



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI

19ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, DIA 1º/07/2014

ITEM 38

Processo: TC-000408/018/12

Contratante: Prefeitura Municipal de Osvaldo Cruz.

Contratada: Constrinvest Construtora e Comércio Ltda.

Autoridade(s) Responsável(is) pela Homologação e que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Valter Luiz Martins (Prefeito).

Objeto: Execução de obras e serviços de engenharia, para realização de empreendimento com 210 unidades habitacionais, denominando Conjunto Habitacional Osvaldo Cruz I, no Município.

Em Julgamento: Licitação - Concorrência. Contrato celebrado em 18-04-12. Valor - R\$13.648.704,12. Execução Contratual. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, publicada(s) no D.O.E. de 21-03-13 e 23-08-13.

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: UR-18 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-18 - DSF-II.

Tratam os autos de contrato celebrado entre a **Prefeitura Municipal de Osvaldo Cruz e a empresa Constrinvest Construtora e Comércio Ltda.**, objetivando a contratação de empresa para execução de obras e serviços de engenharia, para realização de empreendimento com 210 unidades habitacionais, denominado Osvaldo Cruz "I".

Em exame, a Concorrência nº 001/12 - Contrato nº 243/12, de 18/04/12, no valor de R\$ 13.648.704,12, e acompanhamento da execução contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A UR-18 instruiu a matéria e concluiu pela irregularidade da licitação, do contrato decorrente, tendo em conta a ocorrência das seguintes irregularidades, a saber:

- inexistência da estimativa e declaração prevista nos incisos I e II do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal com relação ao contrato;
 - inexistência nos autos da licitação da Portaria de designação da comissão de licitação e julgamento;
 - inexistência da publicação do Edital em outros meios legais além do diário, dando ampla publicidade, na forma do artigo 21, III, da Lei de Licitações;
 - inexistência da planilha orçamentária na data da publicação do Edital;
 - publicação e elaboração da homologação, adjudicação e assinatura do contrato antes do esgotamento do prazo de recursos previsto no edital e na lei de licitações;
 - habilitação da empresa Constrinvest Const. Com.Ltda. mediante apresentação de garantia irregular, a saber, títulos do tipo "Obrigação ao Portador" emitidos pela Eletrobrás Centrais Elétricas Brasileiras S/A em 1970 com vencimento em 1990, sem qualquer valor legal ante a extinção da obrigação pela prescrição;
 - inexistência da comprovação do depósito da Garantia de 5% exigida pela Cláusula 25 do edital e Cláusula sexta do contrato;
 - inexistência de cumprimento da cláusula 7.1 do contrato, sendo emitida a OIS antes da comprovação da elaboração da documentação prévia pela contratada;
-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- inexistência da nomeação de gestor para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, conforme cláusula 9.2.1 do contrato, bem como do previsto no artigo 67 da Lei de Licitações;
- inobservância do prazo para o início das obras e atraso em relação ao cronograma previsto, e
- inexistência de protocolo contendo informações mínimas de data e horário nos documentos anexados pelos interessados no processo licitatório.

O Responsável pelo Órgão foi regularmente notificado, tendo apresentado pedido de prorrogação de prazo, e, posteriormente, apresentado documentos às fls. 818/966.

Instada a se manifestar, **a Assessoria Técnico-Engenharia da ATJ** verificou que a Origem não enviou documentação com elementos e/ou esclarecimentos que pudessem elucidar devidamente os apontamentos pertinentes a sua área.

Por sua vez, a **Assessoria Técnico-Jurídica manifestou-se pela irregularidade da matéria**, uma vez que a Origem não apresentou justificativas necessárias que pudessem afastar as questões relativas à falta de publicação do edital em jornal de grande circulação, impedindo a ampla publicidade, comprometendo toda a matéria, diante da restrição à competitividade do certame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Destacou, ainda, que incabível as razões aduzidas sobre a necessidade de se concluir em tempo hábil a licitação para iniciação da obra, como fundamento para se dar a homologação, a adjudicação e a assinatura do contrato, sem ter esgotado o prazo recursal.

A **Chefia da ATJ, entendeu, por bem, o acionamento da Origem para esclarecimentos**, uma vez que a Origem não apresentou as devidas justificativas com documentação pertinente, relativas às ARTs; à comprovação de matrícula da obra no INSS, ou sua dispensa, nos termos da legislação aplicável; aos indícios de projetos básicos incompletos, ensejando a contratada em dar início às obras; à insuficiência de divulgação do edital em jornal de grande circulação, e à inobservância dos cronogramas dos prazos para a execução contratual.

Notificada novamente, a Origem manteve-se silente diante das questões suscitadas anteriormente.

