ACO-UTR-916/2024

Processo	-	TC/013166/2019
Interessados	-	Vereador Antonio Biagio Vespoli (Câmara Municipal de São Paulo), Secretaria Municipal da Saúde e Agricol Diesel Ltda.
Objeto	-	Inspeção – Petição para solicitar a apuração de supostas irregularidades na licitação, possível sobre preço do serviço e na execução do Contrato 21/2018/SMS, cujo objeto é a manutenção dos veículos da frota do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU

52ª Sessão Ordinária Não Presencial

INSPEÇÃO. SMS. Verificar supostas irregularidades na licitação, possível sobrepreço do serviço e na execução do Contrato 21/2018/SMS, cujo objeto é a manutenção dos veículos da frota do SAMU. 1. Deve ser demonstrada a efetiva aderência do valor da contratação ao valor de mercado, sendo necessário comparar o preço obtido no procedimento licitatório e o preço referencial adequado. 2. As ordens de serviço para as verificações de acompanhamento da execução do contrato, devem ser apresentadas, ressalvando que para avaliação das eventuais ocorrências de serviços que ultrapassem o prazo previsto em contrato, far-se-ia necessário apresentar não só a data de retirada dos veículos, mas também a data de comunicação para sua disponibilidade. CONHECIDA. RECOMENDAÇÃO. 1. Adote maior cautela na busca dos valores de mercado em contratações análogas a este objeto, bem como na fiscalização dos serviços contratados, tendo em vista as fragilidades reveladas através da presente inspeção. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

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 da inspeção, para fins de registro.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à Secretaria Municipal da Saúde a adoção de maior cautela na busca dos valores de mercado em contratações análogas ao processado, bem como na fiscalização dos serviços contratados, tendo em vista as fragilidades reveladas por meio da presente inspeção.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de ofício ao Vereador Toninho Vespoli e à Origem, para ciência, arquivando-se os autos, após o cumprimento das formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 20 de março 2024.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/hc

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 18/07/2024 17:44:32 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 19/07/2024 11:48:00 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

52ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Item 36- Pleno

TC: 13.166/2019 - Denúncia
Interessados: Secretaria Municipal de Saúde – SMS - Empresa Agricol Diesel Ltda.
Objeto: Solicitação do Vereador Toninho Vespoli para instauração de auditoria para apurar a contratação de manutenção dos veículos utilizados pela frota (SAMU), afim de que reste esclarecido se esta se deu de forma regular e legal e de modo a não ocasionar lesão ao erário, tendo-se em vista o alto valor dispendido para pagamento dos serviços contratados não se mostrar razoável e adequado.
Relator: Conselheiro Eduardo Tuma
Competência: Pleno

RELATÓRIO

Cuida o presente TC de procedimento de Inspeção para apurar a veracidade de denúncia apresentada pelo vereador Toninho Vespoli (peça 01), sobre supostas irregularidades na contratação e execução do Contrato nº 021/2018/SMS, celebrado em 08.02.2018 entre a Secretaria Municipal de Saúde – SMS e a empresa Agricol Diesel Ltda., cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão, manutenção preventiva e corretiva para frota operacional do SAMU – 192, com fornecimento de peças e mão de obra, para 240 carros da frota, entre ambulâncias e veículos administrativos, com valor de **R$ 20.185.366,56** (vinte milhões, cento e oitenta e cinco mil, trezentos e sessenta e seis reais e cinquenta e seis centavos) para 12 meses, ou seja, **R$ 7.008,80** (sete mil e oito reais e oitenta centavos) por veículo por mês (peça 02).

