

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2022/00298	003193/2022	25.10.2021 a 20.01.23	13.05.22 a 31.01.23
Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB)			
Objeto de auditoria			
Execução Contratual			
Objetivo da auditoria			
Verificar se o(s) termo(s) contratual(ais) está(ão) sendo executado(s) de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste.			
Equipe técnica			
Felipe Lima Santos			RF nº 20.246
Raphael Costa Carvalho			RF nº 20.276

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Titulares dos principais setores relacionados ao objeto da fiscalização.....	07
--	----

LISTA DE SIGLAS

BDI	–	Benefícios e Despesas Indiretas
CGPABI	–	Coordenação de Gestão de Parques e Biodiversidade
CONDEPHAAT	–	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico
CPA	–	Comissão Permanente de Acessibilidade
DIPO	–	Divisão de Implantação, Projetos e Obras
DPH	–	Departamento do Patrimônio Histórico
fl./ fls.	–	Folha / folhas
IPHAN	–	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
OS	–	Ordem de Serviço
PMSP	–	Prefeitura do Município de São Paulo
RF	–	Registro Funcional
SABESP	–	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SEI	–	Sistema Eletrônico de Informações
SVMA	–	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente
TCU	–	Tribunal de Contas da União

RESUMO

À vista dos exames documentais, compreendendo o período de 25.10.21 a 20.01.23, conclui-se que a execução dos serviços prestados pela empresa Frechaltore Construtora Ltda. e a fiscalização do Termo de Contrato nº 037/SVMA/2021 por parte da SVMA, não cumprem integralmente as disposições constantes do Termo de Referência do Edital de Concorrência nº 002/SVMA/2021, que rege a execução contratual em análise, precipuamente no que diz respeito ao cumprimento do cronograma dos serviços, o que não apenas frustrou o objetivo traçado pela SVMA quando da contratação de conclusão dos serviços a tempo de sua inauguração para a celebração do Bicentenário da Independência, bem como as obras permaneceram atrasadas, com avanço de cerca 50%, até a data de elaboração deste relatório.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	6
1.1.	Destinatário(s) da auditoria	6
1.2.	Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria	6
1.3.	Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	7
2.	METODOLOGIA	8
2.1.	Critérios adotados	8
2.2.	Métodos de coleta e análise de dados	8
3.	ACHADOS DE AUDITORIA	8
3.1.	Achado de auditoria nº 01 – Morosidade na execução dos serviços.	8
4.	CONCLUSÃO	13
5.	ANEXOS/ APÊNDICES	13

1. INTRODUÇÃO

Esta auditoria é realizada em atendimento à Ordem de Serviço nº 2022/00298, referente ao eTCM nº 003193/2022 e tem como objetivo verificar se o Termo de Contrato nº 037/SVMA/2021 está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as suas cláusulas. O objeto é a contratação de obras e serviços para ampliação do parque Independência e revitalização do parquinho existente.

A determinação para a presente análise consta da peça 4 do TC nº 11.796/2021, concernente à Concorrência nº 002/SVMA/2021. O presente contrato também foi objeto de análise da contratação, através do TC nº 3192/2022.

1.1. Destinatário(s) da auditoria

A presente auditoria tem como destinatários imediatos (finalidade específica) a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA)/Divisão de Implantação, Projetos e Obras (DIPO), visando ao aprimoramento de sua gestão e fiscalização e os conselheiros do TCMSP, responsáveis pelo julgamento.

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria

O objeto, a seguir discriminado, consta do Termo de Contrato nº 037/SVMA/2021, celebrado em 25.10.21 (Peça 10) entre a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA) e a empresa Frechaltore Construtora Ltda. (Processo SEI nº 6027.2021/0003066-4), com base no resultado do Edital de Concorrência nº 002/SVMA/2021 (peça 8):

Contratação de obras e serviços para ampliação do Parque Independência e revitalização do parquinho existente, conforme discriminados no Anexo II – Especificações técnicas do objeto, parte integrante do edital.

