TC 1.434/2007

2º Julgado – 3.077ª Sessão Ordinária
RECURSO. EX OFFICIO. Decisão que julgou irregular a execução do contrato por controles e relatórios de atividades insuficientes, dificuldade na avaliação das fases do cronograma e endereços digitais sem vínculos com o contrato. Serviços técnicos especializados para análise e desenvolvimento de metodologias para adequação e reformulação dos sistemas do Observatório de Política Social. SMADS. CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.
Relatório e voto englobado TCs 323/2007 e 1.434/2007.

1º Julgado - 324ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara
ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMADS. Serviços técnicos especializados para análise e desenvolvimento de metodologias para adequação e reformulação dos sistemas do Observatório de Política Social. Controles exercidos insuficientes. Relatórios de atividades não refletem o efetivo estágio de desenvolvimento dos produtos. Dificuldade na avaliação das fases estabelecidas no cronograma da contratação. Endereços digitais em nome de terceiros sem vínculos com o contrato. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime.

2º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/000323/2007 e TC/001434/2007, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

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 do recurso "ex officio", à vista do preenchimento do disposto no artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, quanto ao mérito,

em negar-lhe provimento, ante a ausência de elementos novos hábeis a infirmar o acerto da R. Decisão recorrida, que fica mantida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, uma vez cumpridas as exigências legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

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

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 4 de dezembro de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Cuidam os autos da análise do RECURSO EX OFFICIO, nos termos do artigo 137, parágrafo único do Regimento Interno, que tramita em conjunto com o TC 1.434/07-77.

De conformidade com a Decisão prolatada no TC 323/07-70, foi julgado irregular o CONTRATO 21/2006, firmado com dispensa de licitação, com amparo no artigo 24, inciso XIII da Lei Municipal 8.666/93, em razão da incompatibilidade de parte do objeto com a dispensa de licitação e da insuficiente justificativa de preços.

A Decisão de folhas 591/598 proferida no TC 1.434/07-77 julgou irregular a EXECUÇÃO DO PRECITADO CONTRATO, no valor de R$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais) em razão do seguinte:

1- "Os endereços digitais fornecidos pela contratada, seja o provisório, seja o definitivo, estavam em nome de terceiros que não apresentavam qualquer vínculo com o Contrato e

2- Os controles exercidos pela Origem para esse contrato necessitavam de aprimoramento, já que os relatórios de atividades não refletiam o

efetivo estágio de desenvolvimento dos produtos, dificultando a avaliação das fases estabelecidas no cronograma da contratação".

Em ambos os processos, em decorrência da inexistência de notícia de prejuízo ao erário, de má-fé ou dolo dos responsáveis envolvidos e o tempo decorrido, foram aceitos os efeitos financeiros produzidos.

No TC 323/07-70 a Assessoria Jurídica de Controle Externo concluiu pela admissibilidade do recurso ex officio, de conformidade com o disposto no artigo 137, parágrafo único do Regimento Interno deste Tribunal, que preceitua que das decisões terminativas proferidas por Câmara ou Juízo Singular pela irregularidade ou ilegalidade do ato ou de despesa executada haverá reexame necessário pelo Tribunal. No tocante ao mérito ressaltou “não ter havido quaisquer acréscimos de elementos novos à instrução processual, não se vislumbrando, ainda que em sede de recurso, subsistirem fundamentos para a reforma do v Acórdão.

A Procuradoria da Fazenda Municipal afirmou que não obstante não haja recorrido, pois foram aceitos os efeitos financeiros, requereu "seja apreciado e provido o recurso em análise apenas para declarar a regularidade dos atos, conforme pleiteou em sua manifestação perante o juízo a quo".

A Secretaria Geral por parecer do Secretário Geral assim concluiu sobre a matéria: "os elementos dos autos permitem concluir pelo acerto da r. decisão recorrida, motivo pelo qual, opino, da mesma forma pelo conhecimento do recurso ex officio e no mérito pelo seu desprovimento".

No TC 1.434/07-77, a Assessoria Jurídica de Controle Externo reproduziu as mesmas afirmações antes expostas no tocante ao TC 323/07-70 pela admissibilidade do recurso ex officio e quanto ao mérito pelo seu não provimento.

