ACO-UTR-402/2025

Processo	-	TC/002012/2016
Recorrente	-	BK Consultoria e Serviços Ltda.
Objeto	-	Recurso interposto em face do Acórdão de 04/10/2023 – Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (atual Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho) e BK Consultoria e Serviços Ltda. – Acompanhamento da execução do Contrato 07/2014/SDTE (TA 01/2015/SDTE) – Verificar se o contrato, cujo objeto é a prestação de serviço de apoio administrativo, técnico e operacional, com efetiva cobertura, para o funcionamento dos Centros de Apoio ao Trabalho – CAT, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

64ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSO. SMDET. APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL. CAT. 1. A incidência da prescrição fulmina o processo, uma vez que a mesma é causa extintiva da pretensão de direito material pelo seu não exercício no prazo estipulado em lei. Res. TCMSP 10/2023. CONHECIDO. Votação unânime. PRESCRIÇÃO. EXTINTO. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados 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, pois estão presentes os requisitos regimentais de admissibilidade.

ACORDAM, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos do Conselheiro JOÃO ANTONIO – Relator, RICARDO TORRES e EDUARDO TUMA, em reconhecer a incidência da prescrição, em conformidade com a Resolução 10/2023 desta Corte de Contas, julgando extinto o presente feito, nos termos do art. 12, parágrafo único, da citada norma, preservando o reconhecimento do conteúdo declaratório apenas com o fim de reorientar

a Administração Pública, sob o viés pedagógico para casos futuros, com remessa à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão, nos termos do art. 13 da Resolução TCMSP 10/2023.

Vencido, no mérito, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, que, consoante declaração de voto apresentada, considerou dispensável a análise da prescrição e negou provimento ao apelo.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos autos após o cumprimento das comunicações de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, RICARDO TORRES e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 23 de abril 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/gc

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 03/07/2025 15:09:33 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 31/07/2025 15:09:25 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 2012/2016

Objeto: Execução Contratual – Prestação de Serviços de apoio administrativo, técnico e operacional, com a efetiva cobertura para o funcionamento do CAT'S - Centro de Apoio ao Trabalho.

Interessado(s): Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho, BK Consultoria e Serviços Ltda., Guilherme Eurípedes Silva Ferreira, Artur Henrique da Silva Santos, Francisco Laurindo de Oliveira, José Trevisol, Maria de Fátima Pereira Costa, Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo.

RECURSO. VOLUNTÁRIO. EXECUÇÃO. CONTRATO. PREGÃO ELETRÔNICO. SMDET. 1. A incidência da prescrição fulmina o processo, uma vez que a mesma é "causa extintiva da pretensão de direito material pelo seu não exercício no prazo estipulado em lei". EXTINTO.

RELATÓRIO

Trata o TC 2012/2016 da análise do recurso ordinário interposto pela BK Consultoria e Serviços Ltda. (peça 82), objetivando a reforma do V. Acórdão proferido em 04.10.2023, que analisou a Execução do Termo de Contrato nº 007/2014/SDTE, julgando-o irregular, pelas razões a seguir expostas:

> *Acórdão (peça 66)*
> *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 irregular a execução do Contrato 07/SDTE/2014, diante das impropriedades constatadas pelas Áreas Técnicas desta Corte durante período auditado.*
> *ACORDAM, todavia, em aceitar excepcionalmente os efeitos financeiros do ajuste analisado, reconhecendo que não há indícios de que o serviço não tenha sido prestado, bem como de que os agentes públicos tenham agido com dolo ou má-fé, tendo estes, inclusive, envidado esforços para correção das irregularidades constatadas.*
> *ACORDAM, ademais, a unanimidade, em determinar que a Origem avalie a possibilidade de aplicação de multa contratual à Contratada, pelas infrações incorridas, com base na tabela prevista no item 20, Anexo I, do Termo de Referência do Contrato.*

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar a intimação da Origem, na pessoa do Sra. Secretária de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, da empresa contratada e dos demais interessados no feito, com cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, com posterior arquivamento dos autos.

A BK Consultoria e Serviços Ltda. (peça 82) apresentou o recurso ordinário por não se conformar com os termos do r. Julgado. A seu ver, o escopo do contrato restou devidamente cumprido pela empresa contratada, tendo sido constatado nas vistorias efetuadas pela equipe de auditoria o adequado cumprimento das atividades pertinentes ao objeto do contrato, razão pela qual entende que os apontamentos realizados pela fiscalização desta E. Corte de Contas não importam em irregularidades capazes de macular a execução do contrato e ensejar o seu não acolhimento.

Quanto à irregularidade atinente ao "item 4.2" sobre o Livro de Ocorrências, entende que o apontamento realizado se refere a uma obrigação acessória que em nada afetou o cumprimento da execução contratual e que restou integralmente regularizada.

Com relação ao "item 4.4", referente à irregularidade nos pagamentos realizados à Contratada, reiterou que as diferenças de valores apuradas pela fiscalização decorrem das divergências de critérios técnicos adotados para a medição e não de atos ilícitos que impliquem em desvios de recursos ou prejuízo ao erário que tenham afetado o cumprimento do objeto licitado. Ressaltou, também, que os critérios de medição foram readequados com o ressarcimento dos valores entendidos como devidos após a realização da auditoria.

