



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



05-11-13

SEB

=====

45 TC-001355/007/07

Contratante: Prefeitura Municipal de Taubaté.

Contratada: Vanguarda Segurança e Vigilância Ltda.

Autoridade que firmou os Instrumentos: Roberto Pereira Peixoto (Prefeito).

Objeto: Prestação de serviços de segurança pessoal privada, armada e equipada, com instalação, locação e monitoramento de circuito fechado de televisão (CFTV) e outros equipamentos de vigilância eletrônica.

Em Julgamento: Termos de Prorrogação celebrados em 29-05-08, 29-05-09, 02-06-10, 23-07-10 e 22-10-10. Reajustes autorizados em 17-12-08 e 08-01-10. Justificativas apresentadas em decorrência da assinatura de prazo, pelo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, publicada no D.O.E. de 26-06-13. Providências em decorrência da assinatura de prazo, pelo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, publicada no D.O.E. de 23-08-13.

Advogados: Roberta Flores de Alvarenga Peixoto, Ernani Barros Morgado Filho e outros.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 A E. Segunda Câmara, em sessão de 06-10-09 (fls. 628/629), julgou irregulares a licitação (Pregão Presencial nº 039/07) e o contrato celebrado em 01-06-07 (fls. 451/454) entre a PREFEITURA MUNICIPAL DE TAUBATÉ e a empresa VANGUARDA SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA., que objetivou a prestação de serviços de segurança pessoal privada, armada e equipada, com instalação, locação e monitoramento de circuito fechado de televisão (CFTV) e outros equipamentos de vigilância eletrônica, com prazo de vigência inicial de 12 (doze) meses, no valor total de R\$ 2.460.000,00.

O E. Tribunal Pleno, por sua vez, em sessão de 29-08-12 (fls. 680/681), resolveu conhecer dos recursos ordinários interpostos pelas partes e, quanto ao mérito, dar-lhes provimento parcial, excluindo as irregularidades relativas à indicação de sindicato e à possibilidade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



anulação ou revogação do certame pelo Prefeito e reduzindo a multa aplicada ao Chefe do Executivo para 160 (cento e sessenta) UFESPs, mantendo, no entanto, o juízo pela irregularidade da matéria constante na r. decisão de primeiro grau.

1.2 Em exame, nesta oportunidade, os seguintes termos:

a) **termo de prorrogação de contrato s/nº** (fl. 741), de 29-05-08, que visou prorrogar o prazo contratual por mais 12 (doze), no valor de R\$ 2.460.000,00;

b) **termo de prorrogação de contrato s/nº** (fl. 888), de 29-05-09, que visou prorrogar o prazo contratual por mais 12 (doze) meses, no valor de R\$ 2.630.965,20;

c) **termo de prorrogação de contrato s/nº** (fl. 937), de 02-06-10, que visou prorrogar o prazo contratual por mais 3 (três) meses;

d) **termo de prorrogação de contrato s/nº** (fl. 912), de 23-07-10, que visou prorrogar o prazo contratual por mais 4 (quatro) meses ou até a homologação do novo processo licitatório, no valor de R\$ 930.417,32;

e) **termo de aditamento s/nº** (fl. 915), de 22-10-10, que objetivou acrescentar 13,4940957% ao valor inicialmente contratado, correspondente a R\$ 376.654,20.

Constam do feito, ainda, os atos que promoveram reajustes de preços em 17-12-08¹ (fl. 835) e em 08-01-10² (fl. 938), além das justificativas (fls. 729-A, 833/834, 876, 934, 935, 954 e 971) e das autorizações (fls. 730, 835, 877, 938, 936, 955 e 972) relativas aos ajustes firmados.

1.3 Na instrução dos autos, a **Fiscalização** (fls. 985/996) apontou as seguintes falhas:

a) Não atendimento às requisições emitidas pela Fiscalização³, ensejando, em tese, a sanção prevista nos incs. IV e V do art. 104 da Lei Complementar nº 709/93;

b) A formalização dos aditamentos de 29-05-09 e de 02-06-10 ocorreu posteriormente ao término da vigência dos termos que os antecediam;

¹ Equivalendo a um valor de R\$ 170.965,20.

² Equivalendo a um valor de R\$ 160.286,76.

³ Quais sejam, aquelas constantes às fls. 900 e 918/919.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



c) O valor constante na autorização (fl. 955) para a celebração do aditamento de 23-07-10 difere daquele efetivamente consignado no ajuste (fl. 912);

d) Ausência das notas de empenho referentes ao valor do exercício nos aditamentos de 29-05-09, de 23-07-10 e de 22-10-10, desatendendo ao disposto nos arts. 60 e 61 da Lei federal nº 4.320/64;

e) Ausência de comprovante da garantia contratual referente aos aditamentos de 29-05-09, de 02-06-10, de 23-07-10 e de 22-10-10, descumprindo o art. 55, inc. VI, da Lei federal nº 8.666/93;

f) A publicação relativa ao aditamento de 22-10-10 (fl. 917) não condiz com o teor do aditivo, porquanto faz indevida menção a prorrogação de prazo que não se efetivou;

g) Atraso na publicação do aditamento de 02-06-10, ferindo o art. 61, parágrafo único, da Lei federal nº 8.666/93.

