



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO VALDENIR ANTONIO POLIZELI

Segunda Câmara

Sessão: 10/6/2014

80 TC-020336/026/02

Contratante: Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Guarujá.

Contratada: G.P. Guarda Patrimonial de São Paulo S/C Ltda.

Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório e pela Homologação: Maurici Mariano (Prefeito).

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Maurici Mariano e Farid Said Madi (Prefeitos); Edson Domingos Prieto Alvarez e José Luiz Pedro (Secretários Municipais de Finanças e Administração); Carlos Antonio de Souza e Antonio Addis Filho (Secretários do Governo Municipal); José Rodrigues Tucunduva Neto e Gilberto Giangiulio Júnior (Secretários Municipais dos Assuntos Jurídicos); Lilian Celina Vetman (Secretária Municipal de Planejamento e Gestão Integrada); Carlos Eduardo Pirani e Ricardo de Oliveira Guimarães Louzada (Secretários Municipais de Administração e Gestão de Pessoas); Gilmar Ferreira Povoas (Secretário Municipal de Finanças); Hassen Ahamad Hammoud (Secretário Municipal das Administrações Regionais); Maria Silvia Paes de Barros Tamburus (Secretária Municipal de Ação Social); Welinton de Andrade Silva (Secretário Municipal de Cultura); Márcia Rahabani Elias e Ricardo Faour Auad (Secretários Municipais de Saúde); Fábio Gil Gaze (Secretário Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano); Rogério Lima Netto (Secretário Municipal de Serviços Públicos); Marcelo Pedroso (Secretário Municipal de Turismo); Élson Maceió dos Santos (Secretário Municipal de Meio Ambiente); Antonio Addis Filho e Adilson Xavier de Souza (Secretários Municipais de Esporte e Lazer); Mohamad Ali Abdul Rahim (Secretário Municipal de Educação); Marco Antônio do Couto Perez (Secretário Municipal da Defesa Social); Ismar Teixeira Cabral e José Ribamar B. Brandão (Secretários Municipais de Desenvolvimento Econômico).

Objeto: Prestação de serviços de segurança e vigilância.

Em Julgamento: Licitação - Concorrência. Contrato celebrado em 29-06-01. Valor - R\$8.255.872,80. Termos de Aditamento firmados em 25-06-02, 27-06-03, 22-06-04, 28-06-05 e 20-06-06. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, pelos Conselheiros Antonio Roque



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Citadini e Robson Marinho, em 09-01-03, 08-01-07, 26-03-08, 13-06-08, 23-10-08, 28-01-11, 26-03-11 e 24-03-12.

Advogado(s): Cláudia Cristina Pimentel, Daniela Simão Bijos, Camila Cristina Murta, Elisabeth Fátima Di Fuccio Catanase, Sergio Eduardo Pincella, Luiz Antônio Collaço Domingues, Ruy Pereira Camilo Júnior, Gustavo Coelho de Almeida, André Luís Iera Leonardo da Silva, Juliana De Crescenzo Souza de Barros Freire, Fernando José de Barros Freire, Arthur Albino dos Reis, Marcelo Daniel Augusto e outros.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: GDF-4 - GDF-1 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-20 - DSF-I.

Relatório:

Em exame, licitação, contrato nº 459/2001 e termos aditivos¹ celebrados entre a Prefeitura Municipal de Guarujá e a Guarda Patrimonial de São Paulo S/C Ltda., objetivando a implantação, instalação e operação total de um sistema integrado de segurança, no valor de R\$8.255.872,80, pelo prazo de doze meses.

A licitação e o contrato já foram objeto de julgamento no Tribunal de Contas do Estado, anulado, no entanto, por decisão judicial nos autos do processo TJ/SP nº 53.07.101640-9.

O certame, assinado em 29/6/2001, foi precedido de licitação na modalidade concorrência nº 3/2001, cujo Edital foi publicado, em 20/04/2001, no D.O.E. e no jornal "A Tribuna de Santos".

