**TC nº 72-002.301.06-28**

**2º Julgado**

**RECURSO. EX OFFICIO. Decisão que julgou irregulares o Pregão, a Ata de RP e as Notas de Empenho. Serviços de segurança e vigilância armada e desarmada. SF. Serviços habituais ou rotineiros. Precedente. Decisão reformada para julgar regular o procedimento licitatório. CONHECIDO. Votação unânime. PROVIDO PARCIALMENTE. Votação por maioria.**

**TC citado 72-003.063.06-87**

**Legislação citada: Art. 3º, Lei Mun. 13.278/02. Dec. Mun. 44.279/00.**

**2.791ª Sessão Ordinária**

**Trânsito em julgado: 24.03.2016**

**1º Julgado**

**ANÁLISE. PREGÃO. ATA DE RP. NOTAS DE EMPENHO. SF. Serviços de segurança e vigilância armada e desarmada. Precedentes. Uso de Ata de RP indevido. Substituição do contrato por nota de empenho ilegal. Ausência de publicação. Contratação mais vantajosa. IRREGULARES. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime.**

**TCs citados**: 72-001.072.07-88, 72.003.063.06-87

**Legislação citada**: Art. 26, Dec. Mun. 44.279/03. Port. 52/2006-SMG. Lei 116-LOMSP. Arts. 61 e 62, Lei 8.666/93.

**275ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara**

**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 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 do recurso "ex officio", por regimental.

**ACORDAM**, ainda, quanto ao mérito, por maioria, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, DOMINGOS DISSEI – Revisor e JOÃO ANTONIO, em dar parcial provimento ao recurso para reformar a R. Decisão de Primeira Câmara apenas no que tange à consideração da regularidade da licitação dos serviços objeto do certame pelo Sistema de Registro de Preços, mantendo-se os demais pontos na integralidade.

Vencido, no mérito, o Conselheiro EDSON SIMÕES, que, nos termos de seu voto proferido em separado, negou-lhe provimento.

**ACORDAM**, ademais, à unanimidade, em determinar o envio de ofício aos interessados, arquivando-se, em seguida, estes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 11 de fevereiro de 2015.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

## RELATÓRIO

Trata-se, nesta fase processual, da análise do recurso *ex-officio* em face da decisão que julgou irregular o Pregão SF/CEL nº 008/2005, e, por consequência a Ata de Registro de Preços nº 002/2005 e os Atos Determinativos de Despesas consubstanciados nas Notas de Empenho 75.471/2005 e 4.791/2006, considerando que a) os serviços de segurança e vigilância não se enquadravam entre os passíveis de contratação pelo sistema de registro de preços; b) a substituição do termo contratual por notas de empenho infringiu o artigo 62 do Estatuto Federal de Licitações e c) foi ilegal a não publicação das notas de empenho. Foram aceitos, todavia, os efeitos financeiros decorrentes da contratação considerando que, conforme a pesquisa de preços realizada, a contratação revelou-se a mais vantajosa para a Administração e considerando ainda que os serviços foram efetivamente prestados, não havendo indícios de dolo, má-fé ou prejuízo ao erário.

A Secretaria de Finanças e a empresa contratada deixaram transcorrer *in albis* o prazo para eventual oferecimento de recurso.

A AJCE entendeu que o recurso deveria ser conhecido e improvido, mantendo-se a decisão recorrida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

A PFM salientou que não ofereceu recurso voluntário em razão da aceitação dos efeitos financeiros. Todavia, requereu o conhecimento e provimento do recurso *ex officio* para que os instrumentos fossem declarados formalmente regulares. A Secretaria Geral opinou pelo conhecimento e improvimento do recurso, mantendo-se a decisão recorrida.

É o Relatório.

## V O T O

Para o deslinde da questão que ora se apresenta, merece destaque a análise da possibilidade de contratação de serviço de natureza continuada por meio do Sistema de Registro de Preços. Como bem anotado pela Assessora Subchefe de Controle Externo, o tema já foi objeto de apreciação por este Plenário no TC nº 72.003.063.06-87, onde tive a oportunidade de expressar entendimento a respeito do tema, ocasião em que me pronunciei pela sua aceitação.

