TC nº 3.307/2011

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMC. Serviços de atendimento para empréstimo de livros e revistas aos usuários. Ônibus-Biblioteca. Execução Contratual comprometida após a declaração de irregularidade do Pregão e do Contrato, pela violação da obrigatoriedade constitucional de concurso público e pela não contabilização da despesa na rubrica Outras Despesas de Pessoal. IRREGULAR. Votação unânime. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação por maioria.

Legislação citada: Art. 18, § 1º, Lei Compl. 101/00.

TC citado 3.304/2011

3.002ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro JOÃO ANTONIO – Revisor, após vista que lhe fora concedida na 2.918ª S.O., ocasião em que votou o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, com relatório e voto, JOÃO ANTONIO – Revisor, EDSON SIMÕES e DOMINGOS DISSEI, consoante declaração de voto apresentada, em julgar irregular a Execução do Contrato 01/2011/CSMB, no período analisado.

ACORDAM, ademais, por maioria, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, JOÃO ANTONIO – Revisor e EDSON SIMÕES, em reconhecer os efeitos financeiros decorrentes do ajuste, uma vez que os mesmos foram assim considerados no âmbito do processo TC 3.304/2011.

Vencido o Conselheiro DOMINGOS DISSEI que deixou de acolher os efeitos financeiros e determinou o ressarcimento ao erário.

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

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 19 de setembro de 2018.

ALEXANDRE CORDEIRO
Conselheiro Substituto, no exercício da Presidência

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

O TC em apreciação trata do Acompanhamento da Execução do Contrato 01/2011/CSMB, firmado entre a Secretaria Municipal de Cultura – SMC e Comatic Comércio e Serviços Ltda., tendo por objeto a prestação de serviços de atendimento para empréstimo de livros e revistas aos usuários nos Ônibus-Biblioteca, no valor estimado de R$ 2.399.999,88 (dois milhões, trezentos e noventa e nove mil, novecentos e noventa e nove reais e oitenta e oito centavos).

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu seus trabalhos pela irregularidade da Execução Contratual, no período de 04/03 a 30/09/2011, no valor de R$ 663.052,08 (seiscentos e sessenta e três mil, cinquenta e dois reais e oito centavos), considerando, principalmente, o suposto pagamento indevido de R$ 73.857,56 (setenta e três mil, oitocentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e seis centavos) referentes à prestação de serviços com número de funcionários maior do que o necessário, comparativamente à quantidade de ônibus efetivamente disponibilizada nos meses de março, abril e maio, e pela falta de fiscalização do objeto contratual, dando margem ao descumprimento de Cláusulas Contratuais, no que tange aos seguintes pontos:

- não apresentação da relação nominal dos empregados e falha no controle de frequência e pontualidade deles;

- ausência de comprovação de pagamento de funcionários, bem como do recolhimento de benefícios sociais e da escolaridade dos empregados;

- falta de planejamento por parte da Contratada na disponibilização de pessoal;

- falha na fiscalização do Contrato e falta de anotações pelo Responsável quanto ao cumprimento das Cláusulas e infrações observadas;

- apresentação de Notas Fiscais desacompanhadas dos respectivos atestes;

- contabilização inadequada da despesa na dotação "Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica" quando o correto seria "Outras Despesas de Pessoal", contrariando o § 1º[1] do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Determinei, em diversas etapas da instrução do processo em exame, a oitiva do Titular da Pasta, Carlos Augusto Machado Calil, e dos Agentes Responsáveis, sobrevindo as respectivas Defesas acompanhadas de documentos de suporte, as quais analiso de forma englobada, na sequência.

Os intimados esclareceram em seu proveito que foram implantados: procedimentos de controle de presença para os horários de entrada e saída dos veículos e dos coordenadores de roteiros, na presença de um servidor público e novo formulário a ser observado e descrito pelos coordenadores de roteiros, outro para os fiscalizadores e um terceiro para a gestora do Contrato, e que houve a implementação de uma maior frequência de visitas de fiscalização com a padronização de itens a serem observados.

A par disso, foram apresentadas: a lista dos funcionários entregue pela Contratada no prazo previsto, com os comprovantes da regularização do registro dos empregados, a demonstração do cumprimento das obrigações trabalhistas, a adequação do perfil de graduação dos atendentes e a comprovação da realização de treinamentos teórico-prático para os empregados da Comatic.

No tocante à dotação orçamentária, defendeu a Secretaria que as atividades terceirizadas não fazem parte do quadro atual de atribuições de servidores municipais, inexistindo substituição de servidores, tratando-se de terceirização de atividade meio da Administração.

No exame do acrescido a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, embora reconhecendo que foram tomadas providências para o saneamento da maioria das falhas apontadas, considerou ser insuperável a questão do faturamento indevido e das multas e glosas.

Provocada a se pronunciar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo considerou que as ações corretivas tomadas pela SMC, a implantação de novos procedimentos de controle e a imposição de sanções às Contratadas, quando necessário, consistiram medidas que sanearam as irregularidades e evidenciaram direcionamento da Execução Contratual nos limites da legalidade e do pleno gerenciamento, restando demonstrada a total aceitação das orientações da Equipe Técnica desta Casa.

