ACO-UTR-510/2024

Processo - TC/008387/2018
Contratante - Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (atual Secretaria Municipal das Subprefeituras)
Contratada - FBS Construção Civil e Pavimentação S.A.
Acompanhamento da execução do Contrato 08/SMPR/Cogel/2018
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é a execução dos 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. 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. 4. 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 não 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 14:57:13 -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 12:26:53 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 008.387/2018

Egrégio Plenário

Em julgamento o Acompanhamento da Execução do Contrato nº 08/SMPR/COGEL/2018, celebrado entre a Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais e a empresa FBS Construção Civil e Pavimentação S.A., para a execução de serviços de conservação e manutenção da malha viária, denominados inicialmente de Programa Asfalto Novo e, posteriormente, de Programa de Recapeamento, pelo valor de R$ 5.615.863,72 e prazo de 120 dias. O ajuste originou-se da Ata de Registro de Preços nº 08/SMPR/COGEL/2017.

O período de realização dos trabalhos de auditoria foi de 09/04/2018 a 31/08/2018, com abrangência de 24/11/17 a 16/10/2019 e faz parte de um conjunto de 18 processos de acompanhamento de execuções dos 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 determinado no Memorando GAB-DD nº 174/2017 (Peça 5).

Em ordem a documentar e auxiliar nos trabalhos de auditoria, os agentes de fiscalização deste Tribunal contaram com o serviço da empresa Sinal Verde Comércio de Equipamentos Eletrônicos Ltda., 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, foram também utilizados 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 27), analisados e resumidos no documento "Anexo II -

Análises e conclusões dos ensaios de controle tecnológico dos serviços de pavimentação asfáltica" (Peça 31).

Da análise dos relatórios e das manifestações técnicas dos processos TC 547/2015 e 8.890/2016 em comparação com o contrato ora analisado, conclui-se que, apesar da melhoria em alguns aspectos (ausência de remuneração de adicional noturno, realização parcial de serviços de drenagem, realização de estudos complementares previamente ao início do serviço, melhoria no grau de compactação do concreto asfáltico), a maior parte das infringências/impropriedades apontadas em 2015 e em 2016/2017 ocorreram novamente no Contrato nº 08/SMPR/COGEL/2018, conforme detalhado nos itens 3.3 a 3.6 deste relatório.

A Equipe de Auditoria analisou os documentos, fez verificações *in loco* e, no item 4 do Relatório de Acompanhamento de Execução Contratual, peça, 34, concluiu pela irregularidade da execução do ajuste, em razão das seguintes infringências e irregularidades:

> *"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 no montante de R$ 479.980,58*** *(7,6% do valor medido), conforme detalhado no quadro a seguir (item 3.6.4);*
>
> *4.2.* ***O pagamento de serviços de levantamento e avaliações funcionais e estruturais dos pavimentos da Marginal Tietê Pista Expressa ocasionou prejuízo ao erário de R$ 72.209,64*** *(vide item 5.1 do Anexo III - Memória de Cálculo), em desacordo com os princípios de eficiência e da economicidade (item 3.3.5);*
>
> *4.3. 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 (item 3.3.1);*
>
> *4.4. 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 a Lei Municipal nº 14.141/06 (item 3.3.2);*
>
> *4.5. 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 (item 3.3.3);

4.6. 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 (item 3.3.4);

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 (item 3.5.4);

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 (item 3.5.5);

4.9. Em 33% 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 (item 3.5.6.1);

4.10. Em 33% 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 (item 3.5.6.2);

4.11. 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 (item 3.5.1);

4.12. 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 e com o art. 20 da Lei Municipal nº 15.442/2011 (item 3.5.2);

4.13. O Contrato 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 (item 3.5.3);

4.14. Não há registro da efetiva participação no Contrato nº 08/SMPR/COGEL/2018 dos profissionais que apresentaram atestados de qualificação técnica na licitação, em desacordo com a declaração apresentada pela empresa contratada e em desacordo com o item 11.5.5 do edital da Concorrência nº 02/SMSP/COGEL/2016 (item 3.4.1);

4.15. 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 (item 3.4.2);

4.16. A quantidade e a destinação do material fresado, de propriedade da Municipalidade, não foram devidamente controladas 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 08/SMPR/COGEL/2018 (item 3.4.3);

4.17. 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 08/SMPR/COGEL/2018 (item 3.4.4);

