

TC 372/2003

ANÁLISE. CONTRATO. FAZENDA. Serviços de pesquisa, assessoria e treinamento para o aperfeiçoamento do orçamento participativo. 1. A discriminação das despesas de caráter administrativo e operacional deve constar explicitamente. REGULAR. DETERMINAÇÃO. Votação por maioria.

10ª Sessão Ordinária Não Presencial

A C Ó R D ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, com relatório e voto, EDSON SIMÕES – Revisor e MAURÍCIO FARIA, em julgar regular o Contrato SF 013/2002, relevando as irregularidades apontadas.

ACORDAM, ainda, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar à Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (atual Secretaria Municipal da Fazenda) que, nas futuras contratações, explicita a discriminação de todas as despesas, garantindo, assim, maior transparência e acessibilidade dos órgãos de controle, sob pena de irregularidade dos atos e de responsabilização dos agentes envolvidos.

Vencido o Conselheiro DOMINGOS DISSEI, consoante declaração de voto apresentada, que julgou irregular o Contrato SF 013/2002.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 22 de abril de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata o TC n.º 72.000.372/03-52 da análise do Contrato SF nº 013/2002, celebrado entre a Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico e a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa - FUNDEP, para prestação de serviços técnicos especializados de pesquisa, assessoramento e treinamento para aperfeiçoamento do orçamento participativo.

Numa primeira apuração todos os órgãos técnicos entenderam pela regularidade da contratação.

O referido TC foi convertido em diligência por sugestão do Excelentíssimo Conselheiro Edson Simões, neste momento foram elaborados quesitos a serem respondidos pela área auditora.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle às fls. 267/288, após análise de todos os quesitos, concluiu, em síntese:

“A Inspeção supracitada apurou falhas no procedimento de contratação, que caracterizam infringências à Lei de Licitações, cumprindo destacar:

1. Falta de detalhamento, transparência e erros de valor nas informações contidas nas propostas da contratada;

2. Inexistência de justificativa de preço anteriormente à contratação. A apresentação extemporânea e inadequada, sem referência específica ao objeto e funções coincidentes ou semelhantes com as da proposta da contratada, infringindo o inciso III do parágrafo único do artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93;

3. Falta de pertinência entre o objeto, o dispositivo legal e a finalidade da contratada e a possibilidade de outras instituições brasileiras sem fins lucrativos estarem aptas à prestação do serviço, infringindo o inciso XIII do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93.

Diante dos quesitos formulados pelos Nobres Conselheiros e da Inspeção realizada pela Coordenadoria de Fiscalização I, torna-se necessária a revisão do entendimento firmado por esta Subsecretaria de Fiscalização e Controle (fls. 239), para considerar irregular a contratação em questão.”

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, às fls. 291/298, assim se manifestou: *“diante de novos elementos que induzem na irregularidade da avença em tela, sugerimos seja oportunizada a possibilidade da Origem apresentar, se assim entender pertinente, os esclarecimentos devidos a elidir as questões postas em tela, atendendo-se, destarte, aos cânones do devido processo legal e do contraditório”*.

Em atendimento a sugestão da Assessoria Jurídica a Origem foi intimada.

Oportunamente, a Origem trouxe aos autos sua defesa.

Novamente instada a se manifestar, a AJCE, nesta oportunidade, ratifica o entendimento esposado às fls. 291/298, opinando pelo **não acolhimento da contratação sub examine**.

Em seu relatório, ora ratificado, esclareceu no que diz respeito à **falta de pertinência entre o objeto, o dispositivo legal e a finalidade da contratada e a possibilidade de outras instituições brasileiras sem fins lucrativos estarem aptas à prestação do serviço**, infringindo o inciso XIII do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93.

Informa que os requisitos, presentes no art. 24, XIII, da Lei 8.666/93, quais sejam: Instituição brasileira sem fins lucrativos; Objeto da instituição voltado à pesquisa, ao ensino ou ao desenvolvimento institucional; Reputação ético-profissional inquestionável da instituição foram devidamente atendidos.

Acerca da **justificativa do preço**, *“a documentação encartada aos autos não logrou demonstrar que os preços contratados são compatíveis com os de mercado (fls. 226/227)... Ademais, ainda segundo os técnicos desta Casa (fls. 270), “há evidências de que a pesquisa de mercado apresentada pela SF foi obtida apenas em período recente e, mesmo assim, somente mediante reiterados pedidos desta Corte de Contas”*.

Por fim, sobre o tema da necessidade de nexo causal entre o artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, *a natureza da instituição e o objeto a ser contratado*, concluem, “... que desenvolvimento institucional não pode significar, simplesmente, ao menos no contexto do inciso XIII, melhoria ou aperfeiçoamento das organizações públicas”. Opinando igualmente a Área Especializada pela irregularidade da contratação em epígrafe.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 338/343, chama a atenção para o fato de ter sido entendido numa primeira análise como regular o instrumento em epígrafe. Afirmar ainda, que não foi levada em conta a defesa do Secretário Municipal de Finanças.

Reitera sua promoção anterior e requer o reconhecimento da regularidade de todos os atos em exame, e alternativamente o reconhecimento dos seus efeitos financeiros e econômicos.

A Secretaria Geral, às fls. 345/349, na esteira dos órgãos técnicos desta Corte, opina pela irregularidade do Contrato SF nº 13/2002.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento o Contrato SF nº 013/2002, celebrado entre a Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico e a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa - FUNDEP, para prestação de serviços técnicos especializados de pesquisa, assessoramento e treinamento para aperfeiçoamento do orçamento participativo.

Após conversão dos autos em diligência, a nova instrução processual, revelou o seguinte:

a. Existe descrição das atividades referidas às fls. 32 e 33, com exceção da atividade coordenação geral;

b. Não há nos autos a discriminação das despesas de caráter administrativo e operacional, prejudicando a transparência na apresentação da proposta da contratada;

c. Há erros de valor e inadequação na utilização de um valor médio da despesa com pessoal para comparação como despesa de consultores de uma organização;

d. Inexiste justificativa de preço anteriormente à contratação e sua apresentação foi extemporânea e inadequada, por se tratar de mera declaração de compatibilidade com os valores de mercado;

e. Os valores constantes das pesquisas de honorários utilizadas para justificativa de preços não são específicos para os serviços contratados;

f. Não há evidências para afirmar que as categorias profissionais constantes da pesquisa de honorários apresentem funções coincidentes ou semelhantes com as da proposta da contratada;

g. Não há pertinência entre o objeto, o dispositivo legal e a finalidade e experiência anterior da contratada, e a possibilidade de outras instituições brasileiras sem fins lucrativos estarem aptas à prestação do serviço.

Quanto ao item “a”, referente à **ausência da descrição das atividades** da coordenação geral, considero como pressuposto necessário de que toda equipe precisa de um coordenador ao qual implicitamente cabe a organização e direção dos trabalhos.

Nesse sentido, considerando estar prevista a atividade de coordenador geral na tabela “valor da proposta” à fl. 32 dos autos, entendo superado o apontamento.

No que diz respeito ao item “b”, falta de discriminação das despesas de caráter administrativo e operacional, observa-se às fls. 33 e 34 dos presentes autos os valores a serem empregados em número de horas homens e os valores a serem empregados por atividade.

Cotejando uma tabela com a outra é possível identificar uma diferença, permitindo inferir que sejam justamente os valores das despesas administrativas e operacionais.

Restando afastado o apontamento, contudo cabe recomendar a Administração que nas próximas contratações seja mais explícita, precisa e clara nas informações.

Sobre o item “c”, erros de valor e inadequação na utilização de um valor médio da despesa com pessoal, percebo que os cálculos foram feitos de maneira diferente, convergindo em várias divergências, dificultando uma apreciação valorativa acerca desse ponto, de modo que farei **determinação** ao final de meu voto.

No que se refere ao item “d”, sobre a inexistência de justificativa de preço anteriormente à contratação e apresentação extemporânea e inadequada, verifico da análise de fls. 226/228 a apresentação de justificativa de preços, com exceção apenas das atividades menos complexas.

Ao sopesar os valores apontados, com o valor médio posto como justificativa, constato não existir qualquer valor superior aos preços de mercado, permitindo relevar o apontamento trazido pela SFC, pois estes sugerem a razoabilidade dos atos praticados pela Administração.

Concernente aos itens “e” e “f”, sobre as pesquisas de honorários utilizadas para justificativa de preços, de fato, os dados prestados nas justificativas de preço não englobam todos os profissionais envolvidos no projeto num todo.

Contudo, verifico que o núcleo do objeto contratado está ali representado, dado que o objeto do contrato envolve assessoria, consultoria e treinamento.

Segundo o dicionário Houaiss, **assessorar** é “*prestar a alguém serviço de assessor especializado em determinado assunto*”, e, **consultoria** é a “*ação ou efeito de (um especialista) dar parecer sobre matéria da sua especialidade*”. Assim, prestar consultoria, ou assessorar, vão surtir os mesmos efeitos práticos, pois fornecerão elementos para o convencimento técnico vislumbrando a implementação de possíveis decisões.

Tendo em vista, que o objeto da contratação foi a “*prestação de serviços técnicos especializados de pesquisa, assessoramento e treinamento para aperfeiçoamento do orçamento participativo*”, e que as justificativas de preço trouxeram os valores para “*consultoria*”, “*treinamento condução de grupos*” e “*palestras/conferências*”, considero adequada às justificativas trazidas pelos responsáveis.

Relativamente ao item “g”, contestando a falta de pertinência entre o objeto e a finalidade e experiência da contratada, faz-se necessário tecer as seguintes considerações.

A Fundep foi criada em 1975 para apoiar as atividades de ensino, pesquisa, extensão da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Como uma das suas finalidades é cooperar com outras organizações da sociedade, a Fundep vem atuando como fundação de apoio de renomadas instituições de ensino e centros de pesquisa. Em 2009, tornou-se a fundação de apoio da Universidade Federal do ABC (UFABC) e, no ano seguinte, do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), do Instituto de Estudos Avançados da Aeronáutica (IEAv) e do Instituto de Fomento e Coordenação Industrial (IFI).

Em 2010, recebeu do Ministério da Justiça o título de Utilidade Pública Federal, destinado a organizações sem fins lucrativos que realizam trabalhos em prol da sociedade.

Sobre a contratação dessas entidades, o art. 24, XIII, da Lei Federal 8.666/93 autoriza a dispensa de licitação no seguinte caso:

“XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos”.

Ao cotejar as informações da Fundep, somada à defesa do Sr. João Sayad, fls. 319/327, com os requisitos previstos na Lei nº 8.666/93, entendo presentes os requisitos necessários para a aludida contratação.

Diante do exposto, **JULGO REGULAR** o Contrato SF nº 013/2002, relevando as irregularidades apontadas.

Determino à Origem que nas futuras contratações **explícite a discriminação de todas as despesas**, garantindo, assim, maior transparência e acessibilidade dos órgãos de controle, sob pena de irregularidade dos atos e de responsabilização dos agentes envolvidos.

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

DECLARAÇÃO DE VOTO do Conselheiro Domingos Dissei

Acompanhando o entendimento unânime alcançado pelos órgãos desde Tribunal, após a conversão do julgamento em diligência, deliberada na 2.320ª Sessão Ordinária, **JULGO IRREGULAR** o Contrato SF nº 013/2002, celebrado entre a Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico e a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa – FUNDEP.