A denúncia (peça 01), em síntese, questiona o valor contratado, sobrepreço e o tempo de atendimento à ordem de serviço referente aos reparos realizados nos veículos da frota do SAMU, com as seguintes afirmações:

> *". O valor estipulado não corresponde à média do valor cobrado pelo mercado, o que demonstra indícios de adoção de sobrepreço durante a contratação dos serviços, o que leva a um superfaturamento na contratação. Note-se, também, que não se tratam de 240 ambulâncias, mas sim de automóveis de modelos variados, sendo as ambulâncias os de maior complexidade.*
>
> *. Em nossas visitas in loco, constatamos, ainda, que é recorrente que esses automóveis sejam levados às oficinas da contratada, retornando muito após os prazos previstos para execução dos serviços, o que demonstra a violação das disposições contratuais.*
>
> *. Colhemos um relato, a título de exemplo, de que um veículo teria sido levado à oficina para reparo de um dos faróis, serviço de baixíssima complexidade, e teria retornado uma semana após. Entretanto, segundo o contrato, este tipo de serviço deveria ser executado no prazo máximo de 03 (três) horas.*

. Desta forma, restam fortes indícios de que ao firmar referida contratação, a administração municipal não zelou pelo cumprimento dos princípios que devem nortear a sua atuação, notadamente a moralidade, a eficiência que deve ser buscada na prestação de serviços públicos e a economicidade.

. Ressalte-se que se trata de um contrato de alto valor, cujos serviços devem ser pormenorizadamente pesquisados, afim de que reste ao Poder Público a contratação da melhor oferta.

. Diante deste contexto, requeremos a este r. Tribunal de Contas a instauração de auditoria para apurar a contratação acima referida, afim de que reste esclarecido se esta se deu de forma regular e legal e de modo a não ocasionar lesão ao erário, tendo-se em vista o alto valor dispendido para pagamento dos serviços contratados não se mostrar razoável e adequado."

A **Secretaria Municipal de Saúde - SMS** apresentou manifestação (peça 28/33).

A **Subsecretaria de Fiscalização e Controle - SFC** elaborou seu relatório de Inspeção e concluiu pela total procedência da denúncia, nos termos seguintes (peça 40):

*"**3.2.1. Do valor contratado e da alegação de sobrepreço***
(...)
Para avaliar possíveis indícios de sobrepreço no valor contratado, analisamos a regularidade da pesquisa de preços que estabeleceu o valor referencial para o Pregão Eletrônico nº 002/2018/SMS.G.

Em análise ao processo SEI nº 6018.2016/0009101-0, verificamos que a SMS solicitou orçamento, de acordo com o termo de referência, para 13 empresas do mercado (peça 37, fls. 1/16), porém informou no processo que, dessas, apenas 03 apresentaram resposta, quais sejam, Agricol, Retifica Motor-Vidro e Shalon (peça 37, fls. 18/21).

A Origem informou que ao pesquisar outras fontes de preço não obtiveram êxito, pois não acharam contrato com objeto similar (peça 37, fl. 153). Observando que a utilização de múltiplas consultas ao mercado foi amparada em justificativa constante do processo administrativo e houve pesquisa com três fornecedores, a pesquisa formulada atendeu, nos aspectos formais, o disposto no DM nº 56.818/2016.

No entanto, considerando que a pesquisa foi restrita a três fornecedores, que apresentaram variação de 43,2% entre a maior e a menor proposta (Quadro 01), o valor médio alcançado apresenta fragilidade em termos de representar o valor de mercado para o serviço licitado.

Na ata de pregão eletrônico, consta que participaram do certame apenas duas empresas: AGRICOL DIESEL LTDA e RETPECAS PECAS E MOTORES LTDA – ME. A RETPECAS deu apenas um lance e não mais se pronunciou. A AGRICOL deu dois lances e negociou uma redução equivalente a 7,75% do valor do seu melhor lance (peça 37, fls. 91/95). O valor negociado na licitação equivale a 78,9% da média obtida na pesquisa de preços.

