TC 922/2009

2º Julgado – 3.048 Sessão Ordinária
RECURSOS. PFM. VOLUNTÁRIO. Decisão que julgou irregular a execução do contrato e aplicou multa por infringência às cláusulas contratuais. Serviços de vigilância e segurança patrimonial. SVMA. Recurso voluntário NÃO CONHECIDO por intempestivo. PFM CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. Votação por maioria.

1º Julgado - 2.560ª Sessão Ordinária
ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SVMA. Serviços de vigilância e segurança patrimonial. Parques Municipais. Infringências de cláusulas contratuais. Rescisão unilateral do ajuste. IRREGULAR. MULTA. DETERMINAÇÃO. Votação por maioria.

2º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

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 do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal.

ACORDAM, ainda, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator e EDSON SIMÕES – Revisor, votando o Conselheiro Vice-Presidente ROBERTO BRAGUIM, no exercício da Presidência, para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em não conhecer do recurso interposto pelo Senhor Clodoaldo Barnabé Cajado, por intempestivo.

Vencidos os Conselheiros MAURÍCIO FARIA, consoante voto proferido em separado, e DOMINGOS DISSEI, que conheceram do recurso interposto pelo Senhor Clodoaldo Barnabé Cajado.

ACORDAM, ademais, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, EDSON SIMÕES – Revisor e DOMINGOS DISSEI, em negar provimento ao apelo da Procuradoria da Fazenda Municipal,

mantendo-se, o venerando Acórdão recorrido, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Vencido, no mérito, o Conselheiro MAURÍCIO FARIA, que deu provimento aos recursos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 3 de julho de 2019.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata o TC 922/09-47 do Acompanhamento da Execução do Contrato 38/SVMA/2008, firmado entre Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – SVMA e a Corporação Gutty de Segurança Patrimonial e Vigilância Ltda., cujo objeto é a prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial desarmada nos parques municipais do Agrupamento 02 – Grupo Sul, com valor de R$ 2.269.950,00 (dois milhões duzentos e sessenta e nove mil novecentos e cinquenta reais).

O prazo de vigência do contrato foi de doze meses a partir de 28/07/2009. Nesta fase processual, analisam-se os recursos interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal (fls. 579/584) e pelo Sr. Clodoaldo Barnabé Cajado (fls. 598/602), todos, objetivando a reforma do V. Acórdão.

O referido acórdão, por maioria, declarou a irregularidade da execução do Contrato 038/SVMA/2008, uma vez que restou inconteste ao longo da instrução, que a contratada infringiu desde muito cedo e de modo reiterado cláusulas e anexos contratuais específicos, obrigando a contratante a instaurar procedimentos adequados e que culminaram com a rescisão unilateral do ajuste, aplicou ao responsável pela fiscalização do ajuste, a multa no valor de R$ 481,00.

Restou vencido o Conselheiro Maurício Faria que acolheu a execução do contrato, entendendo que a Origem adotou tempestivamente as

providências necessárias ao cumprimento do ajuste, já que foram aplicadas sanções e glosas à contratada dos serviços não executados.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls.579/585, pleiteia a reforma do V. Acórdão, espera seja acolhida a execução do contrato, ou, ao menos, reconhecido seus efeitos financeiros e patrimoniais em homenagem ao princípio da segurança jurídica, espera ainda, seja dada por insubsistente a multa aplicada.

No intuito de reforçar seu pleito reproduziu o voto do Conselheiro Maurício Faria, afirmando que o Nobre Conselheiro melhor apreciou as questões sub examine, motivo porque entendeu deveria seu voto prevalecer.

Defende que deveria ser alterado o entendimento proferido acerca dos fatos, pois a Administração acompanhou e fiscalizou a execução dos serviços, pagou-os quando executados, corretamente, glosou-os, quando não executados, aplicou as sanções relativas ao descumprimento do ajuste e rescindiu-o.

Ofereceu recurso, intempestivamente, o Sr. Clodoaldo Barnabé Cajado, responsável pela fiscalização contratual, à época, declara em sua defesa que os cuidados cabíveis à contratação foram adotados antes dos esforços de fiscalização desta Corte, e que deve prevalecer o entendimento do voto vencido.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, às fls. 636/637, opina pela admissibilidade do recurso da PFM, e quanto ao recurso do Sr. Clodoaldo Barnabé Cajado, entende intempestivo. No mérito, entende que ambos os recursos não merecem provimento.

A PFM, à fl. 640, requer sejam apreciados todos os recursos e propugna pelo provimento dos mesmos.

