

TC/011773/2021 – ANÁLISE

Objeto: Execução Contábil/Financeira – Análise da execução contábil do Contrato nº 63/SFMSP/2015 para atender à determinação exarada na peça 9 do eTCM/008961/2020.

Interessados: Serviço Funerário do Município de São Paulo, FVB Locadora de Veículos Ltda, Adriana Trajano de Sousa Silva, Elton Lúcio de Oliveira, Marcelo de Meneses Guedes, Ronaldo Tucunduva, Marcia Mendes, Paulo César Nannini, Thiago Dias da Silva, Dário José Barreto, Pedro Henrique Dias Barbieri, Reinaldo Rodrigues de Oliveira, Sidnei Teixeira de Castro, Mauro Pinto de Almeida, Antonietta Naimo, Dorival Silva de Faria, Adriana Costa Santos, André Salvador Caxiado Guerra, Gilberto da Cunha Lima Junior, Claudio de Oliveira Santos.

Relator: Conselheiro Domingos Dissei.

Competência: Pleno.

PARECER

EXCELENTÍSSIMO CONSELHEIRO

Trata o presente de análise da Execução Contábil/Financeira do Contrato nº 63/SFMSP/2015, dos seus Termos de Aditamento 1 a 6¹ e do Termo de Apostilamento 1/2020², realizada em cumprimento à determinação exarada à peça 9 do eTCM/008961/2020³.

¹ Objeto dos termos de aditamento

nº 1 - supressão de 2 veículos luxo, assinado em 28/11/17, retroativo a 28/10/17 (peça 10);

nº 2 - acréscimo de 8 veículos padrão, assinado em 05/01/18, retroativo a 07/12/17 (peça 11);

nº 3 - prorrogação do contrato por 15 meses, a partir de 11/09/18, data da assinatura (peça 12);

nº 4 - retificação dos Termos 01 a 03, assinado em 08/11/19 (peça 13);

nº 5 - prorrogação do contrato por 15 meses, a partir de 11/12/19, data da assinatura (peça 14);

nº 6 - supressão de 1 veículo luxo, a partir de 01/10/20, data da assinatura (peça 15).

² Objeto do Termo de Apostilamento: concessão do reequilíbrio econômico-financeiro de 17% por um período de 90 (noventa) dias, assinado em 11/08/20 (peça 16)

³ *“Autorizo a análise da execução contábil, em processo específico, e a análise dos termos aditivos e dos apostilamentos de reajuste ao Contrato 63/SFMSP/2016, para avaliar de forma detalhada os aspectos formais e legais desses instrumentos, além da correta execução dos valores pagos...”*

O contrato, firmado entre o Serviço Funerário do Município de São Paulo (SF MSP) e a empresa FVB Locadora de Veículos e Serviços Ltda ME, é decorrente do Pregão Eletrônico nº 14/SMFSP/2015 e tem como objeto a prestação de serviço de translado funerário, 24 horas, para enterros, remoções e viagens, mediante a locação de veículos 0 km adaptados para o translado de corpos, com quilometragem livre e abastecimento a cargo do Serviço Funerário, abrangendo 27 veículos do segmento padrão e 3 veículos do segmento luxo. O período inicial abrange 30 meses, entre 11/03/16 a 10/09/18, sendo prorrogado até 10/03/21, totalizando 60 meses. Nesse período, os serviços medidos, executados e pagos somaram R\$ 50.147.482,12.

De acordo com o relatório à peça 47, os exames da Auditoria abrangeram os exercícios de 2016 a 2021 e as conclusões apontam irregularidades sobre a entrega de veículos, aplicação de reajustes, medição e pagamento, fiscalização e gestão do contrato (itens 4.1 a 4.15). Também foram consignadas recomendações (4.16 a 4.17).

No que tange à apreciação das defesas apresentadas pelo Serviço Funerário (peças 126) e pela FVB Ltda (peças 132 e 133, 137/141) a Auditoria considerou superado o item 4.4 do relatório e ratificou os demais apontamentos (peça 144).

