TC 4.099/2016

ANÁLISE. PREGÃO. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. CRS. Serviços de vigilância e segurança patrimonial. REGULARES. Votação unânime.

13ª Sessão Ordinária Não Presencial – 1ª Câmara

D E C I S Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar regulares o Pregão Eletrônico 002/2014, o Termo de Contrato 014/CRS-CO/2014, bem como os Termos de Aditamento 001/CRS-CO/2015, 007/CRS-CO/2015, 027/CRS-CO/2015, 017/CRS-CO/2016 e 024/CRS-CO/2016.

DECIDEM, afinal, à unanimidade, determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participou do julgamento o Conselheiro EDSON SIMÕES.

São Paulo, 20 de maio de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Tratam estes autos da análise do Pregão Eletrônico n.º 002/2014, do Termo de Contrato n.º 014/CRSCO/2014, bem como dos termos de Aditamento n.º 001/CRS-CO/2015, n.º 007/CRSCO/2015, n.º 027/CRS-CO/2015, n.º 017/CRS-CO/2016 e n.º 024/CRS-CO/2016, instrumentos referentes ao Lote 2 do objeto licitado, firmados entre a Coordenadoria Regional de Saúde Centro Oeste (CRSCO) e a empresa Suporte Serviços de Segurança Ltda., para prestação de

serviços de vigilância/segurança patrimonial desarmada e monitoramento eletrônico nas unidades da Supervisão Técnica de Saúde Butantã.

As análises levadas a efeito nestes autos decorreram de determinação exarada no Acórdão proferido no julgamento englobado dos TCs nº 364.14-87 e 437.14-59, que examinaram representações interpostas em face do Pregão Eletrônico nº 002/2014.

Por economia processual, adoto como relatório aquele elaborado pela Secretaria Geral às fls. 421/423, que transcrevo a seguir:

"Às fls. 311/337 a SFC concluiu, em síntese, o quanto segue:

Pregão Eletrônico nº 002/2014:

Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o Pregão Eletrônico nº 002/2014 apresenta as seguintes irregularidades:

13.1 - Insuficiência da nota de reserva 43195/14 (R$ 495.645,97), para atender à despesa prevista para o exercício de 2014 (R$ 2.478.229,85) (item 11.3) (Infringência ao inciso VII do artigo 2º do DM 44.279/03).

13.2 - Ausência de justificativa para a adoção dos índices contábeis para avaliação de situação financeira dispostos no subitem 12.4.2.3 do edital (item 11.13) (Infringência ao § 5º do artigo 31 da LF 8.666/93).

13.3 - Ausência de justificativa para a alternatividade prevista, índices financeiros ou 5% do capital social, no subitem 12.4.2.4 do edital (item 11.13).

13.4 – Não publicação do edital em jornal de grande circulação (item 11.17) (Infringência ao inciso II do artigo 8º do DM 46.662/05).

Termo de Contrato nº 014/CRSCO/2014:

"Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o Termo de Contrato nº 014/CRS-CO/2014 apresenta a seguinte irregularidade:

16.1 - Insuficiência do empenho prévio, NEs 66513/14 e 66523/14 (R$ 646.334,36), para atender à despesa prevista para o exercício de 2014 (R$ 836.432,70) (item 14.11) (Infringência ao artigo 61 da LF 4.320/64 e DM 23.639/87).

Termo de Aditamento nº 001/CRS-CO/2015:

"Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o Termo Aditivo nº 001/CRS-CO/2015 não apresenta irregularidade."

Termo de Aditamento nº 007/CRS-CO/2015:

"Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o Termo Aditivo nº 007/CRS-CO/2015 não apresenta irregularidade."

Termo de Aditamento nº 027/CRS-CO/2015:

"Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o Termo Aditivo nº 027/CRS-CO/2015 apresenta a seguinte irregularidade:

16.1 - Não foi apresentada Certidão Negativa de Débito do INSS válida na data do ajuste (item 14d) (infringência ao §3º, do artigo 195, da CF/88 e ao artigo 1º, da Lei Municipal nº 11.184/92)."

Termo de Aditamento nº 017/CRS-CO/2016:

"Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o Termo Aditivo nº 017/CRS-CO/2016 apresenta a seguinte irregularidade:

16.1 - Não foi apresentada Certidão Negativa de Débito do INSS válida na data do ajuste (item 14d) (infringência ao §3º, do artigo 195, da CF/88 e ao artigo 1º, da Lei Municipal nº 11.184/92).

16.2 - Publicação do ajuste no Diário Oficial (05.03.16) 41 dias após a data limite (24.01.16) (item 14h) (infringência ao artigo 26 da Lei Municipal nº 13.278/02).