4.18. A subcontratação de serviços relevantes não prevista no Edital da Concorrência nº 02/SMSP/COGEL/2016 e no Contrato nº 08/SMPR/COGEL/2018 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 (item 3.4.5);

4.19. A ação conjunta das empresas FBS Construção Civil e Pavimentação S.A. e Soebe Construção e Pavimentação S.A. na execução do Contrato nº 08/SMPR/COGEL/2018 (empresas concorrentes na licitação que deu origem ao referido contrato) infringe o art. 72 da Lei Federal nº 8.666/93 e os itens 2.4, 3.2.6 e 14.5 do edital da Concorrência nº 02/SMSP/COGEL/2016 e ensejaria a rescisão do contrato, em consonância com o inciso VI do art. 78 da Lei Federal nº 8.666/93 (item 3.4.6).

4.20. 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 (item 3.4.7);

4.21. Os processos de pagamento do Contrato nº 08/SMPR/COGEL/2018 foram realizados com utilização de documentação inidônea em nome de empresa

estranha ao contrato, em desacordo com os itens II e IX da Portaria SMSP nº 32/14 (item 3.4.8).

4.22. Não constam do processo de contratação o Termo de Recebimento Provisório e o Termo de Recebimento Definitivo, em desacordo com a cláusula nona do Contrato nº 08/SMPR/COGEL/2018 (item 3.4.9).”

A Origem, a contratada e os servidores apontados como responsáveis foram oficiados e apresentaram defesas e esclarecimentos enfrentando os achados da auditoria. Os senhores Persival Santi, Marcos Rodrigues Penido, Vitor Levy Castex Aly e a sra. Natalia Cristine Sales do Prado deixaram transcorrer o prazo assinalado sem manifestação.

Em sua defesa, a Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB alegou que os apontamentos se referem a questões eminentemente técnicas afetas à execução contratual, e encaminhou a matéria à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras – SIURB, por ser o órgão responsável pela fiscalização e execução dos contratos, nos termos da Portaria Intersecretarial SMSUB/SIURB nº 4, de 14 de agosto de 2019. Todavia, a Equipe de Auditoria salientou que apenas as conclusões dos itens 4.3 a 4.6 são imputados à SMSUB, em decorrência da celebração do ajuste, logo sua responsabilidade não poderia ser excluída.

O sr. Cláudio Carvalho de Lima alegou que o ajuste foi assinado pela Chefe de Gabinete e que, portanto, não há nexo de causalidade ou qualquer conduta comissiva ou omissiva praticada por ele que resulte nas irregularidades constatadas. Acrescentou, ainda, que foi exonerado em 07.04.2018 (três dias após a celebração do contrato), não podendo ser responsabilizado por irregularidades na execução e fiscalização do objeto contratado.

Em manifestação de peça 110, a Equipe de Auditoria enfatizou que a delegação por ele efetuada para celebração do contrato não o afastava da responsabilidade do cargo que exercia à época dos fatos, podendo ser aplicada a modalidade de culpa *in vigilando*; a mencionada Chefe de Gabinete, portanto, também figurava no rol de responsáveis. Reforçou ser este também o entendimento do TCU de que não é possível afastar a responsabilidade de determinado ato por meio da simples delegação (Acórdão nº 170/2018).

Prosseguindo em sua análise, a Área Técnica destacou que nenhum vício na execução ou na fiscalização do ajuste fora atribuído ao sr. Cláudio

Carvalho, sendo certo que o relatório preliminar apurou sua responsabilidade nos apontamentos 4.3 a 4.6 (peça 34, fl. 40), que tratam de apontamentos que antecedem a assinatura do contrato como, por exemplo, a ausência de critério técnico para escolha das vias a serem pavimentadas ou mesmo a ausência de publicação prévia das referidas vias no DOC. Consequentemente, não lhe fora atribuído qualquer prejuízo ao erário.

As respostas apresentadas pela SIURB, pelos senhores Eduardo de Carvalho Pereira e Nilton Laganá Junior foram idênticas e analisadas conjuntamente, tendo por referência, o texto da defesa do Sr. Eduardo de Carvalho Pereira, peça 95, e deste modo também foram apreciadas conjuntamente pela Área Técnica.