A legislação municipal que regula a matéria não excluiu do Sistema de Registro de Preços os serviços de natureza continuada. Os requisitos definidos pela Lei nº 13.278/2002 e pelo Decreto nº 44.279/2000 estão relacionados ao caráter habitual e rotineiro dos bens ou serviços pretendidos e à impossibilidade de definição exata do quantitativo a ser demandado pela Administração, não fazendo qualquer menção à incerteza do momento da sua utilização.

O art. 3º da Lei Municipal nº 13.278/2002, reforça essa possibilidade ao estabelecer que "o fornecimento de materiais em geral e a prestação de quaisquer serviços, em ambos os casos, desde que habituais ou rotineiros, poderão ser contratados pelo sistema de registro de preços".

Marçal Justen Filho, ao tratar da possibilidade da aplicação do registro de preços a serviços, ensina que o fato de a Lei de Licitações fazer menção apenas à hipótese de registro para compras não pode ensejar a conclusão de que a sistemática de registro seja inadmissível para os contratos de obra ou serviço. Nesse caso, o silêncio legislativo não pode ser interpretado como vedação, havendo compatibilidade entre o sistema de registro de preços e os contratos de prestação de serviço[1].

---

[1] "O entendimento se funda na compatibilidade entre o sistema de registro de preços e os contratos de prestação de serviço. Ainda que a Lei aluda apenas ao caso de registro para compras, não se pode vislumbrar alguma característica inerente quer à sistemática de registro, quer aos contratos de obra ou serviço, que inviabilize a generalização do sistema. O silêncio legislativo não pode, por isso, ser interpretado como vedação. Também não

Demais disso, o Sistema de Registro de Preços consiste numa das mais importantes alternativas de gestão de contratações colocada à disposição da Administração Pública. Entre as inúmeras vantagens desse sistema, consigno a redução dos gastos e sua otimização, bem cmo a rapidez na contratação.

Por todo o exposto, entendo ser possível a contratação ora efetuada por intermédio do sistema de registro de preços, razão pela qual dou parcial provimento ao recurso para reformar a decisão de primeira câmara apenas no que tange à consideração da regularidade da licitação dos serviços objeto do certame pelo Sistema de Registro de Preços, mantendo-se os demais pontos na integralidade. Oficiem-se os interessados e em seguida arquivem-se os autos.

**Voto em separado proferido pelo Conselheiro Edson Simões**:

Quanto à admissibilidade do recurso *ex officio*, entendo que este se encontra em condição de ser conhecido, tendo em vista que sua apreciação está submetida ao reexame necessário consoante o disposto no artigo 136, inciso V, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Quanto ao mérito, considerando a inexistência de manifestação de qualquer interesse recursal pelas partes envolvidas, além do voto do Nobre Conselheiro Relator que foi acompanhado, à unanimidade, pelos demais Conselheiros da Colenda Primeira Câmara deste E. Tribunal, acompanho a manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo e conheço do recurso *ex officio* interposto e, quanto ao mérito, julgo-o improcedente, mantendo-se a R. Decisão recorrida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

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 Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar irregulares o Pregão SF/CEL 008/2005, do

---

seria o caso de aplicar o princípio da legalidade da atividade administrativa, no sentido de que a ausência de autorização representa interdição à atuação. Muitas vezes, inexiste autorização explícita, mas se pode extrair que o sistema normativo a outorga implicitamente. Assim, por exemplo, a Lei nº 8.666/93 não previu a possibilidade de pactuação de contratos administrativos atípicos ou inominados, mas tal se admite por força de interpretação sistemática". Justen Filho. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª edição, São Paulo:Dialética, 2012, p. 223.

qual decorreu a Ata de Registro de Preços 002/2005 e os Atos Determinativos de Despesas consubstanciados nas Notas de Empenho 75.471/2005 e 4.791/2006, considerando que:

a) os serviços segurança e vigilância não se enquadram entre os passíveis de contratação pelo sistema de registro de preços;

b) a substituição do termo contratual por notas de empenho infringiu o artigo 62 do Estatuto Federal de Licitações;

c) é ilegal a não publicação das notas de empenho, eis que o artigo 116 da Lei Orgânica do Município de São Paulo obriga a publicação de todas as compras efetuadas e serviços contratados pela Administração, o que não ocorreu na espécie.