A instrução inicial, procedida pela DF-6, posicionou-se pela regularidade da licitação e do contrato, recomendando providências no tocante ao prévio empenho de forma a atender o disposto no art. 60 da Lei Federal nº 8666/93.

¹ Termos Aditivos nº. s. 1, 2, 3, 4 e 5, de 25/06/2002 (fls.618/619), 27/06/2003 (fls.620/621), 22/06/04 (fls.622/623), 28/06/2005 (fls.627/631) e 20/06/2006 (fls.685/686), objetivaram, respectivamente, a prorrogação do prazo de vigência do ajuste, bem a retificação das demais cláusulas contratuais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Os Órgãos Técnicos da Casa pronunciaram-se pela irregularidade da matéria em razão da atribuição de pontuação prevista no instrumento convocatório (item 6.1.2, letra "d"), em desconformidade com o estabelecido no §5º do artigo 31 da Lei Federal nº 8666/93.

Por meio do despacho de fls. 857/858, publicado em 24/03/2012, determinei a expedição de ofícios aos responsáveis pela assinatura do contrato, assim como à contratada, cientificando-os da referida ocorrência e abrindo-lhe prazo para oferecimento de justificativas.

Em resposta, os interessados apresentaram as alegações de fls.887/889, fls.897/912, fls.921/947, fls.948/959, fls.960/966, fls.967/973, fls.981/996, fls.1000/1005, fls.1009/1013, nos termos que se seguem.

Os Senhores Adilson Xavier de Souza, Edson Domingos Prieto Alvarez, José Luiz Pedro, Antonio Addis Filho, Mohamad Ali Abdul Rahim, Gilmar Ferreira Póvoas, Lilian Celina Veltman, Lilian Celina Veltman, Marcia Rahabani Elias, ex-Secretários Municipal, alegam, em preliminar, que a matéria encontra-se fulminada pela prescrição administrativa, o que obsta o respectivo exame dos autos por parte deste Tribunal, já que decorridos cinco anos entre a data em que esta Corte de Contas recebeu a matéria para análise dos atos praticados e a notificação dos peticionários.

No mérito, alegam que não há como atribuir responsabilidade a eles, uma vez que, além de não terem participado do processo licitatório em questão, apenas assinaram os termos aditivos, já que, à época, vigorava a praxe no Município de Guarujá de o Secretário da Administração Municipal sempre assinar, em conjunto com o Prefeito, todos os contratos firmados pela municipalidade.

Por fim, alegam que os índices econômicos exigidos eram e continuam sendo aceitáveis para contratos de grande monta, representando a segurança jurídica da contratação, visto que indicam a saúde financeira da empresa licitante, não havendo nada de irregular neles.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Já o Sr. Farid Said Madi, ex-Prefeito do Município de Guarujá, alega, em síntese, que não era a autoridade responsável pela licitação e pelo contrato, tampouco pelos três aditamentos contratuais, mas, tão somente, dos dois últimos termos, os quais encontraram-se em perfeita consonância com a lei de regência, tendo em vista que se trata de contrato de prestação de serviços contínuos, cujo prazo pode ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, até sessenta meses, à luz do art. 57, II da lei Federal nº 8666/93.

Quanto aos índices econômicos, aduz que não se pode, por amor à competição, deixar de prever requisitos que sejam pertinentes e relevantes ao atendimento do objeto perseguido, à luz do interesse público, uma vez que não é essa a *ratio legis*.

A empresa GP - Guarda Patrimonial de São Paulo Ltda., às fls.948/959, apresentou suas alegações de defesa, ressaltando para o fato de não ter havido qualquer impugnação ou representação contra o edital lançado, o que, a seu ver, demonstra a regularidade dos índices econômicos exigidos.

Alega que o contraste entre o número de interessados que retiraram cópia do instrumento convocatório (25) e sua participação exclusiva como proponente pode estar atrelado aos fatores de mercado, ou seja, questões alheias às condições de participação estabelecidas no edital.

Alega, ainda, que a pontuação mínima exigida dos licitantes era de doze pontos, sendo certo que nenhum índice poderia ficar abaixo dos três pontos, o que demonstra que a municipalidade não afrontou os índices usualmente adotados por esta Corte de Contas.