A respeito das medições indevidas realizadas pela SIURB (abarcando os serviços técnicos profissionais/Administração local, pavimentação e transporte de material - itens 3.6.1 a 3.6.3), as defesas dos senhores Nilton Laganá Junior, Eduardo de Carvalho Pereira e da SIURB foram no sentido de que "*na Ata de Registro de Preços, há itens para remuneração dos trabalhos referentes aos serviços realizados, e que são indispensáveis para a execução dos serviços. A natureza do Contrato da Ata pressupõe um trabalho de manutenção, executado sob uma série de estudos técnicos que não são pertencentes ao que se denomina 'projeto de engenharia'. Indica-se, que estes profissionais apontados em medições, realizaram além dos acompanhamentos em campo, que o atual BDI não remunera, todos os serviços que atendem aos trabalhos exigidos, para elaboração do método HDM-4"*.

A contratada apresentou sua defesa a respeito da comparação das taxas do BDI (peça 80, fls. 9/11), da remuneração do "*as built*" (peça 80, fl. 11), da generalidade das informações prestadas pela SIURB na descrição das atividades exercidas pela mão de obra da administração local (peça 80, fls. 13/14) e, também, sobre as ausências de tal mão de obra no Livro de Ordem (peça 80, fl. 14).

Para esclarecer o prejuízo apurado, sustenta que o Órgão de Controle se utiliza de coeficientes de consumo de mão de obra da tabela de SIURB e do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes do DNIT, inferindo que a estrutura técnica de apoio para realização dos serviços do contrato é maior do

que a definida na tabela e no manual utilizados como base para sua fundamentação.

> *[...]*
>
> *"A comparação de estrutura técnica de apoio ao contrato mediante o uso de coeficientes de mão de obra de apoio do Manual de Custos do DNIT incorre em grave distorção, pois o referido manual foi desenvolvido especificamente para obras de estradas e rodovias, condição diversa do contrato em análise, que é de recapeamento de ruas e avenidas em área urbana. As condições de trabalho são totalmente diversas, pois as frentes de serviços de recapeamento são de menor porte e geralmente os trabalhos se processam a uma velocidade muito grande, havendo a mudança constante das frentes de trabalho. Esta característica é essencial no dimensionamento do corpo técnico de apoio à obra.*
>
> *As condições de execução exigem constante acompanhamento técnico, haja vista os trabalhos se processarem conjuntamente com o tráfego de veículos e com a interferência dos subsistemas de infraestrutura da cidade, como linhas de energia aérea e subterrânea, galerias de águas pluviais e esgotos, redes de água, gás, guias e sarjetas, etc. Desta forma, a atenção técnica requerida no processo é de grande monta, não só pelo risco de impacto nas redes de utilidades existentes, como pela interferência com o trânsito diário da cidade.*
>
> *Deste modo, não se pode comparar dois tipos de obras totalmente distintos, com características próprias e, por conseguinte, com necessidades de acompanhamento técnico e utilização de mão de obra diferenciados. Assim, não procede a alegação da auditoria de que existiria equipe técnica de apoio em número excessivo aos padrões requeridos pelo contrato.*
>
> *Com relação a alegada falta de indicação dos profissionais que prestaram os serviços por meio de horas de trabalho, a própria SIURB indicou estes profissionais na peça 16, fls. 32/44, inclusive informando as quantidades de horas diárias desenvolvidas por cada profissional mobilizado na obra, o que com certeza responde a indagação do órgão auditor.*
>
> *[...]*
>
> *Quanto ao uso de coeficientes junto as quantidades medidas mensalmente, trata-se de mero expediente de medição, pois foram informados nos autos as quantidades de horas diárias desenvolvidas por cada profissional alocado na obra."*

A Equipe de Auditoria apreciou as defesas e assim concluiu *"(...) reitera-se a conclusão anterior que o valor medido dos itens de serviço "8 - Coordenador geral", "9 - Engenheiro / arquiteto sênior", "10 - Engenheiro / arquiteto pleno", "11 - Engenheiro / arquiteto júnior", "13 - Tecnólogo - 5 a*

10 anos de experiência com formação em edificações", "15 - Ajudante geral", "16 - Técnico de nível médio" e "198 – Encarregado" foi indevido e ocasionou prejuízo ao erário no montante de R$291.752,73 (vide item 1.7 do Anexo III - Memória de Cálculo, Peça 32).

Os interessados trouxeram esclarecimentos sobre a pavimentação, mas a Equipe Técnica evidenciou que "*o plano de amostragem dos ensaios de controle tecnológico contratados por este Tribunal segue os princípios do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop) e em todas as vias analisadas, a quantidade de amostras é superior ao valor mínimo estabelecido para os órgãos de controle externo (Tribunais de Contas)*"; que os ensaios de controle tecnológico contratados por este Tribunal (Peça 27) objetivaram verificar a qualidade do serviço executado e a adequada fiscalização por parte da SIURB. Subsidiariamente, os resultados foram utilizados para análise do prejuízo ao erário.

Ressaltou que o prejuízo ao erário calculado com dados originados de ensaios de controle tecnológico totaliza R$ 139.828,29 e representa 29,1% do prejuízo apurado nesse item do relatório (vide Quadro 11 da Peça 34). O restante do prejuízo apurado R$ 340.152,29 (70,9%) não foi calculado com dados originados de ensaios de controle tecnológico.

Após todos os esclarecimentos, ratificou *o apontamento do item 3.6.2 do relatório: o valor medido do item de serviço "59 - Revestimento de concreto asfáltico (sem transporte)" foi indevido e ocasionou prejuízo ao erário no montante de R$139.828,29*.

Sobre o transporte de material (Conclusão 4.1 – 3.6.3), os defendentes esclareceram que, para as distâncias de transportes, foram computados os mesmos trajetos, ida e volta e que os cálculos foram feitos com o uso do *Google Maps*.

A contratada ressaltou que "*não há que se alegar prejuízo ao erário, pois a diferença discutida, lastreada em distância fictícia (Google Maps) determinada pela auditoria, não pode ser tomada como realidade absoluta, visto ser mera conjectura, pois, a auditoria não averiguou à época as condicionantes e/ou limitações impostas ao tráfego dos caminhões*

transportadores de asfalto, tampouco constatou 'in loco' a distância efetivamente percorrida pelos caminhões".

Após apreciação e enfrentamentos de todos os argumentos de defesas, a Equipe Técnica reafirmou a existência de prejuízo ao erário no montante de R$ 479.980,58 (7,6% do valor medido), em razão das medições indevidas realizadas por SIURB nos serviços técnicos profissionais/Administração local, pavimentação e demais itens de serviços.

Sobre o apontamento de prejuízo ao erário no valor de R$ 72.209,64 (5.1 do Anexo III – Memória de Cálculo) decorrente de pagamento de serviços de levantamento e avaliações funcionais e estruturais dos pavimentos da Marginal Tietê Expressa, os defendentes sustentaram que "*estes serviços foram executados, diante da contratação pela Secretaria Municipal das Subprefeituras, que embasariam a execução dos serviços de recapeamento da Marginal Tiete e que posteriormente, foi cancelado e substituído por outras vias, pela própria SMSUB, gestora das ATAS de Registro de Preços".*

A contratada pontuou que o assunto se restringe ao âmbito da Administração Pública e que os serviços foram executados segundo determinação do órgão e que, "a*pós a execução dos levantamentos solicitados, a Contratante não solicitou qualquer serviço à Contratada além dos levantamentos já efetuados. Entretanto, os dados obtidos foram relevantes para conhecimento da estrutura do trecho por parte do órgão".*

Após confrontar os argumentos apresentados, a Equipe de Auditoria reiterou sua anterior conclusão, haja vista que as defesas oferecidas pelos responsáveis confirmam que *"houve dispêndio de recursos públicos para remuneração de serviços a título de levantamento das condições da via sem que houvesse a efetiva execução de serviços de conservação e manutenção a malha viária no local* e que *não foi apresentada qualquer evidência de que as informações eventualmente colhidas estão sendo utilizadas para planejamento de recapeamento em outro contrato. Considerando esta possibilidade, tal serviço somente justificaria a remuneração do item relatório técnico que já inclui os profissionais responsáveis pelo levantamento das informações e elaboração dos relatórios".*

Foram apresentados, pela Origem e pelos servidores públicos apontados como responsáveis, argumentos sobre a não utilização do método HDM-4, em desacordo com determinação deste TCM-SP, e a contratada salientou que os dados levantados respeitaram o mesmo modelo utilizado no método HDM-4, incorporando ao estudo de intervenção (peça 9, fls. 20 a 45/56, peça 10, fls. 39 a 50/129, peça 11, fls. 128 a 143/206) soluções pontuais e específicas a cada deterioração ou desgaste encontrado.

