

ETCM/017402/2019

TC/017402/2019

Objeto: Vigilância - Auditoria Transversal na área de Vigilância decorrente do Boletim da Oito nº 02 - Identificar possíveis causas para o aumento de 653% no gasto com vigilância entre 2005 e 2017 na PMSP e da concentração de empresas no setor.

Interessados: Prefeitura do Município de São Paulo (*), Secretaria Municipal de Educação (*), Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (*), Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (*), Secretaria Municipal de Cultura (*), Secretaria Municipal da Saúde (*), Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (*), Secretaria Municipal Das Subprefeituras (*), Subprefeitura Capela do Socorro (*), Subprefeitura Ipiranga (*), Subprefeitura Santo Amaro (*), Subprefeitura Jabaquara (*), Subprefeitura Butantã (*), Subprefeitura Sapopemba (*), Subprefeitura Cidade Ademar (*), Fundação Paulistana de Educação, Tecnologia e Cultura (*), Marcela Cristina Arruda Nunes, Cristiane Ciglioni, José Guilherme Rocha Junior, Patricia Galdi Durante, Filipe Tomazelli Sabará, Gilberto Gomes do Prado Júnior, Laura Bernardes, Sonia Maria de Almeida Cintra Gonçalves, Karina Barros Calife Batista

Relator: Roberto Braguim

Competência: PLENO

SENHORA SECRETÁRIA-GERAL

Trata o presente de “Auditoria Transversal”, nos termos do artigo 2º, II, da Resolução TCM/SP 23/2019, cujo objeto é o exame dos contratos de prestação de serviços de vigilância patrimonial celebrados pela Prefeitura Municipal de São Paulo, conforme previsto no Plano Anual de Fiscalização de 2019.

As conclusões alcançadas pela SCE encontram-se consubstanciadas no item 3, do minucioso relatório encartado à peça 6, e noticiam o seguinte:

3.1. Possível frustração ao caráter competitivo das licitações, em razão de indícios da prática de irregularidades pelas empresas participantes dos certames, em desconformidade ao caput do art. 37 da Constituição Federal e ao art. 3º da Lei Federal 8.666/93.

3.2. Sobrepreço na contratação decorrente de deficiência no processo de orçamentação, durante a fase interna da licitação, em desconformidade ao art. 3º da Lei Federal 8.666/93.

3.3. Indício de favorecimento a licitante, haja vista a inabilitação irregular de outra concorrente, em desconformidade ao caput do art. 37 da Constituição Federal e ao art. 3º da Lei Federal 8.666/93.

3.4. Indícios de infração à ordem econômica decorrentes da participação de empresas distintas, mas com sócios em comum em um mesmo certame licitatório – art. 36, § 3º, alínea “d” da Lei Federal 12.529/11.

3.5. Deficiências nas fiscalizações dos contratos de vigilância, não mitigando adequadamente os riscos de descumprimentos contratuais, em inobservância ao art. 67 da Lei Federal 8.666/93.

Ainda, no supracitado relatório, foram propostas as seguintes determinações/recomendações (item 7):

7.1. Propostas de determinações

7.1.1. Determinar aos atuais gestores da SVMA, SMS e SUB-AD que adotem, no prazo de 90 dias corridos a partir do julgamento do presente processo pelo TCMSP, providências com vistas à apuração de responsabilidades pelas práticas de sobrepreço nos processos SEI 6027.2017/0000768-1 (Pregão Eletrônico 021/SVMA/2014), 6018.2016/0009507-5 (Pregão Eletrônico 002/SMS/2014) e 6034.2019/0000154-5 (Pregão Eletrônico 001/SUB-AD/2019), bem como ao consequente ressarcimento ao erário, uma vez que a prática está em desacordo com o art. 3º da Lei Federal 8.666/93 (subitem 3.2).

7.2. Propostas de recomendações

7.2.1. Recomendar à Coordenadoria de Gestão de Bens e Serviços da Secretaria Municipal de Gestão (Cobes/Seges/PMSP), em razão das suas competências dispostas no art. 40, Inciso II do Decreto Municipal 62.208/23, que avalie a sugestão para adoção de providências visando ao reestabelecimento do fluxo centralizado de contratações de serviços de vigilância pelas unidades municipais com o envolvimento da SMSU, a exemplo do que fora anteriormente normatizado pelo Decreto Municipal 57.708/17, revogado pelo Decreto 62.100/22, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos licitatórios de tal natureza (subitem 1.2);

7.2.2. Recomendar à Coordenadoria de Gestão de Bens e Serviços da Secretaria Municipal de Gestão (Cobes/Seges/PMSP), em razão das suas competências dispostas no art. 40, Inciso IX do Decreto Municipal 62.208/23, que avalie a sugestão de promoção de capacitação, treinamento e disseminação de procedimentos, ferramentas e sistemas direcionados à atuação dos gestores e fiscais de contrato, com vistas ao aperfeiçoamento da fiscalização dos serviços de vigilância contratualizados pelos diversos órgãos e entidades municipais. (subitem 3.5).