Ressalta que exigir pontuação mínima de três pontos é o mesmo que exigir liquidez corrente de 1,49, liquidez seca de 1,51, endividamento de 29,1% e imobilização do capital de 54,01%, o que vai ao encontro da jurisprudência da Casa que considera razoável Índice de Endividamento de 0,50 e Índice de Liquidez Corrente e Geral de 1,50, conforme estabelecido no voto proferido no TC-021368/026/10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Instada a se manifestar acerca do acrescido, a Assessoria Técnica, sob o prisma econômico-financeiro da matéria, opinou pela irregularidade da matéria em exame, porque, no seu entender, não encontrou, nas justificativas apresentadas, elementos capazes de negar a subjetividade embutida no método de cálculo escolhido para a análise da boa situação financeira dos licitantes, bem como o emprego de valores discriminados no artigo 31, §5º, da Lei federal nº 8666/93.

Sob o ângulo jurídico, a Assessoria Técnica posicionou-se pela irregularidade dos atos praticados, destacando, no tocante à prescrição arguida, que esta só ocorre no âmbito administrativo em caso de prolongada inércia da autoridade competente na adoção de providência determinada pela lei - exceção aqui não verificada.

Chefia de ATJ, por sua vez, endossou essas conclusões.

No mesmo sentido, posicionou-se o Ministério Público de Contas.

O processo retornou sem pronunciamento da SDG em razão do disposto no TCA-027425/026/07.

É o relatório.

hcr/galf



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-020336/026/02

Afasto a preliminar de decadência arguida. A atividade fiscalizadora do Tribunal de Contas não está sujeita à decadência ou à prescrição, pelo simples fato de não haver norma constitucional ou legal a respeito.

Aliás, esse é também o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme a Decisão nº 1020/2000² deixa claro. Por isso, aproveito-me dos argumentos aí expendidos como fundamento da presente decisão.

No tocante ao mérito, especialmente quanto à qualificação financeira, de modo diverso do que a Origem busca sustentar, o parecer elaborado por técnicos da Fundação Getúlio Vargas não chega a demonstrar a correção do procedimento previsto no edital para a qualificação econômico-financeira. Em verdade, o estudo limita-se a afirmar, sem apoio em elementos fáticos ou técnicos, que *"os índices eleitos são usuais, suas fórmulas de cálculo estão em conformidade com as práticas contábeis geralmente aceitas e que os percentuais mínimos exigidos se enquadram nos níveis de razoabilidade (...)"*.

De fato, no caso, não se discute a escolha dos índices de Liquidez Corrente (ILC), de Liquidez Seca (ILS), de Endividamento e de Imobilização de Capital, o que foi corretamente assinalado no parecer, mas o procedimento adotado pela Administração.

Conforme a atenta leitura do edital indica, a Administração estabeleceu um sistema de pontuação. Assim, por exemplo, uma firma que possuísse ILC de 1,3 receberia 2 pontos, ao passo que uma empresa com ILC 2,5 teria 4

² "A jurisprudência do TCU, desde a Decisão nº 1020/2000, firmou o entendimento de que a Lei nº 9784/1999 não tem aplicação obrigatória sobre os processos de competência deste Tribunal, definidas pelo artigo 71 da Constituição Federal. Tal ocorre porque a citada lei, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, não têm incidência sobre os atos de controle externo a cargo do TCU, cuja natureza não é tipicamente administrativa, mas especial, porquanto inerente à jurisdição constitucional de controle externo. No mesmo sentido pronunciou-se o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, ao julgar o Mandado de Segurança nº 24.859". - JURISPRUDÊNCIA SISTEMATIZADA DO TCU - Título: Processual/Prazo/Decadência - inaplicabilidade da Lei nº 9784/99 à Atividade de Controle Externo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

pontos. Ocorre, no entanto, como bem assinala o próprio Estudo apresentado pela Origem, que tal sistema não pode resistir a uma análise mais rigorosa. Como bem explica o parecer, às fls. 479:

"A questão do parâmetro de comparação diz respeito ao nível em que se deve julgar um dado índice como satisfatório. É difícil dispor de índices setoriais confiáveis para se utilizar como padrão, visto que as empresas diferem muito entre si e mais ainda no caso de empresas especializadas. Em tais circunstâncias, cabe ao analista recorrer à experiência e fixar níveis mínimos ou intervalos a serem atendidos. No julgamento da liquidez, por exemplo, é desejável que a folga financeira se situe acima de certo nível, digamos 1,50 que é bastante razoável e usual. Entretanto, uma liquidez exagerada, digamos de 2,50 ou mais, seria sinal de que pode haver desequilíbrio entre fontes e usos de recursos, daí a importância de uma faixa de aceitabilidade. Raciocínio análogo se aplica aos demais índices (...)"

É evidente, portanto, que o próprio parecer apresentado pela Origem demonstra a inadequação das cláusulas editalícias no que tange à qualificação econômico-financeira, sobretudo porque elas estabelecem uma graduação de pontuação que permite qualificar como saudável competidor que possua problemas econômico-financeiros, o que viola as disposições da Lei nº 8.666/93.

Ademais, nessa mesma direção, cumpre realçar que a inadequação do sistema de pontuação também deriva da falta de critérios para se estabelecer a escala de valores, como se observa na figura a seguir.

Alteração da Escala					
	ILC	ILS		Endividamento	Imobilização do Capital
0	0,76	0,40	5	10,00	25,00
1	0,33	0,62	4	18,99	28,99
2	0,37	0,46	3	26,99	18,99
3	0,72	0,65	2	44,99	17,99
4	2,80	1,27	1	154,99	28,99



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Segundo o Edital, seria considerada qualificada a empresa que somasse doze pontos, consoante Anexo V do Edital. Por desdobramento lógico, isso equivale a dizer que há uma relação direta entre os índices, permitindo assim que um compense o outro.

A título de exemplo, as alterações da escala, ilustradas na figura acima, seriam equivalentes entre si, implicando imediatamente que cada mudança no respectivo indicador, seja ILC, ILS, Endividamento ou Imobilização de Capital, corresponde perfeitamente na mudança de outro.

Nesse ponto, cumpre retornar aos próprios argumentos da Origem que, em clara contradição, admite em trecho de parecer da Fundação Getúlio Vargas supracitado, a existência de grandes dificuldades técnicas para a determinação das faixas de valores adequados para cada setor empresarial.

Nesse espírito, considerar plausível uma escala de valores em que haja tal compensação é imprudente, o que, por si só, já seria suficiente para determinar a correção do procedimento de qualificação econômico-financeira do edital.

Por todo o exposto, voto pela irregularidade da licitação, do contrato, e, por acessoriedade, dos termos aditivos em exame, em face do descumprimento dos artigos 3º, §1º, inciso I, e 31, §5º, ambos da Lei Federal nº 8666/93, bem como da jurisprudência da Casa, aplicando-se o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

Proponho, ainda, a aplicação de multas individuais, no valor de 200 (duzentas) UFESP's, aos Secretários de Finanças e Administração, senhores Edson Domingos Prieto Alvarez e José Luiz Pedro, autoridades responsáveis pela assinatura do contrato e dos termos aditivos 1, 2 e 3, ao Prefeito Municipal de Guarujá, senhor Farid Said Madi, autoridade responsável pela assinatura dos termos aditivos 4 e 5, com fundamento no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Entretanto, deixo de aplicar multa ao Senhor Maurici Mariano, ex-Prefeito do Município de Guarujá e autoridade responsável pela abertura do processo licitatório e pela assinatura do contrato e dos termos aditivos 1, 2 e 3, em virtude de seu falecimento, conforme Certidão de Óbito de fls.778.

Fixo, outrossim, o prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da expiração do prazo recursal, para que o atual Chefe do Executivo informe a esta Corte acerca das medidas adotadas em virtude da presente decisão.