**EM TRAMITAÇÃO**

**TC nº 72-001.213.12-75**

**ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. PRODAM. Serviços de digitalização de documentos e captação de dados alfanuméricos. ACOLHIDO. Votação unânime.**

**Relatório e voto englobado TC** 72-001.452.12-16

**2.744ª Sessão Ordinária**

**A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados englobadamente com o TC 72.001.452.12-16 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 acolher a Execução do Contrato CO-02.12/11, no período de dezembro de 2011 a janeiro de 2012, no valor de R$ 109.048,80, relevando-se as falhas apontadas nos autos, uma vez que não acarretaram prejuízos ao erário.

**ACORDAM**, ademais, à unanimidade, em aceitar os efeitos financeiros do pregão e do contrato, tendo o Conselheiro JOÃO ANTONIO, nos termos de sua declaração de voto apresentada, o feito em caráter excepcional.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 11 de junho de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

# RELATÓRIO ENGLOBADO

O **TC 1.452.12.16**, cuidou das análises formais do Pregão Eletrônico nº PE-09.001/11 e do Contrato nº CO-02.12/11, firmado entre a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM-SP S/A e a empresa DLM Consultoria e Informática Ltda., para a prestação de serviços de **digitalização de documentos e captação de dados alfanuméricos.**

A Coordenadoria II, tanto no relatório de avaliação da licitação quanto no relatório de avaliação do contrato concluiu pela irregularidade de ambos, em virtude das seguintes motivos:

**- Pregão Eletrônico nº 09.001/11** – irregular por infringência ao disposto no art. 40, inciso XI da LF 8666/93, em face da ausência de critério de reajuste financeiro; infringência ao disposto no artigo 3º., inciso I do Decreto Municipal n. 47.096/06, pois não há previsão legal para se exigir a consulta ao CADIN como requisito de habilitação no certame e infringências aos incisos III e IV do art. 4º. e aos incisos III, IV do parágrafo 4º. do Art. 6º. do Decreto n. 45.992/2005 alterado pelo Decreto n. 49.224/2008, que diz respeito à previa oitiva do CMI para a contratação de serviços de informática.

**- Contrato nº CO-02.12/11** – irregular por infringência ao disposto no art. 55 inciso III da Lei Federal n. 8666/93 pela ausência de critério de reajuste; não foi efetuada consulta ao CADIN Municipal (infringência ao art. 3º., inciso I da Lei Municipal n. 14.094/05) e infringência ao previsto no parágrafo 2º. do artigo 49 da Lei Federal 8.666/93.

A Prodam apresentou defesa alegando que a interpretação da exigência contida no art. 40, inciso XI da Lei de Licitações, no que diz respeito ao critério de reajuste de preços foi inserida em época de "inflação desenfreada" que exigia medidas jurídicas para evitar enormes problemas gerados. Argumentou, ainda que, independentemente, de previsão contratual ou no ato convocatório, entende a doutrina que o reajuste de preços decorre de direito constitucional. Ao final conclui que o reajuste seria devido, tendo-se em vista a preservação do valor real inicialmente contratado, ainda que não houvesse previsão expressa no edital ou no instrumento contratual.

No tocante à exigência de comprovação de não inscrição no Cadin Municipal como requisito de habilitação, afirmou a origem ter usado o mesmo modelo de editais anteriores e que a partir de 2012 deixou de fazer constar tal exigência em seus editais. Acrescentou, ainda, que exige tão somente uma declaração da licitante de que, por ocasião da celebração do ajuste comprovará a inexistência de registro no Cadin Municipal, apontando, também que esta Corte já decidiu pela regularidade dessa exigência no TC 728.08.53.

Quanto à necessidade de prévia manifestação do Conselho Municipal de Informática, esclareceu que tal exigência somente é aplicável aos órgãos da Administração Direta, quando contratarem com terceiros.

Ainda no que diz respeito à ausência de consulta ao Cadin quando da efetivação da contratação, alegou a Origem que tal comprovação havia sido acostada aos autos na fase de habilitação.

A Auditoria, no entanto, manteve os apontamentos efetuados, à exceção da necessidade de prévia oitiva do Conselho Municipal de Informática, uma vez a legislação excepciona as sociedades de economia mista de tal obrigação.

A DLM Consultoria e Informática Ltda. deixou transcorrer "in albis" o prazo para oferecimento de defesa.

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo**, por seu turno, acompanhou a Auditoria no que diz respeito à ausência de previsão de reajustamento no edital e no contrato, bem como no tocante à exigência de comprovação de não inscrição no Cadin no momento da habilitação, concluindo, igualmente, pela irregularidade do procedimento licitatório.

No tocante à ausência de comprovação de inscrição no Cadin por ocasião da contratação, observou a Assessoria Jurídica de Controle Externo que a Lei nº 14.094/05 impõe a consulta como condição *sine qua non* à contratação, sem fazer qualquer menção quanto à necessidade de se anexar este documento aos autos. Todavia, apontou que para comprovar que a consulta foi realizada há necessidade de sua juntada aos autos.

Assim sendo, concluiu pela irregularidade do procedimento licitatório e da formalização do contrato, ainda que os apontamentos atinentes à licitação sejam, na verdade, relacionados ao edital.

A **Procuradoria da Fazenda Municipal**, apontou que não houve irregularidade substancial capaz de comprometer a higidez da licitação e do ajuste examinados, pelo que requereu o acolhimento do Pregão e do Contrato, relevando-se as impropriedades apontadas, ou, ao menos, o reconhecimento dos efeitos financeiros, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

A **Secretaria Geral**, baseada nas manifestações dos órgãos técnicos desta Corte, opinou pela irregularidade do Pregão Eletrônico nº PE-09.001/11 e do Contrato nº CO-02.12/11, sem nada acrescentar.

No **TC 1.213.12.75** cuidou-se do acompanhamento da Execução do Contrato n. CO-02.12/11, firmado entre a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM-SP S/A e a empresa DLM Consultoria e Informática Ltda., tendo por objeto a **prestação de serviços de digitalização de documentos e captação de dados alfanuméricos.**

Cumpre notar que o ajuste em comento foi firmado pelo prazo de 12 (doze) meses, mediante valor estimado total de R$ 3.488.809,95, abrangendo a digitalização de 2.038.479 documentos, ao preço unitário de R$ 0.2515649, bem como a captura de dados alfanuméricos na quantidade de 3.720.000 caracteres, ao custo de R$ 0,80 o milheiro.

Assim, nos termos previstos no ajuste, há uma divisão do objeto em dois serviços. O primeiro, que é a digitalização, visa à transformação de documentos em arquivos eletrônicos. O segundo é a captação de dados, que consiste na leitura óptica de documentos transformando suas informações em dados eletrônicos, em leiautes previamente definidos.

A análise procedida pela Auditoria desta Corte foi baseada em 2 (dois) meses faturados (dezembro de 2011 a janeiro de 2012), tendo sido, para tanto, escolhidos aleatoriamente 2 (dois) tipos de arquivos: ABAD e ABAH. O primeiro contendo informações sobre o cadastro de funcionários e o segundo informações sobre o controle de feiras e mercados da Prefeitura.

Dessa análise, concluiu a Auditoria, haver, no período analisado, diferenças significativas entre a produtividade informada pela DLM e a produtividade apurada, apontando que o arquivo ABAD apresentava diferenças de 137% e 156% para o período analisado, de modo que o valor faturado para dezembro de 2011 foi de R$2,60 quando deveria ser de R$ R$1,10 e para o período de janeiro de 2012 o valor faturado foi de R$2,27 quando deveria ser R$ 0,88.

Para o arquivo ABAH tais diferenças foram de 86% para dezembro de 2011 e 83% para janeiro de 2012, Desse modo, registrou que o valor faturado para dezembro de 2011 foi de R$ 2,25 e o valor encontrado foi de R$ 1,21. Para janeiro de 2012 o valor faturado foi de R$ 2,90 quando deveria ser R$ 1,57.

Assim sendo, no primeiro exame realizado, a Auditoria concluiu pela irregularidade da execução dos serviços medidos e pagos no período de dezembro de 2011 a janeiro de 2012, no valor de R$ 109.048,80, pelas seguintes razões:

1. irregularidade nos pagamentos das faturas relativas aos serviços medidos de dezembro de 2011 a janeiro de 2012;

2. descumprimento, pela Origem, dos itens 2.2 e 2.3 da Cláusula Segunda do Contrato, pelo não cumprimento dos prazos para aceite e pagamento dos serviços prestados; e

3. descumprimento da Cláusula Segunda do Contrato, em face da ausência de documentos referentes aos pagamentos efetuados.

Recomendou, ainda, o órgão auditor, que a Origem estabelecesse um maior controle sobre a produção da contratada no sentido de

confirmar a quantidade de caracteres produzidos pela Contratada antes de efetuar o pagamento.

Na sequência, os autos retornaram à Subsecretaria de Fiscalização e Controle para informar se o objeto do contrato foi prestado pela contratada no período auditado, qual o valor de eventual glosa e quais os responsáveis pelos apontamentos.