A Secretaria-Geral, às fls. 642/646, acompanhar os pareceres da AJCE pelo não conhecimento do recurso interposto pelo Sr. Clodoaldo Barnabé Cajado, por ser intempestivo e pelo conhecimento do recurso da PFM e, no mérito pelo improvimento de ambos.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento os recursos interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pelo Sr. Clodoaldo Barnabé Cajado, todos, objetivando a reforma do V. Acórdão que, por maioria, declarou a irregularidade da execução do Contrato, em razão da contratada ter infringido reiteradamente cláusulas e anexos contratuais específicos, obrigando a contratante a instaurar procedimentos que culminaram com a rescisão unilateral do ajuste.

Referido ajuste foi firmado entre a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – SVMA e a Corporação Gutty de Segurança Patrimonial e Vigilância Ltda., para prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial desarmada nos parques municipais do Agrupamento 02 – Grupo Sul.

Preliminarmente, não conheço do recurso interposto pelo Sr. Clodoaldo Barnabé Cajado, por ser intempestivo; e, entendo admissível o recurso interposto pela PFM por ter observado os requisitos legais e regimentais.

A Recorrente pretende que a execução contratual seja acolhida e que a multa aplicada seja afastada, ou, ao menos, que sejam reconhecidos os efeitos financeiros.

Para tanto, aduz que a Administração cumpriu as cláusulas contratuais, "fiscalizou os serviços, pagou quando executados corretamente, glosou quando não executados, aplicou à contratada as sanções devidas pelo descumprimento do ajuste e o rescindiu (...)".

Nesta toada, também foi o entendimento manifestado pelo Conselheiro Mauricio Faria em seu voto.

O relatório dos auditores afirma que "O Departamento de Parques e Áreas Verdes – DEPAVE aplicou multas no total de R$ 453.990,00 em relação a todas as irregularidades apontadas inicialmente pela Auditoria deste Tribunal (...)".

Concluo que de fato foram adotadas as medidas cabíveis pela Administração, tendo em vista a aplicação à contratada das sanções e glosas efetuadas. Todavia, o fiscal do contrato só atuou após a fiscalização desta Casa de Controle Externo, razão que impõe a manutenção da irregularidade da execução do contrato.

Diante de todo o exposto, NÃO CONHEÇO do recurso apresentado pelo Sr. Clodoaldo Barnabé Cajado, por ser intempestivo; e, CONHEÇO do Recurso interposto pela PFM.

No mérito, NEGO PROVIMENTO aos apelos, mantendo-se, a decisão atacada por seus próprios e jurídicos fundamentos. Este é meu voto, Senhor Presidente.

VOTO EM SEPARADO proferido pelo Conselheiro Maurício Faria

Voto pelo CONHECIMENTO E PROVIMENTO DOS RECURSOS, na linha do meu voto proferido por ocasião do julgamento de 1º grau, que adoto como razão de decidir.

1º Julgado

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, de conformidade com o relatório e voto do Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator, bem como pelos votos dos Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor e ANTONIO CARLOS CARUSO, em julgar irregular a execução do Contrato 038/SVMA/2008, uma vez que restou inconteste ao longo da instrução, que a contratada infringiu desde muito cedo e de modo reiterado cláusulas e anexos contratuais específicos, obrigando a contratante a instaurar procedimentos adequados e que culminaram com a rescisão unilateral do ajuste.

ACORDAM, ademais, por maioria, pelos mesmos votos, em aplicar ao responsável pela fiscalização do ajuste, a multa no valor de R$ 481,00 (quatrocentos e oitenta e um reais), com base nos artigos 52, inciso II, e 53, da Lei Municipal 9.167/80 e 86, inciso II, e 87 do Regimento Interno deste Tribunal.

ACORDAM, ainda, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar à Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte que acompanhe o andamento do procedimento administrativo instaurado para aplicação de penalidades, identificado às fls. 495/502 dos presentes autos.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA que, consoante voto apresentado em separado, entendeu que a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA adotou tempestivamente as providências necessárias ao cumprimento do ajuste, aplicando à contratada as sanções devidas e glosando a parte dos serviços não executados, acolheu a execução do Contrato 038/SVMA/2008.

Participaram do julgamento os Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor, ANTONIO CARLOS CARUSO e MAURÍCIO FARIA.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GIANFRANCESCO GENOSO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de junho de 2011.

