TC nº 72-001.765.96-00

ANÁLISE. TERMOS ADITIVOS. PRODAM. Serviços de segurança e vigilância ostensiva, com uso de uniformes. Ausência de pesquisa de mercado. Relevada a publicação extemporânea. TA 06.01/97 REGULAR. Demais termos IRREGULARES. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS excepcionalmente. Votação unânime.

2.744ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 19/05/2015

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, 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 julgar regular o Termo Aditivo CO/TA 06.01/97.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em julgar formalmente irregulares os Termos Aditivos CO/TA 11.01/98, CO/TA 09.01/99, CO/TA 07.01/00, CO/TA 20.12/00 e CO/TA 07.03/01, em razão da ausência de pesquisa de mercado para dar suporte aos aditamentos.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em aceitar, excepcionalmente, seus efeitos financeiros, por não haver nos autos demonstração cabal e consistente de prejuízo.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 28 de maio de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trata o presente da análise dos Termos de Aditamento nºs CO/TA 06.01/97, CO/TA-11.01/98, CO/TA 09.01/99, CO/TA 07.01/00, CO/TA 20.12/00 e CO/TA 07.03/01 ao Contrato nº CO-05.01/96, celebrado entre a Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo – PRODAM e a empresa Vanguarda Segurança e Vigilância Ltda., para a prestação de serviços de vigilância e segurança.

Registro que o Contrato nº CO-05.01/96 foi acolhido e considerado regular por esta Corte de Contas.

A Auditoria manifestou-se pela regularidade dos aditivos, ressalvada a publicação extemporânea do Termo CO/TA -09.01/99.

Ato contínuo, a Conselheira Relatora à época determinou a reanálise, tendo em vista o disposto no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93, no que se refere à pesquisa de preços.

Em continuidade, e após esclarecimentos prestados pela Origem noticiando a ausência de pesquisa de preços para dar suporte aos aditamentos, a Especializada retificou o parecer inicial para considerar irregulares os termos aditivos.

A Assessoria Jurídica manifestou-se pela regularidade do Termo Aditivo nº CO/TA-06.01/97, posto que, realizada pesquisa de mercado para sua formalização, e irregular os demais ajustes.

Na sequência, os responsáveis apresentaram esclarecimentos, os quais não modificaram as conclusões da Auditoria e da Assessoria Jurídica de Controle Externo no sentido da irregularidade dos termos aditivos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal solicitou encaminhamento à AT. Economia, à época, para informar, considerando cada aditamento e seu respectivo prazo, se os valores do custo homem/hora praticados pela Origem encontravam-se em parâmetros aceitáveis à luz do mercado e de contratações outras, relacionadas com serviços de segurança realizadas pela Administração.

Ato contínuo, determinei a remessa à Subsecretaria de Fiscalização e Controle no sentido de “proceder a análise do valor homem/hora em cada um dos aditivos formalizados junto aos sindicatos da categoria no Estado de São Paulo, observando-se que a análise em questão deverá contemplar o piso salarial, acrescido dos encargos sociais e demais despesas diretas e indiretas”.

A citada Divisão Técnica apresentou ponderações quanto às dificuldades técnicas e de alocação de recursos humanos de fiscalização

necessários para efetuar a análise requerida, assinalando que a apresentação das justificativas de preços era de responsabilidade da Origem.

Por considerar que a apuração de eventual preço excessivo é indispensável à análise da atuação da Administração, os autos foram devolvidos por esta Relatoria à Subsecretaria de Fiscalização e Controle. A SFC, por sua vez, entendeu por bem utilizar como parâmetro para pesquisa os valores de contratos análogos firmados nos períodos dos respectivos aditivos, concluindo que, não obstante os reajustes concedidos terem acompanhado os dissídios da categoria profissional, as prorrogações não se mostraram vantajosas para a Administração, vez que os preços pactuados foram superiores (aproximadamente 56%) aos praticados por outros órgãos, infringindo o princípio da economicidade. Cabe aqui lembrar que, neste aspecto do quanto pactuado, esses valores surgem originalmente previstos desde a efetivação do contrato, e, paralelamente, lembrar que a avença já foi julgada regular.

Em complementação, a Auditoria apurou que o valor pago a maior pela Prodam durante a execução do contrato em relação aos valores médios pesquisados em outros contratos da Administração foi de R$ 1.282.500,00 (um milhão, duzentos e oitenta e dois mil e quinhentos reais).

Submetida à Assessoria Jurídica de Controle Externo, esta reiterou os termos da Especializada.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, em razão da apuração feita entendeu necessária nova oitiva da Origem para garantia do devido processo legal e a ampla defesa.

Ato contínuo, foram oferecidas defesas pela Prodam e pela Contratada.