A Procuradoria da Fazenda Municipal propugnou pelo conhecimento do Recurso e quanto ao mérito pelo seu provimento para declarar a regularidade dos atos, como pleiteado em sua manifestação perante o Juízo a quo.

A Secretaria Geral reproduziu os mesmos termos de seu parecer exarado no TC 323/07-70, pela admissibilidade do recurso e, quanto ao mérito, pelo seu não provimento.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Nos TCs 323/07-70 e 1.434/07-77 ora em julgamento constam RECURSOS EX OFFICIO de conformidade com o disposto no artigo 137, parágrafo único do Regimento Interno deste Tribunal, que determina, que das decisões terminativas proferidas por Câmara ou Juízo Singular pela irregularidade ou ilegalidade do ato ou de despesa executada, haverá reexame necessário pelo Tribunal.

No TC 323/07-70, na 324ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, o Conselheiro Domingos Dissei JULGOU IRREGULAR o Contrato 21/2006 em razão em razão da incompatibilidade de parte do objeto com a dispensa de licitação e da insuficiente justificativa de preços, bem como o Acompanhamento de sua Execução, no período e valor examinados.

No TC 1434/07-77, que tramita em conjunto com o TC 323/07-70, pelo Relatório e voto do Conselheiro Domingos Dissei, a Segunda Câmara deste Tribunal, JULGOU IRREGULAR a EXECUÇÃO DO PRECITADO CONTRATO, no valor de R$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais) em razão do seguinte:

1 - "Os endereços digitais fornecidos pela contratada, seja o provisório, seja o definitivo, estavam em nome de terceiros que não apresentavam qualquer vínculo com o Contrato e

2 - Os controles exercidos pela Origem para esse contrato necessitavam de aprimoramento, já que os relatórios de atividades não refletiam o efetivo estágio de desenvolvimento dos produtos, dificultando a avaliação das fases estabelecidas no cronograma da contratação".

Em ambos os processos, em decorrência da inexistência de notícia de prejuízo ao erário, de má-fé ou dolo dos responsáveis envolvidos e o tempo decorrido, foram aceitos os efeitos financeiros produzidos.

Em decorrência da necessidade de reexame pelo Plenário deste Tribunal das Decisões proferidas pela Segunda Câmara, a Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral, em ambos os processos, se manifestaram no sentido da admissibilidade dos Recursos, e em relação ao mérito, por seu não provimento, em razão de não ter havido quaisquer acréscimos de elementos novos à instrução processual, que em sede de recursos subsistam para as reformas das Decisões proferidas.

Com amparo nos pronunciamentos da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, que endosso e ficam fazendo parte integrante do presente como razões de decidir, Voto pela admissibilidade dos RECURSOS, em face do preenchimento do disposto no artigo 137, parágrafo único do Regimento Interno deste Tribunal.

Quanto ao mérito, Voto pelo não provimento, em razão da ausência de quaisquer acréscimos de elementos novos hábeis a infirmar o

acerto das Decisões proferidas, que ficam mantidas por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Uma vez cumpridas às exigências legais, ARQUIVEM-SE OS AUTOS.

1º Julgado

D E C I S Ã O

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

DECIDEM os Conselheiros da Colenda Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar irregular a Execução do Contrato 21/2006, no período e valor examinados, tendo em vista que:

a) Os endereços digitais fornecidos pela contratada durante a execução dos serviços estavam em nome de terceiros, que não apresentavam qualquer vínculo com o contrato;

b) Os controles exercidos pela Origem necessitavam de aprimoramentos, pois os relatórios de atividades não refletiam o efetivo estágio de desenvolvimento dos produtos, dificultando a avaliação das fases estabelecidas no cronograma da contratação.

DECIDEM, todavia, à unanimidade, aceitar os efeitos financeiros produzidos, considerando a informação do Conselho Municipal de Informática, dando conta de que o sistema desenvolvido se encontra internalizado no datacenter da Prodam de forma integral e com total compatibilidade, agregando efetiva qualidade ao banco de dados, com aprimoramento das políticas de desenvolvimento e assistência social, a inexistência de notícia nos autos de prejuízo ao erário e de má-fé ou dolo dos envolvidos e o tempo decorrido.