A Ordem de Início nº 08/SVMA-CGPABI-DIPO/2021 foi emitida no dia 01.12.21 e para contagem do prazo fixou o dia 02.12.21, com prazo de 08 meses. (Peça 11).

Para alcançar os objetivos da auditoria, ou seja, avaliar a execução e a fiscalização do termo de contrato mencionado, foram analisadas e comparadas: as cláusulas do edital e do termo de contrato; a legislação; as informações e dados fornecidos em entrevistas ou enviados por e-mail

pela SVMA, e o observado nas verificações *in loco*.

Até o momento da elaboração deste relatório haviam sido celebrados cinco Termos Aditivos ao Contrato, sendo três desses de prazo (um mês cada), um de valor e prazo (R\$ 198.259,84 + 90 dias) e um de valor (R\$ 146.580,46) e autuados seis processos de medição e pagamento, sendo o último deles referente ao período de 01.11.2022 a 30.11.2022, demonstrando um valor medido acumulado de R\$ 3.449.125,45, o que equivale a 51,88% do valor total do Contrato, que é de R\$ 6.647.779,46¹.

Quadro 01 – Notas de Empenho, Liquidação e Pagamento.

Medição	Período	Nota de Empenho (data)	Nota de Liquidação e Pagamento(data)	Pago
1ª	02.12.2021 a 31.12.2021	90521 (16.11.2021)	25.819 (10.02.2022)	R\$ 10.178,94
2ª	01.01.2022 a 31.03.2022	12484 (02.02.2022)	92.779 (03.05.2022)	R\$ 250.956,37
3ª	01.04.2022 a 30.06.2022	12484 (02.02.2022)	167.111 (01.08.2022)	R\$ 822.115,03
4ª	01.07.2022 a 31.08.2022	67234 (05.08.2022)	214.604 (26.09.2022)	R\$ 1.380.203,34
5ª	01.09.2022 a 31.10.2022	67234 (05.08.2022)	276.556 (01.12.2022)	R\$ 664.182,54
6ª	01.11.2022 a 30.11.2022	67234 (05.08.2022)	3.447 (16.01.2023)	R\$ 322.673,98

Fonte: Processos SEI nº 6027.2022/0001367-2; 6027.2022/0004950-2; 6027.2022/0009169-0; 6027.2022/0011527-0; 6027.2022/0014687-7 e 6027.2023/0000218-4.

Quadro 02 – Titulares dos principais setores relacionados ao objeto da fiscalização.

Órgão	Responsável	Cargo/Função
SVMA	Eduardo de Castro	Secretário Municipal
DIPO	Isabella Maria Davenis Armentano	Diretor de Divisão Técnica

Fonte: peças 14 e 15

1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

Nossos exames foram conduzidos em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP, que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199) integrante

¹ Valor atualizado do Contrato nº 037/SVMA/2021 após a celebração dos Termos Aditivos

da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Intosai, e compreenderam: (a) o planejamento dos trabalhos; (b) a constatação, com base em testes, das evidências e dos registros que suportam as informações divulgadas e sua devida confirmação pela parte responsável quando necessário para uma asseguuração razoável; e (c) a avaliação das práticas adotadas na gestão e fiscalização dos serviços contratados.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Foram adotados os seguintes critérios para a avaliação da fiscalização exercida pela DIPO/SVMA: disposições nas cláusulas e anexos do edital de Licitação de Concorrência nº 002/SVMA/2021 (peça 8) e cláusulas do Termo de Contrato nº 037/SVMA/2021 (peça 10).

2.2. Métodos de coleta e análise de dados

Foram pesquisados dados sobre a execução, fiscalização e pagamento pertinentes ao termo de contrato em questão. Além disso, foram realizadas indagações escritas junto à fiscalização do contrato e vistorias *in loco*.

Os dados e informações obtidas fundamentaram os achados da auditoria, respondendo às questões previstas na Matriz de Planejamento.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Achado de auditoria nº 01 – Morosidade na execução dos serviços.