Nessa senda, reconhecendo, ademais, a relevância do programa social em execução e prestigiando o princípio da razoabilidade, opinou pelo acolhimento excepcional da Execução do Contrato, sobretudo, pela ausência de

[1] § 1º - Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

prejuízo ao Erário e inexistência de dolo ou má-fé, no que foi acompanhado "in totum" pela Secretaria Geral.

O Órgão Fazendário, endossando integralmente as defesas encartadas nos autos e na esteira da AJCE, pugnou pelo acolhimento da Execução do Contrato, pelo período e valor examinados, ou sucessivamente dos efeitos financeiros decorrentes.

Por fim, observo que a Contratada, regularmente intimada, não trouxe qualquer esclarecimento ou justificativa aos autos, transcorrendo "in albis" o prazo a ela conferido.

VOTO

Registro, desde logo, que o Contrato 01/2011/CSMB, cuja execução ora se analisa e o Pregão Presencial 15/CSMB-SMC/2010 que lhe deu origem, foram julgados irregulares, à unanimidade, nos autos do TC 3.304/2011, na Sessão Plenária de 08/10/2014, com fundamento na contrariedade ao § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, contudo, em caráter excepcional, foram reconhecidos os efeitos jurídicos e financeiros produzidos pelo Ajuste.

Já adentrando na apreciação do Acompanhamento em pauta, a SFC considerou a irregularidade da Execução entendendo subsistirem falhas não superáveis, contrapondo-se ao entendimento da AJCE e SG que consideraram a possiblidade de seu acolhimento, recepcionando as justificativas apresentadas pela Secretaria Municipal de Cultura.

Também, a meu ver, afastadas as questões da falta de controle diante da implementação de medidas corretivas pelo Órgão, as imperfeições remanescentes merecem ser analisadas com comedimento. Com efeito, no âmbito deste TC foi apontado o pagamento indevido de R$ 73.857,56 (setenta e três mil, oitocentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e seis centavos) referentes à prestação de serviços com número de funcionários maior do que o necessário, comparativamente à quantidade de ônibus em operação.

Nesse aspecto, parecem-me razoáveis, pelo que acompanho, os pareceres da AJCE e da SG que acolheram as justificativas de que, consoante Cláusulas Contratuais os pagamentos seriam efetuados pelo número de funcionários que efetivamente prestaram serviços, independentemente da quantidade de ônibus em circulação, sendo certo que os funcionários eram submetidos a período de treinamento para capacitação.

A despeito dessa visão favorável no que diz respeito à Execução, cabe salientar que, partindo da premissa de que o acessório segue o principal, na minha visão, a Execução Contratual ficou seriamente comprometida após a declaração de irregularidade do Pregão e do Contrato por esta Egrégia Corte, no TC

3.304/2011, pela violação da obrigatoriedade constitucional de concurso público e infringência à Lei de Responsabilidade Fiscal, pela não contabilização da despesa na rubrica Outras Despesas de Pessoal.

Destarte, a não aprovação do Ajuste é motivo determinante para a desacolhida de sua Execução, razão pela qual, mantendo coerência com posicionamento por mim adotado em casos precedentes e, por arrastamento, julgo irregular a Execução do Contrato 01/2011/CSMB, no período analisado.

Considerando, porém, que o v. Acórdão mencionado reconheceu os efeitos financeiros decorrentes do Contrato, não vejo como negá-los nesta oportunidade e, pelo que ficam mantidos. (2.918ª S.O.)

DECLARAÇÃO DE VOTO apresentada pelo Conselheiro Domingos Dissei

A minudente análise feita pela Equipe Técnica deste Tribunal revelou que a atividade de atendimento ao público foi terceirizada sem que a Secretaria Municipal de Cultura dispusesse de planejamento adequado e de instrumentos de regulação e controle da contratada.

Como consequência, além de ter ocorrido pagamento pela prestação de serviços de equipes sem que houvesse ônibus correspondente ao número de equipes disponíveis, houve falta de fiscalização do objeto contratual. Segundo a auditoria, "em janeiro e fevereiro havia ônibus, mas não atendentes, a partir de março a situação se inverte, havendo excesso de trabalhadores em relação aos veículos, acarretando evidente desperdício de recursos. É fato que a partir de junho a contratada deixou de cobrar pelos funcionários excedentes, mas tal situação, além de questionável, expõe a Administração a cobranças futuras".

Destaca-se que os faturamentos dos meses de março, abril e maio foram superiores ao devido no valor de R$ 73.857,56, eis que calculados sobre quantidades de ônibus superiores aos disponibilizados.

Diante desse cenário, não acolho a execução contratual em julgamento, no período e valores auditados e, diante do apontamento de pagamento a maior, deixo de acolher os efeitos financeiros.

Tendo em vista as sucessivas prorrogações, inclusive, em pesquisa ao sistema Átomo, a equipe de meu gabinete apurou que houve pagamento até 01/03/2016, razão pela qual proponho que seja realizada análise da completa execução contratual, ainda que contábil, para apurar se houve registro de pagamento a maior em outros períodos.

Proponho, ainda, a remessa de Ofício à Origem para que adote as providências para o ressarcimento ao erário municipal do valor de R$ 73.857,56, apontado no relatório de Equipe Técnica deste Tribunal, devidamente

corrigido e, informe a esta Corte de Contas, no prazo de 60 (sessenta) dias as medidas adotadas para tanto.

É como voto.