origem em face da emissão das Notas de Empenho em montante insuficiente para atender a despesa do exercício, em desacordo com o estabelecido no artigo 61, da Lei Federal nº 4.320/64 e ao Decreto Municipal nº 23.639/87.

Isto porque a análise foi feita com base no valor estimado no cronograma para as medições do exercício de 2003, de R$ 3.717.420,60 (três milhões, setecentos e dezessete mil, quatrocentos e vinte reais e sessenta centavos), comparando-se com os empenhos emitidos no mesmo período que totalizam R$ 2.713.283,47 (dois milhões, setecentos e treze mil, duzentos e oitenta e três reais e quarenta e sete centavos).

Entretanto, verifica-se da defesa apresentada pela Origem que, no decorrer da contratação, os valores medidos e efetivamente pagos foram menores do que o estimado, pois o financiamento externo do Banco Mundial não ocorreu e o impacto provocado foi absorvido pela relação custo-benefício.

Por esse motivo, os valores empenhados mostraram-se suficientes para suportar os gastos efetivamente realizados, não se justificando a irregularidade apontada pela Auditoria.

Quanto à execução contratual, constatou-se a inexistência de controle documental hábil para comprovar a efetiva disponibilização de profissionais nos dias e horários previstos para sua atuação.

Em sua defesa, a Origem esclareceu que houve redução de profissionais disponibilizados pelo Consórcio em virtude da necessidade de readequação e remanejamento de verbas, com redução de valores para pagamento das medições.

Aduziu que a redução encontra amparo no disposto na cláusula 2.3 do ajuste, que possibilita a variação do quantitativo profissional, bem como na cláusula 3.1, que prevê a realização e remuneração dos serviços por preço unitário, conforme Planilha Orçamentária e de acordo com os quantitativos efetivamente executados, medidos e aceitos.

Destacou que foram remuneradas apenas as horas efetivamente trabalhadas pela equipe de profissionais, na quantidade determinada pela SEHAB e que em nenhum momento a Auditoria fez restrições

aos valores contratados e pagos e também não comprovou a existência de pagamentos indevidos ou em duplicidade.

A Secretaria Geral ressaltou que, durante a realização dos trabalhos pela Auditoria, não foi constatada infringência às cláusulas contratuais por parte da contratada, nem tampouco notícia de dolo, culpa ou má-fé por parte dos agentes responsáveis.

À vista de todo o exposto, JULGO REGULARES o 1º Termo de Aditamento ao Contrato nº 002/2001/SEHAB e a execução contratual que avaliou as medições de números 38, 42 e 43. Oficiem-se as partes para conhecimento e, após, arquivem-se os autos **(2.784ª S.O.)**.

Voto em separado englobado proferido pelo Conselheiro Domingos Dissei

Senhor Presidente, meu voto é divergente do voto do Nobre Conselheiro Relator. Na esteira das manifestações da Área Auditora, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, que adoto como razão de decidir, JULGO IRREGULAR o 1º Termo de Aditamento ao Contrato nº 002/2001/SEHAB, por ofensa ao Decreto Municipal 23.639/87 e ao art. 61 da Lei 4.320/64.

Com relação ao TC 6.662/04-36, em que pese a necessidade dos contratos de gerenciamento da SEHAB serem analisados sob uma ótica diferenciada, dadas as peculiaridades dos seus objetos e a longa duração dos seus contratos, entendo que, no caso dos autos, não há como acolher a execução contratual em virtude, especialmente, da modificação do objeto contratual, com a alteração das planilhas de composição dos serviços, sem a correspondente redução no valor do contrato.

Assim, pelo exposto e na esteira das manifestações dos órgãos técnicos e especializados desta Corte, NÃO ACOLHO a execução do contrato no período e valores em julgamento, porém, tendo em vista o transcurso do tempo e a ausência de comprovação de prejuízo ao erário, reconheço os efeitos financeiros produzidos.