Dessa forma, em que pese não se observar irregularidade formal nos procedimentos de pesquisas e de disputa entre os participantes da licitação, cabe destacar que, em resultado, não houve grande concorrência no certame, já que participaram apenas 02 (duas empresas) e existem diversas empresas do ramo no mercado.
(...)
Além disso, realizamos análise comparativa nas ordens de serviço, fichas de seguimento e nota fiscal do mês de outubro de 2019, a fim de verificar se os valores das peças e serviços efetivamente realizados são próximos do valor do contrato.
Para um melhor entendimento, informamos que:

• Ordem de serviço é o documento que inicia todo o processo de manutenção, compilando o documento que dá entrada do veiculo na empresa, com a ordem de solicitação do condutor;

• Ficha de seguimento é um documento interno da Agricol, para o controle das peças que são trocadas e dos serviços realizados, com os valores respectivos. Registramos que hora/serviço é de R$190,00;

• Nota fiscal é o documento emitido no fim do mês pela empresa, consolidando todos os serviços realizados e todas as peças trocadas. Esse documento é entregue para a SMS e consta no processo SEI de pagamento.

Nessa análise (anexo I), verificamos que o valor somado das fichas de seguimento do mês de outubro de 2019, correspondente ao valor das peças e mão-de-obra utilizadas no mês, (R$ 1.564.912,50) foi ligeiramente superior ao valor da nota fiscal apresentada no valor fixo mensal contratado (R$ 1.546.030,00), o que, a princípio, poderia indicar vantajosidade no modelo de prestação do serviço contratado.

No entanto, o valor apresentado nas fichas de seguimento não está totalmente suportado, uma vez que não constam todas as ordens de serviço no processo SEI. Também não constam nos documentos apresentados pela Agricol, em decorrência da visita realizada em 30.01.2020.
(...)

A falta de OS prejudica a verificação da integridade das fichas de seguimento, pois estas não são vistadas pelas partes envolvidas (como ocorre nas OS).

Apesar de a diferença de valores entre as fichas de seguimento com OS e as sem OS não representar, por si só, irregularidade para análise dos pagamentos – já que o contrato é por valor global e não por serviço, a falta de controle efetivo sobre as ordens de serviço emitidas não permite aferir a vantajosidade do modelo de contratação atualmente adotado pela SMS.

Do exposto, considerando a existência de fragilidade na pesquisa de preços, a baixa disputa observada na sessão de pregão eletrônico, a ausência de planilha de composição de custos e de estudo comparativo referente ao modelo de contratação, não é possível conferir a não ocorrência de sobrepreço no valor contratado. ***Assim, diante da não demonstração da Origem, no autos do processo administrativo, da efetiva aderência do valor da contratação ao valor de mercado para os serviços, com base em estudos comparativos previstos, cabe considerar a procedência do representado nesse aspecto.***

3.2.2. Dos reparos realizados nos veículos da frota do SAMU e do tempo de atendimento à ordem de serviço

(...)

O Termo de Referência, no item 2.4, determina que a empresa deverá manter cadastro atualizado dos veículos objeto do contrato, constando todos os dados necessários ao controle da manutenção preventiva e corretiva, constando placa, chassi, quilometragem, revisões, serviços, peças substituídas e demais dados.

(...)

Requisitamos à empresa o relatório de serviços realizados nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2019 (peça 38, fls. 01/1752). Fomos informados de que não existe um relatório consolidado com todos os carros, placa, horário de entrada e saída, serviço realizado, peças substituídas, peças reparadas e horas trabalhadas.

O que eles enviam para a Secretaria são os seguintes documentos: 1) Planilha excel com gráfico geral por mês, com as principais informações gerenciais; 2) compilado de ordens de serviço realizadas, com a descrição do problema, dia e horário de entrega, dia em que o carro está disponível, assinatura do responsável, do mecânico e do fiscal da SMS; 3) fichas de seguimento, com os valores da mão de obra e peças de cada ordem de serviço, ordenado por veículo e 4) notas fiscais consolidadas das peças usadas e dos serviço realizados (mão de obra).

(...)