Termo de Aditamento nº 024/CRS-CO/2016: "Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o Termo Aditivo nº 024/CRS-CO/2016 apresenta a seguinte irregularidade:

16.1 - Não foi apresentada Certidão Negativa de Débito do INSS válida na data do ajuste (item 14d) (infringência ao §3º, do artigo 195, da CF/88 e ao artigo 1º, da Lei Municipal nº 11.184/92).

16.2 - Os acréscimos, em relação ao valor original, somaram 33,5% excedendo o limite de 25% (item 14j) (infringência ao § 2º do artigo 65 da Lei Federal nº 8.666/93)." [destaques nossos].

Às fls. 345 o Nobre Conselheiro Relator determinou a intimação da Origem para manifestação.

Intimada, a Origem encaminhou os documentos de fls. 347/379, os quais foram analisados às fls. 383/386 pela Auditoria, que considerou sanados apenas os seguintes apontamentos: (i) o apontamento relativo à publicação do Edital em jornal de grande circulação e (ii) o apontamento relativo à comprovação da regularidade da Contratada perante o INSS quando da celebração do Termo de Aditamento n.º 027/CRS-CO/2015, do Termo de Aditamento n.º 017/CRS-CO/2016 e do Termo de Aditamento n.º 024/CRS-CO/2016.

Às fls. 388/391 a AJCE acompanhou o entendimento da Auditoria, com exceção do apontamento relativo à publicação extemporânea do Termo de Aditamento n.º 017/CRS-CO/2016: (...) conforme posição já firmada nesta assessoria, em virtude de não afetar a validade do ato e por ter sido providenciada em prazo razoável (41 dias), demandando recomendação à Origem para que observe a legislação vigente em situações futuras.

Às fls. 392 o Nobre Conselheiro Relator determinou a intimação do representante legal da empresa contratada para manifestação. Intimada, a Suporte Serviços de Segurança Ltda. apresentou os esclarecimentos de fls.401/409, os quais foram analisados às fls. 411/413 pela Auditoria, que ratificou sua conclusão de fls. 385vº/386vº.

Às fls. 414/416 a AJCE reiterou sua conclusão de fls. 391.

Às fls. 417/420 a PFM alegou que (i) os apontamentos feitos pela Auditoria ou foram justificados ou nenhum prejuízo causaram ao interesse público; (ii) as falhas apontadas pela Auditoria são todas elas de caráter formal e, muito embora sejam relevantes para o aprimoramento dos procedimentos futuros da Origem, não têm o condão de comprometer a higidez do certame e dos respectivos ajustes; (iii) não é possível analisar os procedimentos levados a cabo pela Origem sem atentar para as circunstâncias e peculiaridades vigentes à época; (iv) a apreciação do julgador deve levar em conta não apenas os aspectos formais em si, os quais, embora relevantes, passam a um segundo plano, pois o objetivo maior está em verificar se os atos praticados eram necessários; se o escopo pretendido foi atingido; se o preço pago foi correto; (...) se os atos praticados foram em benefício do chamado interesse público; (v) não há prova cabal de dolo ou má fé dos agente públicos. Nesse contexto, propugnou pelo acolhimento dos atos em análise, e, subsidiariamente, pela aceitação dos seus efeitos jurídicos, em nome do princípio da segurança jurídica.

Ao final, a Secretaria Geral posicionou-se pela irregularidade do Pregão Eletrônico nº 002/2014, do Termo de Contrato nº 01/CRSCO/2014 e do Termo de Aditamento nº 024/CRS-CO/2016, em razão dos apontamentos especificados pela equipe de auditoria e, a depender da confirmação

das irregularidades por ocasião do julgamento do pregão e do contrato em exame, pela irregularidade dos demais Termos de Aditamento, por acessoriedade, nos termos do art. 49, § 2º da Lei nº 8.666/1993.

Este é o relatório.

VOTO

Tratam estes autos da análise do Pregão Eletrônico n.º 002/2014, do Termo de Contrato n.º 014/2014, bem como dos Termos de Aditamento n.º 001/2015, n.º 007/ 2015, n.º 027 /2015, n.º 017/ 2016 e n.º 024/ 2016, instrumentos referentes ao Lote 2 do objeto licitado, firmados entre a Coordenadoria Regional de Saúde Centro Oeste (CRSCO) e a empresa Suporte Serviços de Segurança Ltda., para prestação de serviços de vigilância/segurança patrimonial desarmada e monitoramento eletrônico nas unidades da Supervisão Técnica de Saúde Butantã.

No que toca aos apontamentos registrados pela Auditoria em relação ao Pregão nº 002/2014, após as justificativas apresentadas pela Origem, restaram pendentes as falhas relativas à insuficiência de nota de reserva, bem como à ausência de justificativas quanto aos índices econômico-financeiros adotados para qualificação dos licitantes.