**DECIDEM**, todavia, à unanimidade, considerando que a pesquisa de preços realizada, a contratação revelou-se a mais vantajosa para a Administração e que os serviços foram efetivamente prestados, não havendo sequer indícios de dolo, má-fé ou prejuízo ao erário, aceitar os efeitos financeiros decorrentes da contratação.

Recorrem "ex officio", nos termos do artigo 136, inciso V, do Regimento Interno desta Corte.

Participou do julgamento o Conselheiro EURÍPEDES SALES.

Presente o Procurador da Fazenda JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 24 de abril de 2013.

EDSON SIMÕES – Presidente.

ROBERTO BRAGUIM – Relator.

## RELATÓRIO

Cuida-se da análise de Pregão, Ata de Registro de Preços e Ato Determinativo de Despesa consubstanciado nas Notas de Empenho n.ºs 75.471/2005 e 4.791/2006, emitidas pela Secretaria Municipal de Finanças, atual Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, a favor de GSV Segurança e Vigilância Ltda., no valor de R$ 112.100,00 (cento e doze mil e cem reais) e R$ 364.153,61 (trezentos e sessenta e quatro mil, cento e cinquenta e três reais e sessenta e um centavos), destinadas ao pagamento de prestação de serviços de segurança e vigilância armada e desarmada nas dependências da Praça de Atendimento – PRA SERVIR.

A Coordenadoria III, em primeira manifestação, opinou pelo conhecimento da Ata de Registro de Preços e pela aprovação dos Atos Determinativos de Despesa, ressalvando, porém, a não lavratura de contrato, haja vista o seu valor e a natureza continuada dos serviços ajustados.

Pontuou, ainda, que a razão social constante da Ata de Registro de Preços é GSV Segurança e Vigilância Ltda., enquanto nas Notas de Empenho consta GSV Grupo de Segurança e Vigilância Ltda.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, entretanto, propôs nova oitiva da Auditoria para avaliar se o objeto contratado, em razão da continuidade da prestação dos serviços, poderia ser albergado pelo Sistema de Registro de Preços, considerando, ainda, a decisão alcançada no TC nº 72.001.072.07-88, que continha Representação em face do Edital de Pregão ora examinado.

A Coordenadoria I, em sua manifestação, concluiu pela irregularidade da Licitação, tendo em vista a natureza do objeto a ser contratado, de caráter contínuo e, em consequência, considerou irregular a Ata de Registro de Preços e, via de consequência a despesa, no que foi acompanhada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, que fez constar, em sua manifestação, a existência de decisão contrária nos autos do TC nº 72.003.063.06-87.

A Senhora Assessora Subchefe, entretanto, anotou, a par de consignar a incompatibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços para contratação de serviços continuados, que a ausência de instrumento contratual afronta as normas da Lei Federal nº 8.666/93, sugerindo o envio de ofício à Secretaria contratante, para que apresentasse justificativas e comprovasse a publicação das despesas referentes às Notas de Empenho.

Procedida à emissão do Ofício SSG nº 10.875/2009, com prazo assinado de 15 (quinze) dias para manifestação, a Secretaria Municipal de Finanças encaminhou defesa encartada nos autos.

Quanto à substituição do Termo Contratual por Notas de Empenho, a Pasta ponderou que a hipótese está prevista entre as constantes do artigo 62 da Lei Federal nº 8.666/93[2], que permite a emissão de Nota de Empenho no caso em exame, partindo da premissa da regularidade de contratação por meio de Ata de Registro de Preços.