No mais, lembrou que foram relevados os apontamentos 4.1, 4.5, 4.6 e superado o apontamento 4.3, e que o não acolhimento da execução contratual se mostra injustificado e desproporcional eis que comprovado o cumprimento do objeto contratado, a ausência de qualquer prejuízo ao erário público ou à execução contratual, bem como a inexistência de dolo, má-fé e ilegalidade dos atos praticados pela administração pública ou pela Recorrente.

Por fim, requer o conhecimento e provimento do recurso, reformando-se o v. Acórdão para que seja acolhida a execução contratual.

Conforme a Unidade Técnica de Cartório (peça 93), os demais oficiados deixaram transcorrer in albis o prazo assegurado para eventual interposição de recurso, e as comunicações processuais foram regularmente expedidas aos interessados para ciência, conforme informado na peça 78.

Instada a se pronunciar acerca do acrescido, a Auditoria, à peça 98, analisou o recurso interposto pela BK Consultoria e Serviços Ltda. e entendeu que os elementos trazidos pela Recorrente já foram analisados e não acolhidos anteriormente pela Auditoria e pelo Órgão Plenário deste Tribunal, não havendo, portanto, alteração nas conclusões já exaradas, motivo que o levou a concluir pelo não provimento do recurso e pela manutenção da r. Decisão proferida.

A Assessoria Jurídica, à peça 100, também analisou o recurso ofertado e opinou pelo reconhecimento da prescrição quanto ao capítulo do Acórdão que determinou à Origem avaliar a possibilidade de aplicação de multa contratual à contratada. Quanto ao mérito, opinou pelo desprovimento do Recurso.

Por sua vez, a Ilustre Assessora Subchefe da AJ (peça 101), ao analisar o recurso ordinário, fez algumas considerações acerca da prescrição, conforme segue:

> 1. Inicialmente, entendo satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta E. Corte, permitindo o conhecimento do recurso ordinário interposto pela BK Consultoria e Serviços Ltda.
> 2. À luz do conteúdo do Acórdão recorrido (Peça 66), sublinho que, conquanto não tenha sido fixada multa aos agentes públicos envolvidos, diante da falta de indícios de dolo ou má-fé e de que o serviço não tenha sido prestado, havendo inclusive o reconhecimento dos efeitos financeiros, remanesceu determinação à Origem no sentido da avaliação da possibilidade de apenamento da empresa contratada, a qual, segundo compreendo, ao não se revestir de conteúdo condenatório, torna desnecessária a avaliação da ocorrência da prescrição neste particular.
> 3. De toda maneira, a critério de Vossa Excelência, se admitida a ocorrência de exercício de pretensão punitiva de forma implícita, na linha do raciocínio da Assessora preopinante, cumpre destacar a perfectibilização do instituto da prescrição quinquenal, uma vez que, entre os marcos temporais de referência, houve o transcurso temporal superior a cinco, nos moldes da Resolução nº 10/2023.

> 4. Ademais disso, no tocante ao mérito dos apontamentos, não me parecem existentes elementos novos que propiciem a revisão do julgado, conforme esclareceu a SCE - os elementos trazidos pela Recorrente já foram analisados e não acolhidos anteriormente pela Auditoria e pelo Órgão Plenário deste Tribunal, não havendo, portanto, alteração nas conclusões já exaradas – peca 98, o que conduz, no que acompanho a Assessora preopinante, ao não provimento do apelo.
> 5. Finalmente, em atenção ao princípio devolutivo propiciado pelo recurso em apreço, diante das alegações constantes da peça recursal e de eventual juízo de ponderação por parte de V. Exa. com base nos dispositivos da LINDB, destinados ao julgador quando da elaboração de sua decisão, deixo para superior deliberação eventual e excepcional alteração de entendimento sobre os fundamentos do decisum recorrido.

A PFM, à peça 104, demonstrou estar ciente do acrescido. No mais, em coerência com o seu posicionamento defendido em primeira instância, opinou pelo provimento do recurso para que seja acolhida a execução contratual.

A Secretaria Geral, peças 106 e 107, por sua vez, também, reconheceu a ocorrência da prescrição e quanto ao mérito, pela improcedência do recurso interposto.

ESTE É O RELATÓRIO

VOTO

Em julgamento o recurso ordinário interposto pela BK Consultoria e Serviços Ltda. (peça 82), objetivando a reforma do V. Acórdão proferido em 04.10.2023, que analisou a Execução do Termo de Contrato nº 007/2014/SDTE, julgando-o irregular.

Relativamente à matéria ora em julgamento me parece oportuno elucidar primeiramente a eventual incidência prescricional nos autos ante a evolução do assunto no Supremo Tribunal Federal, no Tribunal de Contas da União e neste Tribunal de Contas do Município.

É fato que durante muito tempo essa matéria foi objeto de diversos entendimentos e interpretações no âmbito dos Tribunais de Contas no país, sendo possível afirmar que no próprio Tribunal de Contas da União havia quem defendesse o prazo de 5 anos para efeito da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, sendo também conhecido entendimentos que defendiam o prazo de 10 anos e inclusive os que defendiam a imprescritibilidade da ação fiscalizatória do órgão.

Isto porque o ordenamento jurídico brasileiro não prevê uma regra específica para disciplinar o instituto da prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas.