EDSON SIMÕES
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

R E L A T Ó R I O

Cuida-se do Acompanhamento da Execução do Contrato nº. 038/SVMA/2008, ajustado entre a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente - SVMA e a Corporação Gutty de Segurança Patrimonial e Vigilância Ltda., tendo por objeto a prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial desarmada, nos Parques Municipais - Agrupamento 02 - Grupo Sul, no valor de R$ 2.269.950,00 (dois milhões, duzentos e sessenta e nove mil, novecentos e cinquenta reais).

Alinho, desde logo, que o Contrato referido foi acolhido por este Egrégio Tribunal, por decisão prolatada aos 25 de agosto de 2010, nos autos do TC nº 72.000.017.09-04.

Na devida instrução, após minuciosa análise documental e vistorias realizadas no período de 01/04/2009 a 29/05/2009, e exame de medições e pagamentos efetuados por amostragem, a Coordenadoria V concluiu pela irregularidade da execução contratual, por conta do descumprimento das seguintes cláusulas do Contrato e dos itens do Anexo II:

a) Dos itens 6.5 e 6.22 da Cláusula Sexta do Contrato c/c item 3.5 das Especificações Técnicas – Anexo II do Edital: Os vigilantes não utilizam crachás, dificultando a sua identificação;

b) Do item 30 do Manual de Atividades – Anexo II.B do Edital: A SVMA não ministrou, no início da contratação, o treinamento aos vigilantes para capacitação na área ambiental;

c) Do item 6.12 da Cláusula Sexta do Contrato: a contratada não mantém controle de freqüência/pontualidade de seus vigilantes;

d) Do item 6.13 da Cláusula Sexta do Contrato e itens 2.1 e 3.13 das Especificações Técnicas – Anexo II do Edital: ausência de equipamentos e materiais que deveriam ser fornecidos pela contratada para prestação dos serviços;

e) Do item 6.22 da Cláusula Sexta do Contrato c/c os itens 2.1-B e 3.22 das Especificações Técnicas – Anexo II do Edital: ausência de relógio vigia ou equipamento similar para todos os postos noturnos;

f) Dos itens 6.5 e 6.6 da Cláusula Sexta do Contrato: falta de vigilante sem haver reposição;

g) Do item 6.19 da Cláusula Sexta do Contrato e do

item 3.18 das Especificações Técnicas – Anexo II do Edital: não realização pelo supervisor indicado pela contratada do acompanhamento dos serviços conforme previsão contratual, pelo menos uma vez por semana, no Parque Santo Dias;

h) Do item 6.22 da Cláusula Sexta do Contrato c/c item 2.1-C das Especificações Técnicas – Anexo II do Edital: Posto Diurno com bicicleta não executado conforme previsão contratual, tendo em vista problemas enfrentados pelo vigilante no uso da bicicleta e na utilização dos equipamentos de proteção individual;

i) Do subitem 5.3.9.7 do Contrato: falta de comprovação da apresentação do recibo de conectividade social.

Acrescentou que dessas impropriedades decorre que a Secretaria falhou no acompanhamento da execução do contrato, em descompasso com o disposto no artigo 67 da Lei nº 8.666/93. Recomendou, ainda, que a Secretaria aplicasse as multas previstas no instrumento contratual, por descumprimento de suas cláusulas, apontando o montante de R$ 453.990,00 (quatrocentos e cinquenta e três mil, novecentos e noventa reais). Ao complementar sua manifestação, ressaltou que a Secretaria e Guarda Civil Metropolitana poderiam estabelecer um programa direcionado à vigilância, segurança e proteção ambiental nos parques.

Provocada a manifestar-se sobre as conclusões de SFC, a Secretaria apresentou cópia de documentos, informando que vinha tomando providências para a aplicação das penalidades apontadas por este E. Tribunal, e que os recibos de conectividade social haviam sido anexados nos PA's correspondentes.

Sobre o acrescido, a Coordenadoria V considerou superada a questão dos recibos mencionados, que se encontravam efetivamente juntados nos processos administrativos nºs 2009-0.073.828-2 e 2009-0.009.329-0, a partir do que alterou o valor da multa recomendada para R$ 397.241,25 (trezentos e noventa e sete mil, duzentos e quarenta e um reais e vinte e cinco centavos), apontando, porém, que o Depave aplicara à Contratada a multa no valor primeiramente proposto.