Quanto à insuficiência da nota de reserva para atender à despesa prevista para o exercício de 2014, ainda que esta falha constitua infringência ao inciso VII do artigo 2º do DM 44.279/03, que exige a demonstração de disponibilidade orçamentária para realização do procedimento licitatório, há que se considerar a realidade enfrentada pelo gestor na época dos fatos e também a natureza do serviço objeto da contratação.

Nesse sentido, a Origem apresentou justificativa informando a ausência de saldo na dotação orçamentária respectiva, bem como a iminência do término da vigência do contrato emergencial então existente, destacando ainda a essencialidade dos serviços a serem contratados.

Diante das justificativas apresentadas e considerando que não se verificou qualquer prejuízo no momento da contratação, tendo em vista a emissão posterior dos empenhos correspondentes dentro do exercício financeiro ao início da vigência contratual, entendo que seja possível a superação deste apontamento, em especial pela natureza dos serviços objeto do certame, os quais não poderiam sofrer solução de continuidade.

Em relação ao apontamento acerca da ausência de justificativa para adoção dos índices econômico-financeiros para qualificação dos licitantes, verifico que não restou demonstrado nos autos qualquer prejuízo à competitividade e à higidez do certame, conforme destacado pela PFM, razão pela

qual relevo a presente falha, ficando ressalvadas, entretanto, as ponderações da Auditoria a título de recomendação à Origem.

Quanto ao Contrato nº 014/CRSCO/2014, a Auditoria apontou a existência de falha correspondente à insuficiência de empenho para atender à despesa prevista para o exercício de 2014, em infringência à legislação pertinente.

Ainda que o art. 60 da Lei nº 4.320/64 vede a assunção de obrigações que importem em despesas sem o prévio empenho, entendo que no caso dos autos a previsão legal restou atendida, ainda que de forma parcial, não ficando demonstrada a existência de prejuízo suficiente para macular o instrumento contratual como um todo, sobretudo porque posteriormente foi providenciada a emissão de nota de empenho complementar, em valor suficiente para cobertura da despesa até o final do exercício financeiro.

No que toca aos TAs aqui analisados, a auditoria registrou a existência de irregularidade quanto à ausência de apresentação de CNDs válidas na data da realização de parte dos Termos de Aditamento, apontamento que restou sanado com a apresentação posterior de certidões que demonstraram a regularidade fiscal da empresa contratada, no período em que os instrumentos foram formalizados.

Quanto ao apontamento de AUD relativo à publicação extemporânea do extrato do TA nº 017/2016, conforme par. único do art. 61 da Lei nº 8.666/93, o requisito da publicação não constitui condição de validade do ato, mas sim de sua eficácia, razão pela qual o descumprimento do prazo de publicação não pode ser causa suficiente para invalidação do ajuste, tratando-se de falha meramente formal, que comporta superação com a publicação posterior.

No que toca ao apontamento sobre o excesso de acréscimo contratual no TA nº 024/2016, acolho as ponderações exaradas pela Secretaria Geral no sentido a falha comporta relevação, nos seguintes termos:

"(...) a infringência ao art. 65, §1º, da Lei n.º 8.666/93 poderia ser excepcionalmente relevada no presente caso, tendo em vista: (i) a necessidade superveniente da contratação (o imóvel foi transferido para a Secretaria após a celebração do Contrato – fls. 356 e 376); (ii) a urgência da contratação (o imóvel estava sendo depredado – fls. 359/370); (iii) o respeito aos direitos patrimoniais da Contratada (a Contratada concordou com a implantação de mais um posto de vigilância nas contratuais – fls. 370/371); (iv) a porcentagem do acréscimo feito no Termo de Aditamento n.º 024/CRS-CO/2014 (9,12% – fls. 333) e a porcentagem que extrapolou o limite legal de 25% (8,5% – fls. 334), as quais não podem ser consideradas excessivas/exorbitantes/abusivas; (v) a inconveniência de se instaurar um procedimento licitatório para a contratação de apenas um posto de vigilância (devido à demora do procedimento e aos seus custos); (vi) a inconveniência de se celebrar um contrato por emergência, visto que este só

poderia vigorar por 180 dias consecutivos e ininterruptos (art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93) – prazo que não supriria a necessidade da Administração."

Diante de todo o exposto, **JULGO REGULARES** o Pregão Eletrônico n.º 002/2014, o Termo de Contrato n.º 014/2014, bem como os Termos de Aditamento n.º 001/2015, n.º 007/ 2015, n.º 027 /2015, n.º 017/ 2016 e n.º 024/ 2016.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.