Diante do aprofundamento dos estudos, o Supremo Tribunal Federal, após apreciação do Recurso Extraordinário 636.886, firmou o entendimento quanto ao TEMA 899 com o seguinte teor: "**É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas**", de acordo com a ementa que segue:

> *EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.*
> *1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.*
> *2. Analisando detalhadamente o tema da "prescritibilidade de ações de ressarcimento", este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.*
> *3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização*

e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.
4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).
5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas".

O que se verifica deste julgamento é que o reconhecimento da imprescritibilidade de ações de ressarcimento de danos ao erário somente seria possível quando fundadas em atos de improbidade administrativa, os quais, evidentemente, extrapolam a competência exercida pelos Tribunais de Contas.

A partir do julgamento do Supremo Tribunal Federal, o assunto restou resolvido para as Cortes de Contas com a decretação da prescritibilidade da decisão do Tribunal de Contas, aplicando-se, integralmente, o disposto no artigo 174 do Código Tributário Nacional c/c art. 40 da Lei 6.830/1980, que rege a Execução Fiscal e fixa em cinco anos, respectivamente, o prazo para a cobrança do crédito fiscal.

Evidente que a cobrança do crédito fiscal tem origem, em regra, numa sentença e, especificamente com relação ao Tribunal de Contas, num acórdão, que corresponde ao resultado da instrução processual, compatível com o processo de conhecimento no Poder Judiciário, onde ocorre a apreciação de todas as provas permitidas em lei e pelo regimento interno da instituição.

Com efeito, o grupo de estudo realizado acerca da aplicabilidade do instituto da prescrição aos processos de controle externo em tramitação nesta Corte (eTCM nº 734/2014) ao analisar este tema reforçou o pronunciamento quanto ao Tema 899 no sentido de que **a prescrição nessa hipótese foi definida em 5 anos após o exaurimento da atividade de controle externo**.

Relativamente à instrução do processo no âmbito das Cortes de Contas, observo que, com o julgamento da ADI nº 5.509, o STF fixou o entendimento de que, na ausência de lei específica disciplinadora da temática prescricional nos processos de controle externo, deve ser aplicada a Lei nº 9.873/99, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta.

Assim, reconheceu o Supremo Tribunal Federal que a prescrição da pretensão condenatória no âmbito dos Tribunais de Contas deve ser regulada pela

LF nº 9.873/1999, equiparando a atividade de controle externo ao poder de polícia para fins de contagem do prazo prescricional.

Diante do progresso da jurisprudência no Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União aprovou a Resolução 344, de 11 de outubro de 2022, regulamentando, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, disciplinando a incidência da Lei nº 8.973/99 aos processos daquela Corte de Contas.

Referida resolução regulamentou, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no prazo de cinco anos, contados dos termos iniciais elencados no art. 4º do supracitado normativo, considerando-se as causas de interrupção dispostas em seu art. 5º, que são as mesmas previstas na LF nº 9.873/99.

Na mesma linha de atuação do Tribunal de Contas da União, este Tribunal aprovou a Resolução nº 10/2023, publicada no Diário Oficial do Município em 12.06.2023, que regulamenta a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito deste Egrégio Tribunal de Contas.

Nos presentes autos verifico que do último marco interruptivo decorreram mais de 05 (cinco) anos, hipótese enquadrada na situação prevista no art. 2º, caput, c/c art. 5º, inciso II, c/c art. 6º, inciso I, todos da Resolução 10/2023, deste Tribunal.

Imperioso, portanto, reconhecer a incidência da **prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória** em relação às impropriedades nos referidos autos, nos termos da Resolução disposta.

Nesse sentido, **o reconhecimento** da prescrição, que constitui instituto de direito material, é **matéria prejudicial ao exame do conteúdo fático analisado nos autos, visto que extingue o processo, uma vez que a mesma** é *"causa extintiva da **pretensão de direito material** pelo seu não exercício no prazo estipulado em lei"*[1]

Vale ressaltar que a apreciação da prescrição é destinada a **todos** os processos de controle externo **e não somente aos casos que possuem disposição de conteúdo ressarcitório e punitivo.**

[1] NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade Nery. Código de Processo Civil Comentado. 17 ed. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2018. p. 467

Ademais, importante frizar que as ações deste Tribunal de Contas, sobretudo as análises e acompanhamentos dos atos administrativos, não são de ordem meramente declaratória, mas, **preponderantemente condenatórias, e portanto, sujeitas à prescritibilidade.**

Neste sentido, o **Tribunal de Contas da União** vem se posicionando:

> ***Acórdão 2456/2023 do Tribunal de Contas da União****, nos termos do voto do Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, dispõe que: "(...) o reconhecimento da prescrição, que se qualifica como* ***questão prejudicial de mérito****, obsta o exame da questão de fundo da causa. (...) Em outras palavras,* ***o reconhecimento do instituto da prescrição em desfavor do Tribunal obsta o prosseguimento a análise de mérito do processo".*** *(Acórdão 2456/2023. Plenário. Processo 009.521/2009-2. Relatório de Levantamento. Data da sessão 29/11/2023).*

Nesse diapasão, esclarece o **Ministro Gilmar Mendes** que a *prescrição atinge diretamente a ação e, por via oblíqua, faz desaparecer o direito tutelado, ou seja, fazendo perecer a ação de persecução pela Corte de Contas de apuração de eventual prejuízo*. *(STF. Recurso Extraordinário 636.886. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, 20 de abril de 2020, p. 29-40).*

Todavia, "observados os critérios de materialidade, risco e relevância envolvidos", nada impede que o resultado das análises técnicas constantes dos autos seja encaminhado à Origem a fim de subsidiar, **pedagogicamente**, a implementação de medidas corretivas ou preventivas **na forma de recomendações**, compreensão que faço da leitura dos artigos 12 e 13 da Resolução 10/2023.

