TC nº 72.003.580.11-96

ANÁLISE. CONTRATO. PRODAM. Serviços de tecnologia da informação para o Projeto do Sistema de Orçamento e Finanças – Módulo de Planejamento. Impropriedades relativas a prorrogação da vigência do prazo contratual, às cláusulas de penalidades e ao acompanhamento e fiscalização do contrato. Falhas Relevadas excepcionalmente. ACOLHIDO EXCEPCIONALMENTE. Votação por maioria. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

Legislação citada: Lei Mun. 13.226/01. Lei 8.666/93.

2.777ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 09/09/2015

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Presidente EDSON SIMÕES, após determinação de Sua Excelência, na 2.773ª S.O., para que os mesmos lhe fossem conclusos, a fim de proferir voto de desempate. Na referida sessão, votaram os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator, MAURÍCIO FARIA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator, com relatório e voto, e ROBERTO BRAGUIM, votando o Conselheiro Presidente EDSON SIMÕES para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em acolher, excepcionalmente, o Contrato 012/2011.

Vencidos os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, consoante voto apresentado em separado, e JOÃO ANTONIO, que julgaram irregular o ajuste.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em aceitar os efeitos financeiros produzidos pelo contrato.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão – Sempla e à Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam-SP S.A. que, nas futuras contratações, sejam observados os detalhamentos

necessários na Proposta Técnica do Projeto, de forma a afastar todas as impropriedades apontadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Casa.

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

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, 12 de novembro de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente, com voto

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Trata o presente da análise do Contrato nº 12/2011, celebrado entre a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEMPLA e a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM para prestação de serviços técnicos especializados de tecnologia da informação para o projeto do sistema de orçamento e finanças – Módulo de Planejamento.

A **Coordenadoria II** concluiu pela irregularidade do Contrato nº 12/2011 pelas razões abaixo descritas, com os respectivos argumentos de defesa apresentados pela Origem, pela PRODAM e pelo subscritor do ajuste.

1) Impropriedades relativas à justificativa da contratação e às especificações técnicas do objeto.

Em sua primeira análise, a Auditoria apontou a ausência de especificação de negócio para as funcionalidades constantes dos Pacotes 2 e 3. Afirmou, ainda, que não consta do processo administrativo justificativa técnica para os seguintes itens constantes da Proposta da PRODAM: a) Quantidade de h/h definida para cada módulo e submódulo objeto da contratação, incluindo cada funcionalidade; b) Equipe responsável pela execução do Projeto e a respectiva

especialidade técnica; c) Planilha de composição de custos do Projeto; d) Especificação do objeto para todos os módulos e submódulos objeto da contratação.

Nas defesas apresentadas esclareceu-se que a contratação foi devidamente justificada por meio de Ofício nº 04-CGO/SEMPLA/2011 (fl. 05). Com a entrada em operação do SOF - Sistema de Orçamento e Finanças, a SEMPLA tinha a incumbência de utilizar o Módulo Planejamento do referido sistema para a elaboração da Proposta Orçamentária de 2012.

Ocorre que a utilização deste módulo necessitou de customizações e, por essa razão, necessitou-se a contratação da Prodam. A contratação deu-se por uma necessidade técnica de adequação de novo sistema (sistema SOF) para que fosse operacionalizado em módulo específico (Módulo Planejamento), com ajuste e incorporação de funções que já existiam em sistema utilizado anteriormente para a elaboração de proposta orçamentária (Sistema NovoSEO).

Argumentam que o objeto foi equacionado em três etapas (pacotes) de modo que pudessem utilizar o sistema com as funcionalidades necessárias para cada etapa estabelecida.

Por fim, afirmam que nos documentos apresentados pela Coordenadoria de Modernização e Tecnologia da Informação e Comunicação - COMTIC contendo plano do projeto, cronograma e definições técnicas, constam as demais especificações para as funcionalidades contempladas nos Pacotes 2 e 3.

Com relação à “ausência de quantidade de h/h definida para cada módulo e submódulo objeto da contratação, incluindo cada funcionalidade Sistemas de Informação – Elaboração”, alegaram que na proposta técnica comercial apresentada pela Prodam, em seus itens 2.10 e 5.1 consta a estimativa de esforço em horas de todos os módulos do objeto contratual.

Com relação à “ausência de equipe responsável pela execução do Projeto e a respectiva especialidade técnica”, argumentam que esta falta pode ser relevada, pois a ausência de menção expressa do gestor não significa sua inexistência, de forma que, dentro da competência de SEMPLA, os responsáveis decorrem dos órgãos técnicos envolvidos com o sistema.

Analisando as defesas apresentadas, a Auditoria confirmou que, de fato, dos documentos apresentados pela Coordenadoria de Modernização e Tecnologia da Informação e Comunicação – COMTIC, constam as especificações dos Pacotes 2 e 3 que estavam ausentes na Proposta Técnica Comercial, destacando, porém, a inexistência de Termo Aditivo abarcando essas especificações de Negócios.

Esclareceu que, apesar de existir estimativa contendo o esforço em horas de todos os módulos, não está evidenciado o esforço em horas para cada submódulo.

Reiterou, assim, as impropriedades constatadas.

2) Impropriedades relativas à justificativa dos preços.

Em sua primeira análise, a Auditoria apontou que a justificativa de preços apresentada não é suficiente para referenciar os preços contratados com aqueles praticados no mercado.

Nas defesas apresentadas afirma-se que a Tabela de Preços de Insumos de Informática, da Secretaria Estadual de Gestão Pública (fls. 234/235) se encontra vigente e que outro preço comparado é da Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – Prodemge (fls. 236/253-v°).

Concluiu-se que os preços do sistema SOF foram usados como referência, uma vez que a Prodam é a responsável por sua implantação e manutenção.

Argumenta-se que a elaboração do comparativo de preços (fls.119) se deu de forma incorreta, pois ao invés de se utilizar o item 1.2.1 – Especialista de Informática – Consultor/Analista de Negócio" (fl. 234) foi o item 1.3.2 Analista de Negócio – Nível 2 (fl. 234). Contudo, o preço das especialidades é o mesmo, não alterando o custo final do comparativo de preços.

Afirma-se que a pesquisa de preços foi feita considerando o valor unitário porque a proposta era, a princípio, um modelo do projeto SOF – Sistema de Orçamento e Finanças, composto dos módulos de Planejamento e Execução Orçamentária. Como o módulo de Execução estava sendo desenvolvido pela Prodam, ela utilizou o mesmo critério de comparação em preço unitário para hora/homem.

Alega-se que o comparativo não poderia ser aplicado de outra forma por causa da integração dos módulos, pois o contrário seria inviável a pesquisa por projeto/módulo.

Com relação à publicação da tabela de preços da Prodesp, a Prodam argumenta que, via contato telefônico, a Prodesp informou que até a publicação de uma nova tabela continuaria valendo a última publicada, neste caso, a tabela com valores de Março de 2010.

Com relação ao quadro comparativo a Prodam afirma que ele foi extraído de forma incorreta, pois ao invés de utilizar o item "1.2.1 Especialista em Informática – Consultoria/Analista de Negócio", foi utilizado o item "1.3.2 Analista de Negócio – Nível 2".

Desta forma, afirmam que apesar deste equívoco, os valores praticados são comparáveis, pois são exatamente os mesmos.

Analisando as defesas apresentadas, a Auditoria asseverou que, embora os custos das empresas pesquisadas (Prodesp e Prodemge) estarem atualizados e que a especialidade dos profissionais tenha sido esclarecida, não fica esclarecida a gama de profissionais que teriam sido empregados no projeto pela falta de clareza do objeto.

3) Cláusulas contratuais com impropriedades

3.1) Ausência de clareza e de especificação do objeto contratual (cláusula I);

Nas defesas apresentadas afirma-se que com a adoção do sistema SOF foi necessária a operacionalização de seu Módulo de Planejamento com ajustes e customizações que ensejaram a contratação da Prodam.

Alegam que as necessidades de contratação foram amplamente discutidas em reuniões e que o conteúdo de suas atas (fls. 747/750-vº) consta no Termo de Aceite do Escopo – Módulo: Planejamento Orçamentário, que é a aprovação de Sempla sobre as especificações do escopo do projeto.

Argumenta que o Contrato contemplou todas as funcionalidades previstas na Fase I do plano do projeto. Afirma que as informações recebidas pela Contratada contemplam todas as especificações para as funcionalidades dos pacotes 2 e 3.

Analisando as defesas apresentadas, a Auditoria afirma que os argumentos trazidos não esclarecem a ausência de clareza e de especificação do objeto.

3.2) O cronograma de execução consta da Proposta Técnica, mas não é suficientemente claro e objetivo (cláusula II).

Em sua primeira análise a Auditoria afirmou que o Instrumento de Contrato deveria conter um cronograma físico-financeiro detalhado, atrelado ao Plano de Trabalho que deveria ter sido entregue pela PRODAM, após 15 dias da assinatura do Contrato;

Nas defesas apresentadas, afirma-se que o resultado foi alcançado e que as alterações necessárias no Módulo de Planejamento foram verificadas por cada usuário do Sistema, que o cronograma financeiro foi apresentado para o Contrato (fl. 109) e que as condições de pagamento foram descritas na Cláusula X – Pagamento do Contrato (fl. 177).

Esclareceram que o cronograma de entrega das funcionalidades foi elaborado e os produtos foram entregues em conformidade com o cronograma de cada tramitação/marco/target da Proposta Orçamentária de 2012 (produtos do Sistema SOF – Módulo de Planejamento Orçamentário, contemplando as necessidades legais e operacionais das Secretarias Municipais de Finanças e de Planejamento, Orçamento e Gestão).

Analisando as defesas apresentadas, a Auditoria pondera que, não obstante constem do contrato o cronograma financeiro e as condições de pagamento, defende que não há correlação entre eles.

3.3) previsão de prorrogação da vigência contratual infringe a Lei Federal nº 8.666/93, pois a previsão legal se refere a serviços continuados (cláusula VII);

Nas defesas apresentadas argumenta-se que como não houve prorrogação de Contrato não há que se falar em irregularidade.

A Auditoria reitera o seu entendimento de que a cláusula que permite a prorrogação do ajuste não encontra respaldo legal.

3.4) Não há no Instrumento de Contrato critérios objetivos para a medição dos serviços executados e para o recebimento do objeto (cláusulas IV e X);

Nas defesas apresentadas afirma-se que o resultado foi alcançado e que as alterações necessárias no Módulo de Planejamento foram verificadas por cada usuário do Sistema. Ademais, o projeto foi desenvolvido e as entregas planejadas e datadas, obedecendo a todos os critérios legais do Planejamento Orçamentário para 2012.

Desta forma, alega-se que os produtos atenderam aos aspectos legais quanto aos marcos/targets, dentre eles: emissão e entrega da peça orçamentária na Câmara Municipal; a geração e entrega dos cadernos nos gabinetes dos Srs. Vereadores; a alimentação das emendas no Orçamento.

A Auditoria entende que a Origem não trouxe elementos novos, reiterando, assim, o apontamento.

3.5) Ausência de critérios objetivos nas penalidades previstas no Contrato (cláusula XI);

A Auditoria entende que devido ao baixo nível de detalhamento do objeto contratual, ficará comprometida a capacidade da contratante de aferir eventuais falhas.

Nas defesas apresentadas afirma-se que o resultado foi alcançado e que as alterações necessárias no Módulo de Planejamento foram verificadas por cada usuário do Sistema.

Esclarecem, ainda, que na Cláusula XI – Penalidades (fl. 177/178) estão descritas as penalidades a serem aplicadas à Contratada quanto a:

- Inexecução total do objeto contratual;
- Pelo atraso no início da execução dos serviços;
- Pela inexecução parcial;

- Pelo descumprimento de qualquer cláusula;
- Pela rescisão do Contrato

A Auditoria entende que a Origem não trouxe elementos novos, reiterando, assim, o apontamento.

3.6) Ausência de regras no Instrumento de Contrato sobre a fiscalização e acompanhamento da execução contratual;

Nas defesas apresentadas argumenta-se que esta falta pode ser relevada, pois a ausência de menção expressa do gestor não significa sua inexistência, de forma que, dentro da competência de SEMPLA, os responsáveis decorrem dos órgãos técnicos envolvidos com o sistema.

A PRODAM afirma que este questionamento aplica-se à Sempla, pois envolve atividades quanto ao processo de gestão do projeto nas fases de teste, homologação e implementação em produção. Informa que o procedimento de gestão necessita de marcos e estes foram cumpridos em conformidade com as datas do projeto.

A Auditoria entende que a Origem não trouxe elementos novos, reiterando, assim, o apontamento.

4) Infringência à Lei Municipal nº 13.226/2001 por não disponibilizar no site da Prefeitura do Município as informações relativas ao contrato.

Em nova manifestação, a Auditoria esclareceu que em consulta ao sistema RADAR verificou-se que foram disponibilizados os dados referentes à contratação, entendendo passível de relevação a impropriedade.

Portanto, não obstante os argumentos apresentados pela Origem, pelo Presidente da PRODAM e pelo subscritor do ajuste, a Auditoria manteve todas as impropriedades apontadas, com exceção da infringência à Lei Municipal nº 13.226/2001 que entendeu passível de relevação.

A **Assessora preopinante da Assessoria Jurídica de Controle Externo** manifestou-se pela irregularidade do Contrato.

O **Assessor Subchefe de Controle Externo** acompanhou o entendimento da assessora preopinante. Contudo, destacou que as impropriedades existentes não impediram a efetiva obtenção do objeto contratado e elevou ao crivo do Nobre Conselheiro a possibilidade de reconhecimento dos efeitos financeiros produzidos.

A **Procuradoria da Fazenda Municipal**, ressaltando a ausência de qualquer registro de prejuízo ao Erário ou indício de comportamento

indevido, requereu o reconhecimento da regularidade do ajuste, ou alternativamente o reconhecimento de seus efeitos financeiros e econômicos.

A **Secretaria Geral** opinou pelo não acolhimento do ajuste em exame.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, cumpre salientar que está em julgamento contrato celebrado entre entidades da Administração Pública Municipal, de um lado, a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEMPLA e, de outro lado, a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM, cujo escopo consistiu na adequação do novo Sistema de Orçamento e Finanças – SOF, com a implementação do Módulo Planejamento, para viabilizar a elaboração da proposta orçamentária do exercício de 2012.

Com relação às impropriedades atinentes à justificativa da contratação e às especificações técnicas do objeto, verifica-se que dos documentos apresentados pela Coordenadoria de Modernização e Tecnologia da Informação e Comunicação – COMTIC, constam as especificações dos Pacotes 2 e 3, sanando o apontamento inicial da Auditoria, sendo desnecessária, neste caso, a formalização de Aditamento, uma vez que, segundo informações da COMTIC às fls. 231, as funcionalidades dos Pacotes 2 e 3 foram localizadas após levantamento realizado nos arquivos recebidos da contratada, tratando-se, pois, de documentos pré-existentes à formalização do ajuste inicial.

A Auditoria entende que há falhas nas especificações técnicas do objeto, ressaltando que deveria haver um detalhamento mais minucioso, não apenas dos módulos, mas também dos submódulos do objeto contratual, incluindo cada funcionalidade, assim como, planilha detalhada de composição de custos do Projeto.

Com base nessa mesma premissa, a Auditoria firmou entendimento que, por consequência da falta de especificação de um objeto bem definido, restou comprometida a composição de custos final, repercutindo na justificativa de preços apresentada e na especificação do objeto contratado (cláusula I).

Não obstante as considerações da Auditoria, observa-se que, da proposta técnica da Prodam, juntada às folhas 14 a 68 dos autos, consta a descrição do escopo do projeto, das funcionalidades, dos pacotes e dos respectivos módulos, contendo, assim, elementos suficientes para o delineamento do objeto a ser contratado.

Ressalto, ainda, que o objeto da contratação não envolve alta complexidade na sua execução. Como informando pela Origem, trata-se de uma adequação do novo Sistema de Orçamento e Finanças – SOF, com a implementação do Módulo Planejamento que existia no sistema anterior (NovoSeo) e passível de implantação em apenas 03 (três) meses.

Considero, assim, que o nível de detalhamento adotado pela Prodam em sua proposta técnica, não prejudica o conhecimento do seu objeto e o adequado dimensionamento do seu custo, atendendo, dessa forma, as exigências da Lei Federal nº 8.666/93.

Dessa forma, restam superados os apontamentos relativos à justificativa da contratação e às especificações técnicas do objeto, e no tocante à justificativa dos preços e a ausência de clareza e de especificação do objeto contratual (cláusula I).

Quanto aos apontamentos atinentes ao cronograma de execução e cronograma físico-financeiro e às condições de pagamento e recebimento do objeto, não vislumbro qualquer irregularidade nas suas disposições. Veja-se que a proposta da Prodam constitui anexo do contrato e nela estão discriminados os módulos, as atividades e o detalhamento dessas atividades.

Quanto às impropriedades relativas à prorrogação da vigência do prazo contratual, às cláusulas de penalidades e ao acompanhamento e fiscalização do contrato, considero que, sob o enfoque finalístico, o cumprimento do pactuado e a efetiva entrega de seu objeto, permitem a relevação excepcional das impropriedades apontadas nessas disposições contratuais.

Observo que a Origem disponibilizou no portal da Transparência as informações relativas ao contrato, atendendo, assim, a exigência da Lei Municipal nº 13.226/2001.

Finalmente, como informado pela Assessoria Técnica de meu Gabinete, o Sistema de Orçamento e Finanças – SOF vem sendo utilizado no âmbito de toda a Administração Municipal, inclusive pelas Empresas, Fundações e Autarquias, cumprindo de maneira satisfatória a sua finalidade e constituindo-se como ferramenta indispensável na execução orçamentária e no registro das contas públicas.

Por todo o exposto e, na esteira da manifestação da Procuradoria da Fazenda Municipal, que adoto como razões de decidir, **ACOLHO EXCEPCIONALMENTE** o Contrato nº 12/2011.

DETERMINO à Origem e à Prodam que, nas futuras contratações, sejam observados os detalhamentos necessários na Proposta Técnica do Projeto, de forma a afastar todas as impropriedades apontadas pelos técnicos desta Corte.

Após as providências regimentais, arquivem-se os autos.

É o meu voto.

Voto em separado proferido pelo Conselheiro Maurício Faria:

Os elementos carreados aos autos durante a fase de instrução processual demonstram que o contrato celebrado entre a SEMPLA e a PRODAM foi considerado irregular por todos os órgãos técnicos desta Casa, tendo em vista especialmente a insuficiente descrição técnica do objeto que levou, inclusive, a dificuldade de realizar a pesquisa de preços com o objetivo de demonstrar a razoabilidade dos preços contratados.

Além disso, ressalto a constatação da Auditoria no sentido da inexistência de critérios objetivos para a medição, pagamento e recebimento dos serviços executados. Conforme salientado pela especializada, o cronograma de execução existente apenas estabelece o prazo de duração do contrato, sem contemplar quais os produtos devem ser entregues em cada etapa, sequer quais funcionalidades devem apresentar para que a contratante possa remunerar a contratada.

Diante do exposto, calcado nas manifestações dos órgãos técnicos desta Corte, julgo irregular o Contrato 012/2011. Aceito os efeitos financeiros diante da não comprovação de prejuízo. **(2.773ª S.O.)**

Voto de desempate proferido pelo Conselheiro Presidente Edson Simões:

Cuidam os autos do TC 3.580/11 da análise do Contrato nº 12/2011celebrado entre a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão e a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo- PRODAM, tendo por objeto a prestação de serviços técnicos especializados de tecnologia da informação para o Projeto do Sistema de Orçamento e Finanças.

O Conselheiro Relator Corregedor Domingos Dissei acolheu o contrato em caráter excepcional, sendo acompanhado pelo Conselheiro Vice-Presidente Roberto Braguim.

Divergiu o Conselheiro Revisor Maurício Faria que julgou irregular o contrato, mas acolheu os seus efeitos financeiros, no que foi acompanhado pelo Conselheiro João Antonio. Por votação unânime, foram acolhidos os efeitos financeiros, registrando-se empate quanto a regularidade (ou não) do contrato e, consoante disposição legal, profiro o VOTO DE DESEMPATE.

Acompanho a corrente perfilhada pelos Conselheiros Domingos Dissei e Roberto Braguim, restando assim, por maioria de votos,

JULGADO REGULAR O CONTRATO, em caráter excepcional, pelas razões expostas em seus votos.