Critérios: Cláusulas 3.1, 6.1 alínea g) e 10 do Termo de Contrato nº 37/SVMA/2021.

Análises e evidências:

O Termo de contrato nº 037/SVMA/2021 foi assinado em 25.10.2021, com prazo de execução de oito meses a partir da emissão da Ordem de Início, conforme disposto na cláusula 3.1 do contrato.

A Ordem de Início nº 08/SVMA-CGPABI-DIPO/2021 autorizou o início da execução dos serviços

a partir do dia 02.12.2021, o que corresponderia à conclusão das intervenções na área do parque no dia 02.08.2022, a tempo, portanto, da sua reabertura para a comemoração do bicentenário da independência do Brasil.

Até o momento da elaboração deste relatório já haviam sido celebrados 5 termos aditivos ao contrato, sendo 4 deles objetivando extensão de prazo, o que postergou a previsão de conclusão dos serviços para o dia 31.01.2023.

No dia 03.12.2021, a primeira reunião realizada entre representantes da DIPO e da empresa contratada após a celebração do Contrato nº 037/SVMA/2021 evidenciou a diligência necessária quanto ao prazo para a execução dos serviços, tendo em vista a data comemorativa do bicentenário da independência:

9. Cronograma do contrato: 8 meses – Julho de 2022;

10. A ampliação do parque e a reforma do parquinho existente fazem parte das comemorações do bicentenário da Independência do Brasil (7 de setembro), junto da reabertura do Museu Paulista. As obras não poderão atrasar; (Peça 12, fl. 2)

Já no dia 26.01.2022, o documento de Notificação nº 01/SVMA.DIPO/2022 encaminhado à contratada expõe preocupação quanto ao andamento das obras, que pouco haviam avançado conforme constatado pelos relatórios de vistoria da fiscalização e reforça:

[...] todos os serviços devem ser finalizados, imprescindivelmente, até agosto deste ano, em razão das comemorações do Bicentenário da Independência do Brasil, junto da reabertura do Museu Paulista.

[...]

Informamos que, caso não sejam tomadas providências imediatas, esta pasta prosseguirá com as penalidades cabíveis, acima elencadas (Peça 14, fls. 1/2)

Em resposta a essa notificação a empresa contratada afirma, em 27.01.2022, o compromisso com o prazo da obra (Peça 14, fl. 3). Entretanto, 22 dias após, em 18.02.2022, a empresa encaminha à SVMA documento alegando que devido à necessidade de contratação do acompanhamento arqueológico e sua aprovação junto ao IPHAN, a ocorrência de chuvas no período e o avanço da COVID, ficaria improvável o cumprimento do cronograma pré-estabelecido (Peça 14, fl. 4/5). A SVMA, via e-mail, rebate os argumentos da contratada e não reconhece o “improvável cumprimento do cronograma da obra e prazo contratual”, ficando mantido o término

para o dia 02.08.2022 (Peça 14, fls. 6/7).

Novamente, em 31.03.2022, a DIPO emite notificação à empresa, 14/SVMA-DIPO/2022, alertando sobre a morosidade dos serviços e informado sobre preocupação em relação à conclusão das obras, reiterando que todos os serviços devem ser finalizados, imprescindivelmente, até agosto e afirma que:

Informamos que, caso não sejam tomadas providências imediatas, esta pasta prosseguirá com as penalidades cabíveis, acima elencadas (Peça 14, fls. 9/11)

De mesmo modo, a empresa contratada responde que está se empenhando para finalizar as obras dentro do prazo contratado e alega problemas com períodos de chuva e avanço da COVID como motivos do pouco avanço nos serviços (Peça 4, fl.12).