Em relação às defesas apresentadas pelos demais interessados (peças 90, 97, 106, 108, 110) a Auditoria concluiu que não há elementos aptos a alterar as irregularidades.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, peças 146/147, acompanhou as conclusões da Especializada quanto aos apontamentos mantidos e posicionou-se pelo não acolhimento da execução contábil/financeira dos instrumentos analisados. No tocante à ilegitimidade passiva alegada pelo Sr. Sidnei Teixeira de Castro (peças 90/91), consignou que o mesmo é *“parte legítima para estar no processo na medida de sua efetiva atribuição, ficando a responsabilização definida no momento do julgamento pelo Plenário desta Corte de Contas.”*

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, peça 150, requereu o acolhimento da execução contábil/financeira do Contrato, dos Termos Aditivos e do Termo de Apostilamento examinados e que as impropriedades sejam relevadas, ou que, alternativamente, tendo em vista a inexistência de comprovação de prejuízo ou dano concreto ao Erário, sejam reconhecidos os efeitos financeiros dos atos realizados.

É a síntese.

O procedimento de fiscalização foi realizado em cumprimento à determinação exarada pelo Conselheiro Relator no eTCM/008961/2020⁴. No tocante aos demais processos relacionados ao objeto auditado, cumpre observar que, até o momento, não houve decisão deste E. Tribunal:

- TC/002321/2015 - acompanhamento do edital do Pregão Eletrônico nº 14/SMFSP/2015,
- TC/001847/2016 - análise formal da licitação e do Contrato nº 63/2015,
- TC/005860/2016 - acompanhamento da execução contratual,
- TC/005805/2021 - análise dos seis termos de aditamento e do termo de apostilamento.

As conclusões do relatório de análise foram:

“Entrega dos Veículos

4.1. A contratada, além de atrasar a entrega do total dos veículos em 2016, não comunicava à Contratante os problemas envolvendo a frota, como: substituição de veículo, sinistros, alteração do prefixo do veículo; evidenciando a falta de transparência da atuação da Contratada (subitem 3.2.1.A).

4.2. Em 2017, a ordem de início de cinco veículos e os documentos de dois veículos não foram apresentados, demonstrando falha na atuação dos fiscais do contrato e falta de transparência da contratada, que além de não cumprir as cláusulas contratuais, trouxe incertezas à execução do ajuste quanto ao início dos serviços de cada veículo – infringência aos itens 1.2 a 1.10; 2.3 a 2.6, 6.1.51 e 8.2 do Contrato (subitem 3.2.1.B).

4.3. Em janeiro/18, na medição, não há documentos que comprovem que os veículos acrescidos por meio do TA 2 entraram em operação e nem há laudos e ordem de início dos veículos prefixos 560 a 563 e 650 a 655, situação que deve ser esclarecida pelo SFMSP e pela contratada (subitem 3.2.1.B.a).

⁴ Autorizo a análise da execução contábil, em processo específico, e a análise dos termos aditivos e dos apostilamentos de reajuste ao Contrato 63/SFMSP/2016, para avaliar de forma detalhada os aspectos formais e legais desses instrumentos, além da correta execução dos valores pagos...”

4.4. Considerando os documentos apresentados, quantitativamente, constata-se que os oito veículos padrão previstos no TA 2 (retificado pelo TA 4), foram entregues no período de 28.12.17 a fevereiro/18 (conforme laudos), mas nas medições, só aparecem a partir de fevereiro (subitem 3.2.1.B).

4.5. Na análise por amostragem não há evidência da operação simultânea de 36 veículos conforme cobrado pela contratada (subitens 3.2.1.B e 3.2.1.C).

4.6. Em setembro/2018, a) houve renovação da frota de 23 veículos padrão (deveria ser 27 veículos + 3 reservas); b) o início do serviço ocorreu em 08.11.18 para alguns veículos, mas os laudos de conformidade foram emitidos posteriormente e em datas diferentes, e para outros não há ordem de início; c) foi extrapolado o prazo de 30 dias corridos após 30 meses da Ordem de Início para substituição da frota; e d) não foram apresentados os documentos de 12 veículos – infringências aos itens 2.2 a 2.6, 6.1.51 e 8.2 do contrato (subitem 3.2.1.C).