Desta feita, conheço dos Recursos interpostos, pois presentes os requisitos regimentais de admissibilidade e, quanto ao mérito, RECONHEÇO a incidência da prescrição, em conformidade com a Resolução nº 10/2023 desta Corte de Contas, razão pela qual **JULGO EXTINTO** o presente feito, nos termos do artigo 12, parágrafo único, da citada Resolução, **ficando preservado o reconhecimento do conteúdo declaratório apenas com o fim de reorientar a Administração Pública, sob o viés pedagógico para casos futuros**, com remessa à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias, especialmente quanto à implantação de procedimentos que promovam o aperfeiçoamento da gestão, nos termos do art. 13 da Resolução 10/2023.

Após as demais comunicações de praxe, **DETERMINO** o arquivamento dos autos.

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Relator

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 09/05/2025 13:12:35 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item 3 – TC 2012/2016

64ª SONP

Relator: Conselheiro João Antonio

Revisor: Conselheiro Roberto Braguim

Interessados: Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE), empresa BK Consultoria e Serviços Ltda. e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho

Objeto: Fase Recursal – Acompanhamento da Execução Parcial do Contrato nº 007/2014/SDTE, firmado em 01.10.2014 entre o Município de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE) e a empresa BK Consultoria e Serviços Ltda.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Alicerçado nas conclusões das áreas técnicas, conheço do Recurso Ordinário interposto pela empresa BK Consultoria e Serviços Ltda., por ser regimental. Dispensável a análise da prescrição, considerando que a decisão recorrida não tem dispositivo sancionatório ou ressarcitório. No mérito, nego

provimento, uma vez que não foram apresentados novos elementos, documentos ou argumentos aptos para justificar a reforma do r. Decisão.

TCM, 22 de abril de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.04.22 09:23:46 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Corregedor.

FR/RB.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-489/2023

Processo - TC/002012/2016
(Tramitam em conjunto os processos TC/001072/2016 e TC/002012/2016)
Contratante - Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (atual Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho)
Contratada - BK Consultoria e Serviços Ltda.
Acompanhamento da execução do Contrato 07/2014/SDTE (TA 01/2015/SDTE)
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é a prestação de serviço de apoio administrativo, técnico e operacional, com efetiva cobertura, para o funcionamento dos Centros de Apoio ao Trabalho – CAT, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

3.295ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMDET. Serviço de apoio administrativo, técnico e operacional, com efetiva cobertura, para o funcionamento dos Centros de Apoio ao Trabalho. CAT. 1. Efetuado o ressarcimento ao erário pelos pagamentos indevidos à contratada. 2. Não há indícios de que o serviço não tenha sido prestado, bem como de que os agentes públicos tenham agido com dolo ou má-fé, tendo estes, inclusive, envidado esforços para correção das irregularidades constatadas. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS excepcionalmente. DETERMINAÇÃO. 1. Avalie a possibilidade de aplicação de multa contratual à contratada pelas infrações incorridas. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e englobadamente os processos TC/001072/2016 e TC/002012/2016, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

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 irregular a execução do Contrato 07/SDTE/2014, diante das impropriedades constatadas pelas Áreas Técnicas desta Corte durante período auditado.

ACORDAM, todavia, em aceitar excepcionalmente os efeitos financeiros do ajuste analisado, reconhecendo que não há indícios de que o serviço não tenha sido prestado, bem como de que os agentes públicos tenham agido com dolo ou má-fé, tendo estes, inclusive, envidado esforços para correção das irregularidades constatadas.

ACORDAM, ademais, a unanimidade, em determinar que a Origem avalie a possibilidade de aplicação de multa contratual à Contratada, pelas infrações incorridas, com base na tabela prevista no item 20, Anexo I, do Termo de Referência do Contrato.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar a intimação da Origem, na pessoa do Sra. Secretária de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, da empresa contratada e dos demais interessados no feito, com cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, com posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento o Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 4 de outubro de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/hc

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – RELATOR

Processo:	**TC/001072/2016**
Origem:	Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo – SDTE
Interessados:	BK Consultoria e Serviços Ltda.
Objeto:	Análise Formal do Pregão Eletrônico nº 002/SDTE/2014, do Contrato nº 007/2014/SDTE e do Termo Aditivo nº 001/SDTE/2015, firmado em 01.10.2014 entre o Município de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE), e a empresa BK Consultoria e Serviços Ltda.

Processo:	**TC/002012/2016**
Origem:	Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo – SDTE
Interessados:	BK Consultoria e Serviços Ltda.
Objeto:	Acompanhamento da execução do Contrato nº 007/2014/SDTE, firmado em 01.10.2014 entre o Município de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE), e a empresa BK Consultoria e Serviços Ltda.