Em 25.07.2022, menos de uma semana para o fim prazo contratual previsto, pela terceira vez a DIPO emite notificação à empresa, 24/SVMA-DIPO/2022 (Peça 14, fls. 14/16), expondo preocupação quanto ao andamento dos serviços que, nesse momento, reapresentavam menos de 38% das obras, conforme indicado pelas planilhas de medições. Nessa oportunidade, a empresa contratada alega que um aditivo contratual “é imprescindível para o bem andamento da execução dos serviços” devido a problemas observados durante a execução das obras, como o fato relativo ao acompanhamento arqueológico, cita que o local não permite um andamento normal dos serviços e cita o contexto da guerra na Ucrânia e da pandemia como fatores sensíveis à execução do contrato.

Conforme peça 15, até o momento da elaboração deste relatório já haviam sido celebrados 5 Termos Aditivos ao contrato, sendo 4 deles referentes a extensão do prazo contratual:

Quadro 1 – Termos Aditivos

Termo Aditivo	Acréscimo	Assinatura
1º TA	R\$ 146.580,46	15.03.2022
2º TA	1 mês	25.07.2022
3º TA	1 mês	23.08.2022
4º TA	1 mês	23.09.2022
5º TA	R\$ 198.259,84 + 90 dias	31.10.2022

Fontes: Peça 15

Todas as 4 solicitações encaminhadas pela contratada para aditivo contratual de prazo contam

com a mesma justificativa:

Considerando as fortes chuvas ocorridas entre os meses de janeiro e março deste ano, as altas nos preços dos insumos devido à pandemia do COVID, reflexo da escassez de matéria-prima, influenciando diretamente a produção dos fornecedores e causando atrasos significativos na preparação e entrega dos materiais, e as tratativas para com as concessionárias SABESP e ENEL, envolvendo as ligações de água, esgoto e energia elétrica, solicitamos mais um mês de prazo, com vistas à finalização dos serviços de forma satisfatória. (Peça 14, fls. 21/23)

[...] considerando as fortes chuvas ocorridas entre os meses de janeiro e março, deste ano, as altas nos preços dos insumos devido à pandemia do COVID, reflexo da escassez de matéria-prima, influenciando diretamente a produção dos fornecedores e causando atrasos significativos na preparação e entrega dos materiais, as tratativas para com as concessionárias SABESP e ENEL, envolvendo as ligações de água, esgoto e energia elétrica, e também o replanejamento, solicitamos mais 90 (noventa) dias de prazo, com vistas à finalização dos serviços de forma satisfatória. (Peça 14, fl. 24)

Em que pese as justificativas elencadas pela empresa serem semelhantes às já apresentadas no documento encaminhado em 18.02.2022 e refutadas pela SVMA naquele momento, conforme mencionado anteriormente, e os documentos de notificação nº 1, 14 e 24.DIPO.SVMA/2022, os quais atribuem responsabilidade à contratada pelo atraso no ritmo de execução das obras, a Secretaria passou a acatar tais justificativas e procedeu a celebração dos sucessivos aditivos de prazo pleiteados.

Os 4 aditivos de prazo assinados até o momento estenderam o prazo para conclusão das obras até o dia 31.01.2023, o que significa um acréscimo total de 75% em relação ao prazo inicialmente previsto. O último processo medição disponibilizado² indica uma evolução física de cerca de 50% das obras até o dia 31.11.2022. Assim, constata-se que até o fim dessa medição a obra contou com um ritmo médio de evolução de 4,17% por mês, ficando, portanto, 2 meses para a execução dos 50% restantes, o que indica que serão solicitados novos aditivos de prazo.

Durante o período de acompanhamento do contrato pela auditoria foram realizadas 3 vistorias in loco, nas datas de 24.05.2022, 19.10.2022 e 11.01.2023. Nessas vistorias, a despeito das recorrentes justificativas dadas pela empresa, pode ser constatada a ausência de frentes de

² SEI nº 6027.2023/0000218-4

trabalho suficientes para dar o andamento adequado aos serviços, corroborando com as constatações expostas nos próprios relatórios emitidos pela SVMA, o que denota relevante despreocupação da empresa contratada quanto ao cumprimento do prazo contratual.

