



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS DOS SANTOS

SEGUNDA CÂMARA DE 23/07/13

ITEM N°28

INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

28 TC-030011/026/09

Contratante: Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Contratada: Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A - PROGUARU.

Autoridade(s) que Dispensou(aram) a Licitação e que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Carlos Chnaiderman (Secretário de Saúde).

Objeto: Prestação de serviços de limpeza nas dependências das Unidades Básicas de Saúde, Secretaria de Saúde, Departamento de Higiene e Proteção à Saúde, SAMU, STVO, Centro de Controle de Zoonoses, Almoxarifado de Medicamentos, Ambulatório da Criança e Farmácia Popular, com fornecimento de materiais, mão de obra e equipamentos.

Em Julgamento: Dispensa de Licitação (artigo 24, inciso VIII, da Lei Federal n° 8.666/93 e posteriores atualizações). Contrato celebrado em 01-07-09. Valor - R\$7.897.626,48. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar n° 709/93, pelo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, publicada(s) no D.O.E. de 01-02-11.

Advogado(s): Antonio Carlos Zovin de Barros Fernandes, Leonardo Freire Pereira e outros.

Fiscalizada por: GDF-1 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-8 - DSF-I.

RELATÓRIO

Em exame contrato¹ firmado entre PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS e PROGRESSO E DESENVOLVIMENTO DE GUARULHOS S/A - PROGUARU, objetivando prestação de serviços de limpeza nas

¹ Contrato n° 04902/2009-SE (fls. 187/207), de 01/07/09, prazo 24 meses, valor de R\$ 7.897.626,48 (R\$ 324.726,77 por mês).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

dependências das Unidades Básicas de Saúde, Secretaria de Saúde, Departamento de Higiene e Proteção à Saúde, SAMU, STVO, Centro de Controle de Zoonoses, Almoxarifado de Medicamentos, Ambulatório da Criança e Farmácia Popular, com fornecimento de materiais, mão de obra e equipamentos, precedido de dispensa de licitação, com fundamento no inciso VIII do artigo 24 da Lei n°. 8.666/93.

Considera DF - 1 (fls. 227/231) não justificada a dispensa de prévio processo seletivo público, tendo em vista a existência de diversas empresas operando no setor, bem como questiona os preços acertados.

SDG (fls. 236/137) concentra-se na questão dos valores, apontando que foram bem superiores aos de contrato anterior (firmado um ano antes, entre as mesmas partes e para objeto igual) e aos indicados como referência (Cadterc - fls. 115 e 226).

Assinado prazo (fls. 238), comparece a origem com justificativas (fls. 244/248).

De plano, argumenta que a PROGUARU, instituída por lei municipal, é *"entidade integrante da Administração Pública Indireta do Município de Guarulhos, criada sob a forma de sociedade de economia mista, para a execução de serviços públicos de coleta e remoção de lixo, fabricação de asfalto, blocos e pré-moldados, pavimentação, guias, sarjetas, iluminação pública, travessias, construções de galerias, canalizações, pontes, obras, entre outros"*.

Procura demonstrar a compatibilidade dos preços com os de mercado. Especificamente em relação ao Cadterc - Serviços Terceirizados, destaca que *"disponibiliza estudos técnicos, valores referenciais, diretrizes e procedimentos para contratação e gestão dos principais serviços terceirizados no âmbito do Governo Estadual,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

baseando-se exclusivamente nas necessidades e peculiaridades dos órgãos estaduais”; “As produtividades adotadas são conservadoras e deverão ser adaptadas para situações específicas”; e apontam “parâmetros mínimos, até porque, as áreas atendidas na contratação em tela, possuem diversidades”.

Expõe, ainda, preocupação com a boa prestação dos serviços e com condições de trabalho, alegando que a terceirização somente implica em lucros a empresa privada e muitas vezes obriga o Município a responder solidariamente pelos encargos trabalhistas não recolhidos, por força de determinação judicial.

ATJ (fls. 254/256) e **SDG** (fls. 257/258) concluem pela irregularidade dos atos administrativos em exame. **SDG**, embora admita a hipótese de dispensa de licitação (menciona decisão no TC-040300/026/08), reitera que não restou comprovada a economicidade, em especial por conta da falta de esclarecimentos a respeito da diferença apontada em relação ao contrato anterior, ainda que envolva número maior de unidades atendidas.