Participou do julgamento o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

Presentes o Procurador Chefe da Fazenda Substituto JOEL TESSITORE e o Procurador FERNANDO HENRIQUE MINCHILLO CONDE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 26 de julho de 2017.

MAURÍCIO FARIA
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento no TC 72-000.323.07-70 o Contrato 21/SMADS/2006, celebrado entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e a Fundação José Pelúcio Ferreira, com dispensa de licitação fundada no disposto no artigo 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, tendo por objeto a prestação de serviços técnicos especializados para análise e desenvolvimento de metodologias para adequação e reformulação dos sistemas do Observatório de Política Social, com prazo de vigência de 06 (seis) meses e valor total de R$ 450.000,00.

De acordo com os documentos juntados aos autos, a justificativa apresentada pela Origem para a aludida contratação consistiu no fato de ser o Observatório de Política Social a unidade que tem por fim monitorar e avaliar a política social da Prefeitura de São Paulo, utilizando-se de programas internos ou programas disponibilizados por meio de contratos e/ou convênios.

Constou, ainda, que o Observatório de Política Social ocupa papel central na gestão da Secretaria, uma vez que é responsável pela produção de informações, pelas pesquisas, pela manutenção do Banco de Organizações Sociais e pelo monitoramento e avaliação da política de assistência na cidade de São Paulo, pelo que se fazia necessária a adequação dos sistemas de obtenção de dados de execução e produção de informação, sendo objetivo da contratação a elaboração de metodologia para a adequação e reformulação dos sistemas do Observatório.

A Secretaria justificou a escolha da contratada em razão da qualidade da proposta de trabalho apresentada, acrescentando que o preço proposto, no valor de R$ 450.000,00, se mostrava compatível com o mercado.

A Auditoria desta Corte apontou que embora a cláusula primeira do ajuste descrevesse o objeto de forma genérica, levando a entender que os serviços se prestavam ao desenvolvimento de metodologias para adequação e reformulação do Sistema do Observatório, o detalhamento dos produtos a serem entregues refletiam a elaboração de 03 (três) sistemas de informatização para a manutenção e utilização de dados, sendo esse um serviço executável por empresas de mercado, não caracterizando o desenvolvimento institucional que justificaria a dispensa e licitação.

Ademais, apontou que, na medida em que a descrição do objeto do Contrato e os detalhes nele previstos revelavam tratar-se de contratação

para elaboração e desenvolvimento de "software" deveria a Origem ter observado o disposto no Decreto Municipal 45.992/05 e Portaria SMG 114/05, que estabelecem como competência da PRODAM a contratação de serviços de "fábrica de software" para desenvolvimento e manutenção de sistemas.

Apontou, ainda, que na fase de pesquisa de preços a Pasta efetuou consulta a uma empresa especializada em tecnologia da informação (Notion Informática Ltda.) que tem como atividade empresarial o suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação. Nesse sentido, considerando-se que o serviço buscado poderia ser prestado por empresa com tal finalidade social, temos que o efetivo objeto da contratação é o desenvolvimento de software e não o citado desenvolvimento institucional.

Apontou, também, que a Origem não observou o disposto no inciso III, do parágrafo único, do art. 26, da Lei Federal 8.666/93, uma vez que o preço não foi devidamente justificado, pois a SMADS deveria, antes de solicitar as propostas de preços, ter a referência mínima de preços dos serviços por ela pretendidos.

No que tange às propostas de preços, considerou que a SMADS deveria ter estabelecido uma composição detalhada dos custos envolvidos, atribuindo-se a cada etapa de desenvolvimento, de cada um dos produtos, o valor respectivo.

Por tais razões, entendeu que o ajuste se encontrava irregular.

Instada a oferecer defesa acerca dos apontamentos da Auditoria, a Origem aduziu que a partir da desconcentração de suas atividades para as Subprefeituras, por meio da implantação de 31 (trinta e uma) Supervisões de Assistência Social, passou a exercer uma atuação de formuladora, reguladora e controladora da política socioassistencial na Cidade de São Paulo e a Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais passou a exercer atividades de fundamental importância para o controle da efetividade e eficiência dos serviços prestados.