Egrégio Plenário,

Trago à deliberação deste E. Plenário o julgamento englobado dos processos TC/001072/2016 e TC/002012/2016.

Procedo ao relatório do **TC/001072/2016**, cujo objeto é a **Análise Formal** do Edital de Pregão nº 002/SDTE/2014, do Termo de Contrato nº 007/SDTE/2014 e do Termo Aditivo nº 001/SDTE/2015, que têm como escopo a prestação de serviços de apoio administrativo, técnico e operacional para o funcionamento dos Centros de Atendimento ao Trabalhados – CATs.

Em sede de Relatório de Auditoria (Peça 1), concluiu a Especializada pela ocorrência de possíveis irregularidades face ao teor insculpido no Instrumento Convocatório, no Termo de Contrato e no decorrente Termo de Aditamento.

Quanto ao teor do **Edital de Pregão nº 002/SDTE/2014**, teceu a Área Auditora os seguintes apontamentos:

> **C.11.1:** Ausência de justificativa técnica em relação ao quantitativo de pessoal exigido e em relação ao número de profissionais por unidade do

CAT, em desrespeito ao art. 2º, I, do Decreto nº 44.279/03; e prejuízo à competitividade do certame, em razão do não fracionamento do objeto da licitação, nos termos do art. 23, § 1º, da LF nº 8.666/93.

C.11.8: Falta de assinatura e de aposição de data no edital pela autoridade competente, em desconformidade com o § 1º do art. 40 da LF nº 8.666/93.

C.11.12: Exigência de prestação de serviços anteriores não especificados pela licitadora, em desacordo com o art. 30, II e 3º, § 1º, I, da LF nº 8.666/93.

C.11.13: Requisição indevida pelo edital, de certidão dos processos cíveis em andamento e certidão de objeto e pé, no caso da primeira ser positiva, para sociedade simples; e de índices contábeis sem a devida fundamentação técnica, violando os artigos 29 e 31, § 5º, da LF nº 8.666/93.

C.11.17: Infringência ao prazo de divulgação do edital (oito dias úteis), quando da retificação do número de postos de trabalho, referente à função de Auxiliar de Serviços Gerais e ausência de publicação em jornal de grande circulação local, regional ou nacional da alteração do instrumento convocatório, afrontando o art. 18 da Lei Municipal nº 13.278/02 e o art. 8º, II, do Decreto nº 46.662/05.

C.11.22: Desclassificação indevida, pelo pregoeiro, das empresas: MAZZINI ADMINISTRAÇÃO E EMPREITAS LTDA., AC SERVIÇOS CORPORATIVOS LTDA., CLAREZA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA., DATASIST INFORMÁTICA SS LTDA e COMERCIAL BARCELOS EIRELI – EPP; por ausência de previsão no edital das hipóteses de inexequibilidade e valor superior ao permitido, em desrespeito ao art. 40, X, da LF nº 8.666/93.

C.11.24: Infringência ao procedimento licitatório, pelo pregoeiro, ao prever prazo exíguo para a manifestação de interposição de recursos pelos licitantes, em desrespeito aos princípios da razoabilidade e ampla defesa; e exigência indevida de apresentação, pelos licitantes, da motivação dos recursos na própria sessão, afrontando o art. 4º, XVIII, da LF nº 10.520/02.

C.12: Violação ao artigo art. 5º, inciso XXI, do Decreto nº 43.406/03 pela licitadora, ao exigir um tempo superior a 15 (quinze) minutos para a suspensão da sessão pública, em caso de desconexão do sistema eletrônico com o pregoeiro.

Relativamente ao Termo de Contrato nº 007/SDTE/2014, pontuou a Área Auditora:

C.14.1: Ausência de justificativa técnica em relação ao quantitativo de pessoal exigido e em relação ao número de profissionais por unidade do CAT, em desrespeito ao art. 2º, I, do Decreto 44.279/03.

Por último, quanto ao conteúdo do Termo de Aditamento nº 001/SDTE/2015, manifestou-se a Especializada pela pertinência do seguinte achado:

B.13: Não localização no PA nº 2014-0.090.850-3 da comprovação da prorrogação da caução contratual (seguro garantia), emitida em 06.10.2014, com vencimento fixado em 02.01.2016.

Remetidos os autos à Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE (Peça 4), restou sugerida a intimação de todos os interessados no feito para conhecimento e manifestação, bem como foi exarado Parecer com o seguinte teor:

i) Edital: Divergência face ao entendimento da Auditoria, pela insubsistência das irregularidades referentes aos itens C.11.8 e C.11.12;
ii) Contrato: Ausência de contaminação do Termo Contratual frente aos alegados vícios de motivação que maculam o Instrumento Convocatório, em favor do necessário resguardo aos direitos da parte Contratada à luz da teoria da aparência e da presunção de boa-fé;
iii) Termo Aditivo: Condicionamento de prorrogação e correção contratual, em caráter equivalente, à prorrogação e correção da obrigação acessória atribuída à Contratada de prestar caução.

O outrora Relator determinou a intimação dos interessados no feito, com abertura de prazo de 15 (quinze) dias para a manifestação dos interessados no feito. Em cumprimento ao mencionado Despacho, juntaram defesa nos autos:

i) Artur Henrique da Silva Santos (fls. 935/937);

ii) José Eudes Alves Silva (fls. 943/945);

iii) José Alexandre Sanches (fls. 946/972);

iv) José Trevisol (fls. 978/987);

v) SDTE (fls. 988/1014);

vi) BK Consultoria e Serviços Ltda. (fls. 1022/1028).