Com relação à falta de publicação das Notas de Empenho, a Secretaria argumentou que as despesas foram autorizadas por despacho publicado no Diário Oficial da Cidade, de 12 de outubro de 2005, o que, no seu entendimento, atendeu ao princípio da publicidade.

---

[2] **Art. 62.** O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

A Coordenadoria I não aceitou tal interpretação, pois a regra imposta pelo parágrafo único do artigo 61 da Lei Federal nº 8.666/93[3] estabelece que a eficácia do contrato se dá pela sua publicação, não bastando a simples autorização publicada.

Quanto à utilização de Ata de Registro de Preços para contratação dos serviços em análise, apesar de manter seu posicionamento anterior, entendeu prejudicada a discussão, em face da decisão constante do TC nº 72.003.063.06-87, no qual foi considerada legítima a contratação de serviços continuados pelo Sistema de Registro de Preços.

Ademais, considerou que, partindo-se da premissa de que a contratação foi regular, a substituição do termo contratual por Notas de Empenho enquadra-se entre as hipóteses previstas no artigo 62, "caput", da Lei Federal nº 8.666/93.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, relembrou a existência de julgado deste Tribunal favorável à contratação de serviços continuados por meio de Ata de Registro de Preços, consoante já mencionado.

Quanto à necessidade de termo contratual, entendeu que as disposições contidas no artigo 62 da Lei Federal nº 8.666/93, exigindo a formalização de contrato, são aplicáveis ao caso vertente, uma vez que se tratou de Pregão, com valor de contratação superior a R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), não podendo ser substituído o contrato por Nota de Empenho.

No que tange à falta de publicação da despesa, acompanhou a Coordenadoria I, com fulcro, porém, no disposto no artigo 116 da Lei Orgânica do Município de São Paulo[4], que exige a publicação mensal de todas as compras e serviços contratados pela Administração.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, considerando a inexistência de prejuízo ao Erário e alegando não vislumbrar nos atos praticados indícios de dolo ou má-fé, pugnou pelo acolhimento da despesa, relevando-se as impropriedades apontadas, eis que de caráter estritamente formal.

A Secretaria Geral acompanhou as conclusões e fundamentos utilizados pela Assessoria Jurídica de Controle Externo. Observou, contudo, que este Relator, ao analisar Representação formulada contra o presente Pregão, objeto do TC nº 72.001.072.07-88, entendeu que, apesar de não haver proibição para a contratação de serviços continuados pelo Sistema de Registro de

---

[3] **Art. 61.**
Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

[4] **Art. 116** - Todas as compras efetuadas e serviços contratados pelo Executivo e Legislativo, na administração direta ou indireta, ou pelo Tribunal de Contas do Município, serão objeto de publicação mensal no Diário Oficial, discriminando-se, resumidamente, objeto, quantidade e preço.

Preços, desde que atenda aos requisitos estabelecidos na legislação municipal, não era essa a situação do Certame guerreado.

Diante do exposto, concluiu no sentido do não acolhimento do Pregão SF/CEL/008/2005 e dos Atos Determinativos de Despesa dele decorrentes.

Determinada a intimação do responsável, o Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Finanças à época – Senhor Celso Tadeu de Azevedo Silveira – não foi o mesmo encontrado no endereço fornecido, levando à Intimação nº 930/2012, publicada no Diário Oficial da Cidade de 22/06/2012, não tendo o interessado apresentado defesa no prazo legal.

Em sequência, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento do Pregão e das Notas de Empenho.

É o relatório.

**VOTO**

Peço vênia para trazer à colação voto por mim proferido no bojo do TC nº 72.001.072.07-88, que versou sobre Representação interposta por São Paulo Fort Segurança e Vigilância Ltda., em face da Ata de Registro de Preços nº 02/2005/SF, decorrente do Pregão nº 08/2005/SF, cujo objeto é a prestação de serviços de segurança e vigilância armada e desarmada, nas dependências da Praça de Atendimento – PRA SERVIR.