Constam no processo SEI seis das dez ordens de serviço selecionadas. Dessas, podemos concluir que:

• OSs 96978, 97041 e 96958: três OSs verificadas atenderam o prazo contratual; • OS 96999: o serviço era de revisão mecânica e lavagem, com previsão contratual de 3h. No entanto, o serviço levou três dias (não houve troca de peças);

• OS 97094: o serviço era de reparos de mecânica, com previsão contratual de três dias. No entanto, o serviço levou sete dias;

• OS 97051: a retirada do veículo se deu no mesmo dia, porém a OS e a ficha de seguimento não trazem o horário de retirada, de forma que não é possível verificar se atendeu o prazo contratual de 3h.

O responsável pela empresa também informou que eventualmente o prazo é ultrapassado em decorrência do atraso na entrega das peças necessárias para o reparo. Nesses casos, eles oficiam a SMS para ficarem cientes da situação.

Registramos que não constam registros de penalidade aplicada, no sistema Átomo e SEI, relativo aos atrasos verificados.

Nesse sentido, concluímos que é falho o sistema de controle do tempo de realização dos serviços, uma vez que não constam todas as ordens de serviço para verificação do prazo de serviços realizados, e que ocorrem trabalhos que ultrapassam o prazo previsto em contrato.

Procedente a denúncia, nesse ponto.

(...)
4. CONCLUSÃO

À vista dos exames documentais, informações fornecidas e visita efetuada, concluímos pela total procedência da denúncia (subitem 3.2.1, considerando que não foi demonstrado pela Origem que o preço contratado corresponde ao valor de mercado, e o subitem 3.2.2, uma vez que constatamos que alguns serviços ultrapassaram o prazo previsto em contrato).”

A **Secretaria Municipal de Saúde - SMS** apresentou novas informações (peça 55).

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE**, à peça 57, sugeriu a intimação da Contratada e acompanhou as conclusões da Auditoria assinalando o quanto segue:

> *“O tópico 3.2.1 trata da análise do valor contratado e da alegação de sobrepreço feita na Inicial. Parece-me que as considerações apresentadas pela Auditoria apresentem notório viés fático-técnico, mormente porque, como o Órgão Técnico consignou, não foram identificadas irregularidades formais nos procedimentos de pesquisa de mercado, de disputa entre os licitantes, nem quanto aos pagamentos. Nessa perspectiva, permito-me destacar as conclusões da Auditoria a respeito deste tópico, por seus próprios fundamentos.*
>
> *Quanto ao tópico 3.2.2, também me parece que se trate de problemática predominantemente fático-técnica, com a constatação de eventos de inadimplemento contratual, sem a existência de registros de aplicação de penalidade. Nesse aspecto, destaco a conclusão da Auditoria, de que é falho o sistema de controle do tempo de realização dos serviços contratados.*
>
> *Conclusão*
>
> *Ante o exposto, e considerando que a empresa contratada não foi intimada do conteúdo dos autos, para a apresentação de defesa, permito-me destacar, por seus próprios fundamentos, as conclusões da Auditoria a respeito dos tópicos 3.2.1 e 3.2.2, em razão de se tratar de constatações predominantemente fático-técnicas.”*

Devidamente oficiada (peça 60) a Contratada apresentou manifestação (peça 68).

A **SFC**, após análise, ratificou integralmente as conclusões do relatório inicial da inspeção (peça 71).

A **AJCE** afastou a alegação de nulidade alegada pela Contratada e, com relação ao mérito, entendeu o seguinte (peças 73/74):

> *“(...) o fato de a Origem não ter demonstrado a efetiva aderência do valor da contratação ao valor de mercado, não é suficiente, a meu ver, para configurar a real ocorrência do sobrepreço.*

Entendo que, para tanto, seria necessário comparar o preço obtido no procedimento licitatório e o preço referencial considerado adequado, o que não foi evidenciado nos autos.

A Auditoria verificou a ocorrência de atrasos na realização dos reparos e que não havia registro de penalidades aplicadas e anotou que o sistema de controle da execução do contrato é falho. Acrescento que a situação indica descumprimento das disposições do Decreto Municipal nº 54.873/14.

À vista do exposto, entendo que a presente Inspeção alcançou seus objetivos e está em condições de ser conhecida, sem prejuízo das determinações que o Órgão Julgador entender cabíveis."

A **Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM** requereu a improcedência da denúncia (peça 77).

A **Secretaria Geral – GS**, à peça 79, assim opinou:

"Preliminarmente, acompanho o entendimento da AJCE (peça 73) e entendo afastada a alegação de nulidade do processo realizada pela Contratada, uma vez que a fiscalização determinada de ofício ou por provocação externa, é realizada, objetivamente, pela Auditoria desta Corte.

No mérito, a Auditoria concluiu que não foi demonstrado pela Origem que o preço contratado corresponde ao valor de mercado. Concluiu também que não era possível afastar a ocorrência de sobrepreço no valor contratado diante da fragilidade da pesquisa de preços, da baixa disputa na sessão de pregão eletrônico e da ausência de planilha de composição de custos e de estudo comparativo referente ao modelo de contratação.

A AJCE entendeu que o fato da Origem não ter demonstrado a efetiva aderência do valor da contratação ao valor de mercado não seria suficiente para configurar a ocorrência de sobrepreço, sendo necessário comparar o preço obtido no procedimento licitatório e o preço referencial considerado adequado.

Acompanho a AJCE e entendo que a falta de demonstração de que o preço contratado corresponde ao valor de mercado, por si só, não configura a ocorrência de sobrepreço devendo ocorrer uma comparação do preço obtido no certame e o preço em referência.

Com relação à ocorrência de atrasos na realização dos reparos e a ausência de registro de penalidades aplicadas acompanho a Auditoria que concluiu que o sistema de controle da execução do contrato é falho.

Diante do exposto, entendo que a inspeção alcançou os seus objetivos e se encontra em condições de ser submetida ao conhecimento e deliberação do Nobre Conselheiro Relator."

É o Relatório.

VOTO

Processo nº 13.166/2019: Inspeção para apurar a veracidade de denúncia apresentada pelo vereador Toninho Vespoli, sobre supostas irregularidades na contratação e execução do Contrato nº 021/2018/SMS, celebrado em 08.02.2018 entre a Secretaria Municipal de Saúde – SMS e a empresa Agricol Diesel Ltda., cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão, manutenção preventiva e corretiva para frota operacional do SAMU – 192, com fornecimento de peças e mão de obra, para 240 carros da frota, entre ambulâncias e veículos administrativos, com valor de **R$ 20.185.366,56** (vinte milhões, cento e oitenta e cinco mil, trezentos e sessenta e seis reais e cinquenta e seis centavos) para 12 meses, ou seja, **R$ 7.008,80** (sete mil e oito reais e oitenta centavos) por veículo por mês.

Em síntese, sustenta a denúncia:

. que o valor estipulado não corresponde à média do valor cobrado pelo mercado, o que demonstra indícios de adoção de sobrepreço durante a contratação dos serviços, o que leva a um superfaturamento na contratação;

. que, recorrentemente, os veículos são levados às oficinas da contratada, retornando muito após os prazos previstos para execução dos serviços, o que demonstra a violação das disposições contratuais;

. e que restam fortes indícios de que, ao firmar referida contratação, a administração municipal não zelou pelo cumprimento dos princípios que devem nortear a sua atuação, notadamente a moralidade, a eficiência que deve ser buscada na prestação de serviços públicos e a economicidade.

A Origem informou que ao pesquisar outras fontes de preço não obteve êxito, pois não encontrou contrato com objeto similar (peça 37). Afirmou ter se valido de múltiplas consultas ao mercado e empreendido pesquisa com três fornecedores, cumprindo as prescrições do Decreto Municipal nº 56.818/2016.

Já a empresa Contratada alegou que os valores de mercado não são idênticos e é inviável comparar um contrato que possui preço mensal certo com um contrato que possui valor unitário, que os serviços de gestão e manutenção preventiva e corretiva da frota de ambulância do SAMU possuem inúmeras especificidades a ponto de impedir comparações de outros preços contratados pelos entes públicos.

