ACO-UTR-125/2026

Processo - TC/019704/2019
Objeto - Recurso *ex officio* e da Procuradoria da Fazenda Municipal interposto em face da Decisão da Primeira Câmara de 27/11/2024 – Secretaria Municipal das Subprefeituras e Usicity Pavimentação Ltda. – Acompanhamento – Execução contratual – Verificar se os Contratos 04/SMSUB/SPUA/2019 e 07/SMSUB/SPUA/2019, cujos objetos são prestação de serviços de usinagem de concreto betuminoso a quente, estão sendo executados de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas nos ajustes

73ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSO. SMSUB. SERVIÇOS DE USINAGEM DE CONCRETO BETUMINOSO A QUENTE. RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS. INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA. 1. A responsabilização de agentes públicos em processos de controle externo exige a demonstração da conduta individualizada e do nexo entre a atuação do agente e a irregularidade apurada, não sendo suficiente a atribuição genérica de responsabilidade em razão do cargo ocupado. Art. 28, DL 4.657/1942 (LINDB). Precedente: STJ, RMS 20.665/SC - QUINTA TURMA. CONHECIDO. PROVIDO PARCIALMENTE para afastar a responsabilidade do então Secretário à época. Votação unânime. PROVIDO PARCIALMENTE para afastar a responsabilidade dos demais agentes citados e a penalidade de multa imposta. Votação por maioria. DETERMINAÇÃO. 1. Proceda à apuração da responsabilidade administrativa funcional pelas infringências constatadas, notadamente, na fiscalização do contrato. 2. Providencie a adoção das medidas ressarcitórias, punitivas e sancionatórias à Contratada, em face das irregularidades que ensejaram o descumprimento das obrigações contratuais pactuadas e prejuízo ao erário. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, ora em grau de recurso, 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 dos recursos interpostos pois foram preenchidos os requisitos de admissibilidade.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, em dar parcial provimento aos recursos, para afastar a responsabilidade do então Secretário Alexandre Modonezi de Andrade, e, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, RICARDO TORRES – Revisor e JOÃO ANTONIO, em afastar a responsabilidade dos demais agentes citados no Relatório da Auditoria e a penalidade de multa imposta.

Vencido, em parte, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que, consoante declaração de voto apresentada, deu parcial provimento aos recursos, tão somente, para afastar a responsabilidade do então Secretário.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Origem, que proceda à apuração da responsabilidade administrativa funcional pelas infringências constatadas, notadamente, na fiscalização do contrato, e a adoção das medidas ressarcitórias, punitivas e sancionatórias à contratada, em face das irregularidades identificadas nos itens 4.1 a 4.11, que ensejaram o descumprimento das obrigações contratuais pactuadas e prejuízo ao erário, mantendo-se, no mais, o Acórdão recorrido por seus próprios e jurídicos fundamentos.

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

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

São Paulo, 17 de dezembro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/affo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 16/03/2026 09:57:08 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 16/03/2026 12:57:28 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

73ª Sessão Não Presencial, de 02 a 17 de dezembro de 2025.

Item 01 - Pleno

TC 19.704/2019 - **Recursos** "ex officio" e da Procuradoria da Fazenda Municipal interposto em face da Decisão da 1ª Câmara de 27/11/2024 - Secretaria Municipal das Subprefeituras e Usicity Pavimentação Ltda. -Acompanhamento - Execução Contratual - Verificar se os Contratos 04/SMSUB/SPUA/2019 e 07/SMSUB/SPUA/2019, cujos objetos são prestação de serviços de usinagem de concreto betuminoso a quente, estão sendo executados de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas nos ajustes (JT)

RECURSOS ORDINÁRIO E EX OFFICIO. ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO CONTRATO Nº 04/SMSUB/SPUA/2019 E 07/SMSUB/SPUA/2019. SERVIÇOS DE USINAGEM. TAPA BURACOS. RECURSO QUE NÃO CONTEMPLA FATOS NOVOS. IRREGULARIDADES MANTIDAS. AFASTAMENTO DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES. LINDB. AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS. PARCIAL PROVIMENTO.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso "ex officio" e de Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, contra a decisão da 1ª Câmara, exarada na 358ª Sessão Ordinária, que julgou irregular a execução do contrato 04/SMSUB/SPUA/2019 e do contrato 07/SMSUB/SPUA/2019, firmados entre a Secretaria Municipal das Subprefeituras e Usicity Pavimentação Ltda., cujo objeto é a prestação de serviços de usinagem de concreto betuminoso a quente (CBUQ), pelo prazo de 12 meses, nos valores de R$ R$ 6.370.127,04 e de R$ 3.936.676,72, respectivamente, oriundos da Ata de Registro de Preços nº 26/SMSUB/COGEL/2019 (peça 213).