Sobreveio então a informação da Coordenadoria II, no seguinte sentido:

**1.** com base na amostra selecionada pela Auditoria, verificamos que os serviços de digitalização e de captura de dados foram prestados pela Contratada nos meses de dezembro de 2011 a janeiro de 2012. Entretanto, a análise dos dados contidos nos arquivos revelou diferenças significativas entre os valores apresentados pela Contratada, para fins de faturamento, e os números levantados pela Auditoria;

**2**. os valores apurados pela Auditoria, a serem restituídos pela Contratada, totalizaram R$ 2,54 em dezembro de 2011 e R$ 2,72 em janeiro de 2012. Ressaltamos que o cálculo foi baseado em uma pequena amostra dos arquivos gerados pela Contratante. O valor efetivamente devido à Contratada no período examinado deve ser apurado pela Prodam;

**3.** o responsável pelos apontamentos constantes do Relatório de Acompanhamento de Execução Contratual é o Sr. Anderson Luiz Bispo, Gerente de Operações e Gestor de Contratos.

Intimado, o Sr. Anderson Luiz Bispo, representando a PRODAM, apresentou defesa alegando, em síntese, que:

**1** – O conceito empregado no contrato é a captura de dados alfanuméricos e, para se capturar tais dados, todas as lacunas devem ser processadas. Portanto, a quantidade de caracteres a ser considerada deve ser a soma das lacunas dos formulários, conceito este adotado na elaboração do Edital em perfeita harmonia com a técnica pretendida.

Diferentemente da técnica de digitação, a técnica de captação de dados exige a captação e o processamento de 100% das lacunas existentes nos formulários. Todas as lacunas são reconhecidas e processadas por mais de um programa, e, na falta de informação, requerem a confirmação por meio de novo processamento.

Alegou ainda o defendente que embora se possa concluir, num primeiro momento, que a técnica de digitação seria mais vantajosa; essa conclusão é equivocada , pois o custo de captação eletrônica é inferior ao custo de digitação.

E, para comprovar sua alegação, acresceu à defesa um quadro comparativo de preços (por milheiro) cobrados em contratos anteriores para serviços de digitação e o preço pago para captação eletrônica de dados.

**2**. Os eventuais atrasos que ocorreram entre a data do recebimento das notas fiscais e a emissão do termo de aceite, que ocasionou atraso no pagamento das faturas, decorreram de situações atípicas e que, apesar do atraso, o pagamento ocorreu no prazo de 30 dias após a data de aceite;

**3**. Apesar das notas fiscais não terem sido juntadas ao processo de pagamento, o que caracterizaria uma falha formal, não ocorreu prejuízos aos cofres públicos.

Em nova análise, a Coordenadoria II considerou sanado apenas o apontamento relativo à ausência de documentos referentes aos pagamentos efetuados e reiterou os demais.

Tendo em vista a especificidade da matéria, os autos foram encaminhados para análise do Núcleo de Tecnologia da Informação – NTI que, diante da defesa apresentada, considerou sanada a falha relativa aos pagamentos dos serviços medidos no período auditado. Note-se que referido Núcleo de Tecnologia da Informação descreveu o processo de captação de dados alfanuméricos, apontando que, na atividade de indexação e reconhecimento automático de caracteres não existe a possibilidade de fazer o processamento parcial da imagem digitalizada.

Apesar da conclusão da regularidade dos pagamentos alcançada pelo NTI e de defesa complementar oferecida pela Origem, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle em novo pronunciamento manteve sua conclusão quanto a irregularidade dos pagamentos das faturas relativas aos serviços medidos no período auditado e quanto ao descumprimento dos prazos para pagamento.

A Auditoria apontou ainda que a Origem não esclareceu a falta de controle e a diferença do que foi produzido com o que foi faturado. Consignou, ainda, que o argumento de que um formulário é lido em sua totalidade para a captura de caracteres não justifica a diferença observada nos arquivos examinados pela Auditoria.

A contratada também apresentou defesa, requerendo que fossem sanados os apontamentos levantados pela área técnica.

Ato contínuo, a Coordenadoria II ratificou os termos de sua manifestação anterior, com exceção do item considerado sanado.

O Núcleo de Tecnologia da Informação, em manifestação derradeira, reafirmou sua manifestação anterior, entendendo que as defesas apresentadas afastam as irregularidades apontadas nos pagamentos das faturas

relativas aos serviços medidos nos períodos de dezembro de 2011 a dezembro de 2012.

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo**, acompanhando a conclusão do Núcleo de Tecnologia da Informação, por se tratar de questão eminentemente técnica, manifestou-se, pela regularidade do Contrato em julgamento e dos demais atos nele praticados.

O **Assessor Subchefe de Controle Externo** concluiu pela relevação dos atrasos verificados nos pagamentos e consequente pelo acolhimento da execução contratual.

A **Procuradoria da Fazenda Municipal** requereu o acolhimento da execução contratual em exame.

A **Secretaria Geral**, baseada na manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo, opinou, igualmente, pelo acolhimento da execução contratual, relevando, assim, os atrasos verificados com relação aos pagamentos efetivados.

É o relatório.

**VOTO**

À vista dos elementos colacionados no **TC 1.452-12-16,** que cuidou das análises formais da licitação e do ajuste dela resultante, acompanho o entendimento da Procuradoria da Fazenda Municipal, no sentido de que as falhas apontadas, consistentes na exigência de comprovação de não inclusão no CADIN na fase habilitatória do certame, quando deveria ser exigida apenas no momento da contratação, bem como na falta de previsão de reajustamento, não têm caráter substancial, sendo insuficientes a justificar a irregularidade dos atos praticados.

Ressalto, no tocante ao CADIN, que a própria Origem reconheceu ter a falha decorrido de interpretação equivocada já devidamente corrigida para os futuros procedimentos licitatórios, pelo que relevo, em caráter excepcional, tal impropriedade.

Quanto à ausência de previsão de reajustamento, observo que o contrato foi celebrado por um prazo de 12 (doze) meses, de forma que a questão do reajuste somente mereceria relevo no caso de prorrogação do ajuste. De todo modo, ainda que não previsto expressamente, não há como negar que há amparo no ordenamento jurídico para a sua incidência, razão pela qual relevo igualmente a aludida falha.

Assim sendo, **CONHEÇO** do Pregão Eletrônico nº PE-09.001/11 e **ACOLHO** excepcionalmente o Contrato nº CO-02.12/11.

Todavia, tendo em vista que apurei ter sido aludido ajuste prorrogado sucessivamente por dois períodos, estando em vigência até 30 de novembro de 2014, determino à Subsecretaria de Fiscalização e Controle que promova o exame dos Termos de Aditamento supervenientes ao ajuste, notadamente para aferir a forma pela qual se deu o reajustamento de preços.

No que tange ao acompanhamento da execução tratado no **TC 1.213-12-75** ressalto que, das questões inicialmente levantadas nos autos, a de maior relevância diz respeito à falha atinente aos pagamentos dos serviços medidos no período auditado.

Como bem pontuado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, essa questão tem natureza eminentemente técnica, razão pela qual, entendo assistir razão ao Núcleo de Tecnologia da Informação - NTI, especialmente diante da informação de que a atividade de captação de dados alfanuméricos não pode se dar mediante o processamento parcial da imagem digitalizada.

Quanto ao não cumprimento dos prazos para aceite e pagamento dos serviços prestados, os argumentos apresentados pela Origem permitem a relevação da falha, eis que o ajuste foi assinado em 01 de dezembro de 2011 e a equipe técnica auditou as duas primeiras notas fiscais recebidas pela empresa, nos meses de dezembro de 2011 e janeiro de 2012. Ademais, se tratava de uma nova tecnologia ainda não empregada na PRODAM, o que exigiu um período de adaptação das especificidades das informações passadas entre as contratadas referentes aos serviços prestados e ao cotejo dessas informações pelos técnicos da Origem, para verificação do pleno cumprimento das obrigações contratuais, demonstrando um comportamento diligente da Origem.

Diante do exposto, levando em consideração as ponderações tecidas pelo Núcleo de Tecnologia da Informação, pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e Secretaria Geral, que ficam incorporadas a este voto, **ACOLHO** a Execução do Contrato nº CO-02.12/11, no período de dezembro de 2011 a janeiro de 2012, no valor de R$ 109.048,80, relevando-se as falhas apontadas nos autos, uma vez que não acarretaram prejuízos ao erário.

É o meu voto.

**Declaração de VOTO englobada apresentada pelo Conselheiro João Antonio**:

Considero imperativo que conste no Edital e no Instrumento Contratual a previsão expressa de critério de reajuste financeiro, sob pena de irregularidade, conforme já consolidado pelo Tribunal de Contas da União, ao que acompanho as conclusões alcançadas pelos órgãos técnicos desta Corte, no sentido que restaram IRREGULARES o procedimento da licitação e a formalização do contrato, ainda que os apontamentos referentes à licitação sejam na verdade quesitos relacionados ao Edital.

Quanto à execução, entendo que o atraso no pagamento das faturas não maculou o processo, isto porque é plausível a justificativa apresentada pela Origem de que, em virtude da complexidade e da tecnologia do serviço contratado, o ateste das notas seja realizado com maior cautela e, no mais, a Contratada reconheceu que não teve prejuízos, ao que julgo REGULAR a execução contratual.

Não havendo nos autos qualquer comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano ao erário, bem como por não se vislumbrar dolo, culpa ou má-fé por parte dos agentes públicos, RECONHEÇO, em caráter excepcional, os efeitos financeiros do Pregão e do Contrato ora em análise.