Diante dessa nova realidade, buscou o apoio da contratada para a implantação de metodologias de monitoramento da Política de Assistência Social, armazenamento e sistematização do uso de dados no âmbito do Observatório de Políticas Sociais, objetivando ampliar a capacidade de monitorar a utilização de vagas nos serviços conveniados destinados à população de rua, melhorando a gestão, e racionalizar os instrumentais de coleta de dados para gerar relatórios de natureza gerencial, de modo a subsidiar as tomadas de decisão das diversas Coordenadorias.

Aduziu, ainda, em apertada síntese, que não se tratava, como argumentaram os Técnicos desta Corte, de desenvolvimento de "software",

pois o levantamento de informações, os recursos materiais e humanos para conduzi-los, assim como as avaliações de sua implementação foram etapas fundamentais para que um novo desenho pudesse ser levado a cabo. Assim, não era um simples desenvolvimento de "software", mas sim de desenvolvimento institucional da Pasta, voltado a dotá-la de meios mais eficientes de controle dos serviços, tendo sido esse o fundamento pelo qual, sustentaram os técnicos da Origem, que não cabia consulta ao CMI – Conselho Municipal de Informática, visto que se tratava de apoio e reforço voltado ao desenvolvimento institucional do Observatório de Políticas Sociais.

Acrescentou a Origem que o trabalho da Fundação se concentrou no levantamento, diagnóstico e estudo das rotinas diárias, com vistas a melhoras o rendimento com os diversos recursos informatizados que estavam sendo aperfeiçoados ou elaborados pela equipe de informática da Pasta com apoio da Prodam, e na conceituação e modelagem dos processos de informação e dados. No entanto, cabia para a implementação e materialização dessa parte preliminar, o desenvolvimento das ferramentas ou produtos, para que fosse possível mensurar o atendimento pleno aos objetivos específicos não tangíveis. Porém, a parte correspondente à programação foi desenvolvida pela equipe de informática da Secretaria.

Alegou, também, não proceder os apontamentos da Auditoria de que a consulta a uma empresa do ramo de consultoria e de prestação de serviços de informática indicava que os serviços prestados não caracterizavam desenvolvimento institucional e, portanto, deveriam ser licitados, porquanto, tal consulta não se deu para efeito de dispensa de licitação e sim para subsidiar a apuração acerca da razoabilidade do preço proposto pela Fundação que pretendia contratar. Alegou, ademais, que a contratação não se baseou em hipótese de inexigibilidade de licitação, mas no fundamento legal que autoriza a Administração a contratar diretamente instituições sem finalidade lucrativa, de inquestionável reputação ético-profissional, que tenham por objetivos a pesquisa o ensino e o desenvolvimento institucional, como é o caso da contratada, tendo-se observado, ainda, os ensinamentos da doutrina e da jurisprudência, no sentido de que os serviços objeto da contratação guardem correlação com os objetivos estatutários da contratada.

Quanto ao apontamento de que não foi observado o disposto no inciso III, do parágrafo único do artigo 26 da Lei Federal 8.666/93, esclareceu a Origem que mesmo antes de efetuar consulta de preços no mercado, contava com um termo de referência dos serviços e estimou que uma consultoria, disponibilizando seis profissionais para um trabalho de 4 (quatro) horas por dia no projeto, por um período de 6 (seis) meses, e levando em conta os preços médios por homem/hora previstos no estudo elaborado pelo Instituto Brasileiro de Consultores de Organizações - IBCO, permitia concluir que o valor proposto pela Fundação ficava até um pouco abaixo, visto que, na prática, cobrou, em média R$ 142,00 por homem/hora.

Por final acrescentou em sua defesa que a previsão no ajuste de não incidência de atualização e compensação financeira decorreu de normas estabelecidas nas Portarias 45/94 e 104/94 da Secretaria das Finanças.

Em nova manifestação, a Auditoria apontou que não há que se negar que haverá, como exposto pela Origem "um grande salto de eficiência e efetividade no monitoramento dos serviços conveniados". E nem se pretende contestar ou esperar um resultado diverso. Entretanto entende que os elementos apresentados não modificaram a opinião daquela Especializada acerca do objeto contratual.