2. Em síntese, a Procuradoria da Fazenda Municipal aduz que, apesar das impropriedades apontadas[1], os serviços foram efetivamente prestados, os valores pagos foram justificados, e que não houve comprovação de prejuízo concreto ao erário, dolo ou má-fé por parte dos agentes públicos envolvidos.

1 Relatório Conclusivo – peça 116.

3. Sustenta, ainda, que os mencionados contratos já produziram efeitos jurídicos e financeiros, inclusive perante terceiros de boa-fé, bem como que as falhas identificadas são escusáveis, não sendo suficientes para invalidar os atos praticados. Enfatizou a aplicação dos princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da estabilização das relações administrativas no caso em tela, defendendo que os atos devem ser considerados válidos e eficazes, ou, ao menos, que seus efeitos financeiros sejam reconhecidos. Este último pleito, inclusive, foi ratificado em manifestação posterior (peça 221).

4. Vale destacar que a r. decisão (unânime), ora recorrida, identificou que as impropriedades comprometem a qualidade dos serviços de tapa-buracos, de modo que aplicou multa ao servidor responsável pela fiscalização, José Donizete Venâncio, no valor de R$ 1.020,40, e determinou à Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSUB a adoção de medidas ressarcitórias, punitivas e sancionatórias contra a empresa contratada, com base nos itens 4.1 a 4.11 do relatório técnico.

5. A Assessoria Jurídica (peças 218 e 219) destacou que os argumentos recursais não foram suficientes para afastar os apontamentos técnicos da Auditoria, devendo ser mantida a decisão de irregularidade por seus próprios fundamentos.

6. Além disso, a Assessoria Jurídica bem observou que nenhum outro interessado apresentou recurso, e que os responsáveis foram intimados, mas não contestaram a decisão, consoante certificação nos autos (peça 215).

7. Por fim, a Secretaria Geral (peças 223 e 224) acompanhou o entendimento da Assessoria Jurídica e concluiu que os recursos não apresentam elementos capazes de modificar a decisão anterior. Quanto ao pedido subsidiário da Recorrente, para reconhecimento dos efeitos financeiros dos atos praticados, a Secretaria Geral ressaltou que a decisão já determinou medidas ressarcitórias e sancionatórias, cabendo ao Plenário decidir sobre a aceitação desses efeitos.

8. É o relatório.

VOTO

01. Em julgamento o Recurso “Ex Officio” e o Recurso Ordinário da Procuradoria da Fazenda Municipal, tendo em vista o julgamento pela irregularidade dos Contratos nº 04/SMSUB/SPUA/2019, no valor de R$ 6.370.127,04 (seis milhões, trezentos e setenta mil, cento e vinte e sete reais e quatro centavos), e nº 07/SMSUB/SPUA/2019, no valor de R$ 3.936.676,72 (três milhões, novecentos e trinta e seis mil, seiscentos e setenta e seis reais e setenta e dois centavos), celebrados entre a Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSUB e Usicity Pavimentação Ltda., em 21.01.2019 e 27.02.2019, respectivamente, pelo prazo de 12 meses.

02. Primeiramente, verifico que os requisitos dos Recursos em exame foram preenchidos, estando em conformidade com o Regimento Interno desta Corte. Desta forma, devem ser conhecidos.

03. Quanto ao mérito, verifico que, entre os principais motivos que levaram ao julgamento pela irregularidade dos contratos estão**: i)** a produção de concreto betuminoso com qualidade comprometida (teor de betume e granulometria fora dos padrões); **ii)** ausência de ensaios tecnológicos obrigatórios, deficiências no controle de pesagem e carregamento**; iii)** falta de registros técnicos como ART e Livro de Ordem; e **iv)** divergências nos dados de pesagem e notas fiscais que indicam possível pagamento indevido.

04. As irregularidades foram confirmadas por inspeções *in loco*, análises laboratoriais e documentação técnica, evidenciando, de fato, o descumprimento contratual e o risco de prejuízo ao erário. Ou seja, não há elementos aptos a afastar as conclusões da equipe de Auditoria deste Tribunal e o trabalho realizado no período de 17.01.19 a 05.05.20.

05. Verifico que as intervenções proporcionadas à Pasta e à Contratada, que se deram no decorrer da instrução processual, não foram capazes de alterar as conclusões alcançada pelo Órgão Técnico deste Tribunal. Tampouco agora, em fase recursal, uma vez que as razões trazidas pela Procuradoria da Fazenda Municipal não refutaram a metodologia empregada e nenhum achado de irregularidade.