A despeito das ocorrências apuradas, a Fiscalização invocou a aplicação do princípio da acessoriedade, concluindo pelo não conhecimento dos reajustes e pela irregularidade dos termos aditivos.

1.4 Oficiados os responsáveis⁴ nos termos do disposto no § 1º do art. 5º da Resolução nº 01/2012⁵ (fls. 997/1000), o atual Prefeito apresentou as alegações que reputou pertinentes (fls. 1004/1006).

Consignou ter assumido o cargo de Chefe do Executivo em janeiro de 2013 e que, assim, *“eventuais elucidações que se fizerem necessárias deverão ser prestadas pelo responsável pela celebração dos atos questionados”*.

Requeru, por estes motivos, *“seja considerado atendido o r. Ofício de nº. 062/2013”*, destacando que *“a atual administração encontra-se à total disposição [...] para esclarecer o que for necessário dentro de sua esfera de atuação”*.

⁴ O atual e o ex-Prefeito de Taubaté, os Srs. José Bernardo Ortiz Monteiro Júnior e Roberto Pereira Peixoto, respectivamente.

⁵ § 1º - Antes de remeter o feito à apreciação do Conselheiro Relator, a Fiscalização cuidará de esgotar todas as providências a seu cargo com vistas a sanear os autos, na conformidade do artigo 200 do Regimento Interno, bem como proporcionará aos responsáveis oportunidade de apresentação de justificativas preliminares, voltadas a afastar eventual indício de ilegalidade, não lhe cabendo, entretanto, quaisquer manifestações sobre as justificativas apresentadas, exceção feita aos casos de prestação de contas, competindo-lhe remeter os autos ao Conselheiro Relator, que decidirá sobre o prosseguimento da instrução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



1.5 Notificadas as partes⁶ nos termos do art. 91, inc. I, da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 1009 e 1017/1019) e concedidas vista e extração de cópias⁷ (fls. 1010/1012 e 1013/1016), o atual Chefe do Executivo encaminhou os elementos de seu interesse (fls. 1020/1026).

Inicialmente, repisou que *“a contratação da empresa Vanguarda Segurança e Vigilância Ltda. e os aditivos que se seguiram são da responsabilidade da gestão que precedeu a atual”*.

No tocante à falta de Termo de Ciência e de Notificação assinado pelo Sr. Raimundo Ferreira Bessera⁸, noticiou que *“novas diligências levadas a cabo junto a então contratada nos dão conta de que o Sr. Raimundo Ferreira Bessera não mais compõe o quadro societário da empresa, sendo impossível, assim, a obtenção de assinatura do mesmo, já que o setor responsável tentou localizá-lo sem êxito”*.

Esclareceu, contudo, que *“tanto João Cavalheiro, quanto Raimundo Bessera detinham poderes para agir em nome da empresa Vanguarda”*, sustentando que, desta forma, *“o Termo de Ciência e Notificação levado ao conhecimento desta E. Corte em junho de 2007 é o bastante para dar atendimento à legislação”*, eis que *“poderia ser assinado por um ou por outro”*, acostando aos autos documentos a amparar suas alegações⁹.

2. VOTO

2.1 Preliminarmente, com o intuito de se afastar futura alegação de cerceamento de defesa, impende registrar que o contraditório e a ampla defesa foram devidamente assegurados no presente feito.

Isto porque, a despeito do agente público responsável pela

⁶ A saber, o atual Prefeito de Taubaté (Sr. José Bernardo Ortiz Monteiro Júnior) e os representantes da contratada (Srs. João Cavalheiro e Raimundo Ferreira Bezerra).

⁷ Solicitadas pelos representantes do ex-Prefeito e do atual mandatário do Município de Taubaté.

⁸ Representante da contratada que subscreveu os termos de prorrogação de 23-07-10 (fl. 912) e de 22-10-10 (fl. 915).

⁹ A saber, procurações de 26-10-06 (fl. 1023) e de 14-12-09 (fls. 1025/1026), além de cópia do Termo de Ciência e de Notificação de 01-06-07, subscrita pelo Sr. João Cavalheiro (fl. 1024).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



formalização dos ajustes – o ex-Prefeito de Taubaté, Sr. Roberto Pereira Peixoto – e dos representantes da contratada que subscreveram os termos aditivos – os Srs. João Cavalheiro e Raimundo Ferreira Bezerra – não terem apresentado quaisquer justificativas ou documentos acerca dos óbices suscitados nos termos aditivos em exame, verifica-se que foram regularmente cientificados e convocados para exercerem seus direitos.