A defesa do Serviço Funerário tratou as conclusões 4.1 a 4.6 de forma englobada. Reconheceu a dificuldade na identificação da quantidade de veículos e os atrasos nas entregas e renovações, e informou que procurou sanar as irregularidades a partir da celebração do Termo de Aditamento 4. Cabe observar que não foi aplicada apenação à Contratada, a despeito da sugestão do fiscal do contrato e da comissão de recebimento.

Nas alegações da contratada não houve explicação sobre os atrasos verificados em 2016 e os documentos ausentes nas para o ano de 2017. A documentação juntada à peça 141, que consiste em ordens de início dos exercícios de 2018 e 2019 e laudo de conformidade emitido em 2019, não superou de forma integral o apontamento 4.3. Em relação à utilização simultânea dos veículos, a utilização de 34 veículos estaria, contratualmente, correta, contudo, houve pagamento de 36 veículos, razão pela qual a irregularidade 4.5 foi ratificada.

Das conclusões mencionadas, foi superado o item 4.4, pois a contratada justificou o tempo decorrido entre o período da entrega dos veículos constantes do 2º Termo Aditivo e a emissão das medições.

Registre-se que a entrega de veículos foi analisada no Acompanhamento da Execução Contratual realizada no TC/005860/2016, com abrangência de janeiro a

setembro de 2016, no qual foram apontadas diversas irregularidades, dentre as quais, o atraso na entrega dos veículos do segmento padrão, em infringência à cláusula 2.1.1 do Contrato (peça 01, p. 23 do TC).

“Reajustes aplicados

4.7. Os reajustes aplicados estavam de acordo com o contrato e com o Decreto Municipal 57.580/17, todavia, não há termo aditivo ou apostilamento fixando o período de aplicação do centro da meta, opção mais onerosa à Autarquia imposta pela PMSP, e utilizada por dois períodos de reajuste, e também, em virtude da concessão do reequilíbrio econômico-financeiro, a concessão do quinto reajuste deve ser revista (subitem 3.2.2). “

No que se refere ao valor unitário dos veículos, o contrato previa o índice IPC-FIPE como índice de reajuste (cláusula 4ª). Posteriormente, o art. 7º do Decreto Municipal nº 57.580/17⁵ estabeleceu como critério de reajuste o centro da meta de inflação fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

Conforme mencionado no relatório, este Tribunal recomendou à PMSP que fosse revista a utilização do centro da meta de inflação, com base nos estudos constantes do TC/001136/2017. Não obstante, os reajustes aplicados por dois períodos, com fundamento no Decreto 57.580/17, foram considerados regulares pela Auditoria, que apontou a ausência da formalização das alterações decorrentes da adoção do referido índice, por aditamento ou apostilamento, questão não superada pelos argumentos da Contratante.

Quanto à necessidade de revisão do quinto reajuste em face da concessão do reequilíbrio econômico-financeiro, entendo, s.m.j, que a decisão depende da apreciação das conclusões sobre o Termo de Apostilamento 1/2020, constante do TC/005805/2021.

⁵ Art. 7º Fica estabelecido que, em todos os editais de licitação, contratos e instrumentos jurídicos congêneres vigentes e a serem firmados pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive quando decorrentes de hipóteses de dispensa e inexigibilidade, deverá ser adotado como índice de reajuste, a fim de compensar os efeitos das variações inflacionárias, o equivalente ao centro da meta de inflação fixada pelo Conselho Monetário Nacional - CMN, válida no momento da aplicação do reajuste, e que substituirá qualquer outro índice que esteja sendo adotado no âmbito municipal. § 1º Na hipótese da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ultrapassar, nos 12 (doze) meses anteriores à data base do contrato, o centro da meta, em quatro vezes o intervalo de tolerância estabelecido pelo CMN, o reajuste de que trata o “caput” deste artigo será correspondente ao próprio IPCA verificado no período em questão.