Por seu turno, a Assessoria Jurídica de Controle Externo corroborou o entendimento da Auditoria, concluindo pela irregularidade da execução examinada, mesmo porque a desobediência a previsões contratuais poderia gerar prejuízos ao interesse público. Aduziu, também, que a Secretaria sequer se manifestou sobre a maioria das infringências detectadas, tornando, assim, incontroversos os fatos apontados pela área técnica.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, de sua parte, salientou que a Pasta adotara imediatamente providências no sentido da aplicação de penalidades e da regularização da execução, motivo pelo qual recomendou o aguardo de outros esclarecimentos da Contratante, requerendo, de todo modo, o acolhimento da execução mencionada.

Nesse momento, ao sanear o processo, determinei a intimação dos Senhores Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho, Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente e Clodoaldo Barnabé Cajado, responsável pela fiscalização da execução, para apresentação de defesa.

Valendo-se dessa oportunidade, o Secretário esclareceu que as irregularidades apontadas no Relatório do Tribunal, em 24 de setembro de 2009 foram comunicadas pelo fiscal do Contrato ao Diretor do Depave, sendo que a Contratada não concordou com a penalidade proposta e notificou extrajudicialmente a Secretaria informando que considerava rescindido o Contrato e seu Aditivo.

Informou, também o Secretário, que a empresa retirou os equipamentos dos respectivos postos e os vigilantes dos parques. Acrescentou que com o Contrato rescindido unilateralmente, foi contratada a empresa GSV Segurança e Vigilância Ltda., 2ª. colocada do Pregão Presencial nº. 061/SVMA/2007, para a prestação de serviços remanescentes do objeto assinalado, que concordou com todas as condições oferecidas pela Gutty de Segurança Patrimonial e Vigilância Ltda.

De sua parte, o Senhor Clodoaldo Barnabé Cajado afirmou em sua defesa que à época da inspeção alguns vigilantes aguardavam a confecção de crachás, mas em período anterior há imagem mostrando vigilantes os utilizando. Confirmou, outrosssim, que não houve a realização de treinamento amplo, mas que foram efetuados treinamentos individualizados em cada parque. Asseverou que o controle de freqüência está regularizado, juntando para tanto, cópia de folha de contrato diverso, ajustado com a empresa GSV. Apontou que a falta de equipamentos e materiais foi também regularizada, esclarecendo que foram efetuadas glosas referentes às ausências de vigilantes e aplicada a multa devida, noticiando a existência de Supervisor que acompanha os serviços, oferecendo, mais uma vez, cópia de contrato diverso do ora questionado.

Finalizou consignando que a falta de bicicleta no Parque Santo Dias decorreu da topografia do terreno, a dificultar sua utilização, o que determinou sua exclusão.

Ao analisar os pronunciamentos dos intimados, a Auditoria concluiu que os esclarecimentos não alteraram a conclusão de fls. 473/475 de irregularidade da execução do Contrato, pelo que ratificou sua conclusão anterior de que as falhas ocorridas no acompanhamento e na fiscalização do contrato, por parte da SVMA, caracterizam descumprimento do disposto no artigo 67 da Lei nº 8.666/93.

No mesmo sentido orientou-se a Assessoria Jurídica de Controle Externo.

Por derradeiro, a Douta Procuradoria da Fazenda Municipal repisou que a Secretaria adotou as providências necessárias ao cumprimento do ajuste, aplicando sanções à Contratada, tendo em vista o descumprimento de suas obrigações, culminando na rescisão unilateral do

contrato,demonstrando dessa forma a lisura de seus atos e cumprimento de seu dever de fiscalização.

É o relatório.

VOTO

Como decorre do exame dos autos, o Contrato analisado foi firmado em 28 de julho de 2008 para vigorar por 12 (doze) meses, possibilitada sua prorrogação.

Instaurado nesta Casa o apropriado procedimento fiscalizatório, com período de realização fixado entre 01/04/2009 a 27/05/2009, foram desde logo requisitados documentos e informações à Contratante, na forma estampada à fl. 41.

Nessa primeira oportunidade, o Fiscal de Contrato manifestou-se em 24/04/2009 às fls. 42/43 já apontando uma série de falhas e dificuldades, inclusive no tocante à ausência de vigilantes e de equipamentos. De igual modo, o Diretor do Depave dirigiu-se ao Tribunal para responder aos quesitos da Auditoria, noticiando em 07/05/09 a existência de expedientes direcionados à aplicação de penalidade, consoante fls. 114/116 e 124.

A partir dessa documentação de suporte, de visita aos Parques Santo Dias, Guarapiranga e Nabucos e da seleção de cláusulas contratuais, especificações técnicas e manual de atividades, bem como da gestão e fiscalização do ajuste, SFC elaborou brilhante trabalho de fls. 437/462, concluindo pela irregularidade da execução, pelo descumprimento dos itens enunciados no relatório precedente.

