II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-311/2023

Processo	-	TC/003595/2007
Recorrente	-	Procuradoria da Fazenda Municipal
Objeto	-	Recurso interposto em face do V. Acórdão da 13ª Sessão Ordinária Não Presencial de 20/05/2020 – Secretaria Municipal de Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito) e Novakoasin Equipamentos e Sistemas Ltda. – Contrato 22/2007-SMT.GAB – Execução de serviços, com fornecimento de equipamentos e materiais, para revitalização e manutenção dos equipamentos de campo do Sistema de Controle de Tráfego – CTA Área 5

3.287ª Sessão Ordinária

RECURSO. PFM. SMT. Serviços para revitalização e manutenção dos equipamentos de campo. Sistema de Controle de Tráfego. Decisão que julgou irregular o contrato por justificativa de preços insuficiente. 1. As razões recursais não contrariam as razões de decidir e tampouco refutam as irregularidades reconhecidas no decorrer da instrução processual. 2. É incabível o pleito subsidiário de reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais porque o processo se destina a verificar a regularidade formal do Contrato e não de sua execução. CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

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 ordinário, visto que foram atendidos os requisitos constantes dos arts. 137, inc. II, 142 e 147 do Regimento desta Corte e arts. 40, 42 e 46 da Lei Orgânica 9.167/80.

ACORDAM, à unanimidade, em negar provimento ao apelo interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, mantendo-se, na integridade, o Acórdão recorrido prolatado pelo E. Pleno que, à unanimidade, julgou irregular o Contrato 22/07 – SMT.GAB.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito, na pessoa do Senhor Secretário, para ciência, arquivando-se os autos após as cautelas de praxe.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 9 de agosto de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/hc

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – RELATOR

Processo:	**TC/003595/2007**
Origem:	Secretaria Municipal de Transportes (atual Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes)
Interessada:	Novakoasin Equipamentos e Sistema Ltda.
Objeto:	Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal em face de Acórdão prolatado pelo E. Pleno que, à unanimidade, julgou irregular o Contrato nº 22/07 – SMT.GAB, que tinha por objeto a contratação de execução de serviços de revitalização e manutenção dos equipamentos de campo do Sistema de Controle de Tráfego em Área 5 – CTA-5, com fornecimento de equipamentos e materiais, no valor de R$ 11.995.434,98, com prazo de vigência de 39 meses, mediante contratação direta por inexigibilidade de licitação, na forma do art. 25, inciso I da Lei n° 8.666/93.

Recurso Ordinário. PFM. Acórdão prolatado pelo E. Pleno que, à unanimidade, julgou irregular o Contrato nº 22/07 – SMT.GAB, que tinha por objeto a contratação de execução de serviços de revitalização e manutenção dos equipamentos de campo do Sistema de Controle de Tráfego em Área 5 – CTA-5. **1. CONHEÇO** do Recurso Ordinário, pois preenchidos os requisitos regimentais de admissibilidade. **2.** No mérito, **NEGO PROVIMENTO** ao Recurso Ordinário, pois não foram trazidos elementos capazes de refutar as irregularidades verificadas pelas Áreas técnicas desta Corte, notadamente no que diz respeito à insuficiência da justificativa da escolha pela revitalização e manutenção do CTA-5, via contratação direta por inexigibilidade de licitação, ao invés de serem realizados estudos técnicos acerca da possibilidade de se optar pela aquisição de um novo sistema, o que poderia ser mais adequado frente à obsolescência e inoperância dos equipamentos, software e hardware dos Equipamentos de Campo do Sistema de Controle de Tráfego.

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal em face de Acórdão prolatado pelo E. Pleno que, à unanimidade e sob relatoria do Exmo. Conselheiro João Antônio, julgou irregular o Contrato nº 22/07 – SMT.GAB, deixando de aplicar multa aos agentes públicos envolvidos em decorrência do decurso do tempo entre a análise dos presentes autos e o respectivo julgamento.

O Contrato nº 22/07 – SMT.GAB tinha por objeto a contratação de execução de serviços de revitalização e manutenção dos equipamentos de campo do Sistema de Controle de

Tráfego em Área 5 – CTA-5, com fornecimento de equipamentos e materiais, no valor de R$ 11.995.434,98, com prazo de vigência de 39 meses.

No que diz respeito à instrução processual, consta às fls. 222/228 (Peça 24) Relatório de Avaliação de Contratação, elaborado pela Fiscalização, a qual opinou pela irregularidade do Contrato, apresentando as seguintes irregularidades:

(i) Justificativa para contratação direta por inexigibilidade insuficiente, em infringência ao artigo 25, inciso I e 26 da Lei Federal 8.666/93 e artigos 2º, inciso I e 13 a 17 do Decreto Municipal 44.279/03.

(ii) Justificativa de preços insuficiente, em detrimento ao artigo 26, parágrafo único, inciso III da Lei Federal 8.666/93.

(iii) Ausência de documento de Comprovante de inscrição no Cadastro de Contribuintes estadual e municipal, conforme artigo 29 da Lei Federal 8.666/93

(iv) A previsão de subcontratação, cessão ou transferência é incompatível com a contratação direta por inexigibilidade (exclusividade).

(v) O Objeto contratado está em desacordo com o artigo 54, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93 e artigo 27 da Lei nº 13.278/02, os quais tratam de requisitos que devem constar do instrumento contratual.

Intimadas, a Contratada/Interessada e a Origem apresentaram, respectivamente, as suas Defesas às fls. 243/271 (Peça 24) e fls. 275/315 (Peças 24 e 25).

Ato contínuo, a Fiscalização juntou Manifestação em face dos esclarecimentos prestados (fls. 327/330 – Peça 25), opinando por reiterar todos os apontamentos, com exceção ao relativo à ausência de documento de Comprovante de inscrição no Cadastro de Contribuintes estadual e municipal pois, como afirmando pela Origem, o processo administrativo obedeceu ao disposto no art. 40 do Decreto Municipal n° 44.279/03, o qual não exige a apresentação da referida documentação.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo (AJCE) acompanhou o posicionamento da Fiscalização (fls. 333/337 – Peça 25) no sentido de opinar pela irregularidade do Contrato n° 22/07, não obstante o acolhimento da justificativa a respeito da comprovação de inscrição no cadastro de contribuintes.

A Procuradoria da Fazenda Municipal às fls. 359/366 (Peça 25) apresentou Manifestação, aduzindo suas razões bem como formulando quesitos que foram prontamente esclarecidos pela Secretaria Municipal de Transportes fls. 374-387 (Peça 25).

Finalmente, manifestou-se a Secretaria-Geral às fls. 417/423 (Peça 25) concluindo pela irregularidade do Contrato nº 22/07, seguindo as conclusões da Auditoria, exceto no que diz respeito ao questionamento relativo ao objeto contratado pois, em sua visão, a proposta apresentada pela Contratada passou a ser parte integrante do contrato, não incorrendo em violação às Leis nº 8.666/93 e 13.278/02.

Finalizada a instrução processual, foi proferido Acórdão pelo E. Pleno que, à unanimidade e sob relatoria do Exmo. Conselheiro João Antônio, julgou irregular o Contrato nº 22/07 – SMT.GAB, seguindo orientação dos Órgãos Técnicos desta Corte em relação a cada uma das irregularidades. Veja-se trecho do que restou decidido:

> Conforme se verifica dos autos, a Origem não logrou esclarecer a insuficiência da justificativa para a contratação, tendo em vista a ausência de estudos técnicos hábeis a demonstrar a pertinência da opção pela revitalização e manutenção do CTA-5 em relação à aquisição de um novo sistema, maculando a regularidade da contratação direta por inexigibilidade.
>
> Isso porque, nos termos do quanto apurado pela Auditoria, os documentos constantes do processo administrativo demonstraram que os equipamentos de campo eram inoperantes ou obsoletos e que, por isso, a revitalização demandaria a substituição de equipamentos, software e hardware (modernização tecnológica), com previsão de aquisição de 15 novos controladores. Tal cenário evidencia a necessidade de que a Administração tivesse verificado a viabilidade econômica de aquisição de um novo sistema frente aos custos de revitalização e manutenção dos equipamentos de campo, o que não ocorreu.
>
> [...]
>
> Outrossim, não restaram devidamente justificados os valores da contratação, em afronta ao quanto disposto no artigo 26, parágrafo único, inciso III da Lei Federal 8.666/93. Consta dos autos que ao avaliar os preços propostos pela Contratada, a Origem utilizou como parâmetro o valor contratado em junho de 1994, atualizado pelo IPCA até outubro de 2006, método considerado inadequado para justificar os preços praticados, tendo em vista que na década que separa as duas contratações o cenário tecnológico sofreu evolução exponencial em comparação a décadas anteriores, com a popularização dos equipamentos eletrônicos e tecnológicos, causando a queda dos preços devido à economia de escala.
>
> [...]
>
> Em relação à cláusula contratual que trata da cessão e da subcontratação, acompanho o entendimento da Secretaria-Geral externado no parecer de fls. 417/423, uma vez que, de fato, a cláusula questionada não menciona qual o tipo de serviço que poderia ser subcontratado, tornando assim nula a previsão. Ademais, conforme justificou a Origem às fls. 380/381, a subcontratação não foi levada a efeito, podendo assim ser superada a questão em razão da inexistência de prejuízo.
>
> Por último, as justificativas apresentadas pelos interessados e pela Origem não lograram afastar o fato de o objeto contratado estar em desacordo com o art. 54, § 1º, artigo 55 da LF 8.666/93 e artigo 27 da LM 13.278/02, tendo

em vista que as regras para execução dos serviços deixaram ser expressamente previstas no contrato.

Ante o exposto, acompanhando as conclusões dos órgãos técnicos desta Corte, **JULGO IRREGULAR** o Contrato nº 22/07.

Em razão do tempo decorrido entre a análise dos presentes autos e o presente julgamento deixo de aplicar a pena regimental aos agentes públicos envolvidos.

Irresignada, a Procuradoria da Fazenda Municipal interpôs Recurso Ordinário (fls. 439/442, Peça 25) em face do Acórdão Recorrido alegando, em linhas gerais, que o Contrato foi firmado 13 anos antes do Acórdão Recorrido, sendo razoável inferir que o Contrato já tenha se consumado no tempo, e, via de consequência, os atos a ele inerentes também teriam produzido todos os seus efeitos jurídicos, razão pela qual deveria ser acolhido. Como pedido subsidiário, pugnou pela recepção dos efeitos financeiros.

Após a relatoria do processo ter sido redistribuída por força do art. 141, § 2º do Regimento Interno desta Corte, os autos foram remetidos à AJCE, que afirmou que o Recurso deve ser conhecido, pois atende aos requisitos regimentais de admissibilidade, mas que não merece provimento, pois as razões recursais não inovam em relação ao que foi levantado na instrução (Peças 33 e 34).

Em seguida, a Secretaria-Geral seguiu a mesma linha (Peças 39 e 40), ao opinar pelo conhecimento e não provimento do Recurso, pois as razões aduzidas no Recurso Ordinário já foram devidamente apreciadas e debatidas durante a instrução probatória e enfrentadas pelo V. Acórdão Recorrido, não se verificando argumentos capazes de modificar o que foi decidido pelo Egrégio Plenário.

É o relatório.

V O T O

1. Inicialmente, **CONHEÇO** do Recurso Ordinário, eis que atendidos os requisitos constantes dos arts. 137, inc. II, 142 e 147 do Regimento desta Corte e arts. 40, 42 e 46 da Lei Orgânica nº 9.167/80.

2. Passo ao julgamento de mérito, que surge a partir da pretensão recursal da Procuradoria da Fazenda Municipal que, em apertada síntese, alega que o Contrato analisado foi firmado em 2007, isto é, possui a diferença de 13 anos em relação ao Acórdão Recorrido, sendo razoável supor que os atos inerentes ao Contrato tenham se consumado no tempo e produzido seus efeitos jurídicos, razão pela qual deveria ser julgado regular. Como pedido subsidiário, pugnou pela recepção dos efeitos financeiros.

3. Diante de tais alegações, entendo que não foram trazidos elementos capazes de refutar as irregularidades verificadas no decorrer da instrução processual, notadamente no que diz respeito à insuficiência da justificativa da escolha pela revitalização e manutenção do CTA-5, através de inexigibilidade de licitação, ao invés de serem realizados estudos técnicos

acerca da possibilidade de se optar pela aquisição de um novo sistema, o que poderia ser mais adequado frente à obsolescência e inoperância dos equipamentos, software e hardware dos Equipamentos de Campo do Sistema de Controle de Tráfego.

4. Ressalta-se, por oportuno, que, como muito bem exposto no Acórdão Recorrido, a legalidade da contratação direta (por inexigibilidade de licitação) não seria questionada caso fossem apresentados dados e estudos hábeis a comprovar que a revitalização do sistema foi uma opção mais vantajosa do que a aquisição de nova estrutura por meio de certame licitatório, o que não ocorreu.

5. Além disso, os demais desvios também conduzem ao não acolhimento do Contrato, tal como afirmado pela AJCE (Peças 33 e 34) e Secretaria-Geral (Peças 39 e 40). Isso porque as razões recursais não contrariam as razões de decidir e tampouco refutam as irregularidades reconhecidas no decorrer da instrução processual, permanecendo os apontamentos relacionados à insuficiência de justificativa de preços, à inadequada previsão de subcontratação e ao desacordo do objeto contratado em relação às Leis nº 8.666/93 (arts. 54, § 1º e 55) e 13.278/02 (art. 27).

6. Por fim, entendo ser incabível o pleito subsidiário de reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais. Isso porque o presente processo se destina a verificar a *regularidade formal* do Contrato nº 22/07 – SMT.GAB e não de sua *execução*, hipótese em que seria possível apurar a efetiva ocorrência de prejuízos ao erário que justificasse a análise deste pedido, o que não é o caso.

7. Diante do exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao Recurso Ordinário interposto pela PFM, mantendo-se, na integridade, o Acórdão Recorrido prolatado pelo E. Pleno que, à unanimidade, julgou irregular o Contrato nº 22/07 – SMT.GAB.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sr. Secretário de Mobilidade e Transportes, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

Após, com as cautelas de praxe, **ARQUIVEM-SE** os autos.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE**, 09 de agosto de 2023.

RICARDO TORRES
Conselheiro