Acresceu que, segundo a linha de raciocínio apresentada pela defesa, o preço estimado, somado às consultas realizadas junto à CPQD e à NOTION, reforçariam a razoabilidade do preço apresentado pela Fundação.

No entanto, registrou não ter encontrado entre os elementos acrescidos pela Origem a demonstração do cálculo do valor estimado pela SMADS (baseado do estudo do IBCO) que corroborasse o argumento de que a proposta da Fundação seria razoável. Apontou que, em seu entendimento, a demonstração da estimativa de horas de consultoria necessária não esclareceu a relação entre o objetivo a ser alcançado com a necessidade de consultores e as respectivas horas de consultoria.

Por fim, considerou que não houve acréscimo de elementos suficientes para alteração de seu anterior posicionamento.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por seu turno, acompanhou o entendimento manifestado pela Auditoria, opinando no sentido da irregularidade do ajuste.

A Fundação José Pelúcio Ferreira, embora regularmente intimada, deixou de oferecer defesa.

Na sequência, o então Conselheiro Relator, determinou o encaminhamento dos autos ao NTI – Núcleo de Tecnologia de Informação desta Corte, para avaliação do objeto do contrato, em especial para informar se se tratava de serviços técnicos especializados para análise e desenvolvimento de metodologias para adequação e reformulação dos sistemas do Observatório ou de Contratação para elaboração e desenvolvimento de software, que deveria observar o disposto no Decreto Municipal 45.992/05.

Em resposta, informou referido Núcleo, em síntese, que o objeto da contratação, embora se revestisse de uma parcela de levantamento de requisitos e entendimento do problema (que faz parte da função do analista de sistemas) cuja operacionalização depende, neste caso, do auxilio de especialistas (por exemplo, cientista social) caracteriza-se como um trabalho característico de

tecnologia da informação, havendo muitas empresas no mercado aptas a fornecer tais serviços (mesmo no ano de 2006).

Concluiu, por final, que o objeto é a contratação para a elaboração e desenvolvimento de sistema (software), sendo esse tipo de serviço executável por empresas de mercado (especializada em Inteligência de Negócios). Não se caracteriza, portanto, o "desenvolvimento institucional" na interpretação restritiva do TCU.

Foram novamente intimadas a Origem e a Fundação contratada.

A Origem, além de reafirmar suas alegações anteriores, aduziu que os sistemas resultantes dessa contratação serviriam como ferramentas, ao final da compreensão de toda a nova política de assistência social, devidamente adaptada para a peculiar realidade da cidade de São Paulo e significaram a conclusão extremamente resumida do árduo e longo trabalho de estudo, pesquisa e discussão, onde ocorreram situações em que inúmeras hipóteses foram testadas e apenas algumas foram confirmadas.

Insistiu na afirmação de que durante todo o processo de execução do objeto contratado o que de fato se deu foi, na verdade, o desenvolvimento institucional da Política de Assistência Social do Município de São Paulo, visando o seu monitoramento de forma mais eficiente e rápida, o que pode ser percebido pela leitura do Relatório Final apresentado pela Contratada (juntado aos autos).

Acrescentou que o diagnóstico realizado pela Fundação contratada, cujo sucinto relatório juntou aos autos, dá conta de que o foco de seu trabalho não se restringiu à simples adequação de sistemas de informática ou de bancos de dados, como equivocadamente entendeu os agentes de fiscalização.

Apontou que o resultado final, depois de todo o processo de desenvolvimento institucional se materializou sim em dados informatizados ou em ferramentas de sistemas de informação, mas, para que isso pudesse resultar em algo proveitoso e eficiente, havia antes todo um processo que implicava na compreensão profunda do problema peculiar da cidade de São Paulo, bem como na forma de solucioná-lo à luz dos novos princípios preconizados pela legislação e, por essas razões, insistiu, em afirmar que esse objeto não era passível de ser submetido à Comissão prevista no Decreto 45.992/05.

Registrou, também, em sua defesa, que houve um grande salto de eficiência e de efetividade do monitoramento dos serviços conveniados se comparado com os controles que existiam antes dessa contratação.