Devidamente intimados, apresentaram esclarecimentos: a Subprefeitura Capela do Socorro (peça 56); a Secretaria Municipal Das Subprefeituras (peça 57); a Subprefeitura Cidade Ademar (peças 59 a 61); a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (peça 67); a Subprefeitura Sapopemba (peça 71); a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (peça 72); a Sra. Patricia Galdi Durante (peça 73); a Subprefeitura Jabaquara (peça 75); a Sra. Marcela Cristina Arruda Nunes (peças 76 e 77); a Fundação Paulistana de Educação (peças 78 e 79); a Sra. Sonia Maria de Almeida Cintra Gonçalves (peças 80 e 81); a Sra. Laura Bernardes (peça 84); a Secretaria Municipal de Cultura (peça 87); a Secretaria Municipal de Educação (peça 102); e o Sr. José Guilherme Rocha Júnior (peças 103 e 104).

De posse dos esclarecimentos apresentados, a Assessoria jurídica, em manifestação de peça 107, assim concluiu:

[...] entendo que a denúncia contida nas peças 88/90, do ponto de vista jurídico, não trazem elementos que possam ensejar exames complementares à auditoria realizada nestes autos, podendo ser recebida como peça de informação, sem prejuízo das considerações de SCE, para verificar se há elementos auditáveis e eventual adequação nestes autos ou em autos apartados.

Por derradeiro, destaco que há proposta de envio de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo (peça 06, pag. 27), sugestão que pode ser somada à proposta de envio de ofício ao Ministério Público do Trabalho quanto ao tema das jornadas extraordinárias de trabalho, caso se entenda que há indícios suficientes, diante da competência deste órgão para tal apuração.

Retornaram os autos para a SCE que, em manifestação de peça 118, assim concluiu:

Considerando os objetivos das auditorias transversais, as diretrizes da Resolução nº 23/2019 e os resultados do presente TC, propomos os seguintes encaminhamentos:

3.1. Que o relatório de auditoria seja apreciado pelo Pleno com foco nas propostas de encaminhamento, ou seja, que sejam julgadas a proposta de determinação do subitem 7.1 (peça 6, fl. 27) e as propostas de recomendação do subitem 7.2 do relatório (peça 6, fls. 27/28);

3.2. Que a conclusão do item 5, bem como as manifestações apresentadas pelos órgãos e gestores oficiados, sejam destacadas para eventualmente serem avaliadas em autos próprios, ou para que subsidiem a análise de risco e/ou o planejamento de futuras fiscalizações, a critérios das relatorias competentes;

3.3. Que seja avaliada também a sugestão, presente no item 7 do relatório (peça 6, fl. 27) de encaminhamento ao Ministério Público do Estado de São Paulo do inteiro teor do relatório da peça 6 e do DOCAUD-Cadastro da peça 5, complementada pela sugestão da Assessoria Jurídica, que acompanhamos, de se enviar ao Ministério Público do Trabalho a denúncia das peças 88/90.

Em nova manifestação, peça 122, a Assessoria Jurídica, assim concluiu:

[...] Do ponto de vista jurídico, tanto a determinação, quanto as recomendações, são adequadas sob os aspectos do resultado visado pela auditoria transversal, nos termos da Resolução 23/2019, de forma que destaco e acompanho tais conclusões.

A sugestão de abertura de eventuais procedimentos específicos em virtude dos achados de auditoria relativos aos instrumentos contratuais analisados na amostra fiscalizada ou de utilizá-los para subsidiar o planejamento de futuras fiscalizações se relaciona aos critérios de seleção de objetos, os quais poderão ser analisados na apreciação desta auditoria ou no momento da decisão administrativa que poderá definir o próximo planejamento de fiscalização, a critério do Conselheiro Relator ou do Órgão Julgador.

Desta forma, sem maiores acréscimos de ordem técnica, que demandassem eventual complemento sob seus aspectos jurídicos, acompanho as conclusões da auditoria.

A Assessora Jurídica Subchefe, a seu turno, manifestou-se à peça 123.