06. Esta Corte de Contas, em julgamentos anteriores, tem decidido que a não apresentação de fatos novos leva à manutenção da r. decisão:

> ***RECURSOS. EX OFFICIO.*** *PFM. Decisão que julgou irregulares o Pregão, o Contrato e aplicou multa. Serviços de reforma de áreas verdes. SUBPREFEITURA****. Falta de apresentação de fatos novos. Decisão mantida na íntegra.*** *Estabelecido de forma expressa a preservação dos efeitos financeiros.* ***CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime. (TC/002627/2007)*** *(****grifei)***
>
> ***RECURSO. EX OFFICIO. SME.*** *Serviços de armazenamento e movimentação de cargas. Decisão que não acolheu a execução contábil e financeira.* ***1. Não foram apresentados elementos aptos a modificar a Decisão recorrida. CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime. (****TC/006518/2016)***
>
> ***RECURSOS. EX OFFICIO.*** *VOLUNTÁRIO. Decisão que julgou irregular a execução contratual e aplicou multa. SME. Serviços gerais de manutenção. EMEI.* ***Ausência de elementos novos. CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime. (TC/002682/2004)***

07. Por outro lado, diante da gravidade dos fatos apurados, é imperativo que seja sopesado, neste momento, a individualização da conduta dos agentes, a fim de compatibilizar a adoção das medidas ressarcitórias, punitivas e sancionatórias, tanto em face dos agentes quanto em desfavor da Contratada (efeitos).

08. Pois bem, quanto às responsabilidades dos servidores públicos indicados no Relatório Conclusivo (peça 116), verifica-se que os responsáveis elencados são os responsáveis pelas áreas auditadas à época, sendo eles: José Donizete Venâncio (fiscal do contrato), Adriana Siano Boggio Biazzi (Superintendente das Usinas de Asfalto), Radyr Llamas Papini (Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal das Subprefeituras) e Alexandre Modonezi de Andrade (Secretário Municipal das Subprefeituras). Contudo, com devido respeito e acatamento, não foram especificados quais apontamentos do Relatório Conclusivo seriam atribuídos a esses agentes públicos, tampouco de que forma suas condutas individualizadas teriam contribuído para a ocorrência das irregularidades encontradas.

09. Desse modo, as falhas apontadas no processo foram atribuídas de forma genérica aos responsáveis pelas áreas, sem a devida individualização de conduta. O artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), por sua vez, estabelece que o agente público deve responder pessoalmente por suas ações somente em caso de dolo ou erro grosseiro. Nessa linha, sem outros elementos de instrução e apenas com a indicação do rol de responsáveis, como ocorre nestes autos, não é possível delimitar os papéis dos agentes públicos envolvidos, de modo que possam responder às imputações que lhes são feitas.

10. No mesmo sentido, cumpre ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça já pacificou o entendimento de que "a aplicação de penalidades, ainda que na esfera administrativa, deve observar os princípios da proporcionalidade e da individualização da pena" (STJ - RMS: 20665 SC 2005/0153462-1, Relator.: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 05/11/2009, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 30/11/2009).

11. Seguindo as orientações legais e jurisprudenciais, o Excelentíssimo Conselheiro Roberto Braguim tem inaugurado nesta Corte, em diversos julgados recentes, o entendimento que, quanto à responsabilidade dos agentes públicos, "tanto a LINDB, como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, impõem que sejam delimitados os papéis dos agentes públicos envolvidos, para que respondam nessa medida, e não por atribuições que teoricamente lhe teriam sido conferidas, mas que, na prática, efetivamente não foram por eles executadas" (TC nº 12.599-2019 / Conselheiro Relator Domingos Dissei / 65ª Sessão Ordinária não Presencial / São Paulo, 21 de maio de 2025 / Voto Divergente Conselheiro Roberto Braguim).

12. Assim, considerando que a LINDB exige que os agentes públicos respondam por elementos concretos de atuação, entendo que seja necessária afastar a penalidade imposta ao fiscal do contrato, bem como a responsabilidade dos demais agentes citados no Relatório da Auditoria.

13. No tocante ao pedido de aceitação dos efeitos jurídicos e financeiros dos contratos, formulado pela Procuradoria da Fazenda Municipal em seu Recurso, verifico que diante de tantas falhas, a aceitação comprometeria a integridade da gestão pública e enfraqueceria os mecanismos de controle e responsabilização. Por esta razão, não vejo

embasamento suficiente para modificar a decisão prolatada em sede de 1ª Câmara, devendo a Secretaria Municipal das Subprefeituras, de fato, providenciar a adoção das medidas ressarcitórias, punitivas e sancionatórias à Contratada, em face das irregularidades identificadas nos itens 4.1 a 4.11, que ensejaram o descumprimento das obrigações contratuais pactuadas e prejuízo ao erário.