Chamado a se manifestar, o **Ministério Público de Contas manifestou-se pela irregularidade da licitação, do contrato dela decorrente, bem como da execução contratual**, tendo em vista as seguintes ocorrências:

- não cumprimento de todos os requisitos estabelecidos pelos artigos 15 e 16 da LRF;
 - não apresentação da estimativa e declaração, bem como nota de empenho para a cobertura contratual;
-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- não publicação do edital em jornal de grande circulação, prejudicando a ampla competitividade do certame, fazendo com que participasse do certame apenas 02 licitantes;

- das garantias apresentadas, verifica-se indícios de má-fé da contratada, uma vez que os títulos oferecidos sequer são exigíveis;

- não há nada garantindo o contrato, não havendo garantia de proposta, restando fortes indícios de conduta lesiva da contratada;

- irregularidades na execução contratual, pois não se tem notícias do início das obras, e atraso em relação ao cronograma previsto;

- inexistência de documentos que confirmem o cumprimento da Cláusula 7.1 do contrato, relativa à Ordem de Início dos Serviços;

- inexistência de nomeação de gestor para acompanhamento da fiscalização e execução do contrato, e

- não justificção plausível à suspeita falta de projeto básico do denominado "muro de arrimo", motivo alegado pela contratada para não iniciação das obras e serviços contratados.

Posteriormente, a Unidade Regional de Diamantina, nos termos do que determina o item 7.2.7 da Ordem de Serviço SDG nº 02/09, acostou aos autos documentação acerca da análise da execução do termo contratual, e o acompanhamento das obras de engenharia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Foi verificado pela Fiscalização o seguinte:

- a Origem não designou gestor e responsável técnico do contrato, e através da Portaria 6.334/12, foi designada a Senhora Nilda Lourdes Thomé G.Dias, gestora do convênio e o Senhor Maurício da Silva, responsável técnico do convênio;
 - persiste a situação encontrada anteriormente, uma vez que a empresa contratada não prestou garantia prevista na cláusula sexta, no valor de R\$ 682.435,20, correspondente a 5% do valor do contrato;
 - foi constatado atraso na execução das obras, não tendo sido respeitado o cronograma físico-financeiro, e, considerando a Ordem de Início dos Serviços, emitida em 11/06/13, e o cronograma físico-financeiro, na data da presente fiscalização teria decorrido mais de 13 meses e, conseqüentemente, 13 medições teriam sido realizadas, totalizando R\$ 4.285.226,18 dos serviços executados;
 - até a data da Fiscalização teriam sido expedidas apenas 06 medições de serviços em favor da mesma contratada;
 - em relação ao executado, o atraso corresponde a 74,26%, demonstrando total descompasso entre o contratado e o executado;
 - os atrasos decorreram por falta de mão de obra e por falhas no projeto, mas nenhum documento foi fornecido comprovando tais afirmações;
 - com relação ao serviço executado, foi constatado que está sendo executado o serviço adicional de muro de arrimo, sem qualquer aditivo contratual;
 - mesmo diante da ausência de aditivo, a municipalidade atestou na sexta medição, e efetuou a liquidação e
-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

pagamento irregular da importância de R\$ 40.814,66 a título de serviços adicionais de muro de contenção, não previstos no contrato;

- os laudos técnicos e as planilhas de medições elaboradas pelo departamento de engenharia da Prefeitura de Osvaldo Cruz não tem qualquer fidedignidade com a realidade encontrada *in loco*, sendo as medições elaboradas de forma que todo o valor recebido do convênio foi repassado para a contratada, sem considerar de fato o percentual dos serviços executados e o preço unitário de cada item na proposta de preços;

- as medições foram realizadas de forma que o valor final foi idêntico ao valor medido e repassado pelo convênio;

- fato grave foi encontrado na análise de planilha de preços dos serviços apresentada pela contratada, e aplicando o percentual medido pela fiscalizadora da CDHU;

- a Origem tem elaborado as medições sem considerar os preços contratuais, não aplicando o percentual medido sobre a planilha de preços do contrato, adaptando os valores devidos à contratada aos valores efetivamente repassados pelo convênio;

- na segunda medição observou-se que a Origem efetuou pagamento de reajuste irregularmente, sem qualquer apostilamento;

- em todas as medições subsequentes não consta qualquer informação nas planilhas ou no processo demonstrando qual foi o índice utilizado, impossibilitando a análise pela Fiscalização;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- os valores pagos a título de reajustamento foram os mesmos utilizados nos repasses do Convênio, que possuem índices e data-base diversos;
- não constatamos que a municipalidade tenha aplicado qualquer penalidade na contratada pela inexecução parcial do contrato, tendo apenas notificado a contratada em 27/12/12 para justificar o atraso na execução contratual, e
- o final da vigência contratual está previsto para 11/12/14.

Diante de tais apontamentos, a Fiscalização propôs as seguintes providências junto à contratada: cumprir a cláusula 9.2.1 do contrato, bem como do previsto no artigo 67 da Lei de Licitações; exigir a prestação de garantia prevista na cláusula sexta do contrato e o respeito ao cronograma físico-financeiro; efetuar o cálculo para o estorno dos serviços pagos em desacordo com o contrato (serviços adicionais não contratados, percentuais medidos e não executados, reajustamento de preços irregular), aplicando o percentual medido sobre o valor da proposta de preços apresentada pela contratada, e aplique as sanções contratuais em face da inexecução parcial.