No processo referido, discutiu-se a utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação dos serviços mencionados, que portam caráter de serviços continuados.

Idêntica polêmica desenvolveu-se no âmbito do TC nº 72.003.063.06-87, no qual restou assentado que os serviços de vigilância e segurança não se amoldam aos parâmetros traçados na legislação municipal sobre o tema.

É que, consoante prescreve o artigo 26 do Decreto Municipal nº 44.279/03, poderão ser objeto de registro de preços os materiais e serviços, de uso habitual e rotineiro, para os quais não se possa prever os quantitativos demandados pela Administração, em especial quando houver necessidade de contratações frequentes, conveniência de entregas parceladas e necessidade de atendimento a mais de um órgão ou entidade.

Destarte, concluí que os serviços continuados não estão afastados, por deterem essa característica, das contratações por Ata de Registro de Preços, desde que atendam aos requisitos estabelecidos no diploma legal municipal.

Asseverei, naquela oportunidade, entretanto, com relação ao mesmo Pregão e à mesma Ata, que os serviços de que se trata não se enquadram entre os passíveis de contratação pelo Sistema de Registro de Preços.

Consigno que a própria Administração encampou esse entendimento, pois consoante dispôs a Portaria nº 52/2006-SMG, vigente até 2012, os serviços de vigilância e segurança passaram a ser contratados, obrigatoriamente, por editais-padrão, aprovados pela antiga Secretaria Municipal de Gestão, cujo texto obrigava todos os órgãos da Administração Pública Municipal Direta, Autárquica, Fundacional, assim como as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, a utilizarem o Pregão para a contratação de serviços de vigilância, consoante o Anexo I do mencionado diploma.

Aduzo que, consoante manifestação da Chefia da Assessoria Jurídica de Controle Externo, o Sistema de Registro de Preços tem como característica essencial o registro de preços unitários, com a estimativa do quantitativo, definindo-se a quantidade dos itens e serviços apenas no momento da contratação, tudo de acordo com as necessidades da Administração, sendo declarado vencedor o licitante que apresentar um valor global, correspondente à soma dos valores unitários propostos, sem ponderação dos quantitativos.

Não é o que ocorre na espécie, onde os postos de serviço estão definidos claramente.

Outro ponto questionado na análise do presente atine à substituição do Termo Contratual por Notas de Empenho, infringindo, assim, o artigo 62 do Estatuto Federal de Licitações.

É que, segundo esse dispositivo, é obrigatório o instrumento de Contrato nas hipóteses de concorrência, tomada de preços, bem assim nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites dessas modalidades.

Apesar de o Pregão ser modalidade instituída após a data da referida Lei Federal, é assente que as disposições desta aplicam-se subsidiariamente, levando à conclusão que, extrapolados esses valores, como no caso concreto, é ilegal a substituição do Contrato por Notas de Empenho.

Por fim, também considero ilegal a não publicação das Notas de Empenho, eis que o artigo 116 da Lei Orgânica do Município de São Paulo obriga a publicação de todas as compras efetuadas e serviços contratados pela Administração, o que não ocorreu na espécie.

Pelas razões aduzidas, julgo irregulares o Pregão nº SF/CEL nº 008/2005, do qual decorreu a Ata de Registro de Preços SF nº 002/2005 e os Atos Determinativos de Despesa consubstanciados nas Notas de Empenho nºs 75.471/2005 e 4.791/2006.

Todavia, cabe salientar que a Auditoria entendeu que, considerando a pesquisa de preços realizada, a contratação revelou-se a mais vantajosa para a Administração.

Por esse motivo, e considerando que os serviços foram efetivamente prestados, não havendo sequer indícios de dolo, má-fé ou prejuízo ao Erário, aceito os efeitos financeiros decorrentes da contratação.

É o voto.