14. Ante o acima exposto, com supedâneo nos Relatórios de Auditoria, bem como nos pareceres da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral desta Corte, CONHEÇO DOS RECURSOS, por preenchidos os seus requisitos e admissibilidade e, NO MÉRITO, DOU-LHES PARCIAL PROVIMENTO para **AFASTAR** a responsabilidade dos agentes citados no Relatório da Auditoria e a penalidade de multa imposta. No entanto, **DETERMINO** que a Pasta proceda à apuração da responsabilidade administrativa funcional pelas infringências constatadas, notadamente, na fiscalização do contrato.

15. No mais, mantenho integralmente a decisão recorrida, devendo a Secretaria Municipal das Subprefeituras providenciar a adoção das medidas ressarcitórias, punitivas e sancionatórias à Contratada, em face das irregularidades identificadas nos itens 4.1 a 4.11, que ensejaram o descumprimento das obrigações contratuais pactuadas e prejuízo ao erário.

16. Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente
por EDUARDO TUMA
Data: 27/01/2026
09:58:53 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item 1) e-TCM nº 19.704/2019

Interessada: Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSUB e Usicity Pavimentação Ltda.

Objeto: Recurso - Acompanhamento da Execução dos Contratos 04/SMSUB/SPUA/2019 e 07/SMSUB/SPUA/2019 – Prestação de serviços de usinagem de concreto betuminoso a quente (CBUQ), decorrentes da Ata de Registro de Preços 26/SMSUB/COGEL/2019

Relator: Conselheiro Eduardo Tuma

DECLARAÇÃO DE VOTO

CONHEÇO DOS RECURSOS, por estarem preenchidos os requisitos e admissibilidade.

Adentrando ao MÉRITO, conforme exposto no Voto do Relator, tenho reiterado em diversos julgados meu posicionamento quanto à responsabilidade dos agentes públicos envolvidos, à luz da LINDB[1] e da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos[2], para

[1] "Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente."

"Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."

[2] "Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, **da segregação de funções**, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade,

que respondam na medida de suas efetivas atribuições, e não por competências que, em tese, lhes teriam sido conferidas, mas que, na prática, não foram por eles executadas.

Nesse contexto, não se mostra razoável imputar ao Titular da Pasta a responsabilidade pelas irregularidades apontadas, especialmente aquelas relativas à execução do pactuado, cuja fiscalização deveria incumbir aos agentes designados para acompanhar tais execuções.

De forma diversa, não se pode afastar dos demais agentes a responsabilidade que deram causa às irregularidades identificadas nos itens 4.1 a 4.11, delimitadas no item 3.5 do Relatório Conclusivo, e que ensejaram o descumprimento das obrigações contratuais pactuadas e prejuízo ao erário.

Desta feita, acerca do MÉRITO, DOU-LHES PARCIAL PROVIMENTO para afastar a responsabilidade do Secretário, Alexandre Modonezi de Andrade, mantendo-se, no mais, o v. Acórdão recorrido por seus próprios e jurídicos fundamentos.

TCM, 15 de dezembro de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.12.15 12:02:05 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

ERR

---

da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).” (Grifei).

II – DECISÃO

DECCAM-UTR-178/2024

Processo - TC/019704/2019
Interessadas - Secretaria Municipal das Subprefeituras e Usicity Pavimentação Ltda.
Acompanhamento das execuções dos Contratos 04/SMSUB/SPUA/2019 e 07/SMSUB/SPUA/2019
Objeto - Verificar se os contratos, cujos objetos são prestação de serviços de usinagem de concreto betuminoso a quente, estão sendo executados de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas nos ajustes

358ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATOS. SMSUB. Serviços de usinagem de concreto. 1. O teor de betume médio das amostras ensaiadas deve estar de acordo com os limites determinados na Instrução de Execução IE 03/2009. 2. A granulometria das amostras deve estar de acordo com os limites determinados na Instrução de Execução IE 03/2009. 3. Deve haver coerência entre os relatórios de ensaios da empresa contratada e da SMSUB. 4. A empresa contratada deve realizar ensaios de controle tecnológico da emulsão asfáltica. 5. A empresa contratada deve realizar ensaios de controle tecnológico do cimento asfáltico de petróleo (CAP) utilizado. 6. O controle de carregamento e pesagem da usina deve ser eficiente, devendo ser comprovada a existência de acesso ininterrupto da PMSP às câmeras no carregador e na balança. 7. O controle de pesagem da usina deve ser feito na presença de servidor credenciado responsável pela conferência das pesagens na usina, com a utilização de tíquetes de pesagem assinados e fotografias dos carregamentos. 8. O registro de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) deve ser utilizado, assim como preenchido o livro de ordem, a fim de que a inserção e registro de valores correspondam à realidade no sistema de pesagem. Art. 1º, L 6.496/1977. Art. 4º, Res. CONFEA 1094/2017. 9. O registro de valores deve corresponder à realidade no sistema de pesagem e ao registrado nas notas fiscais. IRREGULARES. MULTA. DETERMINAÇÃO. 1. Adote medidas ressarcitórias, punitivas e sancionatórias à Contratada, em face das irregularidades identificadas nos itens 4.1 a 4.11, que ensejaram o descumprimento das obrigações contratuais pactuadas e prejuízo ao erário. Votação unânime.