Quanto aos pagamentos efetuados entre 2016 e 2020, as conclusões foram:

“4.8. O reajuste relativo ao período de 11.09 a 31.12.16 foi pago por DEA, o que é indevido (subitem 3.4.1.B). “

4.9. Consideram-se corretos os pagamentos à contratada em 2017, com exceção do valor de R\$ 3.258,98 (NF 2306), que deve ser ressarcido ao SFMSP, e com a ressalva de que os atestes nas Notas Fiscais não foram feitos pelos fiscais designados no contrato (subitem 3.4.2).

4.10. Em 2018 e 2019, considera-se indevido o pagamento de 02 veículos, extrapolando a quantidade máxima permitida legalmente e considerando a falta de transparência dos atos da contratada, que colocou veículos em operação sem a devida avaliação técnica do SFMSP prevista em contrato (com a respectiva emissão do laudo de conformidade) e sem a emissão da ordem de início. Ademais, os atestes nas Notas Fiscais não foram feitos pelos fiscais designados no contrato (subitens 3.4.3 e 3.4.4)

4.11. Não é possível afirmar que os pagamentos realizados em 2018 e 2019 foram adequados, pois não há evidência da renovação integral da frota por ocasião da prorrogação do ajuste a partir de 11.09.18. O SFMSP e a contratada precisam esclarecer a situação e apresentar os documentos (laudo e ordem de início) que evidenciem a entrega de todos os veículos referentes à renovação da frota (subitens 3.4.3.C e 3.4.4).

Os valores medidos e pagos em 2016 foram considerados corretos, exceto o reajuste constante da Nota Fiscal 2.298 que, por se tratar de despesa conhecida, não deveria ter onerado dotação de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA). Cumpre notar que a Especializada não consignou infringência à Lei Federal nº 4.320/64⁶ e propôs recomendação para aperfeiçoamento dos controles internos do setor responsável.

⁶ Art. 35. *Pertencem ao exercício financeiro:*
[...]

II - as despesas nele legalmente empenhadas

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica. [\(Regulamento\)](#)

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Os valores pagos em 2017 foram tidos como corretos, exceto o montante de R\$ 3.258,98, constante da Nota Fiscal 2.306, pago a maior. O Serviço Funerário efetuou cálculos que demonstram que o valor passível de glosa é menor (R\$ 1.629,49), o que não exclui o apontamento quanto à necessidade de ressarcimento à Contratante.

Quanto ao pagamento de indevido de 02 veículos nos exercícios de 2018 e 2019, observo que na conclusão 4.10 não foi especificado o montante, o que, s.m.j, parece necessário em caso de eventual decisão acerca de ressarcimento aos cofres públicos.

No mais, as constatações evidenciam falha nos procedimentos de fiscalização do Serviço Funerário previstos na cláusula 10ª do contrato⁷, tendo em vista que o ateste dos serviços foi realizado por pessoas que não possuíam a designação formal para a tarefa, além da ausência de documentos comprobatórios da renovação da frota.

4.12. Em 2020, o pagamento do valor correspondente ao reequilíbrio econômico-financeiro com a incidência de 17% sobre o valor mensal contratado não tem respaldo, em que pese o lapso temporal entre o pedido de reequilíbrio e o contrato 6/21 utilizado como base de comparação, além, é claro, da volatilidade nos preços de mercado no início da pandemia, a aplicação de reequilíbrio sobre o valor total mensal, tal como foi concedido, não possui respaldo, considerando que eventual aumento de custo num determinado item da planilha, é compensado pela queda em outros itens (subitem 3.4.5).

⁷ CLÁUSULA DÉCIMA - DA FISCALIZAÇÃO E RECEBIMENTO DOS SERVIÇOS (peça 9, p. 19)

10.1 Os serviços objeto deste Contrato serão executados pela CONTRATADA, com a supervisão e fiscalização de Servidores, a quem caberá a fiscalização da execução do ajuste durante toda a sua vigência, assim como o acompanhamento dos serviços e avaliação qualitativa e quantitativa dos mesmos, gerando o “a contento” ao final de cada mês, e, na ausência ou impedimento deste(a), por servidor indicado pela CONTRATANTE.