Em vista às manifestações acostadas aos autos pelos interessados no feito, assim entendeu a Especializada (Peça 5):

i) Parcial saneamento da irregularidade pontuada item C.11.13;

ii) Manutenção das irregularidades pontuadas nos itens C.11.1, C.11.8, C.11.17, C.11.12 e C.14.1;

iii) Saneamento das irregularidades pontuadas nos itens C.11.12, C.11.24 e B.13.

Na sequência, opinou a AJCE (Peça 7) pela irregularidade da Licitação e do Contrato. Outrossim, sem prejuízo da superação quanto ao item B.13, elucidou a possibilidade de eventual julgamento pela irregularidade do Termo Aditivo, à luz do princípio da acessoriedade sob a perspectiva dos apontamentos direcionados ao Edital e ao Termo Contratual.

Em seu turno, a Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM requereu o acolhimento dos atos em análise e, subsidiariamente, o reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais referentes aos atos ora analisados.

Finda a instrução, a Secretaria-Geral (Peça 10/11) corroborou com o entendimento da AJCE, opinando pela irregularidade formal do Pregão Eletrônico n° 002/SDTE/2014, do Termo de Contrato n° 007/2014/PMSP/SDTE e do Termo de Aditamento n° 001/2015/SDTE.

Procedo ao relatório do **TC/002012/2016**, cujo objeto é o **Acompanhamento de Execução** do Contrato nº 007/SDTE/2014, firmado em 01/10/2014 entre a Origem e a empresa BK Consultoria e Serviços Ltda., valorado na cifra total de R$ 18.114.000,00 e com vigência programada para 12 (doze) meses – com sucessivas e equivalentes prorrogações a partir do Termo Aditivo nº 01, celebrado em 01/10/2015 (Peça 44 – fls. 73/75).

Manifestou-se a Especializada (Peças 01-03), em sede de fiscalização promovida no período de 01/09/2015 a 31/12/2015, pela pertinência dos seguintes apontamentos:

> **4.1.** O Termo de Referência estabelece uma quantidade estimada de postos de serviço por função, não constando, porém, um quadro com a distribuição do pessoal por CAT ou região. Não há um mecanismo formal na contratação que estabeleça como será feita a distribuição dos cargos em cada CAT e que permita o controle eficaz dos serviços efetivamente prestados (item 3.4.2);
> **4.2.** Em relação ao Livro de Ocorrências, a SDTE informou que não há tal livro, e que a empresa contratada já foi notificada a apresentá-lo. Essa situação infringe o disposto no item 2 - DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA do Termo de Referência. (item 3.4.3);
> **4.3.** Não há nenhum meio que comprove a fidedignidade das marcações

de ponto efetuadas manualmente nas Folhas de Presença, como a marcação de ponto mecânica, eletrônica ou biométrica. Dessa forma a eficácia do controle é completamente comprometida, permitindo o pagamento de jornadas de trabalho não cumpridas no todo ou em parte, representando risco ao erário municipal e infringência aos princípios da moralidade e eficiência da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal. (item 3.4.4.a);

4.4. A comparação das Folhas de Presença com as Folhas de Medição dos Processos de Pagamento da amostra selecionada demonstrou inúmeros casos de pagamentos por serviços efetivamente não realizados, em volume notável e disseminado por todas as medições. Dessa forma, foram realizados pagamentos por serviços que não foram efetivamente prestados em infringência à Cláusula Quinta, item 5.3 do Termo de Contrato, além de prejuízo ao erário, em montante a ser apurado detalhadamente pela Origem a partir do cotejamento entre os serviços pagos e os serviços efetivamente realizados (item 3.4.4.b);

4.5. A ausência de uniformes em alguns funcionários, assim como a uniformização incompleta de todos no que pertine às blusas de frio e blazers constitui infringência ao disposto no item 12 – DO UNIFORME DO PESSOAL, do Termo de Referência da licitação e sujeita a contratada a multa no valor de 20% (vinte por cento) do valor global do contrato, conforme as tabelas do item 22 – SANÇÕES ADMINISTRATIVAS do Termo de Referência (infrações nºs 33 e 66 da tabela de sanções). (item 3.6);

4.6. Não houve o cumprimento do prazo regular de cinco dias úteis para que a fiscalização aprovasse a medição do mês de novembro/2015. Essa demora infringe o disposto no art. 12, § 2º do Decreto nº 55.839/2015, que fixa normas referentes à Execução Orçamentária e Financeira para o exercício 2015. (item 3.7.2.c).

A título de consagração à ampla defesa e contraditório, em atendimento à sugestão da AJCE, ordenou o outrora Relator do feito que fossem intimadas a Origem e as demais partes interessadas, oportunizando-lhes a apresentação de esclarecimentos quanto aos supracitados apontamentos performados pela Área Auditora.