D E C I S Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

DECIDEM os Conselheiros da Colenda Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, com suporte nas conclusões expostas pelas Áreas Técnicas desta Corte, em julgar irregulares as execuções dos Contratos 04/SMSUB/SPUA/2019 e 07/SMSUB/SPUA/2019, nos períodos e valores analisados.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, diante dos reiterados apontamentos trazidos aos autos, bem como do potencial prejuízo ao erário deles decorrente, em aplicar ao Servidor José Donizete Venâncio, responsável pela fiscalização do contrato, a multa no valor de R$ 1.020,40 (um mil, vinte reais e quarenta centavos).

DECIDEM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal das Subprefeituras a adoção das medidas ressarcitórias, punitivas e sancionatórias à contratada, em face das irregularidades identificadas nos itens 4.1 a 4.11, que ensejaram o descumprimento das obrigações contratuais pactuadas e prejuízo ao erário.

DECIDEM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Secretaria Municipal das Subprefeituras, à contratada e à Controladoria Geral do Município.

Recorrem *ex officio*, nos termos do art. 136, inciso V, combinado com o art. 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte.

Participou do julgamento o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 27 de novembro de 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/lsr

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo: **TC/019704/2019**
Interessadas: Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB e Usicity Pavimentação Ltda.
Objeto: Acompanhamento da Execução dos Contratos 04/SMSUB/SPUA/2019 e 07/SMSUB/SPUA/2019 – Prestação de serviços de usinagem de concreto betuminoso a quente (CBUQ), decorrentes da Ata de Registro de Preços 26/SMSUB/COGEL/2019

RELATÓRIO

Trata-se do Acompanhamento de Execução dos Contratos nº 04/SMSUB/SPUA/2019 e nº 07/SMSUB/SPUA/2019, firmados entre a Secretaria Municipal das Subprefeituras e Usicity Pavimentação Ltda., que tem como objeto a prestação de serviços de usinagem de concreto betuminoso a quente (CBUQ), pelo prazo de 12 meses, nos valores de R$ R$ 6.370.127,04 e de R$ 3.936.676,72, respectivamente, oriundos da Ata de Registro de Preços nº 26/SMSUB/COGEL/2019.

O trabalho realizado pela equipe de Auditoria, abrangendo o período de 17.01.19 a 05.05.20, teve como propósito verificar se os serviços realizados atenderam as normas legais pertinentes e as cláusulas estabelecidas nos Ajustes.

Para tanto, foram realizadas consultas aos processos administrativos que trataram do procedimento licitatório, da contratação e dos pagamentos, de documentação complementar encaminhada pela Pasta, além de visita à Usina para verificação das instalações físicas e dos procedimentos operacionais.

Para averiguação da qualidade do CBUQ produzido, foram realizados, por empresa contratada por este Tribunal de Contas, ensaios de controle tecnológico em laboratório especializado, com material coletado diretamente no caminhão transportador em locais definidos aleatoriamente, sem prévio conhecimento da usina produtora ou do Órgão responsável por sua fiscalização.

Em seu Relatório Preliminar, peça 31, SCE indicou 11 apontamentos, sintetizados em seu item 4.

Em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foram oficiadas a Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB, na pessoa de seu Secretário, os responsáveis indicados no Relatório de SCE[1] e a Contratada, peças 34/39, reiterados às peças 84/87.

Valendo–se dessa oportunidade, apresentaram esclarecimentos a Contratada, peça 73, a Pasta, nas pessoas do Engenheiro José Donizete Venâncio, peça 94, de Adriana Siano Boggio Biazzi, peças 97/101 e 105 e de Radyr Liamas Papini, Chefe de Gabinete, peças 110 e 113.

