EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-002.861.07-63

INSPEÇÃO. PRODAM-SP. Serviços especializados na operacionalização de sistemas, que tinha por objetivo a contratação por meio do edital em Pregão revogado. Proibida a contratação de terceiros para a execução de tarefas que sejam da sua própria atividade-fim. CONHECIDA. Votação unânime.

Legislação citada: Art.18, §1º, Lei Compl. 101/00. Decs. Muns. 45.683/05, 45.820/05, 45.992/05 e 54.785/14.

2.886ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, 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, considerando o destaque da matéria no parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo desta Corte, que condiciona a possibilidade de terceirização na esfera pública, desde que: "i) o contrato de terceirização tenha como objeto a prestação de serviços, jamais a pura e simples contratação de mão de obra; ii) o objeto do contrato de terceirização titulado pela Administração Pública, ainda que indireta, não abarque atividade que constitua a atividade-fim do ente; iii) caso a prestação de serviços objeto do contrato de terceirização diga respeito a uma atividade abrangida pelo plano de cargos estes devem estar extintos, total ou parcialmente", em conhecer da inspeção realizada para fins de registro, uma vez que cumpriu os objetivos propostos.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo, para ciência deste Acordão, notadamente em relação à proibição da contratação de terceiros para a execução de tarefas que sejam da sua própria atividade-fim.

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

Ausente, interinamente, o Conselheiro EDSON SIMÕES.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda "ad hoc" CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 24 de agosto de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento o **TC nº 72-002.861.07-63,** que cuida da Inspeção voltada à verificação da solução adotada pela Prodam, referente aos serviços que se buscava contratar por meio do Pregão n.º 09.013/2006, considerando que o mesmo foi revogado.

Por meio da Ordem de Serviço nº 3.2.4.0478/07, foram realizados os procedimentos de análise, concluindo AUD que "*A solução adotada pela PRODAM, para a realização dos serviços especializados na operacionalização de sistemas, objeto do Pregão nº 09.013/06, foi deixar com que cada órgão buscasse soluções de acordo com os seus interesses e necessidades, tendo em vista os óbices apresentados, por intermédio das representações, bem como pelo entendimento da Assessoria Jurídica deste Tribunal, conforme consta à fl. 18*."

Em seguida, foram expedidos ofícios à Prodam e à Secretaria do Governo Municipal, para manifestação acerca do Relatório elaborado pela Área Técnica deste Tribunal, bem como para esclarecimentos acerca do Módulo de Tecnologia da Informação e Comunicação veiculado pelos Decretos Municipais nº 45.683/05, n.º 45.820/05 e n.º 45.992/05, inclusive justificando eventual compatibilização da pretensão de novo processo de aquisição e contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação, em relação às atividades-fim da Prodam.

A Prodam apresentou suas razões, explanando inicialmente breve panorama sobre sua criação, competência legal e seu regime jurídico. Por conseguinte, interpretando os Decretos acima referenciados, alegou, em síntese:

(i) poderá ser contratada diretamente pela Administração Municipal para gerenciar licitações, bem como contratos e serviços delas decorrentes;

(ii) os serviços comumente oferecidos pelo mercado, que não tenham correlação com a atividade-fim da Prodam, poderão ser objeto de Ata de Registro de Preço pela própria;

(iii) os serviços de TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação, de maior complexidade, serão preferencialmente prestados pela Prodam;

(iv) a contratação de terceiros, sem ser pela Ata de Registro de Preços, somente poderá ocorrer com autorização do CMI – Conselho Municipal de Informática -;

(v) há compatibilidade da pretensão de novo processo de aquisição e contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação com as atividades-fim da Prodam;

(vi) evita a contratação direta pela Administração Pública de funcionários ou empregados públicos para tarefas relacionadas à atividade-meio do Estado, para que este se concentre em suas atividades principais.

Em resumo, a Secretaria do Governo Municipal acrescentou que:

(i) a Administração Municipal poderá contratar terceiros registrados sem autorização do Conselho Municipal de Informática-CMI, por adesão às Atas de Registro de Preço;

(ii) à terceirização presta-se à contratação de bens e serviços que não constituam atividade-fim da Prodam;

(iii) não há compatibilização de novo processo de aquisição e contratação de bens e serviços de TIC com as atividades-fim da Prodam, já que a contratação de novos postos de trabalho, considerando-se o novo modelo de TIC, não se identifica com as atividades-fim daquela empresa.

Por sua vez, AUD manteve seu posicionamento anterior mencionando, inclusive, parecer de AJCE encartado no TC n.º 72-003.747.06-42, quando concluiu que o objeto do Pregão n.º 09.013/2006 possuía características que configuravam caso de contratação de pessoal por concurso público.

A AJCE, após especial enfoque sobre a terceirização na esfera pública, admitiu a possibilidade de utilização de tal opção enquanto instituto na prestação de serviços de informática, desde que observadas determinadas condicionantes.

Ademais, a AJCE ao cotejar as disposições dos Decretos Municipais n.º 45.683/2005 e n.º 45.992/2005 – que cogitam ampliação das atribuições legais da Prodam – com a lei de criação da referida empresa (Lei 7619/71), ressaltou que "*não guardam a harmonia desejada em relação à lei municipal que autorizou a criação da companhia em consideração*".

E vai além: trouxe à lume o preceito inscrito no art.18, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece que "*os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal*", asseverando que o mesmo impõe a obrigatoriedade de que os contratos de terceirização de mão-de-obra, quando celebrados, sejam contabilizados como Outras Despesas de Pessoal".

Instada a se manifestar, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o conhecimento e registro da Inspeção, ressaltando os seguintes aspectos:

(i) o teor dos Decretos n.º 45.683/05, 45.820/05 e 45.992/05, não ampliou o rol das atribuições legais da Prodam, eis que os mesmos não inovam originalmente na ordem jurídica;

(ii) que as atribuições contidas nos referidos decretos não desbordam das finalidades definidas no estatuto social da Prodam e

(iii) o Decreto n.º 45.992/05 tem como objetivo estabelecer um compromisso entre os órgãos pertencentes à Administração do Município e a Prodam, atribuindo-lhe a competência necessária para à contratação de bens e serviços relacionados à Tecnologia da Informação e Comunicação, utilizando-se dos instrumentos legais para tanto disponíveis, fazendo licitações e registrando os respectivos preços".

Encerrando a instrução, a Secretaria Geral por entender que a Inspeção atingiu os objetivos propostos, opinou que referido procedimento estava em condições de ser submetido a Julgamento.

É o Relatório.

VOTO

A presente Inspeção originou-se de questionamento realizado na 2336ª Sessão Ordinária desta Corte de Contas, diante do julgamento da Representação referente ao Edital de Pregão n.º 09.013/06, revogado posteriormente.

Após o julgamento pela perda do objeto de tal Representação, ponderou-se sobre a necessidade de averiguação dos encaminhamentos voltados a satisfazer as necessidades que, em tese, seriam atendidas com o certame então suspenso. Houve ainda provocações relacionadas à evolução de assuntos relacionados à informática e sua correspondência aos propósitos e finalidades da Prodam.

Quanto à primeira parte dos questionamentos versados, as assertivas que respondem ao questionamento realizado circunscrevem-se ao que o Assessor Jurídico Chefe da Prodam manifestou afirmando: "*os órgãos da administração interessados naquele serviço buscaram outras soluções suficientes a não prejudicar o andamento dos serviços prestados pela máquina administrativa*".

Em relação ao questionamento relacionado à evolução das atividades do setor de informática e seu impacto nos propósitos e finalidades da Prodam, importante partir da premissa que o Ente elaborou suas justificativas baseado precipuamente no Decreto Municipal n.º 45.992/2005, que, de fato, trazia prescrições relacionadas à contratação da Prodam por órgãos e entidades que integram a Administração Municipal para finalidades específicas.

Ocorre que o referido Decreto Municipal n.º 45.992/2005 foi revogado pelo Decreto Municipal n.º 54.785, de 23 de janeiro de 2014, que institui a Política Municipal de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação – PMGTIC, no âmbito da Administração Pública Municipal e reorganiza o Sistema Central de Tecnologia da Informação, bem como a Coordenadoria de Modernização e Tecnologia da Informação e Comunicação – COMTIC, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Este último Decreto mencionado, em seu capítulo V, trata especificamente da Prodam, estabelecendo seus serviços exclusivos (art. 20), possibilitando a contratação de terceiros – em caráter excepcional e transitório, com a devida autorização prévia do Conselho Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação – para serviços de processamento, armazenamento, manutenção, implementação, evolução e a disponibilização das soluções e sistemas corporativos e estruturantes e os sistemas de comunicação eletrônica corporativa (art. 21). De outra parte, apresenta, como alternativa à Prodam, a hipótese de proceder às licitações para o Sistema Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação e propor soluções técnicas para as necessidades de tecnologia da informação e comunicação da Administração Pública Municipal.

De fato, a matéria traz nuances técnicas que precisam ser analisadas diante do caso concreto. Como parâmetro para tal análise, tem-se o objeto social da empresa pública fixado por lei específica. Ou seja, em estrita observância à vinculação aos fins definidos na lei de criação da Prodam, qualquer atribuição arrolada por Ato do Poder Executivo de natureza meramente regulamentar deverá estar adstrita aos ditames da mesma.

Sobre o tema, merece destaque, ainda, o tratamento da matéria no parecer de AJCE que condiciona a possibilidade de terceirização na esfera pública, desde que:

"(i) o contrato de terceirização tenha como objeto a prestação de serviços, jamais a pura e simples contratação de mão-de-obra;

(ii) o objeto do contrato de terceirização titulado pela Administração Pública, ainda que indireta, não abarque atividade que constitua a atividade-fim do ente;

(iii) caso a prestação de serviços objeto do contrato de terceirização diga respeito a uma atividade abrangida pelo plano de cargos estes devem estar extintos, total ou parcialmente."

Assim, considerando as conclusões consubstanciadas nos relatórios técnicos, que adoto como razão de decidir, entendo que esta Inspeção cumpriu os objetivos propostos, pelo que conheço das conclusões alcançadas para fins de registro e **DETERMINO** que seja oficiada a Origem para conhecimento da presente decisão, notadamente em relação a proibição da contratação de terceiros para a execução de tarefas que sejam da sua própria atividade-fim.