TC nº 72-001.632.02-26

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. SMSP. Serviços de registro e cadastro de informações sobre logradouros, leitos carroçáveis e não carroçáveis, imóveis, incluindo imagens digitais em banco de dados georreferenciados. REGULAR. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 72.003.896.02-79, 72.001.631.02-63 e 72.001.632.02-26

2.739ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 29.09.2014

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, 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 julgar regular o Edital da Concorrência 10/SIS/Cogel/2002.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras – SMSP que, nos futuros certames, atente para as recomendações da Assessoria Jurídica de Controle Externo desta Corte.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar que, uma vez cumpridas as formalidades legais, arquivem-se estes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

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

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de abril de 2014.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Cuidam os autos do **TC 1.632/02-26** do exame do Edital da Concorrência 10/SIS/COGEL/2002, elaborado pela Secretaria Municipal de Subprefeituras, tendo por objeto a prestação de serviços de registro e cadastro de informações sobre logradouros, leitos carroçáveis e não carroçáveis e imóveis, incluindo imagens digitais, em banco de dados georeferenciados, visando a realização de fiscalização e de emissão de relatório técnico para laudo e processamento de notificações, autos de infração e autos de multa, bem como o encaminhamento e a entrega de documento gerado. O TC 1.631/02-63 tratou do acompanhamento do respectivo procedimento licitatório.

O **TC 3.896/02-79** ora julgado de forma englobada, também tratou da análise da Concorrência nº 10/SIS/COGEL/2002 e do Contrato nº 63/SMSP/COGEL/2002, celebrado em 27/08/02, entre a então Secretaria Municipal das Subprefeituras e a empresa Trends Engenharia e Tecnologia S/C. Ltda. no valor de R$ 3.416.840,00 (três milhões, quatrocentos e dezesseis mil e oitocentos e quarenta reais), para o período de 30/08/02 a 25/02/03 (180 dias).

Nos autos do **TC 1.632/02-26,** a então Divisão Técnica VI concluiu pela irregularidade do Edital da Concorrência em razão do seguinte:

1.) Insuficiência na previsão dos recursos, haja vista a reserva de apenas 45,30% (quarenta e cinco inteiros e três décimos por cento) do valor estimado em R$ 3.708.600,00 (três milhões, setecentos e oito mil e seiscentos reais – data base de abril/2002) para o objeto da contratação, infringindo o inciso III do § 2º do artigo 7º da Lei 8.666/93, o Decreto Municipal 23.639/87 e o inciso VII do artigo 2º do Decreto Municipal nº 41.772/02;

2.) Falta de pesquisa de preços para os itens motorista, secretária e equipamentos, infringindo o disposto no inciso VI do artigo 2º do Decreto Municipal 41.772/02;

3.) Falta de clareza no subitem 7.2.2.7 do edital, tendo em vista que não menciona a forma em que será medida a capacidade técnica dos licitantes, considerando-se o somatório dos serviços contidos nos atestados, bem como em razão do edital não determinar a comprovação da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica, o que se agrava em razão da grande participação de despesas de mão de obra na composição dos custos, infringindo, assim, o inciso II do artigo 30 da Lei Federal 8.666/93.

Ressalvou, ainda, que o índice utilizado para o reajuste de preços não era o mais adequado, tendo em vista que na composição dos custos foi verificado que 54,16% (cinquenta e quatro inteiros e dezesseis décimos) dos custos fixos eram relativos a despesas de equipamentos, sendo compatível neste caso a utilização de índice composto e que o edital não encontrava-se datado, contrariando o §1º, do artigo 40, da Lei Federal de Licitações e Contratos (folhas 05/12).

Diante disso foi determinada a suspensão do procedimento licitatório, bem como a manifestação da então Secretaria Municipal de Implementação das Subprefeituras.

Após o exame das justificativas apresentadas pela Origem, a Auditoria e a Assessoria Jurídica de Controle Externo, reiteraram a conclusão pela irregularidade do Edital (folhas 95/106, 107/109 e 110/127).

Oficiada com a recomendação de que promovesse as alterações no Edital indicadas pelos Órgãos Técnicos, a Origem apresentou novos esclarecimentos (folhas 138/139).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, analisando as correções promovidas no instrumento convocatório entendeu sanadas as irregularidades antes apontadas, motivo pelo qual opinou pela possibilidade de seguimento do certame (folhas 141/142).

Considerando a manifestação favorável da Área Jurídica, foi autorizada a retomada da licitação (folha 145).

A Procuradoria da Fazenda Municipal propôs nova oitiva da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, entendendo não existir manifestação conclusiva dos Técnicos sobre o instrumento convocatório.

Instada a se pronunciar, a Auditoria reiterou conclusão pela irregularidade do edital, diante do seguinte:

a.) Infringência ao artigo 56 da Lei Federal 4.320/64 em razão da pretensão da Origem de adotar procedimento específico de remuneração, com destinação direta ao futuro contratado de parcela do valor auferido a título de multa" em desacordo com o princípio da unidade de tesouraria que veda fragmentação para criação de caixas especiais;

b.) Infringência do inciso II, artigo 30 da LF 8.666/93 pela falta de clareza na redação do subitem 7.2.2.7 no tocante à avaliação de atestados, situação que teria sido motivo de diversos recursos administrativos interpostos pelas licitantes;

c.) Infringência ao inciso III, do § 2º do artigo 7º da LF 8.666/93 e ao inciso VII do artigo 2º do Decreto Municipal 41.772/02 devido à insuficiência na previsão de recursos (folha 154).

Os autos passaram a tramitar em conjunto com o TC 1.631/02-63 que trata do acompanhamento do procedimento licitatório.

No **TC 1.631/02-63** a então Divisão Técnica considerou, inicialmente, irregular o procedimento licitatório em razão de ter sido adjudicado o objeto a empresa Trends Engenharia e Tecnologia sendo que os documentos relativos ao Balanço Patrimonial e Demonstrativo de Resultado do Exercício não representavam cópias do livro diário e, portanto, não estava registrado no órgão competente nas formas da lei.

Com relação ao Edital, reiterou as conclusões alcançadas no TC 1.632/02-26 (folhas 148/153).

Após a manifestação da Origem de folhas 172/194, informando, inclusive, que as empresas inabilitadas haviam ingressado com mandado de segurança tendo o Poder Judiciário denegado a sua pretensão de habilitação ao certame, a então Divisão Técnica VI considerou esclarecido o apontamento referente aos documentos contábeis, mantendo, contudo, as infringências pontuadas na análise do edital, bem como a falha por insuficiência da previsão de recursos orçamentários (folhas 195/199).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que os pontos remanescentes para a Auditoria referiam-se à analise do Edital, que teria sido superada quando da autorização para prosseguimento do certame proferida nos autos do TC 1.632/02-26 com fundamento no parecer da Área Jurídica.

Assim, ratificou o seu posicionamento pela regularidade do instrumento convocatório e do procedimento licitatório, sugerindo que a questão relativa à insuficiência de recursos poderia ser melhor analisada quando da execução contratual (folhas 202/206).

A Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral propugnaram, na esteira da Assessoria Jurídica, pela regularidade da concorrência (folhas 209/211 e 214/219).

No TC 3.896/02-79**,** a então Divisão Técnica VI concluiu pela irregularidade da licitação, reiterando os motivos elencados no TC 1.631/02-63 e pela irregularidade do Contrato em razão da acessoriedade (folhas. 591/596).

Oficiada, a Secretaria Municipal das Subprefeituras apresentou os seus esclarecimentos (folhas 600/625).

A Divisão Técnica VI manteve sua conclusão.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo salientou que *"os aspectos aqui enfocados são atinentes ao procedimento licitatório, sendo interessante aguardar-se o julgamento dos TCs nºs 1.632.02-26 e 1.631.02-63, que*

tratam especificamente deste assunto, conquanto o resultado do julgamento de ambos, certamente refletirá na apreciação do ajuste, objeto destes autos" (fls. 632/636).

A Procuradoria da Fazenda Municipal, baseando-se nos pareceres finais da Auditoria e da Secretaria Geral nos autos do TC 1.631/02-03 posicionou-se no sentido do acolhimento do Certame e do Contrato (fls. 645/646).

A Secretaria Geral opinou pelo acolhimento da licitação e do Ajuste dela decorrente.

Entendeu restritivas as exigências para a qualificação técnica previstas na cláusula 7.2.2 do Edital.

Todavia, registrou que o instrumento convocatório prevaleceu tanto pelo crivo liminar desta Corte, quanto pelo Poder Judiciário. Diante disso, teria agido corretamente a Origem quando, para efeito de habilitação das licitantes, cumpriu os requisitos do Edital tido por regular por este Tribunal e pelo Juiz da 4º Vara da Fazenda Pública nos autos do Mando de Segurança nº 1435/053.01.022988-7.

Diante disso concluiu pela regularidade da licitação e do Contrato, sugerindo a expedição de *"determinação à Origem para que, de futuro, nos certames licitatórios sob responsabilidade daquela Pasta, ao exigir atestados de desempenho anterior, para fins de comprovação da capacitação técnico-operacional da licitante, se restrinja ao que for pertinente e indispensável para garantir a futura execução da obra ou serviço contratado, em obediência ao artigo 37, XXI da Constituição Federal e aos artigos 3º, parágrafo 1º, I e 30, II e parágrafo 3º da Lei Federal 8.666/93"* (fls. 648/653).

Sobreveio informação da Assessoria Jurídica, dando conta de que foi provido o recurso de Apelação nº 298.331-5/9-00 interposto pela Companhia de Engenharia de Tráfego contra o Mandado de Segurança impetrado pela SPL Construtora em face do ato do Presidente da CET em ação ordinária que objetivava a anulação da Concorrência 10/2001 (folha 675).

Intimados, o Ordenador da Despesa e os membros da Comissão Licitante apresentaram defesa.

As defesas apresentadas pela Comissão de Licitação e pelo Ordenador da Despesa foram de idêntico teor e alegaram, em síntese:

a) À época da análise dos termos do instrumento convocatório pelas unidades de auditoria, este Egrégio Tribunal ordenou a suspensão do procedimento licitatório, consoante ofício SSDG-GAB n° 0461/2002, até que nele fossem promovidas adequações, e após os esclarecimentos apresentados pela Administração culminou na autorização para continuidade do procedimento licitatório, segundo o ofício SSDG-GAB n° 0573/2002. Diante disso,

considerou legitimo afirmar que, com a concordância para o prosseguimento do certame, houve a efetiva superação das supostas inadequações apontadas à época pela Auditoria, estando, assim esgotados os óbices constantes nas manifestações técnicas, fls. 738/739.

b) Houve o reconhecimento pela Administração da regular execução dos serviços contratados em sua manifestação do dia 09.05.05 (fl. 722), inclusive para os fins estabelecidos na Portaria Intersecretarial n° 1/SGM/SF/SJ/SEMPLA/2005, que fixou, no ano de 2005, critérios para a renegociação de créditos junto à municipalidade.

c) Não foi demonstrado nos autos prejuízo ao erário oriundo de qualquer conduta praticada pelos signatários, ficando comprovada a sua boa-fé ao longo da execução contratual, razão pela não há de se considerar irregular a Concorrência e o Contrato ora examinado ou decretar a nulidade dos atos praticados (folhas 695/699 e 735/743).

Após exame das defesas apresentadas, a Coordenadoria III retificou sua conclusão, opinando agora pela irregularidade da concorrência, unicamente em razão da não comprovação de empenhamento suficiente para dar cobertura às despesas do exercício de 2002, em desobediência ao artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/64 e ao Decreto Municipal nº 23.639/87. Quanto ao contrato, manteve parecer pela irregularidade por decorrer de licitação considerada irregular (folhas 747/749).

Novamente oficiada (atual Secretaria de Coordenação das Subprefeituras) para que informasse acerca de eventuais providências de suplementação dos aludidos recursos orçamentários, bem como do efetivo pagamento dos serviços contratados, a Origem encaminhou a documentação de fls. 770/778, contendo as considerações formuladas pela Coordenadoria Geral de Licitações – COGEL e pela Assessoria Técnica de Assuntos Econômicos Financeiros – ATAEF, a saber:

a.) A Assessoria Técnica de Assuntos Econômicos Financeiros – ATAEF informa à fl. 770 que por força da Portaria Intersecretarial SF nº 32/2005, o objeto do Termo de Contrato nº 063/SMSP/COGEL/2002 foi totalmente quitado, conforme as cópias dos extratos de empenho e Consulta de Movimento de Empenho juntadas às fls. 771/776.

b.) Esclareceu que as parcelas 2007, 2009 e 2010 foram quitadas através da 1ª Oferta Pública de Recurso e as parcelas 2011 e 2012 foram quitadas com a 2ª Oferta Pública no ano de 2008.

c.) Afirmou que não existe saldo a ser quitado referente à prestação do serviço (folhas 752/778).

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle manteve as suas conclusões (folhas 780/783).

A Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo, em manifestação derradeira, reiterou posição pela regularidade do Edital e do procedimento licitatório, entendendo que o contrato poderia ser acolhido, em caráter excepcional, em razão da falta de empenho suficiente à época da contratação. Considerando a informação de que o objeto havia sido integralmente executado e quitado e que as parcelas de 2007, 2009 e 2010 haviam sido quitadas através da 1ª Oferta Pública de recurso e as parcelas de 2011 e 2012 haviam sido quitadas com a 2ª Oferta Pública no ano de 2008, propôs a relevação da infringência. A Chefia da Assessoria propôs o acolhimento do Contrato, relevando-se a falha, tendo em vista não existir mais nenhum saldo a ser quitado pela Origem referente à prestação do serviço (folhas 784/789).

A Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral, na esteira da Chefia da Área Jurídica propugnaram pela regularidade da Licitação e do Contrato (folhas 791/796 e 798/802).

É o relatório.

Voto

As irregularidades inicialmente assinaladas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle relativas ao instrumento convocatório foram todas objeto de correção por parte da Origem. Concluiu a Coordenadoria III o seguinte: *"quanto as infringências apontadas nas análises apresentadas às folhas 591/592, em decorrência da autorização para retomada da Concorrência sob acompanhamento no TC 1.632/02 retificamos as conclusões de irregularidade da Concorrência nº 10/2002"* (folha 749).

Quanto ao contrato, remanesceu, entretanto, sob o ponto de vista da Auditoria, tão somente o apontamento de insuficiência de reserva de recursos orçamentários.

De fato, a reserva insuficiente de recursos encontra-se em desacordo com o determinado no artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/64.

Contudo, corroboro dos pronunciamentos da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral no sentido de que, no caso sob exame, foi possível auferir, quando do acompanhamento da execução contratual, a ausência de prejuízo ao erário.

Isso porque sobreveio às folhas 752/778 e 784/789 do TC 3.896/02-79 a comprovação trazida pela Origem da execução integral do objeto e a correspondente quitação do valor total do contrato pela Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras.

Nesse sentido, a Assessoria Jurídica de Controle externo ponderou que *"a par dos recursos empenhados, quando de sua formalização, terem sido insuficientes, proponho o seu acolhimento excepcional, pois a informação da Origem de folha 770, dá conta de que não existe saldo a ser quitado referente a prestação do serviço."*

A Procuradoria da Fazenda Municipal acrescentou: *"requer a Fazenda, ao menos, o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais, dos atos praticados, tendo em vista o longo tempo transcorrido, bem como o fato de não ter ficado demonstrado a existência de qualquer forma de prejuízo ao erário, prestigiando-se, pois, o princípio da segurança jurídica."*

No mesmo diapasão, a Secretaria Geral manifestou-se da seguinte maneira: "*na esteira dos pareceres da Jurídica e da PFM, opino pelo acolhimento da licitação e do ajuste dela decorrente".*

Diante do exposto, com amparo nos posicionamentos favoráveis da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, bem como diante da demonstração da fiel e integral execução do objeto, com a quitação de todos os valores devidos pela Origem às folhas 784/789 do TC 3.896/02-79, julgo regulares o Edital, o Procedimento da Concorrência nº 10/2002 e o Contrato nº 63/2002.

Determino a expedição de ofício à Origem a fim de que, nos futuros certames, atente para as recomendações da Assessoria Jurídica de Controle Externo.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.