Em seu Relatório Conclusivo, peça 116, SCE, a partir dos exames documentais, das verificações realizadas *in loco* e das manifestações preliminares da Pasta e da Contratada, identificou que a Execução sob exame apresentou as seguintes infringências/impropriedades:

4.1. O teor de betume médio das amostras ensaiadas é inaceitável e em 70% das amostras ensaiadas o teor de betume individual é inaceitável, em desacordo com os limites determinados no item 7.3.2.2.a da Instrução de Execução IE 03/2009, comprometendo a qualidade e a durabilidade do CBUQ produzido, que pode ocasionar prejuízo ao erário em face da deterioração precoce dos serviços de tapa-buracos realizados, além de configurar desperdício de CAP que é fornecido pela PMSP (item 3.4.6.1);

4.2. Em 100% das amostras ensaiadas a granulometria é inaceitável, em desacordo com os limites determinados no item 7.3.2.2.b da Instrução de Execução IE 03/2009, comprometendo a qualidade e a durabilidade do CBUQ produzido, que pode ocasionar prejuízo ao erário em face da deterioração precoce dos serviços de tapa-buracos realizados (item 3.4.6.2);

4.3. A empresa contratada não realizou a quantidade mínima de ensaios de controle tecnológico do CBUQ produzido, em desacordo com os itens 8.2 e 8.4 do Anexo I do edital de Pregão Eletrônico nº 08/SMSUB/COGEL/2018 e 8.2 e 8.4 do Anexo I da ARP nº 26/SMSUB/COGEL/2019, comprometendo a garantia de qualidade do CBUQ produzido, que pode ocasionar prejuízo ao erário em face da deterioração precoce dos serviços de tapa-buracos realizados (item 3.4.3);

---

1 José Donizete Venâncio (Fiscal do Contrato) Adriana Siano Boggio (Superintendente das Usinas de Asfalto de SMSUB), Radyr Liamas Papini (Chefe de Gabinete de SMSUB)

4.4. A empresa contratada não realizou ensaios de controle tecnológico da emulsão asfáltica entregue, em desacordo com o item 4.3.f do Anexo I do edital de Pregão Eletrônico nº 08/SMSUB/COGEL/2018 e 4.3.f do Anexo I da ARP nº 26/SMSUB/COGEL/2019, comprometendo a garantia de qualidade do material, que pode ocasionar prejuízo ao erário em face da deterioração precoce dos serviços de tapa-buracos realizados (item 3.4.1);

4.5. A empresa contratada não realizou ensaios de controle tecnológico do cimento asfáltico de petróleo (CAP) utilizado, em desacordo com os itens 8.1 e 8.4 do Anexo I do edital de Pregão Eletrônico nº 08/SMSUB/COGEL/2018 e 8.1 e 8.4 do Anexo I da ARP nº 26/SMSUB/COGEL/2019, comprometendo a garantia de qualidade do CBUQ produzido, que pode ocasionar prejuízo ao erário em face da deterioração precoce dos serviços de tapa-buracos realizados (item 3.4.2);

4.6. O controle de carregamento e pesagem da usina é deficiente, visto que inexistem câmeras com acesso ininterrupto da PMSP no carregador e na balança, em desacordo com o item 11.5.6.5 do edital de Pregão Eletrônico nº 08/SMSUB/COGEL/2018, comprometendo a confiabilidade das pesagens que são utilizadas na remuneração de todos os contratos dos serviços de tapa-buracos (item 3.3.3);

4.7. O controle de pesagem da usina é deficiente, visto que inexiste servidor credenciado responsável pela conferência das pesagens na usina, inexiste registro de tíquetes de pesagem assinados e inexistem fotografias dos carregamentos, em desacordo com os itens 9.7 e 9.8 do Anexo I do edital de Pregão Eletrônico nº 08/SMSUB/COGEL/2018 e da ARP nº 26/SMSUB/COGEL/2019, comprometendo a confiabilidade das pesagens que são utilizadas na remuneração de todos os contratos dos serviços de tapa-buracos (item 3.3.4);

4.8. O controle de pesagem apresentou-se deficiente, visto que foram verificadas variações superiores a 1.000 kg na tara do caminhão em 14 caminhões distintos (item 3.4.4);

4.9. O controle de pesagem apresentou-se deficiente, visto que foram realizadas cinco pesagens em duplicidade, restando injustificada a remuneração de no mínimo R$ 5.712,22 (item 3.4.5);

4.10. Não houve registro de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) durante 19 meses de realização do contrato, em desacordo com o art. 1º da Lei Federal nº 6.496/1977; tampouco houve preenchimento de todas as atividades relacionadas com o serviço no Livro de Ordem, em desacordo com o art. 4º da Resolução nº 1094/2017 do Confea (item 3.3.1);

4.11. Houve inserção e registro de valores que não correspondem à realidade no sistema de pesagem e nas notas fiscais nº 229117, 229118, 229122 e 229123, não restando comprovada a efetiva realização desses carregamentos e da aplicação do CBUQ nos serviços de tapa-buracos (item 3.4.5).

