

TC 8.034/2017

ACOMPANHAMENTO. PREGÃO. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. EXECUÇÃO CONTABIL FINANCEIRA. SUBPREFEITURA. Serviços de conservação de áreas urbanizadas, ajardinadas e praguejadas e em seu entorno. 1. Ausência de relatório fotográfico. 2. Juntada de fotografias sem data e localização. IRREGULARES. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação Unânime.

Relatório e voto englobado TCs 8.034/2017 e 8.135/2016.

23ª Sessão Ordinária Não Presencial

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/008034/2017 e TC/008135/2016, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

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 irregulares o Pregão Eletrônico 05/SP-EM/2014, o Contrato 02/SP-EM/2015, seus respectivos Termos de Aditamento, bem como sua Execução Contábil-Financeira.

ACORDAM, à unanimidade, em aceitar os efeitos econômicos e financeiros produzidos, tendo em vista que não consta dos autos qualquer informação de que o serviço não tenha sido efetivamente prestado, tampouco apontamento de prejuízo financeiro ao erário ou indícios de conduta revestida de dolo ou má fé pelos agentes envolvidos.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA– Revisor, ROBERTO BRAGUIM e MAURÍCIO FARIA.

São Paulo, 19 de maio de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO ENGLOBALADO

Em julgamento no TC 8034/2017 o Pregão Eletrônico nº 005/SP-EM/2014, o Contrato nº 002/SP-EM/2015, dele decorrente, os Termos Aditivos, a execução contábil/financeira do ajuste, que tinha por objeto a *“Prestação de serviços de conservação de áreas urbanizadas/ajardinadas/praguejadas e em seu entorno, através de equipes, por um período de 12 (doze) meses, na área da Subprefeitura Ermelino Matarazzo”*.

O processo foi autuado para atender a solicitação formulada pelo D. Ministério Público do Estado de São Paulo que, por meio do Ofício nº 7105/2016 – Inquérito Civil nº 851/2016 – 1ª PJPP-CAP, solicitou a apuração de possíveis irregularidades na contratação da empresa Ducar Serviços e Locações Ltda., pela Subprefeitura Ermelino Matarazzo, constante do Processo Administrativo nº 2014- 0.284.101-5, autuada no TC 8135/2016, acompanhante.

O ajuste foi assinado em 19.02.2015, no valor de R\$ 1.173.499,92, para o período de 12 meses, sendo que, posteriormente, foi objeto de 04 Termos de Aditamento, para readequação de equipes, definição de uniformes e prorrogação do prazo contratual.

I. Na análise da Licitação, a Equipe de Auditoria apontou as seguintes irregularidades:

1. Ausência de recurso orçamentário específico para despesa resultante do contrato licitado, infringindo o artigo 38, caput, da Lei Federal nº 8.666/1993;

2. O edital juntado ao processo não estava assinado pela autoridade competente, o que configura violação ao artigo 40, §1º, da Lei Federal nº 8.666/1993;

3. A obscuridade relativa ao requisito de apresentação do balanço patrimonial para comprovar a qualificação econômico-financeira da empresa a ser contratada, seguida da sua não juntada ao processo administrativo correlato, em desobediência ao artigo 31, I, da Lei Federal nº 8.666/1993.

II. Na apreciação da contratação, a Equipe Técnica identificou as seguintes infringências:

1. A mudança genérica da quantidade de equipes por mês, sem exposição das necessidades que a ensejaram, infringe o art. 3º, I, da Lei Federal nº 10.520/2002;

2. A ausência de certidões válidas de regularidade junto ao FGTS, à Seguridade Social e às Fazendas Federal e Estadual ao firmar o contrato viola os arts. 29, II, III, IV, e 54, XIII, da Lei nº 8.666/1993;

3. As sanções previstas nos itens 11.3, 11.4, 11.5, 11.7, 11.8, 11.9, 11.10 do Contrato nº 002/SP-EM/2015 têm conteúdo diverso das penalidades impostas no seu edital, violando os art. 54, §1º, 55, XI, da Lei nº 8.666/1993;

4. O extrato do Contrato nº 002/SP-EM/2015 não foi publicado no DOC, violando os art. 26 da Lei Municipal nº 13.278/02 e 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.