10.1.1 Nos termos do Artigo 67 da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações foram designados como fiscais do ajuste, pela CONTRATANTE, o Sr. Elton Lucio de Oliveira - RF 1815/1 e como seu substituto o Sr. Marcelo de Meneses Guedes - RF 1020/1 no Polo Vila Guilherme e no Polo Vila Mariana.

10.1.2 Competirá ao responsável pela fiscalização apontar a frequência dos veículos, consignando a data das faltas, bem como noticiar as ocorrências anormais, propondo a aplicação de penalidades.

10.1.3 Caberá, ainda, ao responsável pela fiscalização analisar as deficiências apresentadas diariamente, devendo saná-las diretamente com o respectivo representante da CONTRATADA

4.13. Os valores referentes ao reajuste de 2020 será pago por DEA, mas deve ser revisto, tendo em vista a concessão do reequilíbrio econômico-financeiro em agosto/20 (subitem 3.4.5.A).

4.14. Os valores pagos em 2021 estão adequados, com exceção do reajuste pago referente ao período de 01 a 10.03.21, que deve ser revisto (subitem 3.4.6)

Sobre os apontamentos, me reporto aos comentários do item 4.7, uma vez que a concessão do reequilíbrio econômico-financeiro está sendo tratada no TC/005805/2021. Especificamente quanto ao item 4.13, observo que no quadro 31 do relatório, bem como na conclusão, não foi especificado o montante que seria pago em dotação de Despesas de Exercícios Anteriores, tampouco foi confirmado se, de fato, o pagamento foi processado. Já em relação ao item 4.14, os valores que devem ser revistos são: R\$ 37.752,01, reajuste de 01 a 31/01/21; R\$ 37.752,01, reajuste de 01 a 28/02/21 e R\$ 10.136,14, reajuste de 01 a 10/03/21, todos constantes da Nota Fiscal 3.685, conforme quadro 34.

4.15. A gestão e a fiscalização do contrato tiveram falhas relevantes que impactaram a execução do ajuste e geraram pagamentos de veículos adicionais extrapolando o quantitativo previsto legalmente e no contrato (subitem 3.5).

A defesa do Serviço Funerário não se manifestou especificamente sobre o apontamento.

Recomendações

4.16. Aperfeiçoar os controles internos da contabilidade e do setor de tráfego do SFMSP para que sejam evitados pagamentos dos reajustes anuais por DEA (subitem 3.4.1.B).

4.17. Juntar aos autos a portaria de nomeação dos novos fiscais e gestores do contrato em todas as ocasiões em que houver mudanças.”

Cumprir observar que a prestação de serviços funerários no Município de São Paulo passou por modificações recentes, em face da Concorrência EC/001/2022/SGM-SEDP⁸ e da

⁸ OBJETO: Concessão dos serviços de gestão, operação, manutenção, exploração, revitalização e expansão dos 22 (vinte e dois) cemitérios e crematórios públicos e da prestação de serviços funerários no município de São Paulo.

extinção do Serviço Funerário, prevista nos arts. 37 e 38 da Lei nº 17.433/20⁹. Assim, no que tange às recomendações 4.16 e 4.17, entendo, s.m.j, que deve ser sopesada a viabilidade das referidas propostas ante a atual conjuntura da autarquia.

Conclusão

À vista do exposto, entendo que há elementos desfavoráveis na execução contábil/financeira do Contrato 63/SF MSP/2015 e de seus Termos de Aditamento (1 a 6) e de Apostilamento (1/2020), tendo em vista as falhas verificadas na gestão e fiscalização do instrumento bem como as constatações sobre os pagamentos, notadamente itens 4.9, 4.10 e 4.11.

⁹ Dispõe sobre a reorganização da Administração Pública Municipal Indireta, na forma que especifica, incluindo a criação e extinção de entidades e a criação, transferência, alteração e extinção de cargos de provimento efetivo e em comissão e de funções admitidas, bem como a criação de empregos públicos.