Expedidos novos ofícios e intimações, peças 119/124, a Contratada e a Pasta apresentaram seus argumentos, peças 144/147 e 155/159.

Em nova manifestação, peça 163, a Área Técnica deste Tribunal retificou a conclusão alcançada no item 4.3, atribuindo-lhe a seguinte redação, ratificando os demais apontamentos precedentes:

"4.3. Foram verificadas divergências entre os relatórios de ensaios apresentados, tanto pela empresa contratada, quanto pela SMSUB, onde foram verificadas divergências entre os resultados e o layout dos ensaios apresentados inicialmente e os resultados e o layout dos ensaios apresentados neste momento processual."

Em regular tramitação, a Procuradoria da Fazenda Municipal, com base e fundamento nas defesas colacionadas, requereu o acolhimento da Execução dos Contratos em tela, relevando-se as impropriedades apontadas, ou, o reconhecimento dos efeitos financeiros decorrentes dos atos praticados, em homenagem aos princípios da estabilização das relações entre as partes e da segurança jurídica, peça 167.

A Secretaria Geral, por fim, orientou-se pelo não acolhimento da Execução dos Contratos em exame, peças 169/170.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento o Acompanhamento da Execução dos Contratos nº 04/SMSUB/SPUA/2019, no valor de R$ 6.370.127,04 (seis milhões, trezentos e setenta mil, cento e vinte e sete reais e quatro centavos), e nº 07/SMSUB/SPUA/2019, no valor de R$ 3.936.676,72 (três milhões, novecentos e trinta e seis mil, seiscentos e setenta e seis reais e setenta e dois centavos), celebrados entre a Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSUB e Usicity Pavimentação Ltda., em 21.01.2019 e 27.02.2019, respectivamente, pelo prazo de 12 meses.

Os ajustes objetivaram a prestação de serviços de usinagem de concreto betuminoso a quente (CBUQ), material que é destinado à aplicação nos serviços de manutenção da malha viária, denominados tapa-buracos.

Como decorre do Relatório, a análise realizada pela Subsecretaria de Controle Externo – SCE, consubstanciada no Relatório Conclusivo, peça 116, e na manifestação de peça 163, constatou impropriedades na execução dos Ajustes e desatendimento de Cláusulas Editalícias, dentre elas falhas no controle de qualidade de diversos itens empregados para produção do concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), comprometendo a garantia de qualidade do material, o que pode ocasionar a deterioração precoce dos serviços de tapa-buracos[2].

No mesmo caminho, foram identificadas deficiências no sistema de controle de carregamento e nos procedimentos de conferência de pesagem, comprometendo igualmente a confiabilidade das medições que são utilizadas na remuneração de todos os contratos dos serviços de tapa-buracos[3].

---

2 4.1- O teor de betume médio das amostras ensaiadas é inaceitável e em 70% das amostras ensaiadas o teor de betume individual é inaceitável, em desacordo com os limites determinados no item 7.3.2.2.a da Instrução de Execução IE 03/2009, comprometendo a qualidade e a durabilidade do CBUQ produzido, que pode ocasionar prejuízo ao erário em face da deterioração precoce dos serviços de tapa-buracos realizados, além de configurar desperdício de CAP que é fornecido pela PMSP (item 3.4.6.1);

4.2.- Em 100% das amostras ensaiadas a granulometria é inaceitável, em desacordo com os limites determinados no item 7.3.2.2.b da Instrução de Execução IE 03/2009, comprometendo a qualidade e a durabilidade do CBUQ produzido, que pode ocasionar prejuízo ao erário em face da deterioração precoce dos serviços de tapa-buracos realizados (item 3.4.6.2);

4.3.- Foram verificadas divergências entre os relatórios de ensaios apresentados, tanto pela empresa contratada, quanto pela SMSUB, onde foram verificadas divergências entre os resultados e o layout dos ensaios apresentados inicialmente e os resultados e o layout dos ensaios apresentados neste momento processual;

4.4.- A empresa contratada não realizou ensaios de controle tecnológico da emulsão asfáltica entregue, em desacordo com o item 4.3.f do Anexo I do Edital de Pregão Eletrônico nº 08/SMSUB/COGEL/2018 e 4.3.f do Anexo I da ARP nº 26/SMSUB/COGEL/2019, comprometendo a garantia de qualidade do material, que pode ocasionar prejuízo ao erário em face da deterioração precoce dos serviços de tapa-buracos realizados (item 3.4.1);