No tocante à razoabilidade do preço, após alinhar inúmeros elementos de defesa, apontou não haver inícios de que a quantidade de

horas fixadas contratualmente foram excessivas diante dos produtos entregues, nem tampouco que o valor de remuneração dessas horas tenha sido desarrazoado se comparado com os praticados no mercado. Asseverou, ademais, que a justificativa da razoabilidade do preço se deu pelo valor hora de cada profissional com aquele praticado no mercado.

A Auditoria desta Corte, contudo, em que pesem os argumentos de defesa apresentados, entendeu não haver acréscimo de elementos suficientes para que houvesse uma revisão de seu posicionamento anterior.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, instada mais uma vez a se manifestar, propôs fosse preliminarmente ouvido o Conselho Municipal de Informática acerca do assunto, o qual assim se expressou:

"Após análise detalhada dos autos do Termo de Contrato 1.434/07-77 do PA 2007-0259.329-6, confirmamos que a contratação da Fundação José Pelúcio Ferreira pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, no que se refere aos trabalhos de desenvolvimento institucional e obtenção de cadastro de formulário padrão de indicadores para o monitoramento dos serviços assistenciais prestados pelas Organizações Sociais conveniadas não pertence ao escopo do Decreto 45.992/05.

Outrossim, destacamos que como resultado dos trabalhos supracitados o sistema desenvolvido que constitui na adequação e aprimoramento do sistema já existente, se encontra internalizado no datacenter da Prodam de forma integral e com total compatibilidade, agregando efetiva qualidade ao banco de dados, com aprimoramento das políticas de desenvolvimento e assistência social.

Confirmamos que no que se refere à adequação e aprimoramento dos sistemas, os serviços prestados pela Fundação José Pelúcio Ferreira se enquadram no Decreto 45.992/05 em seu art.12 – inciso I ..." Após essas informações, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, com base nas manifestações técnicas carreadas aos autos, entendeu que a presente contratação não encontra amparo no inciso XIII, do art.24, da Lei Federal 8.666/93.

Ressaltou, também, que embora confirmado pelo CMI que a parte do serviço correspondente à adequação e aprimoramento dos sistemas se enquadravam no escopo do Decreto 45.992/05, o que impunha a prévia aprovação do CMI para contratação, referida Comissão não a desaprovou ao destacar os resultados dos trabalhos desenvolvidos.

Ao final, posicionou-se a Assessoria Jurídica de Controle Externo pelo não acolhimento do Contrato 021/2006, em razão da incompatibilidade do objeto com a dispensa de licitação, da infringência do disposto no Decreto 45.992/05 e Portaria SMG 114/08 e da precária justificativa do preço.

A Procuradoria da Fazenda, por seu turno, ressaltou ser o parecer do CMI extremamente relevante para o deslinde da questão, pois permite constatar que o objeto da contratação é muito mais amplo do que a simples elaboração de sistemas e de bancos de dados, propondo fosse a Origem novamente instada a manifestar-se, agora acerca das constatações do Conselho Municipal de Informática.

Chamados a falar nos autos, tanto o Secretário à época da contratação quanto a Origem defenderam a regularidade da licitação, tendo a Origem, inclusive aduzido que as atividades desenvolvidas pela contratada foram de suma importância para o desenvolvimento da Pasta, que atualmente consegue administrar e registrar adequadamente as demandas de serviços oferecidas com maior eficiência.

A Secretaria Geral, acompanhando o entendimento dos órgãos desta Corte manifestou-se pelo não acolhimento do o ajuste, em razão da incompatibilidade do objeto com a dispensa de licitação, na infringência do disposto no Decreto 45.992/05, e diante da precária justificativa do preço.

Insta informar, por derradeiro, que o Contrato 021/SMADS/ 2006 foi aditado, tendo sua última prorrogação sido celebrada mediante o Termo 17/SMADS/07, conforme publicado no Diário Oficial da Cidade, de 08 de agosto de 2007, ficando ratificadas em todos os seus termos as demais cláusulas e condições anteriormente ajustadas e integrantes do instrumento original.