Devidamente intimados, manifestaram-se nos autos o Sr. Francisco Laurindo de Oliveira (fiscal do Contrato), o Sr. Guilherme Eurípedes Silva Ferreira (fiscal do contrato), o Sr. Artur Henrique da Silva Santos (ex-Secretário Municipal), o Sr. Eliseu Gabriel de Pieri (ex-Secretário Municipal), a Sra. Maria de Fátima Pereira Costa (fiscal do Contrato), o Sr. José Trevisol (gestor do Contrato) e a Contratada apresentaram os esclarecimentos às fls. 867 e seguintes.

Em detido exame das defesas juntadas aos autos, manifestou-se a Especializada (Peça 6) nos termos seguintes:

i) Saneamento do item 4.2, tendo em vista as providências adotadas pela Origem após cientificação da irregularidade;

ii) Ratificação dos demais apontamentos (itens 4.1, 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6).

Na sequência, opinou a AJCE (Peça 07/08) pelo não acolhimento da execução contratual, tendo em vista as irregularidades apontadas pela Auditoria.

Regressados os autos ao exame do outrora Relator, restou exarado Despacho para intimação da Origem, com fulcro no encaminhamento de infração acerca das questões abaixo alivinhadas:

(i) Apresentação do resultado da apuração relativa aos pagamentos realizados por serviços não efetivamente prestados;

(ii) Comprovação de ressarcimento dos respectivos valores em conformidade com o apontamento do item 4.4 (Peça 49 – fls. 200).

Devidamente intimada, em cumprimento à supracitada determinação, a SDTE remeteu à Corte os esclarecimentos solicitados (Peça 49 – fls. 204/213).

À vista da resposta fornecida pela Pasta, a Coordenadoria III (Peça 09) foi novamente instada a se manifestar sobre a instrução do feito, exarando o seguinte entendimento:

(i) Manutenção da irregularidade descrita no item 4.2, posto que os Livros de Ocorrência foram adotados tão somente após a realização da Auditoria;

(ii) Superação da irregularidade descrita no item 4.3;

(iii) Ratificação de todas as demais irregularidades (itens 4.1, 4.4, 4.5 e 4.6).

A AJCE (Peça 11/12), em parcial divergência com o entendimento da Especializada, opinou nos termos abaixo:

(i) Concordância com a conclusão da Coordenadoria III quanto à manutenção das irregularidades descritas nos itens 4.1, 4,3, 4.5 e 4.6;

(ii) Sugestão de oitiva da Auditoria quanto aos esclarecimentos prestados pela Origem (Peça 49 – fls. 204/213);

(iii) Superação da irregularidade descrita no item 4.2;

(iv) Não acolhimento da execução contratual ora examinada.

Partindo da premissa de que a Origem não trouxe elementos capazes de alterar as conclusões já exaradas nos Relatórios pretéritos, entendeu a Especializada (Peça 42) pela manutenção integral das irregularidades alhures apontadas. Em síntese, concluiu a Auditoria:

(i) **Item 4.2.** Informação constante nas manifestações da Contratada no sentido de que os Livros de Ocorrência foram adotados a partir de 20/03/2017 – após realização da Auditoria), fato que representa a consumação da infração contratual na ocasião em que foram realizados os trabalhos de fiscalização pela Especializada desta Corte;

(ii) **Item 4.3.** Informação constante na manifestação da Contratada de que, desde o dia 02/05/2017, implementou-se o Relógio de Ponto Cartográfico em todas as unidades abrangidas pelo escopo contratual, com o objetivo de aprimorar processos e atender às demandas de clientes, em convergência ao apontamento quando da realização dos trabalhos. Ressalte-se que caso o controle houvesse sido implantado desde o início do contrato, o sobrepreço apurado poderia ter sido minimizado;

(iii) **Item 4.4.** A despeito da apuração e ressarcimento de valores pagos indevidamente por serviços medidos e não prestados, a forma de apuração não se mostrou a mais adequada, novamente a cabo da própria prestadora de serviços apresentar a medição, além da ausência de aplicação das sanções previstas não para a prestação de serviços contratados e a atualização monetária efetuada por índice inadequado.

Manifestou-se a Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM (Peça 51/52) pela regularidade da execução contratual e, subsidiariamente, pela aceitação dos efeitos financeiros que decorrem do Ajuste.

Por fim, exaurida a fase instrutória do feito, manifestou-se nos autos a Secretaria Geral desta E. Corte (Peça 57/58), cujo entendimento é pelo não acolhimento da execução do Contrato nº 007/2014/SDTE, tendo em vista a manutenção pela Origem das irregularidades alhures apontadas (itens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6).

É o relatório.

V O T O

I - TC/001072/2016

1. Inicialmente, registro que o minucioso trabalho das áreas técnicas desta

E. Corte, ao longo da instrução processual, evidenciou a existência de vícios formais que tornariam eivados de irregularidade o Edital de Pregão, o Termo de Contrato e o Termo de Aditamento, todos abarcados no objeto da Análise de que trata o presente feito.

2. No que diz respeito aos apontamentos relativos C.11.8, C.11.12, C.11.13 e C.11.24, acompanho o entendimento exarado nas áreas técnicas desta E. Corte, especificamente o quanto opinado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE à Peça 07 e, em semelhante toada, a manifestação exarada pela Secretaria Geral à Peça 11, no que diz respeito à **RELEVAÇÃO** de tais infringências.