Com efeito, constata-se que o ex-Chefe do Executivo foi inicialmente notificado pela Fiscalização deste Tribunal por meio do Ofício nº 063/2013, que contou com envio de mensagem eletrônica ao Gabinete do Prefeito e ainda com publicação no DOE de 11-05-13 (fls. 998/1000).

Em um segundo momento, as partes foram por mim notificadas por meio de despacho publicado no DOE de 26-06-13 (fl. 1009), tendo o Sr. Roberto Pereira Peixoto obtido, por meio de procuradora regularmente constituída, vista e extração de cópias (por scanner/foto) em 28-06-13 (fls. 1010/1012).

Os representantes da contratada, por seu turno, foram igualmente chamados a comparecer aos autos por meio do já citado Ofício nº 063/2013 da Fiscalização – publicado no DOE de 11-05-13 (fl. 1000).

Determinada a notificação pessoal dos interessados (fl. 1009), o servidor deste Tribunal incumbido de referida tarefa, ao se dirigir ao endereço da sede da Vanguarda Segurança e Vigilância Ltda., certificou que referida empresa havia se mudado para endereço desconhecido, não sendo possível encontrar e notificar os Srs. João Cavalheiro e Raimundo Ferreira Bezerra (fls. 1018/1019v).

Por fim, o atual Prefeito noticiou ter promovido diligências para localização do Sr. Raimundo Ferreira Bezerra, informando que o representante não mais fazia parte do quadro societário da empresa Vanguarda, sendo impossível obter sua assinatura.

2.2 Evidenciado o respeito ao direito ao contraditório e à ampla defesa, cumpre analisar os aspectos criticados pelo órgão de instrução.

Neste sentido, considero passíveis de relevamento as ocorrências mencionadas no laudo de fiscalização, porquanto não possuem força para macular os atos praticados.

Todavia, advirto a Prefeitura para que, em futuros processos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



de contratação, abstenha-se de incorrer nas mesmas impropriedades¹⁰ ora relevadas, sob pena de aplicação da sanção tratada no art. 104 da Lei Complementar nº 709/93.

2.3 Não obstante estas considerações, entendo que os termos aditivos em exame não se encontram em condições de receber o beneplácito desta Corte de Contas.

Isto porque não resta qualquer dúvida de que sobre os ajustes firmados incide o princípio da acessoriedade.

A este respeito, ainda que se argumentasse que os aditivos teriam sido formalizados em momento no qual ainda não havia sido emitido juízo definitivo pela irregularidade da licitação e do contrato¹¹, relembro que a questão já está há muito pacificada no âmbito deste Tribunal de Contas, consoante se extrai da esclarecedora e precisa decisão proferida nos autos do TC-004827/026/08¹², cujo trecho de interesse se destaca a seguir:

“2.1 Esta Corte tem reiteradamente afirmado que termos aditivos são negócios jurídicos dependentes do ajuste que objetivam modificar, tendo sua sorte inexoravelmente vinculada à do ajuste principal, pelo que é inadmissível o exame autônomo da validade e eficácia de um aditamento quando de antemão assentada, como na hipótese, a invalidade de precedente ajuste para manter em vigor o contrato.

Reconhecida que foi a irregularidade da contratação inicial, confirmada em grau de recurso, igual ilicitude contagia quaisquer ajustes posteriores que a pressuponham, até porque contraria a lógica considerar regular a mera continuação e extensão de um contrato já irregular.

Atos administrativos que tendam a prorrogar a vigência

¹⁰ Quais sejam: não atendimento às requisições da Fiscalização; formalização de aditamentos em momento posterior ao término da vigência dos termos que os antecediam; discrepância entre o valor constante na autorização para a celebração do aditamento e aquele presente no termo; ausência das notas de empenho referentes ao valor do exercício nos aditamentos; ausência de comprovante da garantia contratual relativo aos aditamentos; falha e atraso na publicação do extrato do aditamento na imprensa.

¹¹ O que se deu em 17-09-12.

¹² Sessão de 08-05-12 da E. Segunda Câmara.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



de contratos que já não poderiam vigorar se sujeitam, por conta de sua indisfarçável acessoriedade, à mesma e inevitável censura.

2.2 E pouco importa que os termos aditivos tenham sido expedidos antes do julgamento dos termos contratuais que os antecederam e são irregulares. É que esses termos eram, desde sempre, irregulares. A decisão do Tribunal de Contas não é constitutiva da irregularidade; apenas a declara. Também a respeito é pacífica a jurisprudência desta Corte.” (Grifei).

No presente caso, os aditamentos em exame cuidaram de acrescentar quantitativos de serviços e, primordialmente, de prorrogar a vigência de contrato já julgado irregular em caráter definitivo¹³.

2.2 Destarte, diante da inequívoca e inafastável incidência do princípio da acessoriedade, julgo **irregulares** os termos de prorrogação e de aditamento em apreço, acionando os incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

Sala das Sessões, 05 de novembro de 2013.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO