TC 924/2013

2º Julgado – 3.090ª Sessão Ordinária
RECURSOS. PFM. VOLUNTÁRIO. Decisão que julgou irregulares os ajustes por diversas irregularidades e não aceitou os efeitos financeiros. Serviço de transporte, com veículos, motoristas, manutenção, conservação, higiene, limpeza, combustível e quilometragem ilimitada. PRODAM-SP. CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

1º Julgado - 2.832ª Sessão Ordinária
ANÁLISE. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATO. PRODAM-SP. Serviço de transporte, com veículos, motoristas, manutenção, conservação, higiene, limpeza, combustível e quilometragem ilimitada. Aceitação de veículos em desacordo com as especificações técnicas. Ausências: de justificativa para alteração dos quantitativos licitados em relação aos inicialmente requisitados, de prova de regularidade fiscal com a Fazenda Estadual, de condições para o reajustamento de preços no Contrato. Garantia para a execução fora do prazo estipulado e em valor superior à permitida por lei. Acessoriedade. IRREGULARES. EFEITOS FINANCEIROS NÃO ACEITOS. Votação unânime.
TCs citados 72.001.009.10-47, 72.000.057.08-00, 72.001.644.08-09, 72.002.057.08-00, 72.001.733.09-00.
Legislação citada: Art. Lei 10.250/02.

2º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos recursos interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam-SP S.A., ante a presença dos pressupostos legais e regimentais de admissibilidade.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, em negar-lhes provimento, mantendo-se, na íntegra, o V. Acórdão recorrido, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDSON SIMÕES.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

São Paulo, 13 de maio de 2020.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trata o presente de análise dos Recursos Ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal (fls. 1.396/1.402) e pela Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM-SP S.A. (fls. 1.424/1.435) em face do v. Acórdão que, à unanimidade, julgou irregulares o Pregão Eletrônico nº 05.001/2011 e o Contrato nº CO-08-01/12, não acolhendo os efeitos financeiros.

Inconformada, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a reforma integral do v. Acórdão alegando que as irregularidades apontadas, embora relevantes, dizem respeito a deficiências secundárias que não tiveram o condão de comprometer a contratação. Sustenta que a inexistência de dolo ou má-fé dos agentes públicos, bem como a não comprovação ou mesmo apuração de eventual prejuízo ao Erário impõem a declaração de regularidade dos instrumentos.

A Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM-SP S.A. sustentou, em síntese, que: (i) a aceitação de veículos do tipo D1 com especificações técnicas em desacordo com as exigidas no Termo de Referência ocorreu em virtude de fato superveniente à contratação e, ainda, que o veículo utilizado apresentou vantagens econômicas e nenhum prejuízo à Administração; (ii) a falta de justificativa para a alteração dos

quantitativos licitados em relação aos inicialmente requisitados, a ausência de prova de regularidade fiscal com a Fazenda Estadual e o oferecimento extemporâneo de garantia para a execução do contrato possuem caráter formal; (iii) ainda que a cláusula de reajuste não tenha sido incluída no Contrato, a Contratante é obrigada a utilizar índice de reajustamento nas prorrogações do contrato independentemente de previsão expressa; (iv) o oferecimento de garantia contratual sem a atualização do valor da proposta deveu-se ao desconto proposto pela Contratada por ocasião da substituição do veículo D1, informando que, muito embora a garantia não tenha sido executada, há discussão judicial sobre tais valores.

Em ambos os recursos, há pedido subsidiário para aceitação dos efeitos financeiros e patrimoniais dos instrumentos.

A Auditoria e a Assessoria Jurídica de Controle Externo posicionaram-se pelo conhecimento dos recursos e, no mérito, pelo não provimento, com a manutenção da decisão recorrida por seus próprios e jurídicos fundamentos, ressaltando que os argumentos trazidos já haviam sido abordados nas diversas manifestações da instrução processual.

No tocante ao pedido subsidiário de reconhecimento dos efeitos financeiros, a então Assessora Subchefe de Controle Externo concluiu que, da análise formal dos contratos administrativos, não é possível examinar a questão atinente ao reconhecimento dos efeitos financeiros propriamente ditos, os quais devem ser avaliados em sede de acompanhamento de execução contratual, motivo pelo qual opinou pela reforma parcial do v. Acórdão recorrido exclusivamente para afastar a apreciação dos efeitos financeiros do ajuste.

Por seu turno, a Procuradoria da Fazenda Municipal reiterou o recurso interposto.

A Secretaria Geral opinou pelo conhecimento dos Recursos Ordinários e, no mérito, pelo não provimento dos mesmos, devendo ser mantida a decisão recorrida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Com relação aos pedidos subsidiários, o Sr. Secretário Geral consignou que, muito embora perfilhe o entendimento de que o reconhecimento ou a rejeição dos efeitos há de ser feita, em princípio, no âmbito da execução contratual, há situações em que a própria análise formal é capaz de revelar a pertinência da censura aos efeitos financeiros produzidos contratualmente, sendo que, no caso em tela, a falta de justificativa para a alteração dos quantitativos contratados e a ausência de condições para o reajustamento de preços já representam tal situação excepcional.

É o Relatório.

VOTO

Conheço dos recursos interpostos, ante a presença dos pressupostos legais e regimentais de admissibilidade.

No mérito, entendo que a decisão não comporta nenhuma modificação.

Os argumentos apresentados pela Empresa Tecnologia Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM-SP S.A. já foram abordados durante a instrução processual, e, portanto, já foram analisados quando do julgamento "a quo". A Recorrente, embora tenha refutado as irregularidades constatadas, não apresentou nenhum novo elemento, para além do que já consta dos autos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal sustentou que as impropriedades possuem natureza formal e que as irregularidades, embora relevantes, dizem respeito a deficiências secundárias que não tiveram o condão de comprometer a contratação, bem como asseverou a ausência de dolo, má-fé e desvio de recursos públicos.

Conforme se verifica, as razões trazidas pela Procuradoria da Fazenda Municipal, aduzidas de forma genérica, não contraditaram os fundamentos do v. Acórdão, impossibilitando assim qualquer alteração do julgado.

No que se refere aos pedidos subsidiários de reconhecimento dos efeitos financeiros, entendo que a natureza das irregularidades verificadas pelos órgãos técnicos rendem ensejo à apreciação dos efeitos financeiros e patrimoniais no âmbito destes autos, razão pela qual o v. Acórdão também não comporta modificação em relação a esse aspecto.

Nesse sentido, o *"Estudo sobre definição, repercussões e cabimento do 'reconhecimento dos efeitos financeiros' dos contratos e execuções contratuais examinados no âmbito deste Tribunal de Contas"* realizado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo – Expediente AJCE nº 145/2015 (TC/001634/2016):

"(...) Não obstante a identificação de prejuízo ao erário ter relação de pertinência com o acompanhamento da execução contratual ou com outro procedimento de fiscalização diverso da análise formal de licitação ou de contrato, cediço que podem ocorrer situações em que a análise formal propicia desde logo a identificação de prejuízo ao erário. Nesses casos, parece-nos possível que os efeitos financeiros sejam objeto de deliberação *in continenti* desta E. Corte de Contas".

Pelo exposto, e em conformidade com os elementos

constantes dos autos, conheço dos Recursos interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo PRODAM-SP S.A., e, quanto ao mérito, nego-lhes provimento, mantendo-se, na íntegra, o v. Acórdão recorrido, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

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

1º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar irregular o Pregão Eletrônico 05.001/2011, em razão dos seguintes apontamentos:

(i) aceitar os veículos tipo D1 com especificações técnicas em desacordo com as exigidas no Anexo I – Termo de Referência;

(ii) falta de justificativa para a alteração dos quantitativos licitados em relação aos inicialmente requisitados.

ACORDAM, outrossim, à unanimidade, em julgar irregular o Contrato CO-08.01/12, pelos seguintes motivos:

(i) suceder pregão considerado irregular;

(ii) falta de justificativa para a alteração dos quantitativos contratados em relação aos inicialmente requisitados;

(iii) ausência de prova de regularidade fiscal com a Fazenda Estadual;

(iv) ausência de condições para o reajustamento de preços no contrato;

(v) o valor da garantia para execução do contrato foi fixada em valor superior à permitida pela legislação vigente;

(vi) a contratada ofereceu garantia para a execução do contrato fora do prazo estipulado.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em não aceitar os efeitos econômicos e financeiros.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar o envio da manifestação da Secretaria Geral desta Corte, do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam-SP S.A., para ciência e aperfeiçoamento dos procedimentos, a fim de que observe, em futuras contratações, os apontamentos feitos pelos Órgãos Técnicos deste Tribunal de Contas.

ACORDAM, também, à unanimidade, em determinar, nos termos da proposta formulada pelo Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor, constante em seu voto proferido em separado, as seguintes medidas:

a) expedição de ofício à Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam-SP S.A., com a determinação de que realize melhoria em seus processos de controle interno, em especial que sua Gerência de Auditoria:

a.1) analise os fluxos de trabalho da fase interna da licitação, propondo as melhorias cabíveis, que devem envolver estudos, capacitações e eventos de treinamento interno que tenham como foco a importância do planejamento da contratação;

a.2) analise os critérios de imposição de sanções administrativas às empresas que licitam e/ou contratam com a Prodam, pois não consta que a empresa contratada, no caso em tela, tenha sido submetida a pena outra que não a multa contratual, apesar de as graves falhas de execução constatadas poderem ser objeto de sanção mais gravosa, nos termos do artigo 7º da Lei Federal 10.250/2002;

b) expedição de ofício à Controladoria Geral do Município, para que apure a conduta descrita em relação ao pregoeiro e à possível inexequibilidade do preço ofertado pela licitante, traçando um quadro comparativo de outras situações, em certames realizados por meio de pregão eletrônico, em que isso possa ter ocorrido.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, após as medidas regimentais cabíveis, em determinar o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de setembro de 2015.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento o Pregão Eletrônico 05.001/2011 e o Contrato CO-08.01/12, celebrado entre a PRODAM-SP e a empresa Sersil Transportes Ltda., tendo por objeto a prestação de serviço de transporte com veículos, incluindo motorista e combustível, com quilometragem livre, no valor de R$ 1.547.332,80, pelo prazo de 12 (doze) meses.

Cumpre ressaltar, consoante consta dos autos, que o objeto do Pregão foi adjudicado pelo valor de R$ 1.558.987,20.

Porém, quando da assinatura do Contrato, a empresa Sersil Transportes Ltda. ofereceu um desconto no valor da hora de locação do veículo D1, de R$ 25,00 para R$ 23,00, tendo em vista que, em razão da dimensão de altura máxima permitida no estacionamento sede da Contratante, o único veículo disponível seria a Kombi, da marca Volkswagen, o qual não tinha a instalação de ar condicionado recomendada pelo fabricante.

Ressalte-se, ainda, que o Contrato em exame veio a ser rescindido unilateralmente pela Prodam em 10.08.2012, por cumprimento irregular, e que a empresa segunda classificada no Pregão foi chamada, mas não aceitou firmar contrato pelo período remanescente.

Ao final, porém, o ajuste para o período remanescente acabou sendo firmado com a terceira classificada, qual seja: a empresa Referência Locadora de Veículos Ltda.

A Coordenadoria III, em sua análise inicial, concluiu pela irregularidade do Pregão em razão dos seguintes apontamentos:

(i) aceitar os veículos tipo D1 com especificações técnicas em desacordo com as exigidas no Anexo I – Termo de Referência;

(ii) falta de justificativa para a alteração dos quantitativos licitados em relação aos inicialmente requisitados;

(iii) as condições para assinatura e execução do Contrato, previstas no Edital, apresentavam contradições em relação à propriedade dos veículos; e

(iv) comprovação de regularidade junto ao CADIM, como condição de habilitação.

Relativamente ao Contrato, a D. Coordenadoria também manifestou-se pela irregularidade, pelos seguintes motivos:

(i) suceder Pregão considerado irregular;

(ii) falta de justificativa para a alteração dos quantitativos contratados em relação aos inicialmente requisitados;

(iii) ausência de prova de regularidade fiscal com a Fazenda Estadual;

(iv) ausência de condições para o reajustamento de preços no Contrato;

(v) o valor da garantia para execução do Contrato foi fixada em valor superior à permitida pela legislação vigente; e

(vi) a Contratada ofereceu garantia para a execução do Contrato fora do prazo estipulado.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a manifestação da Auditoria, opinando pelo não acolhimento do certame e do Contrato.

Quanto à exigência de inscrição no SICAF e sua utilização como condição de habilitação, entendeu que a Origem, uma vez decidido se utilizar do SICAF, deveria ter deixado claro que o nível exigido para a participação seria o credenciamento, e que os licitantes regularmente inscritos no SICAF seriam dispensados da apresentação dos documentos de habilitação referentes aos níveis de cadastro em que tivessem obtido o respectivo registro.

Apontou, ainda, que não houve comprovação da demanda das áreas da Origem nem a justificativa da necessidade dos veículos licitados.

Entendeu também a d. Assessoria Jurídica de Controle Externo, irregular a exigência de que a garantia durasse até três meses depois da execução do Contrato, o que já teria sido julgado irregular no âmbito deste Tribunal de Contas. (vide TCs 1.009/10-47; 57/08-00; 1.644/08-09; 2.057/08-00; 1.733/09-00).

A Contratada, instada a se manifestar, deixou de oferecer esclarecimentos quanto às irregularidades apontadas, solicitando que esta Corte se posicionasse pela irregularidade na imposição de multa, tendo em vista a empresa ter requerido judicialmente a rescisão contratual, mas não se manifestou pontualmente quanto às irregularidades levantadas.

A Prodam SP, por sua vez, alegou que a Contratada apresentou proposta comercial de acordo com o Edital, e que, posteriormente, em vista das especificações do estacionamento da Prodam, a empresa ofertou outro veículo, sem ar condicionado, com redução do valor inicialmente proposto.

Juntou aos autos, também, nova pesquisa de preços quanto ao novo veículo proposto, constatando que o preço ofertado estava abaixo do valor médio de mercado.

Apontou que os quantitativos foram alterados para se adequar à demanda da Origem, tendo sido realizados todos os atos necessários para a alteração do Edital e, quanto às contradições em relação à propriedade dos veículos, alegou que as cláusulas seriam complementares, devendo a contratada apresentar os documentos de propriedades dos veículos e, caso não fosse a proprietária, deveria apresentar a comprovação de leasing ou locação dos veículos.

Quanto à exigência de comprovação de regularidade junto ao CADIN, justificou a previsão em decorrência da impossibilidade de se contratar empresa irregular perante a tal órgão, e que a exigência de prévio cadastro no SICAF seria legal.

No que diz respeito à certidão negativa de débitos tributários da dívida ativa do estado de São Paulo, ressaltou que esta estaria válida quando da homologação do certame, e que a questão de reajuste de preços estaria vinculada ao Pregão, não precisando estar prevista no Contrato.

Por fim, quanto à garantia, a Origem admitiu o equívoco, mas salientou que não houve qualquer prejuízo à Administração, sendo uma falha meramente formal.

Apresentaram defesa, também, os Srs. Paulo Bezerril Junior, ex-Diretor de Administração e Finanças da Prodam, Luiz César Michielin Kiel e José de Ribamar Barbosa Mendes, ambos ex-Diretores Presidente, nos exatos termos da defesa apresentada pela Origem.

A Auditoria, em análise às defesas apresentadas, além de manter na íntegra as irregularidades anteriormente apontadas, acompanhou a Assessoria Jurídica de Controle Externo, ressaltando como irregular a exigência de cadastro no SICAF como condição de habilitação para o certame.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo apenas reiterou sua posição pela irregularidade do Pregão e do Contrato.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, então, após longo arrazoado, alegou que as irregularidades apontadas teriam caráter meramente formal, e que a aceitação de veículos com características diferentes daquelas que constaram do Termo de Referência foram contornadas ao se reduzir o valor proposto, além da elaboração de nova pesquisa de preços revelando que os novos valores seriam compatíveis com o mercado.

Salientou, entretanto, que sua manifestação não objetivava afirmar que não teria ocorrido descumprimento de normas legais, mas que deveria ser ponderada a falta de dolo ou má-fé, além de falta de comprovação de prejuízo ao Erário, para declaração de regularidade dos atos analisados.

Dessa forma, requereu a regularidade do Pregão e do Contrato, ou, ao menos, o reconhecimento de seus efeitos financeiros e patrimoniais, ante a ausência de prejuízo à Administração.

Por fim, a Secretaria Geral entendeu falha a justificativa para a abertura de novo processo licitatório, não ficando justificada a demanda das áreas da Origem para a referida prestação de serviços de transporte, e, tampouco, a causa quanto à premência para a licitação dos veículos discriminados no Edital. Entendeu, também, indevida a aceitação de veículos com especificações diferentes das exigidas no Termo de Referência, não encontrando justificativas para a alteração dos quantitativos licitados em relação aos inicialmente requisitados.

Acompanhou, ainda, a Auditoria com relação às demais irregularidades, ressaltando que a exigência de inscrição no SICAF não seria restritiva à competitividade, já que não seria uma etapa para a habilitação. Diante do exposto, opinou pela irregularidade do Pregão Eletrônico 05.001/2011 e do Contrato CO-08.01/2012.

É o relatório.

VOTO

1 - Preliminarmente, cumpre destacar que o objeto do Pregão e do Contrato em julgamento refere-se à prestação de serviço de transporte com veículos, incluindo motorista e combustível, com quilometragem livre.

2 - Das impropriedades inicialmente apontadas, nem a Auditoria, tampouco a Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral, entenderam que as justificativas trazidas pela Prodam-SP e pela Contratada foram suficientes para saná-las.

3 - Entretanto, no que diz respeito ao Pregão, entendo que poderiam ser relevadas as impropriedades referentes

(i) às contradições em relação à propriedade dos veículos; e

(ii) à comprovação de regularidade junto ao CADIN como condição de habilitação, uma vez que não ocasionaram prejuízos à Administração.

4 Sobre os questionamentos referentes ao SICAF, acompanho o entendimento exarado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e pela Secretaria Geral desta Corte no sentido de que a exigência de inscrição somente no nível de credenciamento não configura condição restritiva, e que embora a possibilidade de habilitação por intermédio do SICAF deva ser garantida aos licitantes, a existência de prévio cadastro não pode configurar condição de habilitação para o certame.

5 - Já quanto ao Contrato, as justificativas trazidas aos autos não sanaram as irregularidades apontadas, inclusive, no meu entender, corroboraram as alegações dos órgãos auditores desta Corte de Contas. 6 - É importante ainda destacar que o Contrato foi rescindido unilateralmente pela Prodam em razão de sua execução irregular.

Por todo o exposto, e na esteira das manifestações dos órgãos técnicos desta Corte, que adoto como razão de decidir, JULGO IRREGULARES o Pregão Eletrônico 05.001/2011 e o Contrato CO-08.01/12, sem aceitação de seus efeitos econômicos e financeiros.

DETERMINO, por fim, o envio de cópia do Acórdão, acompanhado do relatório e do voto, e da manifestação da Secretaria Geral desta Corte, à Origem para ciência e aperfeiçoamento dos procedimentos, observando, em futuras contratações, os apontamentos feitos pelos Órgãos Técnicos deste Tribunal de Contas. Após as medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.

É o meu voto.

VOTO EM SEPARADO proferido pelo Conselheiro Maurício Faria

As infringências constatadas pelos relatórios da Auditoria e da Assessoria Jurídica de Controle Interno, secundados pela manifestação da Secretaria Geral, são suficientes para conduzir à conclusão de que o Pregão Eletrônico 05.001/11 e o Contrato CO 08.01/12 em análise são irregulares. No entanto, há aspectos que merecem análise mais detida e providências complementares, pelas razões a seguir expostas.

Muito do insucesso do certame licitatório e da contratação ora em julgamento podem ser imputados à falta de planejamento e organização dos atos administrativos na fase interna da licitação. Verificam-se apontamentos de auditoria sobre questões relativas a contradições sobre a propriedade dos veículos locados, à falta de justificativa de alteração de quantitativos e até mesmo à impossibilidade de aceitar os veículos tipo D1, nos termos previstos em edital, diante da incompatibilidade das especificações de tal veículo com o estacionamento da PRODAM.

Tais questões não foram de menor importância e causaram impacto significativo na execução contratual e nos serviços da PRODAM. A instrução realizada nos autos pela Auditoria e os documentos trazidos pela própria Origem demonstram que a PRODAM não tomou todas as cautelas cabíveis no levantamento das informações necessárias e obrigatórias à fase interna da licitação ou deixou de realizar os atos preparatórios necessários, resultando em contratação defeituosa que não foi, em momento algum, executada a contento.

O edital e o termo de referência de um pregão eletrônico devem ser cuidadosamente elaborados, a fim de que a contratação seja bem sucedida. O termo de referência é documento que substitui o projeto básico nas licitações realizadas sob a modalidade pregão, regida pela Lei Federal n.º 10.520/02, constituindo item de suma importância que descreve todos os elementos necessários para a formalização da contratação.

Jair Eduardo de Santana, em metáfora bastante ilustrativa, afirma que o Termo de Referência contém os códigos genéticos da licitação e do futuro contrato a ser firmado com o licitante vencedor.[i] Com essa abordagem, precisa a inafastável importância do Termo de Referência como instrumento de gestão estratégica, dentro do quadro geral que é enfrentado neste caso, que é o planejamento da contratação.

Informações imprecisas ou obscuras, ou até mesmos a falta delas, podem macular insanavelmente essa relação Havendo falhas ou incompletudes no edital e no termo de referência, a licitação redunda em vício, passível de colocar sob séria e grave ameaça o sucesso da contratação, os objetivos perseguidos pela Administração e, a toda evidência, a tutela sobre o gasto público.

No pregão e contrato em julgamento neste processo, houve prejuízo à execução do serviço, já que não eram apresentados veículos na quantidade contratada e suficientes a suprir a demanda das áreas da PRODAM. Com a rescisão contratual, a Origem efetuou uma contratação direta para suprir a demanda interna dessa atividade meio, mediante uma dispensa de licitação[ii]. Além disso, uma demanda judicial que ainda não foi decidida sequer em primeira instância, originária de uma tentativa de cobrança de valores supostamente devidos, por parte da contratada.[iii] Os transtornos para as atividades diárias da PRODAM e

as pendências judiciais poderiam ter sido evitados por um planejamento licitatório e contratual mais bem elaborado.

Ainda nessa toada de preparação do certame e atenção à fase interna da licitação, faz-se necessário analisar um último ponto que merece atenção, que é a diferença entre o preço estimado e o preço contratado. A estimativa da Origem para a contratação era de que o contrato seria firmado com valor próximo a R$ 2.384.934,74.

No entanto, a empresa SERSIL TRANSPORTES LTDA. sagrou-se vencedora com uma proposta de R$ 1.560.000,00, o que importa em uma redução de 34,5% em relação ao valor que a Origem havia considerado como referencial para contratação. Diante de tal diferença substancial, duas hipóteses são possíveis: a PRODAM não realizou uma pesquisa de preços diligente durante a fase interna da licitação, gerando uma estimativa consideravelmente superior aos preços praticados pelo mercado, ou houve falha na condução do pregão, no qual foi permitido o prosseguimento sem qualquer medida acautelatória que assegurasse a exequibilidade proposta pela licitante.

Em relação à primeira hipótese, de estimativa realizada de forma inadequada, reforça ainda mais o conjunto probatório existente nos autos, que demonstra a falha na fase interna da licitação, como já abordado neste voto.

No que toca à segunda hipótese, quanto à inexequibilidade do preço ofertado pela licitante, mesmo no pregão eletrônico, há medidas cabíveis, preconizadas pela Controladoria Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União, posto que, diante de um preço que discrepe consideravelmente do preço estimado e/ou das ofertas dos demais licitantes, o pregoeiro tem o poder – e o dever – de solicitar aos participantes do certame que comprovem a exequibilidade das suas propostas, mesmo em se tratando de um pregão eletrônico[iv]. Certamente não é o objetivo do Estado imiscuir-se em decisões de ordem estratégica ou econômica das empresas, mas a Administração Pública deve cercar-se dos cuidados necessários para aferir que o licitante tem capacidade de bem executar os preços propostos e, consequentemente, de atender satisfatoriamente ao interesse público.

Por derradeiro, registre-se que esta Corte recebeu denúncia de irregularidade, por meio do Protocolo n.º 054213[v], no qual a COOPERSEMO – Cooperativa de Serviços de Transportes afirma que a contratada, SERSIL TRANSPORTES Ltda. supostamente haveria falsificado documentos por ocasião do Pregão Eletrônico n° 05.001/11, objetivando participar do certame e obter a contratação em tela. A denúncia foi distribuída ao Conselheiro Domingos Dissei, que a indefiriu *"in limine"*, por considerar que a matéria, por sua natureza, não se inseria na esfera de competência deste Tribunal.

Diante do exposto, **JULGO IRREGULARES** o Pregão Eletrônico 05.001/11 e o Contrato CO 08.01/12, propondo as seguintes medidas:

a) expedição de ofício à Empresa de Tecnologia da Informação e da Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM S/A, com a determinação de que realize melhoria em seus processos de controle interno, em especial que sua Gerência de Auditoria:

a.1) analise os fluxos de trabalho da fase interna da licitação, propondo as melhorias cabíveis, que devem envolver estudos, capacitações e eventos de treinamento interno que tenham como foco a importância do planejamento da contratação;

a.2) analise os critérios de imposição de sanções administrativas às empresas que licitam e/ou contratam com a PRODAM, pois não consta que a empresa contratada no caso em tela tenha sido submetida a pena outra que não a multa contratual, apesar de as graves falhas de execução constatadas poderem ser objeto de sanção mais gravosa, nos termos do art. 7.º da Lei Federal n.º 10.250/02;

b) expedição de ofício à Controladoria Geral do Município, para que apure a conduta descrita em relação ao pregoeiro e à possível inexequibilidade do preço ofertado pela licitante, traçando um quadro comparativo de outras situações, em certames realizados por meio de pregão eletrônico, em que isso possa ter ocorrido.

---

[i] SANTANA, Jair Eduardo**. Coleção 10 anos de Pregão.** Curitiba: Negócios Públicos, 2008, p.11.

[ii] DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 07.025/12 – CONTRATO CO-12.08/12
CONTRATADA: REFERÊNCIA LOCADORA DE VEÍCULOS LTDA.
OBJETO: Prestação de serviço de transporte, compreendendo veículos, motoristas, manutenção e conservação completa, serviços de higiene e limpeza e combustível, com quilometragem ilimitada.
VALOR: R$ 673.816,43 (seiscentos e setenta e três mil e oitocentos e dezesseis reais e quarenta e três centavos).
VIGÊNCIA: De 13 de agosto de 2012, por 5 meses e 4 dias, pelo prazo remanescente do período contratual anterior.

[iii] Processo n.º 0029660-60.2012.8.26.0053, em trâmite perante a 10ª. Vara da Fazenda Pública da Capital/SP

[iv] Nesse sentido ver decisões do TCU: Acordão n° 284/2008, Acordão n° 294/2008, Acórdão n° 559/2009.

[v] DESPACHOS DO EXMO. SR. CONSELHEIRO/INTIMAÇÃO
DESPACHO DO EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI
Ref. Protocolo nº: 054213
Interessada: COOPERSEMO – Cooperativa de Serviços de Transportes
Objeto: Denúncia de ilegalidades na contratação formalizada pela PRODAM com a empresa SERSIL TRANSPORTES LTDA. relacionada com o contrato CO-08.01/12.
I - COOPERSEMO, por meio de documentação encaminhada ao Tribunal, denuncia a ocorrência de falsificação de documentos, que teria sido efetuada pela SERSIL TRANSPORTES LTDA.
por ocasião do Pregão Eletrônico n° 05.001/11, aberto pela PRODAM, objetivando a prestação de serviço de transporte.
II - Informa, ainda, que o contrato oriundo do Pregão em apreço, CO-08.01/12 fora rescindido pela PRODAM, por cumprimento irregular do ajuste pela SERSIL.
III - Intenta a denunciante que este Tribunal promova auditoria na documentação acostada ao seu requerimento, relacionada com a suposta falsidade perpetrada pela SERSIL, inclusive com diligências junto a cartórios públicos que teriam validado os indigitados documentos.
IV - Percebe-se do arrazoado que a matéria, ora apreciada, por sua natureza, não se insere na esfera de

competência deste Tribunal.
V - Destarte, à vista de tais considerações, INDEFIRO "in limine" com fundamento no parágrafo 1° do artigo 56 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo o seguimento do presente expediente, arquivando-o a seguir. (DOC 19/10/2012).