4.5.- A empresa contratada não realizou ensaios de controle tecnológico do cimento asfáltico de petróleo (CAP) utilizado, em desacordo com os itens 8.1 e 8.4 do Anexo I do edital de Pregão Eletrônico nº 08/SMSUB/COGEL/2018 e 8.1 e 8.4 do Anexo I da ARP nº 26/SMSUB/COGEL/2019, comprometendo a garantia de qualidade do CBUQ produzido, que pode ocasionar prejuízo ao erário em face da deterioração precoce dos serviços de tapa-buracos realizados (item 3.4.2);

3 4.6 - O controle de carregamento e pesagem da usina é deficiente, visto que não foi comprovada a existência de acesso ininterrupto da PMSP às câmeras no carregador e na balança durante o período de abrangência deste trabalho, em desacordo com o item 11.5.6.5 do edital de Pregão Eletrônico nº 08/SMSUB/COGEL/2018, comprometendo a confiabilidade das pesagens utilizadas na remuneração de todos os contratos dos serviços de tapa-buracos (item 3.3.3);

Constatou, também, ausência de registro de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e do preenchimento do livro de ordem, em desacordo com a legislação aplicável[4], assim como a inserção e registro de valores que não correspondiam à realidade no sistema de pesagem[5].

As intervenções proporcionadas à Pasta e à Contratada, no decorrer da instrução processual, não foram capazes de alterar as conclusões alcançada pelo Órgão Técnico deste Tribunal.

Assim, restaram comprovadas falhas na atuação da fiscalização do contrato, problema frequentemente abordado por este Plenário, e que levam ao desperdício de recursos públicos e impedem o acolhimento da Execução Contratual *sub examine*.

Desta feita, com suporte nas conclusões expostas pelas Áreas Técnicas deste Tribunal, que agrego ao presente, julgo irregular as Execuções dos Contratos nº 04/SMSUB/SPUA/2019 e nº 07/SMSUB/SPUA/2019, firmados entre a Secretaria Municipal das Subprefeituras e Usicity Pavimentação Ltda., nos períodos e valores analisados.

Diante dos reiterados apontamentos trazidos aos autos, bem como do potencial prejuízo ao Erário deles decorrente, aplico ao servidor José Donizete Venâncio, responsável pela fiscalização do Contrato, a multa no valor de R$1.020,40 (Hum mil, vinte reais e quarenta centavos).

4.7.- O controle de pesagem da usina é deficiente, visto que inexiste servidor credenciado responsável pela conferência das pesagens na usina, inexiste registro de tíquetes de pesagem assinados e inexistem fotografias dos carregamentos, em desacordo com os itens 9.7 e 9.8 do Anexo I do edital de Pregão Eletrônico nº 08/SMSUB/COGEL/2018 e da ARP nº 26/SMSUB/COGEL/2019, comprometendo a confiabilidade das pesagens que são utilizadas na remuneração de todos os contratos dos serviços de tapa-buracos (item 3.3.4);

4.8.- O controle de pesagem apresentou-se deficiente, visto que foram verificadas variações superiores a 1.000 kg na tara do caminhão em 14 caminhões distintos (item 3.4.4);

4.9.- O controle de pesagem apresentou-se deficiente, visto que houve registro equivocado de pelo menos seis pesagens, restando injustificada a remuneração de no mínimo R$ 5.712,22 (item 3.4.5);

4 Art. 1º da Lei Federal nº 6.496/1977 e o artigo 4º da Resolução nº 1094/2017 do COMFEA

5 4.10.- Não houve registro de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) durante 19 meses de realização do contrato, em desacordo com o art. 1º da Lei Federal nº 6.496/1977; tampouco houve preenchimento de todas as atividades relacionadas com o serviço no Livro de Ordem, em desacordo com o art. 4º da Resolução nº 1094/2017 do Confea (item 3.3.1);

4.11.- Houve inserção e registro de valores que não correspondem à realidade no sistema de pesagem e nas notas fiscais nº 229117, 229118, 229122 e 229123, não restando comprovada a efetiva realização desses carregamentos e da aplicação do CBUQ nos serviços de tapa-buracos (item 3.4.5)

Fica determinado à Secretaria Municipal das Subprefeituras a adoção das medidas ressarcitórias, punitivas e sancionatórias à Contratada, em face das irregularidades identificadas nos itens 4.1 a 4.11, que ensejaram o descumprimento das obrigações contratuais pactuadas e prejuízo ao erário.

Expeçam-se ofícios à Secretaria Municipal das Subprefeituras, à Contratada e à Controladoria Geral do Município, acompanhados de cópias do Relatório, Voto e Acórdão dele decorrente.

TCM, 27 de novembro de 2024.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

ERR/RB