TC 7.756/1999 - ANULADO POR DECISÃO JUDICIAL[1]

Auditoria extraplano - escolas de lata - ata de registro de preços para serviços de engenharia - utilização indevida em fase de execução contratual - irregularidade - conhecida a auditoria

2.256ª Sessão Ordinária

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 determinar o encaminhamento de cópia do presente julgado ao Insigne Vereador Carlos Neder, destacando que os procedimentos de fiscalização, processos TC 7.756.99-84 e 5.335.02-22, tiveram por finalidade registrar fatos, constituir provas, instruir e subsidiar futura análise e julgamento dos contratos específicos decorrentes da utilização das Atas de Registro de Preços resultantes da Concorrência Pública 03/98.

ACORDAM, outrossim, considerando que tais procedimentos de fiscalização não se destinam à aferição de despesa específica, nos termos do artigo 44 do Regimento Interno e artigo 1º da Resolução 6/00, desta Corte, em consignar que o julgamento de despesas eventualmente irregulares, com determinação de adoção de providências visando ao ressarcimento do Erário, bem como de apuração de responsabilidades, será levado a efeito nos processos específicos de análise de despesa, a serem oportunamente objeto de apreciação pelo Plenário deste Tribunal.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, EDSON SIMÕES e EURÍPEDES SALES.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GIANFRANCESCO GENOSO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de março de 2006.

[1] Anulado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação n.º 0011642-88.2012.8.26.0053, Rel. Desembargador Rubens Rihl, oitava Câmara de Direito Público, julgado em 04nov2015, DJe 09nov2015.

ANTONIO CARLOS CARUSO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Cuida o **TC 7.756.99** de Auditoria Extraplano, visando a apurar possíveis irregularidades na construção de salas de aulas emergenciais por meio da utilização da Ata de Registro de Preços resultante da Concorrência 03/SUPEME/98. Cumpre primeiramente informar que a mencionada Concorrência deu origem a sete Atas distintas, e foi analisada por esta Corte através do TC 6.420.99-68, sendo julgada regular em 22/11/00, após merecer conclusão favorável à sua regularidade formal pelos órgãos técnicos deste Tribunal.

É acompanhante do processo supra referido o TC 7.846.99, instaurado por força de Requerimento oferecido pelo I. Vereador Carlos Neder, que, por solicitar a apuração dos mesmos procedimentos adotados pela Secretaria Municipal de Educação, passou a tramitar, desde a sua origem, juntamente com a Auditoria Extraplano supra referida, aguardando-se, então, o desenrolar da mesma.

A inspeção veiculada pelo TC 5.335.02, por sua vez, visou a atender à solicitação da Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital, para a elaboração de perícia para constatação das irregularidades apontadas pela CPI da Educação, em obras realizadas na EMEF Armando Salles de Oliveira.

No que diz respeito à auditoria realizada, o relatório elaborado por Equipe Multidisciplinar, foi conclusivo, no sentido de que nenhuma das escolas vistoriadas atendeu integralmente às especificações constantes do Edital de Licitação, e, ainda, que as Atas foram utilizadas tanto para ampliação de salas de aula em escolas existentes quanto para a implantação integral de novas escolas.

No que tange aos trabalhos de inspeção, a equipe técnica deste Tribunal apontou em relatório final, em apertada síntese, impropriedades no sentido de identificar serviços complementares medidos a maior (fl. 96), medidos e não justificados (fl. 97), e, ainda, serviços que não atenderam ao princípio da economicidade (fl. 98). Sendo assim, considerando os posicionamentos unânimes da Auditoria e da AJCE, conclusivos quanto à constatação das irregularidades apontadas após análise das razões de defesa apresentadas pelos interessados, a Secretaria Geral acompanhou e encaminhou o feito para conhecimento e deliberação desta Relatoria.

O Órgão Fazendário, por sua vez, anotou que a matéria versa sobre questão puramente técnica, que contrapõe argumentos dos técnicos desta Corte aos da Origem, os quais deverão ser sopesados em conjunto com os demais elementos que instruem os autos.

É o relatório.

VOTO

Existe similaridade entre as irregularidades apontadas nos processos ora em julgamento e aquelas aferidas em perícias realizadas em outras escolas da Rede Municipal de Ensino, por ocasião dos trabalhos da CPI da Educação, e que deram ensejo à autuação de diversos outros feitos, em tramitação neste Tribunal.

A forma de utilização de Atas de Registro de Preços, até então vigentes, e que previam mero fornecimento e instalação de módulos pré-fabricados em chapas de aço galvanizado para serem montadas em unidades já existentes, com o intuito de ampliar momentaneamente a capacidade de atendimento de vagas, foi criticada pelos auditores que inspecionaram as obras, tanto do ponto de vista técnico quanto de custos, em detalhados laudos.

Em que pese a Administração alegar a necessidade da realização de “obras de emergência” para minimizar o déficit de salas de aula em relação ao número de matrículas, fato é que a ampliação destas escolas já existentes, sem atendimento às especificações técnicas do edital, e, também, verdadeira implantação completa de novas escolas, conforme constatado nas inspeções realizadas por amostragem, restou em inegável desvirtuamento do objetivo das Atas.

À época dos acontecimentos, o Sistema de Registro de Preços era regulamentado no âmbito do Município de São Paulo pela Lei 10.544/88, em seus artigos 9º a 13º, e pelo Decreto Regulamentador 29.347/90, prevendo expressamente que a caracterização de serviços desta natureza, quando habituais e necessários, poderia se realizar por meio de tal sistemática.

De fato, o entendimento predominante na doutrina é no sentido de que o registro de preços pode ser utilizado tanto para compras quanto para serviços, desde que simplificados, cujo elemento comparativo seja somente o preço, e que os padrões de desempenho possam ser objetivamente definidos no edital. Inclusive este é o entendimento do Tribunal de Contas da União que, através da Decisão 484/96, manifestou-se sobre a matéria.

Todavia, a inadequação da utilização de Ata para realização de obras ou serviços de engenharia mais complexos é pacífica na doutrina, justamente por não serem estes compatíveis com meros serviços comuns

e habituais, na medida em que demandam supervisão e conhecimento técnico específico, a ensejar a necessidade de projeto básico, indispensável para o fim de caracterizar adequadamente o objeto, forma, prazos de execução, etc., conforme determinado pelo artigo 7º, § 2º, da Lei 8.666/93. Ademais, as definições nela constantes sobre o que se pode considerar obra ou serviço, ainda que mereçam críticas, não se mostram inócuas, e devem ser interpretadas à luz da normatização técnica existente na área de engenharia.

Diante desse cenário, o que se constata, em uma visão de conjunto, é que **existiu uma predominância de obra estruturalmente nova nos casos examinados (construção, reforma ou ampliação),** dado o vulto das intervenções de engenharia civil realizadas de forma alegadamente complementar, o que nos leva a apurar que, na verdade, 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.

Saliente-se, nessa seara, que quando esta Corte de Contas autorizou a utilização do presente método construtivo nos autos do **TC 13.091.98-67,** tendo em vista o interesse inequívoco de sua utilização, o fez nos termos da análise técnica da engenharia, que se manifestou naquela oportunidade no sentido de que deveria o Tribunal "*coibir a utilização de um sistema construtivo (módulos pré-fabricados em chapas de aço galvanizado), também usual, nas situações em que condições permitam a utilização de sistemas construtivos tradicionais, que tragam melhor relação benefício/custo ao tão escasso recurso público.*"

Todavia, ao que se verificou, não houve racionalidade na utilização do referido método, contrariando os termos preconizados por esta Corte. Não surpreende, pois, o fato constatado nos laudos técnicos no sentido de que o percentual de serviços complementares mostrou-se demasiadamente expressivo em todos os casos, somando-se o fato de que os serviços próprios do objeto da Ata foram executados de forma diversa ao lá especificado, e, ainda, que houve deficiência no acompanhamento da execução física do contrato, no qual serviços complementares foram medidos a maior e não justificados.

Nesse sentido, as Atas de Registro de Preços não foram concebidas tecnicamente para a construção de escolas modulares completas, ou seja, com secretaria, diretoria, sanitários, cozinha etc. A implantação desse tipo de escola, não constante do escopo da Ata, exigiu extensos 'serviços complementares', sem que houvesse a necessária recomposição de custos, tais como movimento de terra, fechamento de terreno, instalação de área destinada a "playground", serviços de infraestrutura, instalações hidro sanitárias e elétricas, etc.

Melhor esclarecendo esta questão, é imperioso constatar que o módulo licitado teve seu preço fixado de acordo com as especificações técnicas originárias. Desta forma, alterando-se tais especificações com as

modificações levadas a efeito pela Administração, eventuais itens suprimidos do módulo originalmente licitado deveriam de igual forma ter sido deduzidos do custo contratado, até porque os serviços modificados foram pagos como "serviços complementares", através da tabela SSO/EDIF, caracterizando, pois, verdadeiro pagamento em duplicidade.

É forçoso observar, inclusive, que a soma dos valores gastos com tais contratações foi substancial, se considerarmos um exercício financeiro, razão pela qual, de acordo com o Decreto 29.929/91, ainda que considerados serviços, deveriam ter sido classificadas como 3º escalão, e, por consequência, tais contratações deveriam ter sido realizadas por EDIF/SSO, através de licitações específicas.

A atuação da Administração deixou, portanto, de atender a pelo menos três princípios informadores das licitações para formação de Sistema de Registro de Preços, quais sejam: o da **vinculação ao instrumento convocatório, o princípio da padronização e o princípio da economicidade.**

Diante do exposto, CONHEÇO da Auditoria e da Inspeção realizadas através dos TCs 7.756.99-84 e 5.335.02-22, destacando que estes procedimentos de fiscalização tiveram por finalidade registrar fatos, constituir provas, instruir e subsidiar futura análise e julgamento dos contratos específicos decorrentes da utilização das Atas de Registro de Preços resultantes da CP 03/98.

Desta forma, considerando-se que regimentalmente tais procedimentos de fiscalização não se destinam à aferição de despesa específica, nos termos do artigo 44 do Regimento Interno e artigo 1º da Resolução 06, desta Corte, consigno que o julgamento de despesas eventualmente irregulares, com determinação de adoção de providências visando ao ressarcimento do Erário, bem como de apuração de responsabilidades, será levado a efeito nos processos específicos de análise de despesa, a serem oportunamente objeto de análise por este Plenário, alguns deles ainda nesta Sessão Plenária.

ENCAMINHE-SE cópia da decisão a ser alcançada ao Ministério Público e ao I. Vereador Carlos Neder, por força do contido nos autos do TC 7.846.99-75.