Esse relatório de acompanhamento foi submetido à Contratante em 16 de setembro de 2009, o que provocou resposta do Senhor Secretário, datada de 16/10/09, dando conta de que já adotara providências para a aplicação das penalidades, tal qual apontado pelo Tribunal.

E, na consideração dessa resposta e reconhecendo que o recibo de conectividade fora apresentado, a área técnica desta Casa deu por superada a questão, refazendo, em conseqüência, o cálculo da multa, que alcançaria então R$ 397.241,25 (trezentos e noventa e sete mil, duzentos e quarenta e um reais e vinte cinco centavos).

Consta do processo, também que o Fiscal do Contrato solicitou, ainda uma vez, agora em 24/09/2009 outra instauração de procedimento para aplicação de penalidade à Contratada, como emerge de fls. 495/502.

Descontente com o proceder da Pasta, a Contratada em 12/11/2009 a notificou, para comunicar a rescisão do Contrato, retirando

equipamentos e abandonando os postos de trabalho. Isso motivou a Secretaria a declarar a rescisão unilateral do Contrato e de seu aditamento, em consonância com o disposto nos artigos 78 e 79 da Lei nº 8.666/93.

Esse encadeamento dos fatos na fase decisória pareceu-me oportuno para fundamentar meu voto, posto que dele decorre a impossibilidade de considerar-se adequada a execução do contrato, que se demonstrou criticável ao largo de sua existência, abortada, por esse motivo, ainda no período de vigência.

Na verdade, restou inconteste ao longo da instrução, que a Contratada infringiu desde muito cedo e de modo reiterado cláusulas e anexos contratuais específicos, obrigando a Contratante a instaurar procedimentos adequados e que culminaram com a rescisão unilateral do ajuste.

Considero, de outro lado, que as providências adotadas na esfera administrativa, deflagradas após o empenho dos técnicos desta Casa, não elidem a irregularidade da execução, nem mesmo afastam a responsabilidade do fiscal do contrato.

Por essas razões, às quais agrego as manifestações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e da Assessoria Jurídica de Controle Externo, julgo irregular a execução do Contrato nº 038/SVMA/2008, aplicando ao responsável pela fiscalização do ajuste, a multa de R$ 481,00 (quatrocentos e oitenta e um reais), com base nos artigos 52, II e 53 da Lei nº 9.167/80 e 86, II e 87 do Regimento Interno.

Determino, ainda, que Subsecretaria de Fiscalização e Controle acompanhe o andamento do procedimento administrativo instaurado para aplicação de penalidades, identificado às fls. 495/502 dos autos.

VOTO EM SEPARADO proferido pelo Conselheiro Maurício Faria

Trata-se da análise da execução contratual do Contrato nº 038/SVMA/2008, firmado em 28/07/2008 entre a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e a Corporação Gutty de Segurança Patrimonial e Vigilância Ltda., para a prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial desarmada nos Parques Municipais – agrupamento 2.

Conforme apontado pela área técnica, a partir da atuação da Auditoria, o fiscal desse contrato glosou devidamente, em tempo hábil, os valores referentes às ausências de vigilantes nos postos, e o Depave aplicou à contratada a multa no valor de R$ 453.990,00 pelas seguintes irregularidades constatadas:

(1) não utilização de crachás pelos vigilantes;

(2) falta de controle de frequência/pontualidade;

(3) não realização, pelo supervisor indicado pela contratada, do acompanhamento dos serviços pelo menos uma vez por semana;

(4) ausência de equipamentos e materiais que deveriam ser fornecidos para a prestação dos serviços;

(5) não disponibilização de relógios-vigia ou equipamento similar;

(6) posto diurno com bicicleta no Parque Santo Dias não executado conforme previsão contratual, em face da não utilização dos equipamentos de proteção individual;

(7) falta de vigilante sem reposição nos postos previstos;

(8) falta de apresentação do recibo de conectividade social.

Em novembro de 2009, a empresa notificou extrajudicialmente a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, considerando rescindido o contrato, e, em 13/11/2009, a Secretaria rescindiu-o unilateralmente, em virtude do inadimplemento das obrigações por parte da contratada.

Assim, por entender que a Origem adotou tempestivamente as providências necessárias ao cumprimento do ajuste, aplicando à contratada as sanções devidas e glosando a parte dos serviços não executada, acolho a execução do Contrato nº 038/SVMA/2008. (2.560ª Sessão Ordinária – 01.06.2011).