A Origem foi notificada pelo Relator à época, tendo em conta o relatório feito pela UR-18, assinalando possíveis desajustes na execução das obras, nos termos e para os fins do inciso XIII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, e apresentou os documentos acostados às fls. 1091/1094.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas propôs a oitiva da ATJ, especialmente de seu setor de engenharia) para se manifestar sobre as irregularidades apontadas, bem como apurar o valor indevidamente pago à contratada.

A **Assessoria Técnico-Engenharia** entendeu que a **Origem não regularizou a matéria, mantendo seu posicionamento pela irregularidade da mesma**, tendo em conta à falta de projeto básico completo; à falta de estudos referentes ao muro de arrimo; aos pagamentos efetivados sem tomar como base os serviços efetivamente executados; à falta da devida demonstração do estorno do valor referente ao muro de arrimo; à demora na execução das obras sem motivos justificáveis, e a não indicação dos índices de reajuste efetivamente adotados.

A **Chefia da ATJ** acompanhou o **posicionamento de sua antecessora pela irregularidade da matéria**, pois tanto no procedimento licitatório como na execução do contrato foram verificadas diversas impropriedades, tais como: ausência de projeto básico suficiente e satisfatório; falta de estudos referentes aos muros de arrimo que conduziram a gastos imprevistos e cujo estorno não restou comprovado; pagamentos em desacordo com os serviços efetivamente executados; atraso na execução dos serviços, e falta de indicação dos índices de reajuste.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Por fim, o **Ministério Público de Contas ratificou seu posicionamento anterior, pela irregularidade da matéria**, e após análise dos posteriores apontamentos da Fiscalização asseverou o que segue:

- não foi juntado o ato efetivo de nomeação e nem sua publicação;
- a garantia prestada é totalmente inidônea, e a ausência de penalização da contratada em face do descumprimento das cláusulas pactuadas, não se demonstrou qualquer medida efetiva tendente à regularização dos pontos, como intimação da contratada para substituição da garantia ou a efetiva aplicação de sanção em face das irregularidades na execução contratual, e
- as falhas referentes à realização de obra adicional não contratada (muro de arrimo), seguida de pagamento que deve ser restituído; à ausência de fidedignidade das medições elaboradas pelo departamento de engenharia da Prefeitura; ao reajustamento irregular dos preços contratados, a Origem apresentou a planilha trazendo a 7ª medição realizada, o percentual acumulado na execução do objeto contratado, bem como informado os valores a serem descontados em razão do pagamento indevido de serviços adicionais e de reajuste contratual.

Entendeu o MPC, indispensável, com relação ao último item destacado, que se apure em nova Fiscalização, a ser realizada nos termos do item 7.2.7 da Ordem de Serviço SDG nº 02/09, a adequação das medições à realidade fática, além da efetiva restituição ou compensação dos valores pagos, com consequente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

compatibilização dos valores desembolsados ao quanto executado pela contratada.

Propôs, ainda, no tocante aos outros itens que apontou, que o Tribunal fixe prazo razoável para que a Prefeitura corrija as irregularidades apontadas (traze o ato administrativo devidamente publicado nomeando a gestora e o responsável técnico: providenciar garantia contratual; instaurar e concluir procedimento de apuração da contratada pelo atraso nas obras), com aplicação de multa.

Quanto ao Item "c" do relatório da Fiscalização, propôs que a Fiscalização apure em sua próxima rotina de acompanhamento a efetiva adequação das medições e pagamentos à realidade e aos termos pactuados.

É o relatório.

VOTO:

A ocorrência de diversas irregularidades apontadas pelo Órgão Fiscalizador, pelos Órgãos Técnicos, bem como pelo Ministério Público de Contas macularam a matéria na sua totalidade, não tendo a Origem apresentado justificativas plausíveis que pudessem mudar tal situação, uma vez que foi constatado o seguinte:

- não apresentação de estimativa e declaração para a cobertura contratual;
 - não publicação do edital em jornal de grande circulação, prejudicando a ampla competitividade do
-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

certame, fazendo com que participasse do certame apenas 02 licitantes;

- irregularidades na execução contratual;
- inexistência de nomeação de gestor para acompanhamento da fiscalização e execução do contrato, e
- falta de projeto básico do denominado "muro de arrimo", motivo alegado pela contratada para não iniciação das obras e serviços contratados.

Diante de todo o exposto, **acolho as manifestações desfavoráveis dos Órgãos Técnicos da Casa, e do Ministério Público de Contas e voto pela irregularidade da licitação, e do contrato dela decorrente, bem como da execução contratual, com as recomendações propostas, remetendo-se cópias de peças dos autos:**

1. **À PREFEITURA DE OSVALDO CRUZ**, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica, nos termos do artigo 2º, inciso XXVII, da Lei Complementar nº 709/93, devendo o Sr. Prefeito informar a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, sobre as providências adotadas, em relação às irregularidades apontadas, especificamente quanto à apuração de responsabilidade; e
2. **À CÂMARA MUNICIPAL**, conforme artigo 2º, inciso XV, do mesmo diploma legal.

São Paulo, 1º de julho de 2014.

ANTONIO ROQUE CITADINI
Conselheiro Relator

MMSG