Quanto ao primeiro Termo de Aditamento, a Auditoria identificou que, além de ser decorrente de contrato tido como irregular, foi assinado com as mesmas certidões expiradas de regularidade junto ao FGTS e a Fazenda Federal, violando os art. 29, II, III, IV, e 54, XIII, da Lei Federal nº 8.666/1993.

Em relação ao Segundo e ao Terceiro Termos de Aditamento, apenas concluiu pela irregularidade por serem decorrentes de contrato tido como irregular.

Quanto ao Quarto Termo de Aditamento, a Auditoria apontou que: 1. Não constava nos autos a pesquisa de mercado justificando a vantagem da permanência do contrato em desacordo com o artigo 43, inc. IV da Lei Federal nº 8.666/93.

III. No que diz respeito à Execução Contábil-Financeira, a Auditoria apontou as seguintes irregularidades:

1. O contrato firmado não foi publicado no Diário Oficial do Município de São Paulo, o que configura infringência aos arts. 26 da Lei Municipal nº 13.278/02 e 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993;

2. O primeiro Termo de Aditivo, assinado em 02.03.2015, não foi justificado em desacordo com o art. 65 da Lei nº 8.666/93.

3. A mudança na jornada de trabalho não foi justificada e foi realizada sem a formalização de Termo de Aditamento, conforme art. 49 do Decreto Municipal nº 44.279/03. Essa conduta caracteriza contrato verbal, o que é coibido pelo parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93. Ademais, tal modificação altera os custos operativos da empresa, tendo como exemplo, a redução dos custos de transporte das equipes e equipamentos;

4. As Fichas Diárias de Produção e de Presença não foram regularmente preenchidas nas medições nºs 01, 17 e 21, em desacordo com os itens 4.1.2 do Contrato e 10.2 do Termo de Referência;

5. Não foram observadas evidências comprovando que o sistema de rastreamento do tipo GPS foi utilizado e que os veículos se encontravam nos locais dos serviços executados;

6. A 3ª medição não apresentou regularmente o relatório fotográfico, em infringência aos itens 4.1.2 e 4.1.2.1.1 da cláusula quarta do contrato. Ademais, consta nos processos de pagamento referentes ao ano 2015 fotografias sem data e localização, restando dificultada sua identificação;

7. Verificou-se que as informações sobre as ordens de serviços expedidas e respectivos relatórios de produção inseridas no sistema Saffor estavam incompatíveis com as informações constantes nos processos de pagamento; e

8. No processo nº 2015-0.175.047-6, referente à 4ª medição, não foi encontrado nos autos a nota fiscal correspondente aos serviços realizados em infringência ao Item IV da Portaria 32/14 SMPR, e à Cláusula Quarta do Contrato.

A Secretaria Municipal das Subprefeituras e a Subprefeitura de Ermelino Matarazzo foram oficiadas e apresentaram defesas alegando que na ocasião do pregão, a ausência de Balanço Patrimonial não foi observado por um lapso da Comissão, salientando que a falta de junção do balanço patrimonial não acarretou prejuízos para a administração pública.

Ainda, salientou que o 2º Termo de Aditamento ao Contrato nº 002/SP/2015 não gerou efeitos financeiros, apenas alteração nos uniformes do contrato, e que, apesar de o Termo de Aditamento não constar no sistema RADAR, foi publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo.

Quanto ao 3º Aditamento, a Origem apenas salientou que se tratou de Termo de Aditamento para prorrogação contratual pelo período de 12 meses, a partir de 02.03.2016, e que, apesar de que o extrato não ter sido publicado no sistema RADAR, foi publicado no Diário Oficial da Cidade.