Art. 37. Fica extinto, no prazo previsto no art. 108 desta Lei, o Serviço Funerário do Município de São Paulo, criado pela Lei nº 5.562, de 13 de novembro de 1958, e reorganizado pela Lei nº 8.383, de 19 de abril de 1976.

§ 1º O prazo mencionado no caput deste artigo permitirá a operacionalização da referida extinção, sendo que, a depender do interesse público e da necessidade da Administração, o Executivo poderá, mediante decreto, declará-la definitivamente extinta antes de findo o prazo estabelecido.

§ 2º O Executivo disporá, mediante decreto, sobre a transferência gradual dos bens patrimoniais, cargos, pessoal, serviços, contratos, acervo e recursos orçamentários do Serviço Funerário do Município de São Paulo.

§ 3º Os serviços atualmente sob responsabilidade do Serviço Funerário do Município de São Paulo quando concedidos, nos termos da legislação em vigor, serão absorvidos pela Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo – SP Regula, mantendo-se inalteradas as atribuições e poderes administrativos do Serviço Funerário até a absorção mencionada.

Art. 38. A Prefeitura do Município de São Paulo sucederá o Serviço Funerário do Município de São Paulo em todos os seus direitos, créditos e obrigações decorrentes de lei, contrato ou ato administrativo, bem como demais obrigações pecuniárias, inclusive nas respectivas receitas, que deverão ser recolhidas ao Erário Municipal.

[...]

Art. 108. O prazo para a efetivação das criações, extinções, transferências e demais disposições desta Lei será de até 180 (cento e oitenta) dias contados da data de sua publicação, podendo ser prorrogado, por igual período, por duas vezes, devendo a Administração Pública Municipal adotar as medidas e executar os atos necessários para a efetiva implementação de suas disposições

Lei 17.557, de 26 de maio de 2021

[...]

Art. 47. Fica prorrogado, até 31 de dezembro de 2022, o prazo para efetivação das providências preconizadas no art. 108 da Lei nº 17.433, de 29 de julho de 2020.

Lei 17864, de 23 de dezembro de 2022

[...]

Art. 2º Fica prorrogado até 31 de dezembro de 2023 o prazo para efetivação das providências preconizadas no art. 108 da Lei nº 17.433, de 29 de julho de 2020, podendo, mediante justificativa, ser prorrogado este prazo por mais 180 (cento e oitenta) dias, caso haja pendência em providências destinadas à implementação das suas disposições.

Com amparo nas conclusões da Auditoria e da AJCE, opino pelo não acolhimento da execução contábil financeira dos referidos instrumentos, no período e valores analisados, sem embargo de recomendações e determinações consideradas cabíveis. Cumpre observar que há processos relacionados ao objeto auditado (Licitação, Contrato, Termos Aditivos, Termo de Apostilamento e Execução Contratual) pendentes de apreciação pelo E. Plenário até a presente data.

No tocante à ilegitimidade passiva alegada pelo Sr. Sidnei Teixeira de Castro às peças 90/91, registre-se conclusão da AJCE no sentido de que o mesmo é *“parte legítima para estar no processo na medida de sua efetiva atribuição, ficando a responsabilização definida no momento do julgamento pelo Plenário desta Corte de Contas.”* Entendo que esse entendimento também se aplica ao Sr. Paulo Cesar Nannini que requereu (peça 106) *“o reconhecimento da ausência de responsabilidade nos atos considerados irregulares apontados no relatório.”*, tendo em vista que o mesmo respondia pela Superintendência à época, conforme anotado pela Auditoria à peça 46.

Quanto ao pedido subsidiário formulado pela PFM, no sentido da aceitação dos efeitos financeiros decorrentes do ajuste, entendo, s.m.j, que não cabe o acolhimento, tendo em vista a constatação de pagamento a maior (item 4.9) e indevido (item 4.10) e em face da impossibilidade de se concluir acerca da adequabilidade dos valores pagos em 2018 e 2019, nos termos manifestados pela Auditoria (item 4.11).

É o que submeto à elevada apreciação de Vossa Senhoria.

São Paulo, 20 de março de 2023.

MILENA GIOVANNETTI MAGALHÃES CASTRO
Secretária-Geral

SGS/EL