No que diz respeito à execução do referido ajuste, examinada no período de outubro de 2006 a abril de 2007, após detido exame, a Auditoria entendeu que estava irregular no valor de R$ 350.000,00 em decorrência das conclusões alcançadas no TC que analisa a contratação e, também, pelas seguintes impropriedades:

1 – Os endereços digitais fornecidos pela contratada seja o provisório, seja o definitivo, estavam em nome de terceiros, que não apresentavam qualquer vínculo com o contrato, e

2 – Os controles exercidos pela Origem para esse contrato necessitavam de aprimoramentos, já que os relatórios de atividades não refletiam o efetivo estágio de desenvolvimento dos produtos, dificultando a avaliação das fases estabelecidas no cronograma da contratação.

Por fim, sugeriu que a Origem esclarecesse a contratação direta da Fundação; a relação existente entre as pessoas que detinham o registro dos domínios na *internet* indicados anteriormente; que formalizasse através de documentos apropriados as ocorrências relevantes durante a execução contratual e aprimorasse os meios de controle da execução contratual; que promovesse a análise dos documentos entregues pela entidade contratada para verificar se são suficientes para que a SMADS detenha todas as informações

necessárias para o caso de eventual manutenção corretiva ou evolutiva dos sistemas entregues e por fim, que promovesse o recebimento do objeto mediante termo de recebimento provisório e posteriormente definitivo; bem como que providenciasse a apresentação de documentos anteriormente solicitados, quais sejam: Termo de Referência dos Serviços e comprovantes de vínculo entre os prestadores de serviços e a Fundação.

Chamada a oferecer defesa, a Origem sustentou o entendimento já manifestado nos autos que tratou da análise da contratação, alegando, mais uma vez, que os serviços contratados não se configuravam meros serviços ordinários de informática, como argumentaram os técnicos desta Corte, pois concentrou-se no levantamento, diagnóstico, conceituação e modelagem dos processos de informação e dados.

Quanto à solicitação de esclarecimentos no tocante à relação existente entre as pessoas que detinham o registro do domínio na internet, esclareceu a Origem que durante o trabalho era necessária a utilização de uma ferramenta que processasse informações armazenadas em um banco de dados via web (SISORG) e que, por conta disso, o armazenamento de dados na web exigia que o banco fosse hospedado em um servidor de internet, bem como era necessário que, para a validação do desenvolvimento, a equipe da Fundação acessasse o banco instalado em um servidor web.

Como o servidor utilizado pela SMADS é o da PRODAM onde o acesso é controlado e restrito devido a importância dos serviços prestados, não sendo indicado para o acompanhamento do desenvolvimento, realização de testes e validação, a contratada ofereceu, dentro do escopo do ajuste, um período temporário de aluguel de servidor para esses testes. Acrescentou, ainda, que esse fato não representou repasse a terceiros de obrigações e responsabilidades assumidas pela Fundação, pois se tratava de atividade meio.

Informou, ainda, a Origem que a Coordenadoria do Observatório providenciaria para que todos os códigos fonte e documentação de utilização dos sistemas fossem transmitidos oficialmente à PRODAM para hospedagem no banco de dados e das funcionalidades do sistema, garantindo, assim, as futuras atualizações e manutenções que se fizessem necessárias.

Juntou aos autos cópia do Termo de Referência que utilizou para efeito de consulta de preços, bem como documentos encaminhados pela Fundação demonstrando o vínculo com as pessoas envolvidas na execução do trabalho, bem como relatou todas as providências adotadas para o efetivo controle do ajuste.

A Auditoria, contudo, em nova manifestação, manteve seus apontamentos, manifestando-se pela irregularidade da execução, no que foi acompanhada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo.

Foram intimados os responsáveis indicados pela Auditoria os quais reafirmaram os argumentos de defesa já oferecidos, acrescendo a informação de que os endereços virtuais questionados eram provisórios e foram utilizados pela contratada, enquanto os sistemas eram adequados às novas diretrizes da Política Pública da Assistência Social, situação que restou superada, uma vez que todos os sistemas encontram-se devidamente hospedados na PRODAM e em pleno funcionamento, sem qualquer risco para a administração, servindo perfeitamente aos trabalhos desenvolvidos pela Coordenadoria do Observatório de Política Social da aludida Pasta.

A seguir vieram aos autos à manifestação do Conselho Municipal de Informática, anteriormente citada.