Instada a se manifestar sobre as justificativas apresentadas, a Especializada ratificou a avaliação de que as prorrogações do Contrato nº CO-05.01/96 não foram as opções mais vantajosas para a Administração.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento dos aditamentos em exame.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral acompanharam a Especializada.

É o relatório.

V O T O

A análise dos presentes autos demonstra a ocorrência das seguintes impropriedades: *(i)* publicação extemporânea do Termo Aditivo CO/TA 09.01.99 e *(ii)* descumprimento do disposto no inciso II do art. 57 da Lei Federal nº

8.666/93[1] pela inexistência da pesquisa de preços quando das prorrogações contratuais.

Em razão de sua natureza formal e dos precedentes deste E. Tribunal, relevo a falha consistente na publicação extemporânea do CO/TA - 09.01/99.

De outra parte, agora fazendo menção ao questionamento referente à inexistência de pesquisa de preços, consta dos autos que tal procedimento não foi realizado nos termos aditivos contratuais, exceção feita ao Termo Aditivo CO/TA - 06.01/97.

No entanto, a fragilidade da instrução processual levada a efeito não se mostra suficiente para a determinação de prejuízo. Para tanto, explico:

O ponto central e necessário para afirmação de prejuízo constou da determinação feita às fl. 1.629 dos autos, para que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle analisasse o valor do homem/hora em cada um dos aditivos formalizados junto aos sindicatos da categoria no Estado de São Paulo, observando-se, ainda, que a análise contemplasse o piso salarial, acrescido dos encargos sociais e demais despesas diretas e indiretas.

No exame efetuado, assinalou a Especializada que aproximadamente 61% do custo da Contratada refere-se ao pagamento da mão de obra e respectivos encargos sociais e, portanto, os reajustes (baseados no dissídio da categoria) poderiam ter sido aplicados apenas a essa parcela. Ressalte-se ainda, que a própria Auditoria afirmou que essa alteração na forma de cálculo do reajuste não seria suficiente para garantir se os preços praticados estavam ou não compatíveis com o mercado (vide manifestação às fl. 1.729)

Como a pesquisa não foi realizada à época da formalização dos termos aditivos, a conclusão da Especializada no sentido de que as prorrogações realizadas não foram as opções mais vantajosas para a Administração baseou-se tão somente no comparativo entre os valores pactuados nos termos aditivos ora analisados e os valores obtidos em outros contratos firmados pela Administração nos períodos em que foram concedidos os reajustes.

Sendo assim, no que tange à análise efetuada pela Auditoria, verificam-se diferenças entre os aditamentos firmados e os contratos utilizados como comparação entre elas, o índice de reajuste. Nos aditamentos em exame, os reajustes concedidos basearam-se no dissídio da categoria enquanto em

---

[1] "A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos a:
(...)
II – a prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a 60 (sessenta) meses".

dois contratos utilizados como comparação (firmados pela Secretaria de Finanças) o reajuste teve por base a Portaria SF 63/99, publicada no DOM de 30.11.99.

Outras fragilidades a serem destacadas dizem respeito às diferenças entre as especificações técnicas dos contratos utilizados como comparação e aquelas dos aditivos firmados, bem como a ausência de indicação da planilha detalhada de custos dos contratos utilizados para efeito de comparação.

Com isso, a análise por parte deste Tribunal acerca da compatibilidade dos preços efetivamente pagos com os de mercado não poderia basear-se exclusivamente no método comparativo como ocorreu nos autos. Para apuração de eventual prejuízo, mister que os contratos analisados possuíssem as mesmas especificações técnicas, os mesmos parâmetros de reajuste, e também que as planilhas de custos fossem examinadas, o que não ocorreu.

Registre-se, por fim, que o valor praticado e a formação do preço, à época da contratação, já foram analisados por esta Corte, consoante Acórdão de fl. 318, em que houve acolhimento do instrumento.

Assim, tendo presente essa limitação para se afirmar qualquer prejuízo, bem como diante do tempo transcorrido, o que remanesce é a necessidade de determinação da decomposição da planilha de custos em caso de novos contratos, assim como a realização da necessária pesquisa de mercado, o que já vem ocorrendo em larga medida por determinação desta Corte.

Pelo exposto, à vista dos elementos contidos nos autos, julgo **regular** o Termo Aditivo CO/TA-06.01/97 e formalmente **irregulares** os Termos Aditivos CO/TA 11.01.98, CO/TA 09.01.99, CO/TA 07.01.00. CO/TA 20.12.00 e CO/TA 07.03/01, em razão da ausência de pesquisa de mercado para dar suporte aos aditamentos, aceitando todavia, em caráter excepcional os efeitos financeiros, por não haver nos autos demonstração cabal e consistente de prejuízo.