A Equipe Técnica, no entanto, reiterou sua conclusão anterior, inclusive sustentando a responsabilidade da servidora Adriana Siano B Biazzi, que a imputara ao fiscal do ajuste (SIURB) e da gestora (COGEL).

Os defendentes igualmente enfrentaram os demais achados de auditoria, rebatendo todas as conclusões no sentido de que as amostras ensaiadas não correspondiam aos padrões técnicos esperados; de ausência de placas informativas contendo dados relevantes do contrato, como valor, prazo, data de início e data de término; de falta de elementos de acessibilidade nos passeios em travessias de pedestres, assim como os demais apontamentos.

Após análise minuciosa dos esclarecimentos apresentados pelos intimados, detalhados em todas as conclusões do Relatório de Acompanhamento de Execução Contratual, a Equipe de Auditoria manteve sua conclusão pela irregularidade da execução contratual.

E, no que tange à irregularidade na ação conjunta das empresas FBS Construção Civil e Pavimentação S.A. e Soebe Construção e Pavimentação S.A. na execução do Contrato nº 08/SMPR/COGEL/2018 (empresas concorrentes na licitação que deu origem ao referido contrato), a defesa dos Srs. Nilton Laganá Junior, Eduardo de Carvalho Pereira e SIURB afirma que não restou comprovada, pontuando que as empresas atuaram em regime de parceria, mas preservaram sua autonomia na execução dos contratos, sendo certo, outrossim, que nas licitações, as empresas disputaram lotes diferentes (Peça 95, fls. 24/26).

A empresa FBS Construção Civil e Pavimentação S.A informou que as "*empresas FBS e SOEBE figuravam como concorrentes no mercado de construção e pavimentação. Entre o ano de 2015 e 2016, houve manifestação de interesse, por parte da empresa FBS, de aquisição da empresa SOEBE, e*

iniciou-se intenso e complexo procedimento de verificação de viabilidade da compra da empresa. Nesse momento, as empresas ajustaram acordo, por meio do qual centralizaram os setores administrativos das duas empresas. A ideia do acordo, de início, era que as empresas atuassem com a centralização dos setores administrativos. Como já dito, as duas empresas atuam em regime de parceria, tendo em vista a sinergia e afinidade do segmento de atuação, o que motivou a unificação do centro administrativo, além de compartilhamento de equipamentos e materiais. Porém, o que pode ser eventualmente compartilhado são os equipamentos e materiais, sendo certo que a execução dos serviços no contrato adjudicado pela FBS se dá exclusivamente pela própria FBS. A utilização pontual, por funcionários da FBS, de uniformes da empresa SOEBE, sua parceira, conta com previsão legal. O segundo ponto questionado no relatório técnico refere-se ao responsável técnico das empresas FBS e SOEBE, sob o fundamento de que as duas empresas seriam representadas pela mesma pessoa, qual seja, 'Engenheiro Civil Ricardo Queiroz P. de Carvalho – Superintendente de Obras'. O referido engenheiro, Sr. Ricardo Queiroz P. de Carvalho, é o responsável técnico das duas empresas, conforme pode ser comprovado pelas respectivas Certidões de Registro de Pessoa Jurídica. Cumpre ressaltar que, em virtude do acordo operacional firmado entre as empresas FBS e SOEBE, nada impediria a indicação do engenheiro Ricardo Queiroz como responsável técnico das duas contratadas".

A Auditoria deste Tribunal salientou que a argumentação da contratada corrobora os indícios de ação conjunta entre as empresas concorrentes na licitação e adjudicatárias de ARP para agrupamentos distintos, motivo pelo qual, além de manter o apontamento, sugeriu a remessa dos autos ao Ministério Público para apuração dos fatos, nos termos do art. 102 da Lei 8.666/93.