É o relatório.

GCECR
LCA



TC-030011/026/09

VOTO

Embora a licitação, em regra, deva preceder contratos da Administração Pública, a lei prevê casos em que, mesmo sendo possível a competição, cabe ao dirigente avaliar, de forma discricionária, a conveniência de instaurá-la ou não. São as hipóteses de dispensa previstas no artigo 24 e incisos da Lei n°. 8.666/93, que permitem a contratação direta, desde que preenchidos determinados requisitos.

O inciso VIII do aludido dispositivo legal exige que a contratada seja integrante do setor público, da mesma esfera que a contratante, criada para finalidade compatível com o objeto do ajuste. Impõe, ainda, a demonstração de compatibilidade dos valores com os praticados no mercado.

A PROGURU é sociedade de economia mista criada em 1979 (Lei n°. 2305/79 - fls. 119/123) e tem entre suas finalidades a prestação de serviços semelhantes aos aqui contratados².

² Conforme menciona SDG, esta Corte tem aprovado contratações firmadas entre as partes, tendo por objeto serviços de limpeza de próprios municipais, exemplificando com decisões nos TC-040300/026/08 e em especial no TC-027493/026/07, nos seguintes termos:

"De outra parte, embora não se trate de finalidade exclusiva da PROGURU, a prestação de serviços de limpeza dos próprios municipais é atividade especificamente prevista, referida nos Estatutos Sociais da Contratada, mais exatamente em seu artigo 4º, V, que alude a serviços de 'limpeza e manutenção de próprios municipais'".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Porém, não ficou demonstrada a economicidade do ajuste. Conforme leciona Marçal Justen Filho³ a respeito desta hipótese de dispensa licitatória, *"Ora, a regra geral é a impossibilidade de a Administração desperdiçar recursos. É-lhe vedado pagar mais do que o necessário para obter certa utilidade"*.

Mais adiante, *"Não se legitima o desperdício através do argumento de que o beneficiário da despesa é entidade administrativa 'criada para aquele fim específico'". A regra é a Administração desembolsar o mínimo possível para obter certa utilidade. Se a iniciativa privada dispõe de ofertas mais vantajosas para executar certo objeto, a Administração não pode realizar despesas mais elevadas, sob a única justificativa de que está recorrendo aos préstimos de entidade administrativa"*.

No caso, os preços ofertados pela PROGUARU mostraram-se superiores aos de levantamento efetuado pela Prefeitura (fls. 115 e 226) junto ao Cadastro de Serviços Terceirizados - Cadterc - para prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial do Governo do Estado de São Paulo (versão de fev/2009, atualizada pelo IPCA), parâmetro, aliás, por si só insuficiente para demonstrar a compatibilidade com os praticados no mercado à época da contratação.

Observa SDG, ainda, que os valores ficaram bem acima daqueles acertados entre as partes quando de contratação anterior para o mesmo objeto (examinada por este Tribunal no processo TC-040.300/026/08).

³ Em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, fls. 249, Ed. Dialética, 10ª edição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Tal fato não se explica somente, como quer a origem, pelo número de unidades atendidas (24 contra 48). Conforme SDG, mesmo duplicando-se o montante mensal do ajuste anterior, para efeito de comparação (R\$ 121.308,90 x 2 = R\$ 242.617,80), quando cotejado com o do acordo em análise nestes autos (R\$ 324.726,77), resta uma diferença bastante expressiva (de R\$ 82.108,97/mês).

Demais disso, nenhum outro elemento foi apresentado como, exemplificativamente, pesquisa de preços realizada junto a outros possíveis prestadores dos serviços.

Por esses motivos, não atendidos os pressupostos da hipótese de dispensa de licitação do inciso VIII do artigo 24, bem como requisitos do inciso III, parágrafo único, do artigo 26, ambos da Lei n°. 8.666/93, meu voto é pela **IRREGULARIDADE** do contrato e do precedente ato de dispensa de licitação, acionando, em consequência, os incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar n° 709/93.

Após o trânsito em julgado, retornem os autos a este Gabinete para instrução do termo aditivo a que se refere a origem em sua defesa.

GCECR
LCA