TC 236/2014

2º Julgado - 21ª Sessão Ordinária Não Presencial
RECURSOS. EX OFFICIO. PFM. VOLUNTÁRIO. Decisão que julgou irregular a execução do contrato pela ocorrência de falhas graves na execução. Serviços de vigilância e segurança patrimonial armada, com brigadista. SMC. CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

1º Julgado - 326ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara
ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMC. Serviços de vigilância e segurança patrimonial armada, com brigadista. Faltas de vigilantes e de folguistas. Não apresentação de certificados de formação técnica de vigilantes. Desrespeito ao período de folga na jornada 12x36 horas dos vigilantes. Falta de pagamento de cesta básica aos funcionários. Falta de treinamento para formação de brigada de incêndio. Ocorrência de falhas graves na execução. Contrato rescindido. IRREGULAR. MULTA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.
TC citado 234/2014

2º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da remessa "ex officio", bem como dos recursos ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pelo Sr. Fábio Tommasini de Carvalho, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, em negar-lhes provimento, mantendo-se, na íntegra, a R. Decisão da Segunda Câmara recorrida, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após

as providências de praxe, a sua publicação.

Participaram do julgamento a Conselheira Substituta SONIA MARIA ALVES DE SOUZA – Revisora e os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 18 de fevereiro de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de análise do recurso *ex officio* e dos recursos ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pelo Sr. Fábio Tommasini de Carvalho, em face da r. Decisão (fl.210), pela qual a Segunda Câmara desta Corte de Contas, por votação unânime, não acolheu a execução do Contrato nº 07/SMC-G/2013[1], no período e valores analisados, com aplicação de multa aos agentes públicos responsáveis e determinação à Secretaria Municipal de Cultura para que aperfeiçoe a execução dos contratos e promova a cobrança das glosas e multas devidas pela Contratada, no valor de R$ 8.554,93, devidamente atualizados.

Todos os agentes responsáveis foram devidamente intimados[2], mas somente o Sr. Fábio Tommasini e a Procuradoria da Fazenda Municipal interpuseram recurso.

Em suas razões recursais, a Procuradoria da Fazenda Municipal alega a ausência de gravidade nos vícios apontados, restando apenas impropriedades formais ou inconsistências pontuais. Aduz também a ausência de prova concreta de dano ao erário, ou indícios de dolo, culpa ou má fé por parte dos responsáveis, requerendo assim a reforma parcial da r. Decisão para que sejam reconhecidos os efeitos financeiros e patrimoniais dos atos praticados.

---

[1] O contrato nº 07/SMC-G/2013 firmado entre a Secretaria Municipal de Cultura e a empresa Metrópole Segurança e Vigilância Ltda., teve por objeto a prestação de serviços de vigilância/segurança patrimonial armada, com brigadista, na Central de Serviços do Pari.

[2] Após a r. Decisão, foram intimados os seguintes agentes responsáveis: Sr. João Luiz Silva Ferreira (Secretário Municipal de Cultura à época), Representante Legal da empresa Metrópole Segurança e Vigilância Ltda., Sr. André Luiz Pompeia Sturm (Secretário Municipal de Cultura à época da intimação), Sr. Fábio Tommasini de Carvalho (Supervisor à época)

O Recorrente, Sr. Fábio Tommasini de Carvalho, em síntese, sustenta que o inadimplemento contratual não ocasionou danos à Administração e como fiscal do contrato adotou as medidas possíveis, tais como: a) comunicação aso superiores das várias infringências ocorridas durante a prestação dos serviços; b) aplicação de multa; c) representação perante a Delegacia Regional do trabalho; d) rescisão contratual.

Instada a se manifestar em grau recursal, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu que as razões apresentadas não modificam os aspectos considerados na decisão recorrida.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pelo conhecimento do Recurso, posto que atendidos os requisitos de admissibilidade e, quanto ao mérito, opinou pelo não provimento, enfatizando que a decisão “a quo” foi ocasionada pela inexecução parcial do contrato. Ao final, assinalou que o descumprimento reiterado de diversas cláusulas contratuais demonstra falha do responsável, como fiscal do contrato, em estabelecer uma fiscalização eficaz de sua execução, impedindo o reconhecimento dos efeitos financeiros.

A Procuradoria da Fazenda, ciente do acrescido aos autos, requereu o provimento do recurso interposto.

A Secretaria Geral manifestou-se pelo conhecimento dos recursos e, no mérito, pelo não provimento dos mesmos, em razão da inexistência de elementos que pudessem afastar as irregularidades reconhecidas na r. Decisão recorrida, nem tampouco a penalidade pecuniária determinada.

É o Relatório.

VOTO

Conheço da remessa *ex officio* e dos recursos ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pelo Sr. Fabio Tommasini de Carvalho, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Corte de Contas.

No **mérito**, entendo que a decisão não comporta nenhuma modificação, porquanto os elementos existentes nos autos, não contraditados pelos recursos interpostos, comprovaram de forma inconteste as irregularidades que fundamentaram o julgamento “a quo”.

Os argumentos apresentados pela D. Procuradoria da Fazenda Municipal são genéricos e não atacam os fundamentos do acórdão recorrido. A alegação de que as impropriedades possuem natureza formal é insuficiente para ensejar qualquer modificação do julgado.

De igual forma, as alegações apresentadas pelo Sr. Sr. Fábio Tommasini de Carvalho, de que o que o inadimplemento contratual não ocasionou danos à Administração e como fiscal do contrato adotou as medidas possíveis também não se mostram aptas a modificar o julgado, pois como se verifica, a Decisão recorrida fundamentou-se na ocorrência de graves falhas na execução contratual.

Com efeito, a fiscalização dos contratos não é mera faculdade. Deve ser desenvolvida de modo constante e sistemático, permitindo à Administração detectar, de antemão, práticas irregulares e com isso, assegurar a adequada prestação do serviço e o interesse público.

Pelo exposto, e em conformidade com os elementos constantes dos autos, conheço dos Recursos interpostos e, quanto ao mérito nego-lhe provimento, mantendo-se, na íntegra, a Decisão recorrida, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Após as providências de praxe, publique-se.

1º Julgado

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 Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, não acolher a Execução do Contrato 07/SMC-G/2013, no período e nos valores analisados, visto que a própria Secretaria e os demais intervenientes no processo reconheceram a ocorrência de falhas graves na execução, o que derivou, inclusive, na proposta de notificação da contratada e de abertura de novo procedimento licitatório, culminando na rescisão contratual.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, aplicar aos responsáveis, a multa no valor de R$ 740,00 (setecentos e quarenta reais), com suporte nos artigos 52, inciso II, da Lei Municipal 9.167/80, e 86, inciso II, e 87 do Regimento Interno desta Corte.

DECIDEM, ademais, à unanimidade, determinar que a Pasta aperfeiçoe a execução dos contratos a seu cargo e promova a cobrança das glosas e multas devidas pela contratada, compreendendo os valores respectivos no importe de R$ 8.554,93 (oito mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e noventa e três centavos), devidamente atualizados.

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

Participou do julgamento o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

Presentes o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO e a Procuradora Claudia Adri de Vasconcellos.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 28 de março de 2018.

DOMINGOS DISSEI
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Trata-se do Acompanhamento da Execução do Contrato nº 07/SMC–G/2013, decorrente do Pregão nº 02/SMC-G/2013, celebrado entre a Secretaria Municipal de Cultura – SMC e Metrópole Segurança e Vigilância Ltda., tendo por objeto a prestação de serviços de vigilância / segurança patrimonial armada, com brigadista, na Central de Serviços do Pari, no valor total de R$ 622.893,72 (seiscentos e vinte e dois mil, oitocentos e noventa e três reais e setenta e dois centavos), abrangendo o período de julho de 2013 a janeiro de 2014.

A Coordenadoria VII, às fls. 57/62, concluiu que o Contrato não vinha sendo plenamente executado, devido às seguintes impropriedades:

a. Erros de preenchimento nos registros de presença dos vigilantes;

b. Falta de vigilantes e de folguistas nos registros em diversos dias no período analisado;

c. Não apresentação de certificados de formação técnica de vigilantes, a possibilitar, inclusive, demandas trabalhistas;

d. Desrespeito ao período de folga na jornada 12x36 horas dos vigilantes;

e. Falta de pagamento de cesta básica aos funcionários, em desacordo com o subitem 3.15 do Anexo;

f. Descumprimento ao subitem 2.3.6 do Anexo I – Caderno Técnico, que determina a obrigação de a Contratada ministrar treinamento para formação de brigada de incêndio.

Em razão dessas impropriedades, propôs glosas e multas no total de R$ 9.894,45 (nove mil, oitocentos e noventa e quatro reais e quarenta e cinco centavos).

Foram então intimados a Secretaria, seu titular e Fábio Tommasini de Carvalho, na qualidade de Supervisor de Serviços do Pari.

A partir de então, o Supervisor aduziu, às fls. 70/106, que:

a. A folha de frequência continha erros no preenchimento, mas não representaram fraude, tampouco, notou-se intenção dos vigilantes em burlar o Instrumento, cujo modelo foi alterado para simplificar o preenchimento, sanando o problema; o servidor responsável pelo controle recebeu ordens expressas para a conferência diária, corrigindo o erro, se necessário, com brevidade, sem prejuízo das devidas glosas e descontos;

b. Foram solicitadas glosas e multas referentes às faltas nos dias 15/09, 03/11 e 21 e 23/12/13, as quais ocorreram em dias que não houve expediente na Secretaria, havendo má-fé dos funcionários ao se ausentaram sem avisar e negligência da Empresa por não conferir se todos os postos estavam devidamente cobertos, fazendo a substituição em caso de faltas;

c. As faltas apontadas nos dias 08/10 e 26/12/13 não ocorreram, tendo havido, apenas, falta de assinatura, mas não de presença, já que os vigilantes estavam nos postos segundo conferência presencial; com relação à falta do mês de dezembro, não foi aplicada a glosa por falta da data de ocorrência;

d. A falta de 2 (dois) vigilantes na noite do dia 31/12/13 foi glosada e a Empresa multada, tendo o Gestor do Contrato, naquela noite, telefonado diversas vezes, sem sucesso, para o sistema operacional da Contratada para que o posto fosse coberto. Sobre a ausência dos vigilantes, informou que sempre adotou medidas para inibir tal prática, efetuando telefonemas em horários noturnos, fazendo vistorias em finais de semana, dentre outras, além de começar seu expediente antes das 7 horas da manhã, para verificar a troca dos turnos da noite/dia. Alegou, ainda, que a folha de frequência ficava sob a responsabilidade de um servidor que estava assoberbado de tarefas, razão pela qual as quatro faltas relacionadas passaram desapercebidas, tratando-se de erro, já que o servidor não é condescendente com qualquer irregularidade na Folha de Frequência;

e. Embora não tivessem apresentado os certificados, os vigilantes portavam carteira funcional, que só pode ser obtida com apresentação do Certificado do Curso de Vigilante; a Empresa apresentou Certificado da Secretaria de Segurança Pública, mostrando-se, a princípio, idônea, o que leva a crer que todos os empregados estavam devidamente aptos, porém, diante desta postura inaceitável foi solicitado a substituição da Empresa, com Procedimento Licitatório em andamento, à época, para nova contratação;

f. Não foi possível detectar que um vigilante trabalhou por três dias seguidos (sábado, domingo e segunda), pois não há como designar servidores em tempo integral para acompanhamento, alinhando, porém, que houve má-fé da Contratada em autorizar essa conduta;

g. Houve conduta dolosa da Empresa ao não fornecer cesta básica aos vigilantes e que não apontou a irregularidade porque estes nunca reclamaram, motivo pelo qual se oficiou a Contratada para regularizar a situação, pagando aos empregados desde o início do Contrato, caso contrário, seriam os valores glosados e a multa devidamente aplicada;

h. As diretrizes de segurança são ditadas pelo Gabinete da Secretaria Municipal de Cultura, que determina a contratação de empresa especializada para a formação de brigadistas; a validade do treinamento ia até 12.08.14 e não faria sentido ministrar mais um curso pela então Contratada, sob risco de conflito de informações; o curso deve ser ministrado por bombeiro civil e não por brigadista e este item será suprimido em futura contratação.

Teceu, ainda, comentários sobre as dificuldades administrativas enfrentadas no desempenho da atividade de fiscalização dos serviços, traçando relato histórico da fixação dessas atribuições na área envolvida. Empenhou-se, também, em realçar a falta de pessoal constatada na Pasta da Cultura.

Por sua vez, a Secretaria, às fls. 107/126, limitou-se a encaminhar manifestação assemelhada e idêntica documentação.

Em nova manifestação, a C-VII manteve seu posicionamento anterior, exceto quanto aos erros de preenchimento nos registros de presença dos vigilantes, por considerar a iniciativa de trocar os formulários e instruir os vigilantes suficiente para sanar o apontamento. Quanto às faltas de vigilantes e folguistas/almocistas, aceitou a argumentação da Pasta de que houve conferência de presença nos dias 08/10 e 26/12/2013, com base na fé pública dos servidores, tendo sido iniciados procedimentos de apenação da Contratada, reduzindo o valor total de glosas e multas para R$ 8.554,93 (oito mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e noventa e três centavos), mantendo, porém, o apontamento por não terem sido apresentados documentos comprobatórios da cobrança.

Na sequência, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, na voz de sua Chefia, sugeriu a intimação da Contratada para exercício do contraditório e da ampla defesa.

Devidamente intimada, a Empresa deixou transcorrer “in albis” o prazo assinalado para oferecer defesa.

Em nova manifestação, a Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que os achados da Auditoria têm o condão de comprometer o acolhimento da Execução Contratual.

De sua parte, a Procuradoria da Fazenda Municipal considerou que todos os apontamentos são de ordem acessória, dizendo respeito ao descumprimento de formalidades e não à essência da prestação do objeto contratual. Reforçou que eles podem servir como recomendações de aprimoramento, mas não como fundamento para o julgamento de irregularidade da Execução, uma vez que não houve dolo ou má-fé por parte dos responsáveis, sendo certo, ainda, que a Pasta buscou corrigi-los. Requereu, por fim, o acolhimento da Execução do Contrato, relevando as eventuais impropriedades ou, caso não seja este o entendimento desta Casa, que sejam aceitos os efeitos financeiros e patrimoniais decorrentes em nome do princípio da segurança jurídica.

A Secretaria Geral, por sua vez, opinou pelo não acolhimento da Execução Contratual.

Considerando a necessidade de aprofundamento da instrução processual, determinei a intimação do então Secretário Municipal de Cultura abrindo nova possibilidade para esclarecimento das infringências pontuadas.

Nessa oportunidade, a Pasta, por seu Titular, reiterou os argumentos anteriores, acrescendo que os certificados foram apresentados, após muita insistência, de forma incompleta e com validade duvidosa, razão que justificava a abertura de novo Procedimento Licitatório; que caso não houvesse a devida regularização do pagamento de cestas básicas, os valores seriam glosados e a multa aplicada; que o fiscal reconheceu a impropriedade da cláusula que determinava a obrigação de a Contratada ministrar treinamento para formação de brigada de incêndio, que será suprimida em futuras contratações.

Por derradeiro, os Órgãos Técnicos desta Casa, bem como a Procuradoria da Fazenda Municipal, mantiveram seus posicionamentos anteriores diante da ausência de elementos novos.

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, registro que o Contrato foi analisado no bojo do TC nº 72-000.234.14-71, julgado regular, por unanimidade, e rescindido em razão do abandono do serviço pelos empregados da Contratada, desde 10/04/14, por não receberem os respectivos salários, conforme publicação no Diário Oficial da Cidade de 07/03/15.

Já no âmbito do Acompanhamento de sua Execução, no período de julho de 2013 a janeiro de 2014, desenvolvido nos presentes autos, após a apresentação das manifestações dos envolvidos, restaram a analisar as seguintes infringências: faltas de vigilantes folguistas/almocistas, não apresentação de certificados de formação técnica de vigilantes, desrespeito ao período de folga na jornada 12x36 horas dos vigilantes, falta de pagamento de cesta básica aos funcionários e descumprimento ao subitem 2.3.6 do Anexo I – Caderno Técnico, que determinava a obrigação de a Contratada ministrar treinamento para formação de brigada de incêndio.

No que pertine às 4 (quatro) primeiras infringências, conforme votos proferidos por mim em outros TCs e considerando o disposto no artigo 58, III, da Lei de Licitações[3], a Administração tem o poder-dever de fiscalizar a execução do Contrato, não sendo essa atividade mera faculdade. Trata-se, sem dúvida, de um poder-dever fiscalizatório a operar no sentido de assegurar a melhor execução do Contrato em prol do interesse público. Esta fiscalização é fundamental para o bom andamento dos trabalhos e garantia de adequada execução dos serviços, não podendo a Administração esperar o término do Contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado.

O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário, é controle fundamental que a Administração exerce sobre o contratado e a falta dele, *pari passu*, propicia efetivamente possibilidade de lesão ao Erário.

Com relação à falta de treinamento para formação de brigada de incêndio, conforme manifestei-me no TC que analisou o Contrato em epígrafe, não procede a alegação da Secretaria de que tal treinamento só poderia ser realizado pelo Corpo de Bombeiros, pois a Instrução Técnica nº 17/2014 da mencionada Corporação, que estabelece as condições mínimas para a composição, formação, implantação, treinamento e reciclagem da brigada de incêndio para atuação em edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo, não especifica que tal treinamento deva ser feito apenas por ela, determinando, no item 5.4.5[4], as qualificações necessárias para habilitação e formação de brigadista.

---

[3] Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:
III - fiscalizar-lhes a execução;

[4] **5.4.5** O profissional habilitado para a formação e para a reciclagem da brigada de incêndio deve ter uma das seguintes qualificações: **5.4.5.1** Formação em Higiene, Segurança e Medicina do Trabalho,

Diante desses elementos, é possível perceber que a Secretaria não fiscalizou de maneira correta a execução do Contrato, o que possibilitou o não cumprimento total das obrigações contratuais, acarretando a sua rescisão.

Nesse âmbito, não há margem para discussão posto que a própria Secretaria e os demais intervenientes no processo reconheceram a ocorrência de falhas graves na Execução o que derivou, inclusive, na proposta de notificação da Contratada e de abertura de novo Procedimento Licitatório, culminando na rescisão contratual.

Assim sendo, considerando os pareceres dos Órgãos Técnicos desta Casa e o que mais dos autos consta, não acolho a Execução do Contrato 07/SMC–G/2013, no período e nos valores analisados.

Aplico, ainda, aos responsáveis, a multa no valor de R$ 740,00 (setecentos e quarenta reais), com suporte nos artigos 52, inciso II da Lei Municipal nº 9.167/80 e 86, inciso II, e 87 do Regimento Interno.

Determino, também, que a Pasta aperfeiçoe o Acompanhamento da Execução dos Contratos a seu cargo e promova a cobrança das glosas e multas devidas pela Contratada, compreendendo os valores respectivos no importe R$ 8.554,93 (oito mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e noventa e três centavos), devidamente atualizados.

É o voto.

---

devidamente registrado nos conselhos regionais competentes ou no Ministério do Trabalho. **5.4.5.1.1** O médico e o enfermeiro do trabalho só podem responsabilizar-se pelo treinamento de primeiros socorros.**5.4.5.2** Ensino médio completo e especialização em Prevenção e Combate a Incêndio (carga horária mínima de 120 horas-aula para risco baixo ou médio e 160 horas-aula para risco alto) e técnicas de emergências médicas (carga horária mínima de 100 horas-aula para risco baixo, médio ou alto)para os componentes