Quanto ao 4º Aditamento, alegou que, no período da prorrogação, a Secretaria das Subprefeituras informou que lavraria Ata de Registro de Preços para contratação dos referidos serviços, o que não aconteceu, e, para que os serviços não sofressem descontinuidade, prorrogou-se o contrato somente por 3 meses.

Acrescentou que o valor mensal à época era de R\$ 56.610,48, abaixo do mercado e defasado em decorrência do tempo da contratação originária, juntando aos autos cópia do Diário Oficial do qual constavam o valor do Contrato nº 16/SP-PE/2012, que tinha o mesmo objeto.

Alegou a Origem, ainda, que Sandra de Castilho (Supervisão Técnica de Obras) e Cezar Eduardo Ramos Lima (Engenheiro Agrônomo) responderam, em conjunto, que, de acordo com o previsto no Termo de Referência, desde que previamente comunicado à contratada e que haja concordância de ambas as partes, fica a critério da fiscalização a alteração da execução dos serviços em dias e horários distintos dos estabelecidos originalmente, e que a mudança de logística deveu-se à melhoria dos serviços de roçada, recolhimento dos resíduos e, por derradeiro, o possível término da prestação dos serviços.

Aduziu, ainda, que após a constatação, na 1ª medição, de que as fichas de frequência dos funcionários estavam preenchidas com a mesma caligrafia, o funcionário foi demitido da empresa a pedido do fiscal do contrato. Ademais, salientou que os serviços foram executados a contento. Sobre a 17ª medição, alegou-se que 09.07.2016 foi feriado estadual e não houve expediente, entretanto, a equipe atingiu a meta mínima de produtividade mensal. Por fim, quanto à 21ª medição, alega que por um lapso a ficha não foi digitalizada, mas a produtividade em questão consta do relatório fotográfico.

Acrescentou que os períodos auditados foram meses de chuvas que prejudicaram a execução dos serviços e, em conformidade com o item 19.5 do Termo de Referência, havia previsão de diminuição de 15% sobre a produção mínima prevista no mês. Em relação ao SAFFOR da 12ª medição (fevereiro/2016), houve erro de digitação na alimentação do sistema, os serviços foram pagos conforme executados, e não conforme o SAFFOR.

Quanto à Nota Fiscal da 4ª medição, informou que se encontrava no processo de pagamento que estava no arquivo da Prefeitura.

A Auditoria, após análise das defesas, alterou o apontamento referente às Fichas diárias de Produção, passando constar o apontamento como “As Fichas diárias de Produção e de Presença não foram regularmente preenchidas nas medições nºs 01 e 21, em desacordo com o item 4.1.2 do Contrato e o item 10.2 do Termo de Referência.”

Excluiu ainda o Senhor Rodrigo Galvão dos Santos como responsável pelo apontamento do item 8 da Execução contábil-financeira.

No mais, ratificou os apontamentos inicialmente feitos em seu relatório de análise da licitação, da contratação, e da execução contábil-financeira.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo recomendou a intimação da Senhora Sandra Regina Mancilla Lourenço, considerando ter sido indicada como responsável pela irregularidade do Pregão, do Contrato e dos Termos Aditivos, bem como da Senhora Marina da Silva Ferreira Cajuhi, indicada também como responsável do contrato e dos Termos Aditivos.

No mais, entendeu relevável a falta de juntada do edital assinado pela autoridade competente, acompanhando a Auditoria quanto às demais irregularidades apontadas no contrato e nos Termos Aditivos.

Quanto à execução contábil-financeira, além de sugerir a intimação de Sandra Regina Mancilla Lourenço, e de Marina da Silva Ferreira Cajuhi, entendeu que o Senhor Rodrigo Galvão dos Santos não mereceria qualquer imputação de responsabilidade.

Quanto a 21ª medição, a Assessoria Jurídica entendeu que a produtividade deduzida do relatório fotográfico a que alude a defesa a torna passível de relevada, a critério superior.

Foi determinada a intimação da Subprefeitura Ermelino Matarazzo e dos responsáveis indicados pela Auditoria (Cezar Eduardo Ramos Lima, Edilaine de Albuquerque Oliveira, Marina da Silva Ferreira Cajuhi, Rodrigo Galvão dos Santos, Sandra de Castilho, Sandra Regina Mancilla Lourenço).

A responsável Sandra de Castilho alegou que não houve prejuízo dos cofres públicos, pois vários fatores corroboraram para que a Subprefeitura adotasse ações que garantissem a continuidade dos serviços prestados à população local, e que constantemente a Administração sofre com o congelamento de recursos que prejudicam a continuidade dos serviços.

Com relação à 21ª medição, relativa à produtividade de 800 m², informou que, por lapso, haviam deixado de fazer o lançamento da ficha de produção, porém, o serviço havia sido devidamente prestado e comprovado pelo relatório fotográfico.

Em relação ao controle e rastreamento dos Veículos, esclareceu que este existia e que o monitoramento era realizado por meio de *login* e senha da própria empresa de rastreamento.

A Subprefeitura alegou que havia sido informada pela Secretaria das Subprefeituras que haveria Ata de registro de Preços para a contratação dos referidos serviços, porém, naquele período a Secretaria não elaborou a devida Ata, motivo pelo qual realizou o aditamento.

Acrescentou que os preços, não de apenas um ajuste, mas dos contratos em geral celebrados à época para o mesmo objeto, detinham preço superior ao contrato ora analisado.

A responsável Edilaine de Albuquerque também apresentou seus esclarecimentos, admitindo que ocorreu a ausência da apresentação do balanço patrimonial na oportunidade da sessão pública realizada, mas que tal ausência não prejudicou a análise das condições econômico-financeiras da empresa, salientando ter sido o documento posteriormente apresentado.

Já a responsável Marina da Silva informou que, em razão da demora no início dos serviços, e conseqüentemente dos problemas causados pela falta das equipes de zeladoria, foi sugerido uma readequação com alteração dos quantitativos de equipes/mês visando atender melhor a demanda anual.

Alegou ser critério da fiscalização, a alteração da execução dos serviços em dias e horários distintos dos estabelecidos originalmente, na melhoria da prestação dos serviços, haja vista a época de chuvas, que sabidamente ocasiona a paralisação constante dos serviços.

Quanto à falha na primeira medição, referente às fichas de frequência dos funcionários que foram preenchidas com a mesma caligrafia, informou que o fiscal do contrato não verificou a falha, já que havia sido no primeiro mês e não foi possível fazer comparação das assinaturas. Salientou que, assim que foi constatada a irregularidade, foi exigida a demissão do encarregado da empresa, ressaltando, entretanto, que os serviços haviam sido executados a contento.

O responsável Cezar Lima também apresentou sua defesa, corroborando, em síntese, os argumentos apresentados pelos demais intimados.

A Auditoria entendeu justificada a falha referente à 21ª medição, referente ao preenchimento das Fichas de Produção, sendo o apontamento retificado para passar a constar como: “As fichas diárias de Produção e de Presença não foram regularmente preenchidas na medição nº 01 em desacordo com os itens 4.1.2 do Contrato e 10.2 do Termo de Referência.”

Apontou que foi apresentada a cópia da nota fiscal de número Nº 00000350 relativa à 4ª medição constante do processo físico arquivado, PA 2015-0.175.047-6, sendo o apontamento superado. No mais, ratificou sua conclusão anterior.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Auditoria em suas conclusões, opinando pelo não colhimento dos atos examinados.

Foi determinada intimação da empresa Ducar, que trouxe aos autos a sua defesa, alegando não ter ocorrido qualquer falha na execução do contrato, sendo certo que todos os serviços previstos em contrato foram executados regularmente.

Alegou que, na época da licitação, apresentou todas as certidões que demonstravam sua regularidade fiscal, além do acervo técnico demonstrando plena capacidade para execução dos serviços; que todos os documentos pessoais da empresa foram acostados ao processo, inclusive o balanço patrimonial, demonstrando sua situação econômico-financeira.

Informou que os serviços executados eram verificados pela Municipalidade por vários mecanismos de conferência, como, por exemplo: 1) ficha diária de produção, que era emitida pela Prefeitura; 2) ficha diária de presença

assinada pelos funcionários; 3) monitoramento por GPS feito pela empresa e pela Prefeitura; 4) Fiscalização rotineira feita por fiscais da Prefeitura; 5) Diligências aleatórias feitas pela Recorrente; 6) Relatório mensal de produtividade, verificação do combustível dos veículos e equipamentos, além do pagamento relativo aos direitos e benefícios aos funcionários.

Destacou que recebia remuneração somente mediante medição dos serviços e conforme produtividade mensal, razão pela qual, se porventura algum dia, em razão de chuvas ou intempéries não pudesse realizar os serviços, também não receberia valor algum da Prefeitura.

Destacou o controle diário de produção feito pela Prefeitura, descrevendo diariamente a execução dos serviços, fazendo constar inclusive a informação de serviços porventura não realizados.

Mesmo após a análise da defesa apresentada, a Auditoria entendeu por ratificar todos os apontamentos anteriormente feitos e não superados em sua última manifestação, sendo acompanhada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo.

A Procuradoria da Fazenda Municipal reiterou sua manifestação anterior, e requereu a aceitação dos efeitos econômicos dos atos praticados.

A Secretaria Geral acompanhou a Auditoria, opinando pela irregularidade da licitação, da contratação e da execução contábil-financeira.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

1 - O compulsar dos autos revela que os achados de auditoria em relação à licitação, ao ajuste e à respectiva execução contábil-financeira, analisados no TC 8034/2017, remanesceram, quase que em sua integralidade, mesmo após as análises das defesas dos envolvidos, o que impede o reconhecimento da legalidade dos atos examinados.

2 - Destaco, dentre todas as irregularidades, além das infringências atinentes à documentação de regularidade fiscal, a ausência de relatório fotográfico da 3ª medição, em violação às disposições contratuais, bem como a juntada, nos processos de pagamento referentes ao ano 2015, de fotografias sem data e localização, dificultando sobremaneira suas identificações.

3 - Assim, diante de tudo o que dos autos consta, e acompanhando os posicionamentos unânimes dos Órgãos deste Tribunal, julgo IRREGULARES o Pregão Eletrônico nº 005/SP-EM/2014, o Contrato nº 002/SP-

EM/2015 e seus respectivos Aditamentos, bem como sua Execução Contábil-Financeira.

4 - Não obstante as diversas falhas constatadas nos atos em julgamento, não consta dos autos qualquer informação de que o serviço não tenha sido efetivamente prestado, tampouco apontamento de prejuízo financeiro ao Erário, ou indícios de conduta revestida de dolo ou má fé pelos agentes envolvidos, motivo pelo qual aceitos os efeitos econômicos e financeiros produzidos.

5 - Conheço da petição enviada à este Tribunal pelo Ministério Público do Estado de São Paulo por meio do Ofício nº 7105/2016 – Inquérito Civil nº 851/2016 – 1ª PJPP-CAP, objeto do TC 8135/2016, ora acompanhante, ressaltando que por força de tal pedido foi autuado o TC 8034/2017, para análise do procedimento licitatório, da contratação decorrente, e da execução contábil/financeira, razão pela qual cópia deste voto e do V. Acórdão a ser produzido devem ser encaminhadas ao Órgão Peticionário.

6 - Cumpridas as formalidades regimentais, arquivem-se os autos.

É o voto.