A Auditoria e a Assessoria Jurídica de Controle Externo mantiveram seus entendimentos pela irregularidade da execução.

Por proposta da Procuradoria da Fazenda Municipal, a Origem e os responsáveis indicados pela Auditoria foram novamente intimados a oferecer defesa, em face dos elementos supervenientes lançados aos autos, foi intimada a oferecer manifestação, notadamente em face da manifestação do Conselho Municipal de Informática, restando reafirmadas as razões de defesa já apresentadas.

A Auditoria continuou a manter seu posicionamento.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, enfatizando inexistir qualquer registro de comportamento indevido e considerando a realização dos serviços, pelo que se pode inferir que as impropriedades têm caráter formal, requer o reconhecimento dos efeitos financeiros da execução realizada.

A Secretaria Geral manifestou-se, igualmente, pela irregularidade da execução.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

1 - A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, no curso da instrução dos autos, defendeu a contratação em julgamento, sustentando que os serviços prestados iam além da simples adequação de sistemas de informática ou de bancos de dados de serviços, configurando, na verdade, o desenvolvimento institucional do Observatório de Políticas Sociais.

2 - Todavia, a manifestação oferecida pelo Núcleo de Informática desta Corte, foi no sentido de que o objeto da contratação, embora se

revestisse de uma parcela de levantamento de requisitos e entendimento do problema cuja operacionalização dependia do auxílio de especialistas, caracterizava-se como um trabalho próprio de tecnologia da informação, havendo muitas empresas no mercado aptas a fornecerem tais serviços (mesmo no ano de 2006), corroborando, com esse entendimento, o apontamento da Auditoria de que o serviço contratado não caracterizava desenvolvimento institucional a justificar a dispensa de licitação com fundamento no artigo 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93.

3 - No mesmo sentido, o Conselho Municipal de Informática, embora reconhecendo que parte do trabalho desenvolvido guardava relação com o desenvolvimento institucional, apontou que a parcela relativa à adequação e aprimoramento dos sistemas, se enquadrava no inciso I, do artigo 12, do Decreto 45.992/05, qual seja "concepção, desenvolvimento e implantação de novas soluções de tecnologia da informação...", dependendo, portanto, para sua contratação, de prévia autorização do referido Conselho, o que não restou observado pela Origem. Assim, restou demonstrado que apenas parte do serviço se caracterizava como desenvolvimento institucional e poderia ser contratado com o fundamento legal utilizado.

4 - Sobre o valor pactuado, apesar das justificativas da Origem, entendeu a equipe de auditoria deste Tribunal que a Pasta, antes de solicitar as propostas, deveria ter a referência mínima de preços dos serviços por ela pretendidos e estabelecidos uma composição detalhada dos custos envolvidos, atribuindo a cada etapa de desenvolvimento, de cada um dos produtos, o valor respectivo.

5 - Quanto à execução parcial deste ajuste, os técnicos desta Corte fizeram apenas dois apontamentos, que foram considerados suficientes para impedir o seu acolhimento, quais sejam:

a) *Os endereços digitais fornecidos pela contratada durante a execução dos serviços estavam em nome de terceiros, que não apresentavam qualquer vínculo com o contrato, e*

b) Os controles exercidos pela Origem necessitavam de aprimoramentos, pois os relatórios de atividades não refletiam o efetivo estágio de desenvolvimento dos produtos, dificultando a avaliação das fases estabelecidas no cronograma da contratação.

6 - Diante deste cenário, JULGO IRREGULAR o Contrato 021/2006, em razão da incompatibilidade de parte do objeto com a dispensa de licitação, fundada no artigo 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93 e da insuficiente justificativa de preços, bem como o Acompanhamento de sua Execução, no período e valor examinados.

7 - No entanto, considerando a informação do Conselho Municipal de Informática, dando conta de que o sistema desenvolvido se encontra

internalizado no *datacenter* da Prodam de forma integral e com total compatibilidade, agregando efetiva qualidade ao banco de dados, com aprimoramento das políticas de desenvolvimento e assistência social, a inexistência de notícia nos autos de prejuízo ao erário e de má-fé ou dolo dos envolvidos e o tempo decorrido, ACEITO OS EFEITOS FINANCEIROS produzidos.