3. No que atina aos itens C.11.1, C.11.17, C.11.22, C.12 (todos referentes ao certame licitatório) e C.14.1 (referente ao contrato), não vislumbro elementos suficientes, no âmbito das manifestações juntadas pela Origem e demais interessados no feito, que se prestem a suscitar modificação quanto às inferências anteriormente exaradas.

4. Quanto ao item B.13 (Termo Aditivo), corroboro com o entendimento de que os esclarecimentos trazidos pelos interessados sanaram as impropriedades suscitadas, o que conduz à **SUPERAÇÃO** de tal apontamento.

II - <u>TC/002012/2016</u>

5. Preliminarmente, registro que o Acompanhamento em tela, nos termos do art. 44, I do Regimento Interno, foi devidamente instruído a partir de detida análise performada pelas áreas técnicas desta E. Corte, bem como restaram cumpridos os ditames do contraditório com a manifestação dos interessados no feito.

6. Em primeiro lugar, entendo pela **RELEVAÇÃO** dos apontamentos 4.1, 4.5 e 4.6, visto que configuram falhas de caráter meramente formal e, portanto, insuscetíveis de macular a execução contratual ora examinada.

7. No que concerne ao item 4.3, relativo à ausência de mecanismo que

garanta fidedignidade às marcações de ponto, entendo pela **SUPERAÇÃO** do referido apontamento, corroborando com o entendimento da Especializada (Peça 49 – fls. 232) quanto à ausência de especificação contratual quanto à forma de realizar controle de ponto[1].

8. Quanto ao item 4.2, ainda que a Origem tenha tomado as providências para implementação de Livro de Ocorrências[2] no âmbito da Avença examinada, não vislumbro o advento de convalidação quanto às infrações contratuais[3] que incorreu preteritamente a Contratada – até 20/03/2017, isto posto, **MANTENHO** o apontamento encartado.

9. Por fim, relativamente ao apontamento 4.4, verifico que a Origem tomou as devidas providências de apuração e ressarcimento face aos pagamentos indevidos à Contratada, resultando na devolução ao erário de R$ 1.504.791,00. Entretanto, permanece configurada infringência à subcláusula 5.3[4] do Ajuste, entendo pela **MANUTENÇÃO** da irregularidade encartada.

III – <u>Conclusão</u>

10. Em sede de Análise Formal – TC/001072/2016, com base nas irregularidades aferidas ao longo da instrução processual, decido pelo **NÃO ACOLHIMENTO** dos termos insculpidos no Edital de Pregão nº 002/SDTE/2014 e no Termo Contratual nº 007/SDTE/2014, com a ressalva de que não perduram irregularidades quanto ao Termo Aditivo 001/SDTE/2015

---

[1]Ademais, cabe registrar que a Contratada, em manifestação acostada à Peça 47 (fls. 44/45), informou a implantação de Relógio de Ponto Cartográfico em todas as unidades abrangidas pelo escopo contratual - desde o dia 02/05/2017.
[2]Asseverou a Auditoria (Peça 9) que: "*Da análise das fls. 948/980, verifica-se a existência de documentos dando ciência (a partir de 20/03/2017) aos funcionários para registrar as ocorrências no livro de atas dos principais fatos ocorridos durante a jornada de trabalho*.".
[3]**Termo de Referência: Item 23. Obrigações da Contratada:** Registrar em livro específico de ocorrências, fornecido pela própria contratada, os principais fatos ocorridos durante as jornadas de trabalho de seus profissionais.
[4] **Cláusula Quinta** – Das Condições de Pagamento: ***5.3.*** *Serão considerados somente os serviços efetivamente realizados e apurados da seguinte forma:* ***5.3.1.*** *O valor dos pagamentos será obtido mediante a aplicação dos preços unitários contratados às correspondentes quantidades de serviços não executados, descontadas as importâncias relativas às quantidades de serviços não aceitas e glosadas pela Contratante por motivos imputáveis à Contratada;* ***5.3.2*** *– A realização dos descontos indicados no item 5.3.1 não prejudica a aplicação de sanções à Contratada, por conta da não execução dos serviços.*

11. Ademais, com fulcro no aprimoramento de gestão a cargo da Origem, especialmente quanto aos seus Certames e Contratações, **RECOMENDO** a observância pedagógica pela Pasta dos apontamentos exarados pela Área Auditoria neste feito.

12. Em sede de Acompanhamento – TC/002012/2016, **JULGO IRREGULAR** a execução do Contrato nº 007/SDTE/2014, diante das impropriedades constatadas pelas Áreas Técnicas desta Corte durante período auditado.

13. No entanto, é de se reconhecer que não há indícios de que o serviço não tenha sido prestado, bem como de que os agentes públicos tenham agido com dolo ou má-fé, tendo estes, inclusive, envidado esforços para correção das irregularidades constatadas, motivo pelo qual **ACEITO EXCEPCIONALMENTE** os efeitos financeiros do ajuste analisado.

DETERMINO que a Origem avalie a possibilidade de aplicação de **MULTA CONTRATUAL** à Contratada pelas infrações contratuais incorridas, com base na tabela de infrações prevista no item 20, Anexo I, do Termo de Referência do Contrato.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sra. Secretária de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo – SMDET, a empresa Contratada e os demais interessados no feito, com cópia deste voto e do Acórdão resultante.

Cumpridas as formalidades legais, **arquivem-se** os autos.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres

Conselheiro