Por fim, a Procuradoria da Fazenda Municipal, em manifestação de peça 126, assim concluiu:

[...] esta Procuradoria da Fazenda, considerando a natureza adjetiva e instrumental deste processado, o qual, como cediço, prescinde de análise de mérito, requer que a presente Auditoria seja conhecida e registrada, com o posterior encaminhamento à Administração das recomendações que se fizerem cabíveis.

É o relatório.

Trata o presente de “Auditoria Transversal”, nos termos do artigo 2º, II, da Resolução TCM/SP 23/2019, cujo objeto é o exame dos contratos de prestação de serviços de vigilância patrimonial celebrados pela Prefeitura Municipal de São Paulo, conforme previsto no Plano Anual de Fiscalização de 2019.

O minucioso relatório, elaborado pela área técnica desta Corte de Contas, delineou todo o procedimento operacional adotado pela área auditada.

Especificamente, em derradeira manifestação, AUD propos os seguintes encaminhamentos: **3.1.** Que o relatório de auditoria seja apreciado pelo Pleno com foco nas propostas de encaminhamento, ou seja, que sejam julgadas a proposta de determinação do subitem 7.1 (peça 6, fl. 27) e as propostas de recomendação do subitem 7.2 do relatório (peça 6, fls. 27/28); **3.2.** Que a conclusão do item 5, bem como as manifestações apresentadas pelos órgãos e gestores oficiados, sejam destacadas para eventualmente serem avaliadas em autos próprios, ou para que subsidiem a análise de risco e/ou o planejamento de futuras fiscalizações, a critérios das relatorias competentes; e **3.3.** Que seja avaliada também a sugestão, presente no item 7 do relatório (peça 6, fl. 27) de encaminhamento ao Ministério Público do Estado de São Paulo do inteiro teor do relatório da peça 6 e do DOCAUD-Cadastro da peça 5, complementada pela sugestão da Assessoria Jurídica, que acompanhamos, de se enviar ao Ministério Público do Trabalho a denúncia das peças 88/90.

Primeiramente, cumpre registrar, que as “auditorias transversais” são regulamentadas pela Resolução nº 23/2019. O artigo 3º dessa norma assim dispõe:

Art. 3º As auditorias transversais têm os seguintes objetivos:

[...]

II – Detectar a existência de falhas cometidas sistematicamente, tanto no aspecto de conformidade quanto nos aspectos de eficiência, eficácia e efetividade;

[...]

§1º – As auditorias transversais não têm como objetivo avaliar individual e integralmente a regularidade de instrumentos jurídicos ou verificar a sua execução específica.

Considerando a especificidade da matéria, acompanho os minudentes relatórios elaborados pela Subsecretária de Controle Externo bem como pela Assessoria Jurídica, tangente ao objeto na epígrafe estampado.

Especificamente, como bem destacado pela SCE, os trabalhos realizados sobre o tema "serviços de vigilância" refletem a primeira auditoria transversal conduzida pela Auditoria após a publicação da Resolução nº 23/2019. Foram relatadas algumas intercorrências no relatório inicial (peças 06/07), entre elas a ausência de análise dos elementos de responsabilização, que ainda não era obrigatória nas fiscalizações iniciadas à época. No entanto, a Auditoria indicou a necessária intimação dos responsáveis para conhecimento do Relatório Preliminar e manifestação prévia sobre as propostas de determinações (peça 5), conforme procedido nestes autos.

Assim, como bem ressaltado pela Assessoria Jurídica, houve a inclusão das manifestações dos órgãos da Administração, analisadas pela Auditoria, com propostas de encaminhamento, considerando a natureza das auditorias transversais. Nesse caso, o objetivo foi avaliar a conformidade das contratações com a legislação aplicável pelos órgãos jurisdicionados, identificando falhas sistemáticas e propondo recomendações de melhorias ou determinações que possam subsidiar um eventual Plano de Ação ou até mesmo um Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).

Portanto, no que se refere a uma eventual responsabilização, sem prejuízo das justificativas apresentadas pelos responsáveis, ressalto que as auditorias transversais não têm como objetivo a avaliação individualizada da regularidade de cada contrato mencionado ou de suas execuções, conforme previsto no art. 6º da Resolução nº 23/2019. Por essa razão, deixo ao critério dos ilustres Julgadores o aprofundamento dos indícios aqui identificados em autos próprios, conforme a decisão de cada uma das relatorias envolvidas, especialmente no que diz respeito ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 1 de novembro de 2024.

FABIO HAYASHI GOULART

Assessor de Gabinete I
OAB/SP nº 325.259