Sintetizando, a SIURB sustentou que: as medições foram realizadas de forma correta, em consonância com os estudos técnicos indispensáveis para a execução dos serviços; a composição do material existente na pista pode ocasionar variações nos serviços executados; os índices apresentados pela fiscalização não são conclusivos, mas meramente indicativos; todas as distâncias percorridas durante o transporte de material foram calculadas tecnicamente, com o mesmo trajeto de ida e volta e de acordo com os croquis

apresentados; o recapeamento da Marginal Tietê foi cancelado por motivo de conveniência e oportunidade; entretanto, os levantamentos estruturais e a avaliação funcional foram disponibilizados à Administração Municipal, não havendo que se falar em prejuízo ao erário; os itens 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6 não dizem a respeito à execução contratual, como bem anotou a Assessoria Jurídica de Controle Externo (Peça 112), de todo modo, também eles restaram justificados; os apontamentos a respeito do nivelamento das tampas e da capa asfáltica (4.7, 4.8, 4.9 e 4.10) devem ser considerados divergências técnicas sobre matéria de engenharia, não se equiparando, portanto, a ilegalidades ou irregularidades; quanto ao item 4.11, por não se tratar de obra, não havia necessidade de placa informativa, de todo modo, caso fosse necessária, tratar-se-ia, ao seu ver, de uma falha forma; os itens 4.12, 4.13 e 4.14 também seriam meras divergências entre critérios técnicos igualmente aceitáveis; o item 4.15 (registros fotográficos) os registros já vêm sendo aprimorado pela origem; no tocante à subcontratação (4.19), não há restrição legal, tampouco restrição editalícia ou contratual; a atuação conjunta (4.19) das empresas FBS e SOEBE não trouxe prejuízo à execução contratual; o objeto contratado foi devidamente entregue à Administração; os itens 4.20 e 4.21 (atestes e pagamentos) também tratam de falhas formais já corrigidas pela origem; o termo de recebimento definitivo (item 4.22) não foi emitido em virtude das solicitações de reequilíbrios econômico-financeiros, o que em nada prejudicou a efetiva prestação dos serviços contratados em prol da Administração; além de se tratar de falha pontual (secundária); o rastreamento e o monitoramento (4.16) estão sendo devidamente aprimorados pela origem; o cronograma físico financeiro (4.17) foi cumprido corretamente, pois os adiamentos de prazos foram todos aprovados e justificados perante a Administração Municipal.

Ao final, a Subsecretaria de Controle Externo reiterou suas conclusões pela irregularidade da execução do ajuste.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo (Peças 112 e 113) observou, em relação à preliminar apresentada pelo Senhor Cláudio Carvalho de Lima, que a sua inclusão no quadro de responsáveis o legitima a figurar nos presentes autos, inclusive para garantia de exercício do contraditório e ampla defesa. No entendimento da Assessora preopinante, os apontamentos 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6 do Relatório, que cuidam de aspectos formais do ajuste, não se constituem

irregularidades da execução contratual e foram indicados expressamente como falhas da contratação. E como não há notícia de análise da contratação, fez considerações sobre os referidos apontamentos, destacando que os itens 4.3, 4.4 e 4.6 tratam de constatações fáticas, cuja apreciação é essencialmente técnica; que as determinações deste Tribunal foram cumpridas com a inclusão dos elementos no Edital da licitação, porém, as próprias disposições editalícias foram desconsideradas na contratação; que a Administração não observou a vinculação ao instrumento convocatório, com infringência ao disposto no art. 41 da Lei Federal nº 8.666/93. No mais, após corroborar as conclusões lançadas no Relatório de Auditoria, tendo em vista a natureza técnica e fática dos apontamentos, concluiu pela irregularidade da execução contratual.

Tal entendimento foi endossado pelo Assessor Subchefe de Controle Externo, que não viu óbice à análise dos temas nestes autos, observando, inclusive, que às partes foi oportunizado o contraditório e a ampla defesa.

O Órgão Fazendário, no exercício de sua capacidade postulatória, reiterou os termos da defesa apresentada pela SIURB (Peça 107) e, convicto da complexidade dos serviços envolvidos e da dinâmica envolvida em sua execução, que faz com que fatores excepcionais acabem impondo algumas intercorrências, requereu o acolhimento da execução e, alternativamente, a aceitação dos efeitos financeiros.

A Secretaria Geral opinou pela irregularidade da execução do Contrato nº 08/SMPR/COGEL/2018, destacando a constatação de prejuízo ao erário (apontamentos 4.1 e 4.23) e a sugestão da Equipe de Auditoria e da Assessoria Jurídica de Controle Externo de encaminhamento dos autos para o Ministério Público em razão do apontamento 4.19 (fls. 49/52 da Peça 110 e fls. 02 da Peça 113).

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 16:56:54 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

SMAS/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