Face à verificação por parte da equipe de auditoria da morosidade das obras e a ausência de qualquer penalização, foi encaminhado em 02.09.2022 à SVMA a Requisição de Documentos (Peça 16, fl. 1) com o seguinte questionamento:

4. Em caso de responsabilidade da empresa no atraso da conclusão dos serviços, informar se foram aplicadas penalidades conforme cláusula 10 do Termo de Contrato.

Em resposta a SVMA alegou em 12.09.2022 que (Peça 16, fl. 3):

4. [...] reiteramos que, após a notificação nº 24 /SVMA-DIPO/2022, verificamos avanços significativos na obra, conforme ultimo relatório fotográfico semanal elaborado em 05/09/2022, encartado em SEI 070332174.

Em que pese a SVMA justificar a ausência de penalidades à empresa informando que após a Notificação 24, 25.07.2022, houve avanço significativo na obra, a morosidade no andamento dos serviços continuou, conforme já evidenciado neste item, sem que houvesse a aplicação de nenhuma penalidade prevista na cláusula 10 do contrato, mesmo após a não conclusão dos serviços a tempo de sua entrega a tempo da celebração do Bicentenário da Independência.

Nessa linha, o Acórdão TCU 2345/2017 – Plenário traz o entendimento:

[...] o atraso na execução de obras públicas é ocorrência de extrema gravidade, sendo cabível, quando a Administração da causa ao descumprimento dos prazos, a apuração de responsabilidades dos gestores. Nos atrasos advindos de incapacidade ou mora da contratada, o órgão contratante tem o dever de adotar as medidas cabíveis para aplicar as multas contratuais e demais penalidades previstas em lei.

[...].

[...] a instauração de processo administrativo para a aplicação de penalidades contratuais é ato administrativo vinculado. Isso porque o poder sancionador é uma prerrogativa detida pela Administração Pública para ser aplicado em benefício da coletividade, na hipótese de descumprimento de deveres por ela impostos. Assim, com fundamento no princípio da legalidade, a Administração é obrigada a submeter-se a todos os comandos que a lei contém, não lhe sendo permitida qualquer conduta que a eles se contraponha. A base legal para aplicação de

sanções nos contratos administrativos está disposta nos seguintes artigos da Lei 8.666/1993, dentre outros:

[...]

Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

Diante do exposto, a omissão da SVMA na aplicação de sanções administrativas à contratada em face da relevante morosidade no ritmo de execução dos serviços de ampliação do parque da Independência e revitalização do parquinho existente, resultando na não entrega do objeto dentro do prazo contratual previsto e consequentemente a tempo da celebração do Bicentenário da Independência, bem como a reiterada celebração de termos aditivos de prazo sem justificativas concretas, conforme descrito pela própria SVMA no documento de peça 14, infringe o art. 86 da LF nº 8.666/1993.

4. CONCLUSÃO

À vista dos exames documentais realizada, compreendendo o período de 25.10.2021 a 20.01.23, conclui-se que na gestão e fiscalização do Contrato nº 037/SVMA/2021, por parte da SVMA/DIPO, foram constatadas as seguintes irregularidades:

4.1. A omissão da SVMA na aplicação de sanções administrativas à contratada em face da relevante morosidade no ritmo de execução dos serviços de ampliação do parque da Independência e revitalização do parquinho existente, resultando na não entrega do objeto dentro do prazo contratual previsto e consequentemente a tempo da celebração do Bicentenário da Independência, bem como a reiterada celebração de termos aditivos de prazo sem justificativas concretas, conforme descrito pela própria SVMA no documento de peça 14, infringe o art. 86 da LF nº 8.666/1993, as cláusulas 6.1, alíneas a, b, d, g, 10.1 e 10.3 do Termo de Contrato nº 037/SVMA/2021.

5. ANEXOS/ APÊNDICES

5.1. Anexo 01 – Relatório Fotográfico (Peça 17);

Em. 09.02.23.

RAPHAEL COSTA CARVALHO
Agente de Fiscalização

FELIPE LIMA SANTOS
Agente de Fiscalização

Em 24.02.23.

MAURÍCIO L. BERALDO
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle