ACO-UTR-477/2025

Processo	-	TC/008323/2018
Embargante	-	Fremix Pavimentação e Construções Ltda. (em Recuperação Judicial)
Objeto	-	Embargos de declaração opostos em face do Acórdão da 49ª Sessão Ordinária Não Presencial, de 22/11/2023 – Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (atual Secretaria Municipal das Subprefeituras) e Fremix Pavimentação e Construções Ltda. – Acompanhamento – Execução contratual – Verificar se o Contrato 05/SMPR/Cogel/2017, cujo objeto é a execução de serviços de conservação e manutenção da malha viária, está sendo realizado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

65ª Sessão Ordinária Não Presencial

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. SMSUB. MALHA VIÁRIA. OMISSÃO. EFEITOS FINANCEIROS. 1. No decorrer da instrução, o voto condutor poderá adotar, por remissão expressa a peças constante dos autos, o relatório e a fundamentação das manifestações produzidas pelas áreas técnicas deste Tribunal. Art. 136, § 1°, RITCMSP. 2. O não reconhecimento dos efeitos financeiros produzidos pela execução contratual passa a integrar o Acórdão. CONHECIDOS. PROVIDOS PARCIALMENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, ora em sede de embargos de declaração, 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 conhecer dos Embargos de Declaração interpostos pela empresa Fremix Pavimentação e Construção Ltda, em face do Acórdão de peça 231, visto que foram apresentados tempestivamente.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, em dar-lhes provimento parcial, exclusivamente para, em razão de tudo que dos autos consta, integrar ao Acórdão o não reconhecimento dos efeitos financeiros produzidos pela execução contratual, mantendo-se, no mais, o Acórdão embargado, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o prosseguimento dos autos para exame do recurso de peça 247.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 21 de maio de 2025.

RICARDO TORRES – Vice-Presidente no exercício da Presidência
DOMINGOS DISSEI – Relator

/affo

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES (18)
Data: 29/07/2025 11:47:37 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 31/07/2025 16:22:41 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 008.323/2018

Egrégio Plenário

Em julgamento, embargos de declaração opostos pela empresa Fremix Pavimentação e Construção Ltda, em recuperação Judicial (peça 258), em face do Acórdão prolatado na 49º Sessão Ordinária Não Presencial, realizada em 22.11.2023, referente ao julgamento do acompanhamento de execução do contrato 05/SMPR/COGEL/2017, firmado pela Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSUB e a empresa Fremix Pavimentação e Construções Ltda, com base da Ata de Registro de Preços nº 07/SMPR/COGEL/2017, para a prestação de serviços de conservação e manutenção da malha viária.

O referido Acórdão foi vazado nos seguintes termos:

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, na esteira das manifestações dos Órgãos Técnicos deste Tribunal, em deixar de acolher a execução do contrato auditado, no período e valores examinados.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator, RICARDO TORRES – Revisor e JOÃO ANTONIO, considerando os esclarecimentos apresentados pela Origem e pelos interessados, em relevar os apontamentos relativos ao método HDM-4, a ordem hierárquica de vias estabelecidas no relatório da FUSP, a publicação prévia das vias no Diário Oficial da Cidade e a elaboração prévia de memorial descritivo, de natureza formal, visto que não impediram a execução dos serviços pelas contratadas.

Vencido, em parte, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que, com declaração de voto parcialmente divergente apresentada, não acolheu os efeitos financeiros e, com relação aos prejuízos apontados pela Subsecretaria de Controle Externo, fez determinação à Pasta para que

promova o devido ressarcimento ao erário, mediante procedimento administrativo próprio, nos termos do ordenamento jurídico em vigor.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, bem assim do relatório de acompanhamento da execução contratual, à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (atual Secretaria Municipal das Subprefeituras), para adoção das providências que couberem, e, após cumpridas as formalidades legais e transcorrido o prazo recursal, o arquivamento dos autos.

Alegou o embargante a presença de 3 (três) omissões no Acórdão, quais sejam: 1ª - ausência de apreciação individualizada dos argumentos por ela apresentados no curso na instrução, considerando as particularidades e documentos de cada caso; 2ª - ausência de manifestação clara quanto ao acolhimento ou não dos efeitos financeiros do contrato auditado; e 3ª - afirma que o v. Acórdão carece de clareza quanto às irregularidades identificadas no contrato em exame, o que inviabiliza a adoção de medidas pela Pasta Responsável.

Requereu, ao final, o acolhimento dos Embargos, com a consequente declaração de nulidade do Acórdão, por ausência de fundamentação. Subsidiariamente, pleiteou o acolhimento dos Embargos Declaratórios, afastando os vícios apontados.

A Assessoria jurídica, quando à admissibilidade, manifestou-se pelo conhecimento dos embargos.

No mérito, quanto à alegada 1ª omissão (*ausência de apreciação individualizada dos argumentos por ela apresentados no curso na instrução)*, entendeu que não procede a alegada omissão decorrente do fato do não enfrentamento individualizado de todos os argumentos apresentados, porquanto a autoridade julgadora não está obrigada a rebater individualmente todos os argumentos apresentados, embora deva analisar os pontos relevantes ao deslinde da questão.

Ainda, a incorporação ao voto das análises dos órgãos técnicos às razões de decidir não configura falta de fundamentação, eis que se trata de

procedimento que encontra amparo no artigo 136, §1º do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Ressaltou, também, a Assessoria Jurídica, que "*todas as alegações de defesa da Embargante foram exaustivamente apreciadas, uma a uma, nos Relatórios técnicos produzidos pela Especializada, acostados às Peças 138 e 213 destes autos. De igual modo, os argumentos foram analisados por esta Assessoria Jurídica (Peças 215-216) e pela Secretaria Geral (Peças 221-222).",* bem como como que " *A análise detida de todos os elementos dos autos permitiu a formação do juízo de mérito em relação a cada um dos achados, o que também foi devidamente retratado na decisão embargada. O voto condutor do v. Acórdão demonstrou especificidade ao expor os motivos que levaram a declaração de irregularidade da matéria em exame, destacando expressamente a incorporação das manifestações dos Órgãos deste E. Tribunal em suas razões de decidir (Peça 229)..."*

Em decorrência, entendeu, quanto à apontada 3ª omissão (afirma que o v. Acórdão carece de clareza quanto às irregularidades identificadas no contrato em exame, o que inviabiliza a adoção de medidas pela Pasta Responsável), não proceder a alegação de omissão na determinação de envio do relatório, do voto e do Acórdão à Origem, para fins de adoção das providências cabíveis, não havendo qualquer obscuridade no texto que inviabilize sua compreensão.

Quanto à 2ª omissão (ausência de manifestação clara quanto ao acolhimento ou não dos efeitos financeiros do contrato auditado) entendeu que a ausência de manifestação sobre esse ponto configura omissão relevante, tendo em conta que a questão foi suscitada pela Embargante é essencial para a completude da decisão.

Assim, em manifestação que foi acolhida pela Assessora Jurídica Subchefe, concluiu pelo conhecimento parcial dos Embargos, exclusivamente para integrar ao Acórdão decisão quanto ao acolhimento ou não de efeitos financeiros da execução contratual.

A Procuradoria da Fazenda Municipal manifestando-se pelo acolhimento dos Embargos de Declaração.

A Secretaria Geral acompanhou os pareceres precedentes e opinou pelo acolhimento parcial dos embargos de declaração opostos, com a finalidade de integrar a decisão quanto ao acolhimento ou não dos efeitos financeiros da execução contratual, mantendo-se, no mais, o Acórdão embargado, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

É o relatório.

VOTO

1 – Conheço dos Embargos de Declaração opostos pela empresa Fremix Pavimentação e Construção Ltda, em face do Acórdão de peça 231, eis que apresentados tempestivamente.

2 – No mérito, como pontuado pela Assessoria Jurídica, não há que se falar em omissão referente à ausência no Acórdão de apreciação individualizada dos argumentos apresentados pelo Embargante no decorrer da instrução, consideradas as particularidades do caso concreto e as manifestações técnicas produzidas, porquanto o Regimento Interno deste Tribunal prevê em seu artigo 136, § 1º, que o relatório e a fundamentação poderão ser adotados por remissão expressa a peças constante dos autos, como adotado no presente caso.

3 – Ademais, como pode ser constatado, o voto condutor do Acórdão bem demonstrou a motivação do julgamento pela irregularidade do ajuste, nele incorporando expressamente as manifestações constantes dos órgãos deste Tribunal, que apreciaram exaustivamente as defesas apresentadas relativamente aos apontamentos formulados pela Equipe Técnica de Auditoria (peças 138 e 213) e que concluíram pela irregularidade da execução contratual.

4 - Do mesmo modo, em decorrência, não procede a alegação da Embargante de omissão na determinação de envio de cópia do relatório, do voto e do Acórdão à Origem para adoção das providências cabíveis, sob o argumento de que não se identifica no Acórdão as irregularidades cometidas ao longo da execução contratual.

5 – Por fim, no que concerne a omissão quanto aos efeitos financeiros, assiste razão à Assessoria Jurídica, à Procuradoria da Fazenda Municipal e à Secretaria Geral, uma vez que no Acórdão não houve menção quanto a essa questão.

6 – Assim sendo, e na esteira do entendimento unânime dos órgãos deste Tribunal, dou provimento parcial aos Embargos de Declaração, exclusivamente para, em razão de tudo que dos autos consta, integrar ao Acórdão o não reconhecimento dos efeitos financeiros produzidos pela execução contratual, mantendo-se, no mais, o V. Acórdão embargado, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

7 – Prossigam os autos para exame do recurso de peça 247.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2025.04.29 17:57:03 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro - TCMSP

SMAS/GAN

ACO-UTR-487/2024

Processo - TC/008323/2018
Contratante - Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (atual Secretaria Municipal das Subprefeituras)
Contratada - Fremix Pavimentação e Construções Ltda.
Acompanhamento da execução do Contrato 05/SMPR/Cogel/2017
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é a execução de serviços de conservação e manutenção da malha viária, está sendo realizado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

49ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMSUB. Serviços de conservação e manutenção da malha viária. 1. A ausência de adequada manutenção do sistema de drenagem compromete a durabilidade do pavimento e ocasiona prejuízo futuro aos cofres públicos em face de sua deterioração precoce. 2. O desnível existente entre a tampa do poço de visita e a pavimentação asfáltica ocasiona impacto nas rodas dos veículos durante o tráfego sobre a faixa de rolamento, gerando desconforto e comprometendo a segurança do tráfego. 3. A espessura e grau de compactação do concreto asfáltico e o teor de betume devem estar de acordo com os limites individuais determinados na Instrução de Execução IE 03/2009. 4. Devem existir placas informativas contendo dados relevantes do contrato, como valor, prazo, data de início e data de término. Princípios da publicidade e da transparência. Art. 1º, LM 10.953/1991. 5. A sinalização e isolamento dos locais das intervenções devem ser eficientes, a fim de garantir a segurança dos funcionários, dos munícipes e dos veículos que transitam nas vias. DM 15.704/1979. DM 15.705/1979. 6. A subcontratação de serviços cuja experiência prévia foi exigida para qualificação técnica é indevida, visto que tais exigências restringiram a competitividade da licitação com o intuito de garantir a expertise da empresa detentora da ARP. NÃO ACOLHIDO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/009059/2018, TC/008323/2018, TC/008329/2018, TC/008334/2018, TC/008338/2018, TC/008371/2018, TC/008372/2018, TC/008374/2018, TC/008375/2018, TC/008376/2018, TC/008377/2018, TC/008378/2018, TC/008380/2018, TC/008381/2018, TC/008382/2018, TC/008386/2018, TC/008387/2018 e o TC/008394/2018, 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, na esteira das manifestações dos Órgãos Técnicos deste Tribunal, em deixar de acolher a execução do contrato auditado, no período e valores examinados.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator, RICARDO TORRES – Revisor e JOÃO ANTONIO, considerando os esclarecimentos apresentados pela Origem e pelos interessados, em relevar os apontamentos relativos ao método HDM-4, a ordem hierárquica de vias estabelecidas no relatório da FUSP, a publicação prévia das vias no Diário Oficial da Cidade e a elaboração prévia de memorial descritivo, de natureza formal, visto que não impediram a execução dos serviços pelas contratadas.

Vencido, em parte, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que, com declaração de voto parcialmente divergente apresentada, não acolheu os efeitos financeiros e, com relação aos prejuízos apontados pela Subsecretaria de Controle Externo, fez determinação à Pasta para que promova o devido ressarcimento ao erário, mediante procedimento administrativo próprio, nos termos do ordenamento jurídico em vigor.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, bem assim do relatório de acompanhamento da execução contratual, à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (atual Secretaria Municipal das Subprefeituras), para adoção das providências que couberem, e, após cumpridas as formalidades legais e transcorrido o prazo recursal, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor designado, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 22 de novembro 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator

/affo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 06/05/2024 14:57:55 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 14/05/2024 12:27:15 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 008.323/2018

Egrégio Plenário

Em julgamento o Acompanhamento de Execução do Termo de Contrato nº 05/SMPR/COGEL/2017, firmado entre Secretaria Municipal de Prefeituras Regionais (SMPR) e a empresa Fremix Pavimentação e Construções Ltda., objetivando a prestação de serviços de conservação e manutenção da malha viária, com prazo de 120 dias e valor de R$ 13.889.991,82, celebrado com base na Ata de Registro de Preços nº 07/SMPR/COGEL/2017, decorrente da Concorrência nº 02/SMSP/COGEL/2016.

A fiscalização da execução do contrato foi de responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras.

A Auditoria foi realizada de 10-01-18 a 08-03-19 e abrangeu o período contratual de 17-11-17 a 08-03-19.

Observou o Órgão Técnico deste Tribunal que:

a) O contrato é parte de um conjunto de 23, firmados com diferentes empresas no final do ano de 2017 e durante o ano de 2018, com base em ARPs oriundas da Concorrência nº 02/SMSP/COGEL/2016, para realização da conservação e manutenção da malha viária, denominado inicialmente Programa Asfalto Novo e posteriormente Programa de Recapeamento, divididos em três fases, totalizando até o final de 2018, o montante contratado de R$ 392.647.250,59;

b) Este processo (TC-08323/2018) é parte de um conjunto de 18 processos de acompanhamento de execução de serviços de conservação e manutenção da malha viária, de 20 contratos que representam 87,5% do montante total contratado nos anos de 2017 e 2018 dos denominados Programa Asfalto Novo e Programa de Recapeamento, consoante determinação do Conselheiro Relator, Memorando GAB-DD nº 174/2017 (Peça 16);

c) Durante a execução do ajuste os agentes de fiscalização realizaram diversas vistorias *in loco* para verificação da qualidade dos serviços e apuração

de eventuais irregularidades contratuais. Os principais registros fotográficos foram resumidos no documento "Anexo I - Relatório Fotográfico" (Peça 42), as demais fotografias foram gravadas em mídia eletrônica (DVDs arquivados neste Tribunal);

d) Com o intuito de documentar e auxiliar o acompanhamento da execução dos contratos, os agentes de fiscalização contaram com o serviço da empresa Sinal Verde Comércio de Equipamentos Eletrônicos Ltda., contratada por este Tribunal para realização de registro em vídeo e fornecimento de imagens por motolink para monitoramento de obras e serviços de engenharia (Contrato TCM nº 6/2015), que registrou em vídeo o desenvolvimento dos serviços realizados (cópia dos vídeos nos DVDs arquivados neste Tribunal);

e) Para complementar as análises técnicas, os agentes de fiscalização utilizaram os serviços da empresa Concremat Engenharia e Tecnologia S. A., contratada por este Tribunal para realização de ensaios de controle tecnológico (ARP nº 04/2018), que realizou coletas de amostras dos materiais utilizados e ensaios em laboratório. Os resultados foram apresentados nos Relatórios de Controle Tecnológico (Peça 39), que foram analisados e resumidos no documento "Anexo II - Análises e conclusões dos ensaios de controle tecnológico dos serviços de pavimentação asfáltica" (Peça 43);

g) o Contrato nº 05/SMPR/COGEL/2017 estabeleceu a realização de serviços nas seguintes vias:

Local	***Início***	***Término***	***Área prevista m²***	***Valor previsto R$***
Av. Marechal Tito - Tr. I	*Pç. Padre Aleixo Monteiro Mafra*	*Av. Dep. Dr. José Aristodemo Pinotti*	*21.600,00*	*2.154.953,54*
Av. Marechal Tito - Tr. II	*Rua Ivoturucaia*	*Rua Dr. Décio T. Leite*	*72.800,00*	*6.879.429,52*
Av. Nordestina	*Av. Marechal Tito*	*Córrego Itaquera*	*28.500,00*	*3.119.596,09*
Av. Flamingo	*Rua Benjamim Capussu*	*Av. Nordestina*	*16.000,00*	*1.736.012,67*
Total			*138.900,00*	*13.889.991,82*

A Equipe de Auditoria finalizou seu relatório concluindo, na peça 46, que a execução do contrato apresentava as seguintes infringências/impropriedades:

"4.1. Com base nas vistorias realizadas in loco, nos elementos constantes dos autos e nas apurações realizadas, verifica-se que as medições indevidas realizadas pela Siurb ocasionaram prejuízo ao erário de R$ 2.033.197,25 (15,4% do valor medido), consoante quadro apresentado*;*

4.2. O contrato foi firmado sem utilização do método HDM-4, em desacordo com determinação deste TCM-SP, em desacordo com o item 1 do Anexo II do Edital da Concorrência nº 02/SMSP/COGEL/2016 e em infringência ao princípio da motivação, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do artigo 2º da Lei Municipal nº 14.141/06;

4.3. O contrato foi firmado sem utilização da ordem hierárquica de vias estabelecida no relatório elaborado pela FUSP, em desacordo com determinação deste TCM-SP, em desacordo com o item 1 do Anexo II do Edital da Concorrência nº 02/SMSP/COGEL/2016 e em infringência ao princípio da motivação, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do artigo 2º da Lei Municipal nº 14.141/06;

4.4. O contrato foi firmado sem publicação prévia no DOC das vias objetos de intervenção, em desacordo com determinação deste TCM-SP, em desacordo com o item 1 do Anexo II do Edital da Concorrência nº 02/SMSP/COGEL/2016 e em infringência ao art. 3º da Resolução 14/16 deste Tribunal e ao art. 3º do Decreto Municipal nº 50.917/09, alterado pelo Decreto Municipal nº 50.935/09;

4.5. O contrato foi firmado sem elaboração prévia de memorial descritivo, estudos e croquis caracterizando objetivamente seu escopo; tampouco consta memória de cálculo que deveria justificar matematicamente todos os serviços e quantitativos contratados, em desacordo com o item 1 do Anexo II do Edital da Concorrência nº 02/SMSP/COGEL/2016 e em infringência ao princípio da motivação, de observação compulsória pelos agentes públicos municipais por força do artigo 2º da Lei Municipal nº 14.141/06;

4.6. O contrato foi executado sem realização de adequada manutenção do sistema de drenagem, comprometendo a durabilidade do pavimento que ocasionará prejuízo futuro aos cofres públicos em face de sua deterioração precoce, em desacordo com o determinado no item B.3 da Certidão de Retomada da 2.941ª Sessão Ordinária deste TCM-SP, em desacordo com o item 1 do Anexo II do Edital da Concorrência nº 02/SMSP/COGEL/2016 e em infringência aos artigos 1º e 2º da Resolução 14/16 deste Tribunal;

4.7. O contrato foi executado sem adequado nivelamento das tampas de poços de visita do leito carroçável; o desnível existente entre a tampa do poço de visita e a pavimentação asfáltica ocasiona impacto nas rodas dos veículos durante o tráfego sobre a faixa de rolamento, gerando desconforto e comprometendo a segurança do tráfego, em desacordo com o determinado no item B.3 da Certidão de Retomada da 2.941ª Sessão Ordinária deste TCM-SP, em desacordo com o item 1 do Anexo II do Edital da Concorrência nº 02/SMSP/COGEL/2016 e em infringência aos artigos 1º e 2º da Resolução 14/16 deste Tribunal;

4.8. A capa asfáltica aplicada no pavimento apresenta falhas, comprometendo o conforto, a segurança do tráfego e a durabilidade do pavimento, que ocasionará prejuízo futuro aos cofres públicos em face de sua deterioração precoce;

4.9. Em 57% das amostras ensaiadas a espessura do concreto asfáltico é inaceitável, pois foi executada em desacordo com os limites individuais determinados no item 7.3.3.a da Instrução de Execução IE 03/2009, comprometendo a qualidade e a durabilidade do serviço executado;

4.10. Em 4% das amostras ensaiadas o grau de compactação é inaceitável, pois foi executado em desacordo com o valor mínimo estabelecido no item 7.3.2.4.a da Instrução de Execução IE 03/2009, comprometendo a qualidade e a durabilidade do serviço executado;

4.11. Em 21% das amostras ensaiadas o teor de betume é inaceitável, em desacordo com os limites individuais determinados no item 7.3.2.2.a da Instrução de Execução IE 03/2009, comprometendo a qualidade e a durabilidade do serviço executado;

4.12. Em 57% das amostras ensaiadas o percentual de vazios do concreto asfáltico é inaceitável, pois foi executado em desacordo com os limites determinados no item 3.3.d da Instrução de Execução IE 03/2009, comprometendo a qualidade e a durabilidade do serviço executado;

4.13. Em 54% das amostras ensaiadas a relação betume vazios do concreto asfáltico é inaceitável, pois foi executada em desacordo com os limites determinados no item 3.3.d da Instrução de Execução IE 03/2009, comprometendo a qualidade e a durabilidade do serviço executado;

4.14. A ausência de placas informativas contendo dados relevantes do contrato, como valor, prazo, data de início e data de término, não se coaduna com o art. 1º da Lei Municipal nº 10.953/1991, com os princípios da publicidade e da transparência ativa e prejudica o controle social do contrato;

4.15. A sinalização e o isolamento dos locais das intervenções apresentaram-se deficientes, comprometendo a segurança dos funcionários, dos munícipes e dos veículos que transitavam nas vias, em desacordo com os Decretos Municipais nº 15.704/79, nº 15.705/79 e com o Termo de Permissão Para Ocupação de Vias;

4.16. O contrato foi executado sem inserção de elementos de acessibilidade nos passeios em travessias de pedestres, em desacordo com os itens 1 e 4 do Anexo II do Edital da Concorrência nº 02/SMSP/COGEL/2016;

4.17. Os processos de pagamento não contêm relatório fotográfico comprovando a realização de todas as etapas dos serviços nos moldes estabelecidos pelo TCM-SP, em desacordo com o item 7 do Anexo II do Edital da Concorrência nº 02/SMSP/COGEL/2016;

4.18. A quantidade e a destinação do material fresado, de propriedade da Municipalidade, não foram devidamente controlados pela SIURB; não há rastreamento dos caminhões que transportam o material, não há registro e controle do volume na descarga e não há registro das placas datas e horários de entrega do material, em desacordo com determinação deste TCM-SP, em desacordo com o item 7.2 do Anexo II do Edital da Concorrência nº 02/SMSP/COGEL/2016 e em desacordo com o item 7.1.9 do Contrato nº 05/SMPR/COGEL/2017;

4.19. A empresa contratada não cumpriu o cronograma físico financeiro e não concluiu o serviço no prazo pactuado, em desacordo com o item 3.1 do Contrato nº 05/SMPR/COGEL/2017;

4.20. A subcontratação de serviços relevantes não previstos no Edital da Concorrência nº 02/SMSP/COGEL/2016 e no Contrato nº 05/SMPR/COGEL/2017 infringe o art. 72 da Lei Federal nº 8.666/93 e ensejaria a rescisão do contrato, em consonância com o inciso VI do art. 78 do mesmo diploma legal. Ademais, a subcontratação de serviços cuja experiência prévia foi exigida para qualificação técnica é indevida, visto que tais exigências restringiram a competitividade da licitação com o intuito de garantir a expertise da empresa detentora da ARP;

4.21. Os atestes dos processos de medição foram firmados pelo superintendente de obras viárias e não pelo fiscal do contrato, em desacordo com o item VII da Portaria SMSP nº 32/14 e com o princípio da segregação de funções, que visa mitigar conflitos de interesses, erros e fraudes."

Na efetivação do contraditório, foram notificados a SMSUB, a SIURB, a contratada e todos os responsáveis indicados no relatório elaborado pela Auditoria. Apresentaram manifestações: Levi Alves Sampaio (peças 117/121), Persival Santi (peças 107/111), Nilton Laganá Junior (peças 112/116), Valter Antonio da Rocha (peça 105), Adriana Siano Boggio Biazzi (peça 82), SMSUB (peça 106), SIURB (peça 122) e Fremix Pavimentação e Construções Ltda. (peças 124/125).

Nas defesas alegou-se, em suma, que ***a***) "*no caso de restauração de pavimentação, podem ocorrer variações nos serviços executados, visto que há material preexistente no local da intervenção, o que dificulta, inclusive, a própria análise do serviço executado. Além disso, o método utilizado para análise (por amostragem) pode, no máximo, ser considerado indicativo de situação. Vale destacar: justamente por serem serviços de recapeamento é comum a variação na aplicação do pavimento, não sendo tal fato desabonador da qualidade do material aplicado ou método utilizado";* **b**) *"foram consideradas, pela fiscalização, as mesmas distâncias para o trajeto de ida e de volta dos veículos, o que pode ter originado a divergência apontada. Além disso, em casos como o presente, para fins de eficiência na medição, é*

altamente recomendável que a aferição seja feita in loco, ou seja, percorrendo o trajeto realizado pelos veículos, uma vez que o uso da tecnologia Google Maps tem apresentado divergência quanto ao real itinerário. Nesse sentido, não se pode afirmar que houve prejuízo ao erário, uma vez que deve ser realizada a aferição no local, bem como consideradas as distâncias efetivamente percorridas pelos veículos, nos termos acima expostos"; **c**) a priorização das vias é matéria afeita a Decreto do Executivo, não havendo que se falar em responsabilização do órgão (SIUIRB) na eventual não utilização do método HDM-4; **d**) *"embora não estivesse expressamente previsto, no contrato foi utilizado o método HDM-4, conforme pode-se atestar da análise pormenorizada dos parâmetros utilizados na pavimentação";* **e**) "*entendeu-se pela desnecessidade apresentação de memória de cálculo a fim de '... justificar matematicamente todos os serviços e quantitativos contratados...' pelo fato de que os serviços executados se mostram destituídos de complexidade técnica suficiente que demandasse tal justificativa assim como o Contrato Administrativo de que se trata aqui decorre de Ata de Registro de Preços, utilizada para a execução de serviços habituais e rotineiros*"; **f)** a SIURB alegou que "*as quantidades definidas para drenagem foram orientativas e subjetivas, pois não há projeto e como consequência de serviço não previsto onde podem ocorrer divergências no andamento da obra. As premissas adotadas são: Sarjetas e/ou sarjetões quebrados, são demolidos e reconstruídos; Sarjetas e/ou sarjetões trincados, são catalogados e reconstruídos ou não, segundo o nível de severidade das trincas. Tendo em vista as irregularidades ocorridas, a empresa contratada foi solicitada através de Oficio n° 009/SIURB. OBRAS. G/2019 de 12/02/19 e por via de e-mail (em anexos), para os devidos reparados dos serviços drenagem superficiais tais corno recuperações de sarjetas nos trechos danificadas (quebradas). A contratada através da carta FRE-7415/19 de 20/03/19 (em anexo), firmou que todos os defeitos apontados serão resolvidos";* **g**) *"Quanto às irregularidades nas espessuras das camadas podemos afirmar que esta é uma característica inerente a esse tipo contrato e nem sempre a espessura de concreto asfáltico corresponde a especificada em projeto, e nesses casos, podem ocorrer desagregações no andamento da execução da fresagem devidos os tipos de defeitos do pavimento apresentado do pavimento na via, é passivo de se*

encontrar, mesmo após a fresagem, pontos onde a espessura final de revestimento esteja inferior à especificada em projeto. Muitas vezes o abaulamento da via impossibilita a distribuição de uma espessura constante de massa asfáltica pela vibroacabadora. Esse equipamento possui apenas uma regulagem no meio da mesa distribuidora e em alguns pontos a espessura pode resultar inferior ou superior à de projeto. Para uma afirmação conclusiva, deve ser levada em consideração uma amostragem representativa para os serviços executados. Os índices apresentados podem ser considerados apenas indicativos"; **h**) "*sendo o recapeamento asfáltico um serviço objetivando a melhoria da qualidade funcional, como já exposto anteriormente, visando prolongar a vida útil do pavimento e a melhoria das condições de trafegabilidade aos usuários, ele não considera exclusivamente a capacidade estrutural do pavimento. Assim sendo, em alguns pontos onde não se atingiu o grau de compactação, pode haver relação com a condição de falta de suporte da camada subjacente do revestimento. O excesso de passadas do rolo pneumático em locais muito úmidos e de baixa capacidade de suporte pode piorar o resultado na pista, bombeando o material fino para a superfície e provocando fissuras já nessa etapa de compactação. Nesses casos, somente um projeto estrutural poderia determinar a real necessidade de intervenção para o local e aí sim, poderia se exigir o cumprimento do item 7.3.9.4 da TE 03/2009*"; **i**) "*a média do teor betume executado é superior à média do teor projeto, portanto não houve prejuízo ao erário. Os índices apresentados, pelo relatório, podem ser considerados indicativos e não conclusivos";* **j**) relação betume vazios do concreto asfáltico: *"se o grau de compactação não foi atingido, o volume de vazios e relação de betume vazios também ficará fora da faixa. Cabe levantar a representatividade estatística dessa amostragem, que pelo número de ensaios executados mostra que os resultados podem ser considerados como pontuais, mas não como passiveis de uma análise estatística. Como informação adicional a análise dos equipamentos de compactação utilizados e as espessuras sugeridas para a conservação dos pavimentos mostra, historicamente, que os parâmetros de compactação são facilmente atingíveis, cabendo um grau de compactação abaixo da temperatura recomendada, o que pelos resultados de controle, não ocorreram*"; **k**) por se tratar de serviço e não de obra, não haveria necessidade

de placas informativas; **l**) "os relatórios constantes dos processos de pagamento encontram-se suficientemente instruídos com informações e fotografias, garantindo a conferências dos serviços executados"; **m**) "*são encaminhados para fim de medições, os tickets de recebimento emitidos assim como as fotos georeferenciadas, indicando o local da carga e descarga com a devida conferencia do volume transportado e efetivamente descarregado e os relatórios de rastreamento/monitoramento dos equipamentos GPS;* **n**) *"o cronograma físico-financeiro foi executado, conforme Termo de Aditamento de Prazo autorizado pela Superior Administração";* o) não teria havido subcontratação expressiva ou de serviço relevante ou cuja qualificação tenha sido exigida na licitação – "*a subcontratação ocorreu em parcelas diminutas, de pequena monta e sendo que a execução principal ficou a cargo da contratada, as subcontratações observadas não infringiram os itens indicados, especialmente porque a empresa contratada também detinha atestação para os itens questionados";* **p**) *"os processos de medições foram firmados pelos membros comissão da portaria n° 066/SMSO/2017 de 22/12/2017"*.

Depois de analisar as considerações, alegações, justificativas, enfim, as defesas apresentadas, a Auditoria, *"em decorrência do aprimoramento e uniformização da metodologia de cálculo*", alterou o valor do prejuízo ao erário deste contrato, indicado no item 4.1 do seu relatório, reduzindo-o de R$ 2.033.197,25 para R$ 1.755.760,28. Referentemente aos demais apontamentos, reiterou-os, consoante manifestações nas peças 138, 178 e 213.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo secundou a manifestação da Auditoria, ressaltando que foi assegurado às partes o contraditório e a ampla defesa.

Para a Procuradoria da Fazenda Municipal a execução contratual merece ser acolhida, pois a "*Origem conseguiu demonstrar todas as justificativas técnicas que embasaram as medições. No máximo, portanto, poder-se-ia afirmar uma divergência de ordem técnica entre a D. Auditoria e a Origem, sem que isso possa caracterizar, como se sabe, uma irregularidade, isso porque os esclarecimentos trazidos demonstraram que:*

(i) a D. Fiscalização confundiu os conceitos de "pavimentação" e "conservação/manutenção" de pavimento;

(ii) os serviços de manutenção do pavimento são diretamente impactados pelas condições preexistentes das ruas, de modo que se mostra absolutamente comum a variação do concreto asfáltico utilizado nas obras;

(iii) esse fato, de natureza técnica, não pode ser visto como condição desabonadora da qualidade do material empregado;

(iv) não se justifica, assim, o apontamento de prejuízo por suposta discrepância entre o concreto asfáltico pago pela SIURB e o efetivamente executado na obra;

(v) não há nenhuma ilegalidade na utilização da conceituada tecnologia "Google maps Earth" para aferir o melhor trajeto para o transporte dos materiais;

(vi) a afirmação de que SIURB teria supostamente adotado trajetos mais longos é claramente hipotética, sequer tendo havido aferição "in loco" por parte da Auditoria;

(vii) embora a D. Auditoria tenha criticado a utilização do "Google-maps", verifica-se que a D. Especializada sequer realizou comparativo (ainda que hipotético) com os aplicativos similares (por exemplo, Waze ou Maplink);

(viii) como é sabido, ademais, nem sempre o caminho mais curto é o mais econômico (existem acidentes, tráfego intenso, inundações etc)".

No entender do Órgão Fazendário, "*os serviços envolvidos neste contrato são complexos, e a dinâmica envolvida na sua execução faz com que fatores excepcionais acabem impondo algumas intercorrências. E ainda que a Auditoria tenha discordado dos critérios utilizados pela Origem, trata-se, antes de tudo, de uma divergência de opiniões técnicas, e não de ilegalidades. Cabe a essa E. Corte ponderar sobre a razoabilidade das medidas adotadas pelos gestores do contrato, mas nunca pautar seu julgamento num ideal de perfeição: naquilo que hipoteticamente – e segundo a Especializada – a Administração deveria ter feito. Esse raciocínio é sobretudo pertinente quando está em jogo a aceitação de critérios técnicos igualmente válidos. Considerar correto um único critério técnico de engenharia dentre vários outros possíveis, significa transformar a subjetividade em regra universal*". Assinalou que "*a simples possibilidade (em tese) de 'interpretações distintas' sobre a eleição de*

critérios técnicos – que, aliás, sempre existe – jamais pode se transmutar numa automática afirmação sobre a existência de ilegalidades".

Concluiu, então, a Procuradoria da Fazenda Municipal propugnando pelo acolhimento da execução analisada, "*relevando-se as alegadas impropriedades apontadas pelas equipes técnicas desta E. Corte de Contas. Caso assim não se entenda, requer a Fazenda, subsidiariamente, a aceitação dos efeitos financeiros".*

A Secretaria Geral opinou pela irregularidade da execução do contrato em exame.

É o relatório.

VOTO

1. Em julgamento englobado os TCs 8323/2018, 8329/2018, 8334/2018, 9059/2018, 8338/2018, 8371/2018, 8372/2018, 8374/2018, 8375/2018, 8376/2018, 8377/2018, 8378/2018, 8380/2018, 8381/2018, 8382/2018, 8386/2018, 8387/2018 e 8394/2018, autuados para verificar a legalidade e conformidade das execuções dos ajustes pactuados para a execução dos serviços de conservação e manutenção da malha viária, abrangendo o período de 27.11.2017 a 31.10.2019, denominados Programa Asfalto Novo.

São todos contratos firmados com base em Atas de Registro de Preços oriundas da Concorrência nº 02/SMSP/COGEL/2016, julgadas e acolhidas por este Tribunal.

2. De início, vale destacar que os achados de auditoria em cada um dos processos em julgamento guardam similitude, o que justifica o julgamento englobado, de modo a evitar decisões díspares para situações que se assemelham, técnica e faticamente.

3. Nos trabalhos de auditoria foram realizadas vistorias *in loco*, registros fotográficos e em vídeo, imagens por *motolink* para monitoramento de obras e serviços de engenharia e ensaios de controle tecnológico, com coletas de amostras dos materiais utilizados e ensaios em laboratório, cujos

relatórios encontram-se anexados em cada um dos processos.

4. Observando-se os princípios da ampla defesa e do contraditório, todos os interessados foram provocados a se manifestar e apresentaram justificativas para cada um dos apontamentos de natureza eminentemente técnica ou meramente formais.

5. Isto porque, dentre os achados de auditoria, constata-se que alguns são de natureza formal e que, por si só, não tiveram o condão de impedir a execução dos serviços, razão pela qual, diante dos esclarecimentos oferecidos pela Origem, ficam afastados: a não adoção do método HDM-4, inobservância da ordem hierárquica de vias estabelecida no relatório elaborado pela FUSP, falta de publicação prévia das vias no DOC e a falta de elaboração prévia de memorial descritivo, estudos e croquis.

6. Aliás, como bem esclareceu a Origem, os parâmetros do pavimento utilizados na definição das soluções de restauração das vias recapeadas foram os mesmos do programa HDM-4 - Highway Development and Management: inventário detalhado do estado de superfície (LVD); levantamento de irregularidade longitudinal (QI/IRI) com perfilômetro a laser e; levantamento deflectométrico com equipamento FWD – Falling Weight Deflectometer.

7. E mais. A Origem esclareceu que a grande maioria das principais vias da cidade é antiga, com 70 anos ou mais e, aos poucos, essa malha vem sendo adequada às nossas novas e intensas solicitações de tráfego. A seleção das ruas feitas pela FUSP, em 2011, foi adequada àquele momento. Por isso, foi necessário elencar prioridades e as vias escolhidas para receberem intervenções foram de acordo com o trânsito que recebem, a intensidade do tráfego, a presença de transporte público e demais variáveis aplicáveis. Logo, as ações foram priorizadas de acordo com a avaliação de técnicos, a partir das indicações da população por meio das solicitações recebidas pelos munícipes, pelas Subprefeituras, além de indicações da CET.

8. Além disso, a Origem demonstrou que os processos foram instruídos com a Ata de Registro de Preços, Memorial descritivo da obra, Cronograma físico-financeiro, Planilha com a relação dos serviços, assinada pelo engenheiro responsável técnico da empresa detentora da Ata e informação da Unidade Técnica justificando o serviço. E, foram inseridos na 1ª medição, relatórios

técnicos, contendo a descrição dos serviços que seriam executados, indicando a intervenção proposta calcados em relatórios técnicos contendo o escopo dos trabalhos recomendados para cada via, croquis com quantidades e relatório fotográfico Inicial (antes da obra).

9. No TC 9059/2018, apontou-se que houve medição sem cobertura contratual, (itens 4.1 e 4.2). Todavia, a Origem demonstrou que o pagamento se deu com base nas disposições normativas que regiam o ato (art. 59 da Lei 8.666/93; Decreto Municipal 44.891/04; Portaria 32/SMPR/2017), com respaldo em "medição realizada" por SIURB e "com o devido ateste dos gestores do contrato".

Esclareceu que a autorização de pagamento foi efetuada a título de indenização à contratada, em razão dos serviços efetivamente executados, mas que foram adotadas medidas de apuração do fato mediante a "abertura de procedimento administrativo de apuração preliminar para verificar possível responsabilidade funcional", evidenciando a adoção da providência que lhe cabia, o que afasta a responsabilidade do servidor público apontado pela Equipe de Fiscalização.

10. Apesar de todos os esclarecimentos colacionados aos autos pelos interessados, remanesceram apontamentos técnicos, como se observa nos relatórios elaborados pela Equipe de Auditoria deste Tribunal em cada processo, que, por si só, impedem o reconhecimento da regularidade dos atos examinados, razão pela qual, na esteira das manifestações dos Órgãos deste Tribunal, cujos argumentos ficam incorporados neste voto, não acolho as execuções dos contratos auditados nos processos em julgamento, nos períodos e valores examinados, relevando, todavia, com amparo nos esclarecimentos da Origem e dos interessados, os apontamentos relativos ao método HDM-4, a ordem hierárquica de vias estabelecida no relatório da FUSP, a publicação prévia das vias no DOC e a elaboração prévia de memorial descritivo, de natureza formal, e que não impediram a execução dos serviços pelas contratadas.

11. Considerando que a Origem adotou as providências que lhe cabia para apurar a responsabilidade do servidor público apontado pela Equipe de Fiscalização no TC 9059/2018, itens 4.1 e 4.2, deixo de fazer determinações

neste sentido.

12. Determino o encaminhamento deste relatório e voto, do Acórdão a ser produzido e dos Relatórios de Acompanhamento de Execução Contratual de cada processo à Secretaria Municipal das Subprefeituras para adoção das providências que couberem.

13. Cumpridas as formalidades legais e transcorrido o prazo recursal, arquivem-se os autos.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2023.10.30 16:36:37 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

AAC/HCMC

49ª SONP
Itens 3 a 20 – PLENO

ITEM 3 - e-TCM nº 9059/18
ITEM 4 - e-TCM nº 8323/18
ITEM 5 - e-TCM nº 8329/18
ITEM 6 - e-TCM nº 8334/18
ITEM 7 - e-TCM nº 8338/18
ITEM 8 - e-TCM nº 8371/18
ITEM 9 - e-TCM nº 8372/18
ITEM 10 - e-TCM nº 8374/18
ITEM 11 - e-TCM nº 8375/18
ITEM 12 - e-TCM nº 8376/18
ITEM 13 - e-TCM nº 8377/18
ITEM 14 - e-TCM nº 8378/18
ITEM 15 - e-TCM nº 8380/18
ITEM 16 - e-TCM nº 8381/18
ITEM 17 - e-TCM nº 8382/18
ITEM 18 - e-TCM nº 8386/18
ITEM 19 - e-TCM nº 8387/18
ITEM 20 - e-TCM nº 8394/18

DECLARAÇÃO DE VOTO

Julgo IRREGULARES todas as execuções sob análise, nos períodos e valores examinados, em harmonia aos pareceres das Áreas Técnicas desta Corte.

Não acolho os efeitos financeiros dos Ajustes, e, com relação aos prejuízos apontados pela SCE, conforme relatórios de auditoria em todos os TCs., em

função de medições indevidas realizadas pela Siurb, "data venia", divirjo do Excelentíssimo Conselheiro Relator, com determinação à Pasta para que promova o devido ressarcimento ao Erário, mediante procedimento administrativo próprio nos termos do ordenamento jurídico em vigor.

TCM, 21 de novembro de 2023.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2023.11.21 09:35:09 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

ATHSC/GNB/RB