Todavia, a **Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC**, apontou em seu relatório de análise técnica que, considerando que a pesquisa foi restrita a três fornecedores, que apresentaram variação de 43,2% entre a maior e a menor proposta, o valor médio

alcançado apresenta fragilidade em termos de representar o valor de mercado para o serviço licitado.

Diante disso, entendeu a Auditoria procedente a denúncia no tocante ao valor contratado e à alegação de sobrepreço.

Por um outro viés, a **Assessoria Jurídica de Controle Externo –** AJCE, a partir de juízo atrelado à boa técnica jurídica, entendeu que o fato da Origem não ter demonstrado a efetiva aderência do valor da contratação ao valor de mercado não seria suficiente para configurar a ocorrência de sobrepreço, sendo necessário comparar o preço obtido no procedimento licitatório e o preço referencial considerado adequado. Entendimento esse, compartilhado pela **Secretaria Geral - SG**.

Sobre o item da denúncia alusivo aos **Reparos Realizados nos Veículos da Frota do SAMU e do Tempo de Atendimento à Ordem de Serviço** (subitem 3.2.2 do Relatório de Inspeção – Peça 40), entendeu a Auditoria, também nesse ponto, não ter a Origem prestado esclarecimentos, o que a faz acentuar a falibilidade do sistema de controle de realização dos serviços, uma vez que não são apresentadas para a Origem todas as ordens de serviço para verificações necessárias e acompanhamento da execução do contrato, ressalvando, porém, que para avaliação das eventuais ocorrências de serviços que ultrapassem o prazo previsto em contrato, far-se-ia necessário ter em mãos não só a data de retirada dos veículos, mas também a data de comunicação para sua disponibilidade, já que a Contratada exemplifica situações em que a efetiva retirada acabou por ocorrer somente após finais de semana (peça 68), o que acaba assim gerando eventual prazo aumentado para "entrega", ocasionado por decisão da própria Origem.

Ainda sobre esse ponto, a Contratada trouxe esclarecimentos sobre os casos pontuais elencados, pelos quais é possível identificar o conflito entre as informações dos serviços que constam nas respectivas ordens (considerados para previsão do prazo contratual para conclusão) e os serviços efetivamente realizados, após avaliação técnica da empresa, além dos casos já mencionados de retiradas de veículos (de acordo com o que aponta a Contratada) em período somente posterior ao respectivo final de semana, a despeito de eventualmente estarem disponíveis na sexta-feira.

Por fim, a empresa contratada, Agricol, impugnou as conclusões do Relatório e pleiteou o reconhecimento da nulidade do presente processo, visto ter se pautado em declarações inverídicas e documentos sem lastro.

Alegou que o objeto contratual tem especificidades que impedem comparação com contratos de outros órgãos e que cumpriu todas as obrigações contratuais.

Sustentou, ainda, que não houve dano ao erário, dolo ou má-fé, não cabendo aplicação de penalidades.

Ante todo o exposto, **CONHEÇO**, para fins de registro, da presente Inspeção, instaurada para apurar a veracidade da denúncia apresentada pelo Vereador Toninho Vespoli, sobre irregularidades na contratação e execução do Contrato nº 021/2018/SMS, celebrado entre a Secretaria Municipal de Saúde – SMS e a empresa Agricol Diesel Ltda., objetivando a prestação de serviços de gestão, manutenção preventiva e corretiva para frota operacional do SAMU – 192, uma vez atingida sua finalidade ao confirmar as irregularidades denunciadas.

RECOMENDO à Origem a adoção de maior cautela na busca dos valores de mercado em contratações análogas a que é objeto deste TC, bem como na fiscalização dos serviços contratados, tendo em vista as fragilidades reveladas através da presente inspeção.

Expeça-se ofício dirigido ao denunciante, Vereador Toninho Vespoli, informando-o do quanto decidido. Expeça-se também ofício dirigido à Origem com a mesma finalidade.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 24/04/2024 13:35:43 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo