TC 3.669/2006

2º Julgado – 3.035ª Sessão Ordinária
RECURSO. VOLUNTÁRIO. Decisão que julgou irregulares os ajustes. Serviços técnicos especializados para qualificação profissional. Projeto Capacita Sampa. SMDET. CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 752/2010, 1.992/2008, 3.669/2006, 3.696/2003, 2.498/2011.

1º Julgado - 2.874ª Sessão Ordinária
ANÁLISE. CONCORRÊNCIA. CONTRATO. SDTE. Serviços técnicos especializados para qualificação profissional. Projeto Capacita Sampa. Ausência de parecer jurídico e de rubrica no edital. Reserva de recursos extemporânea, após a homologação do certame. Apresentação: de atestados de capacidade técnica e de desempenho emitidos com datas anteriores à constituição da licitante; de balanços divergentes para o mesmo exercício, apenas de balanço patrimonial do exercício de 2004. Não apresentação da demonstração de lucros ou prejuízos acumulados. Patrimônio líquido em valores insuficientes para fazer frente a eventuais multas pecuniárias por infringência ao termo contratual. Acessoriedade. IRREGULARES. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS excepcionalmente. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 72-003.669.06-30, 72-003.670.06-10, 72-003.671.06-82, 72-003.672.06-45, 72-003.6373.06-08, 72-003.674.06-70, 72-003.683.06-61, 72-003.684.06-24, 72-003.685.06-97, 72-003.686.06-50, 72-003.669.06-30.

2º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, 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 voluntário, uma vez que preenchidos os pressupostos de admissibilidade, e, quanto ao mérito, em negar-lhe provimento, mantendo na íntegra o V. Acórdão recorrido, com amparo e nos termos dos pareceres da Auditoria, da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em ordenar, após cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

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

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 8 de maio de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo Sindicato das Empresas de Hospedagem e Alimentação do Grande ABC (SEHAL), às fls. 729/733, nos termos dos artigos 137, II, e 147, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo, objetivando a reforma do acórdão proferido na 2.874ª Sessão Ordinária pelos Nobres Conselheiros, às fls. 691/693, que acordaram o seguinte:

"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, em julgar irregular a Concorrência 002/SMTrab/2005, tendo em vista as seguintes infringências:

a) Ausência de parecer jurídico emitido sobre a licitação;

b) Reserva de recursos extemporânea, após a homologação do certame;

c) Ausência de rubrica no edital;

d) Apresentação, por duas licitantes, de atestados comprobatórios de capacidade técnica e de desempenho emitidas com datas anteriores à sua própria constituição junto ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;

e) Apresentação, por duas licitantes, de balanços divergentes para o mesmo exercício;

f) Não apresentação, por 6 (seis) licitantes, da Demonstração de Lucros ou Prejuízos Acumulados;

g) Apresentação, por 1 (uma) licitante, apenas do balanço patrimonial do exercício de 2004;

h) Patrimônio líquido de 8 (oito) licitantes em valores insuficientes para fazer frente a eventuais multas pecuniárias por infringência ao termo contratual.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em julgar irregular o Contrato 019/2006/SMTrab, por considerar que os vícios que inquinaram de irregularidade a concorrência atingiu decisivamente o ajuste.

ACORDAM, todavia, à unanimidade, considerando o tempo decorrido e a ausência de comprovação de prejuízo ao erário, em aceitar, excepcionalmente, os efeitos financeiros produzidos pela avença.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em aplicar ao Presidente da Comissão de Licitação e à Autoridade que homologou o certame, multa no valor de R$ 676,85 (seiscentos e setenta e seis reais e oitenta e cinco centavos), pela precariedade do exame da documentação de habilitação das licitantes, com fundamento nos artigos 52 e 53 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas e nos artigos 86 e 87 do Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao M.M. Juiz Titular do Departamento de Inquéritos Policiais da Polícia Judiciária – DIPO 3.1.2, encaminhando cópia deste Acórdão, para fins de instrução do Inquérito Policial 050.08.031978-5, conforme solicitado".

O presente recurso insurge-se contra a análise formal da Concorrência 02/SMTRAB/2005 e do Contrato 019/2006/SMTRAB, firmado pela Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Trabalho, e o Sindicato das Empresas de Hospedagem e Alimentação do Grande ABC (SEHAL), objetivando a contratação de serviços técnicos especializados para a execução das Ações de Qualificação Profissional do Módulo Específico do Projeto "Capacita Sampa" no valor de R$ 858.000,00 (oitocentos e cinquenta e oito mil reais).

O Senhor Gilmar Viana Conceição, responsável pela contratação, regularmente intimado, à fl. 697, encaminhou a cópia dia guia que comprova o pagamento da multa que lhe foi imposta, conforme fls. 735/736, e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo e o Senhor Carlos Alexandre Leite Nascimento, regularmente intimados, conforme fls.694 e 698/698-v, deixaram transcorrer in albis o prazo assegurado para eventual interposição de recurso.

Apresenta o recorrente as seguintes razões para seu inconformismo:

- Qualificação Econômico-Financeira;

- o documento solicitado não foi apresentado por entender que aqueles entregues substituíram o mencionado documento, uma vez que, na fase de habilitação foram três os documentos exigidos pela Administração no item 7.7.1 da Concorrência 002/SMTRAB/2005, quais sejam: Balanço Patrimonial, Demonstrativo de Resultados do Exercício e a Demonstração de Lucros ou Prejuízos e que esses instrumentos contábeis são suficientes a comprovar a atualidade e segurança dos índices exigidos pela ocasião da habilitação do certame;

- O funcionário responsável pela avaliação dos documentos validou os documentos apresentados, sem nenhuma ressalva, e que se tal ressalva tivesse ocorrido, por certo teria entregue a documentação pertinente;

- Os índices do Balanço Patrimonial apresentados são superiores aos patamares normalmente adotados para comprovar uma boa situação financeira e se tais índices não fossem suficientes, excepcionalmente, bastaria verificar que o valor do patrimônio líquido era superior a 10% do valor estimado do contrato; -as demais supostas irregularidades foram apontadas em fases em que ao SEHAL não teve participação, sendo essas etapas de responsabilidade da Administração Municipal.

Em minuciosa e pontual análise a Assessoria Jurídica de Controle Externo conclui:

"...em seu Recurso, às fls. 729/733, o Sindicato das Empresas de Hospedagem e Alimentação do Grande ABC (SEHAL) limita-se a repetir o já alegado em sua manifestação anterior, às fls. 649/659, no sentido de reforçar que as supostas irregularidades apontadas na Concorrência 02/SMTRAB/2005 foram em fases em que a Recorrente não teve participação, já que a condução processual dessas etapas foi de responsabilidade da Administração Municipal.

Após essa manifestação, às fls. 649/659, os presentes autos foi objeto de análise por parte da Auditoria desta Egrégia Corte de Contas, às fls. 662/665, por esta Assessoria Jurídica de Controle Externo, às fls. 668/669, pela Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 672/673, e pela Secretaria Geral, às fls.

675/679, não sendo a alegação suficiente para evitar o Acórdão que, por unanimidade, julgou irregular a Concorrência 02/SMTRAB/2005, em conformidade com o relatório e voto do Relator, que caracterizou a irregularidade em relação à fase habilitatória do certame. Como a alegação trazida aos autos pela Recorrente limita-se a repetir o já alegado, não vislumbramos hipótese de reforma do Acórdão neste ponto...

...Diante do exposto, opinamos pelo recebimento do Recurso interposto, pois temos que ele atende aos requisitos previstos no artigo 140 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo e, no tocante ao mérito, entendemos que o Recurso interposto não merece provimento, com a consequente manutenção do venerável Acórdão de fls. 691/693. É como opinamos na espécie."

A Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 747/748, opina pelo recebimento do Recurso interposto, por ele atender aos requisitos previstos no artigo 140 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Município de São Paulo e, no tocante ao mérito, requer a modificação parcial do julgado para que os instrumentos analisados fossem declarados formalmente regulares na sua totalidade. (fls.747/748).

A Secretaria Geral, em preliminar, quanto à admissibilidade, entende que o Recurso interposto merece ser recebido, visto que preenchidos os pressupostos de admissibilidade exigidos nos artigos 137, 138 e 140 do Regimento Interno deste Tribunal.

Quanto ao mérito, indica que a recorrente apenas apresentou defesa no que se refere à ausência do apontado no item 7.7.1, quanto à Qualificação Econômico-financeiras, e a assim se manifesta, discorrendo quanto ao "princípio da vinculação ao instrumento convocatório": "...verifica-se que a mesma admite a não apresentação de tais documentos. Apenas se defende alegando que a capacidade financeira poderia ter sido verificada através de outros documentos.

Ocorre que, conforme mencionou o Nobre Conselheiro Relator, a irregularidade não deixa de existir e tampouco é sanada pela possibilidade de verificação da capacidade financeira do licitante por outros documentos apresentados.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório deve ser respeitado, não podendo o agente público instituir critérios de análise subjetivos, ou critérios que não sejam aqueles previstos no edital.

As regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.

O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos

interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao mesmo tempo em que privilegia a transparência do certame, garantindo a plena observância dos princípios da igualdade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade administrativa, preceitua que o julgamento das propostas seja o mais objetivo possível, nos exatos termos das regras previamente estipuladas. Isso sem contar a necessidade de perpetuação de tal vinculação durante toda a execução do contrato."

Como bem destaca Fernanda Marinela, o principio da vinculação ao instrumento convocatório leva à assertiva de que o edital é a lei interna da licitação:

> *"Como princípio específico da licitação, tem-se a vinculação ao instrumento convocatório. O instrumento, em regra, é o edital que deve definir tudo que é importante para o certame, não podendo o Administrador exigir nem mais nem menos do que está previsto nele. Por essa razão, é que a doutrina diz que o edital é lei interna da licitação, ficando a ele estritamente vinculada, conforme previsto no art. 41 da lei." (Marinela de Souza Santos, Feranda. Direito Administrativo. Salvador: Juspodivm, 2006, p. 264.)*

No mesmo sentido, ensinam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

> *"A vinculação da Administração aos estritos termos do edital de convocação da licitação é exigência expressa do art. 41 da Lei 8.666/1993. Esse artigo veda à Administração o descumprimento das normas e condições do edital, "ao qual se acha estritamente vinculada". (Alexandrino, Marcelo e Vicente, Paulo. Direito Administrativo. 13ª. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007, p. 410)".*

Finaliza, opinando que os argumentos lançados pela Recorrente não alteram os apontamentos efetuados pela Auditoria, não reatando espelhados nos presentes autos, fatos supervenientes que tivessem o condão de modificar o teor do v. Acórdão.

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos, nesta oportunidade, da análise de Recursos "ex officio" e voluntários interpostos em face de Decisões proferidas pela 2ª Câmara, Sessão 319, de 30/11/2016, e pela 1ª Câmara, sessão 302, de 31/08/16, bem como em face de Acórdãos prolatados na Sessão Ordinária 2.874, de 08/06/2016 e na sessão Ordinária 2.884, de 01/08/2016, respectivamente.

As decisões e Acórdãos recorridos julgaram os instrumentos irregulares, acolhendo, todavia, os efeitos financeiros por eles produzidos em razão da ausência de comprovação de prejuízo ao erário, bem como em decorrência da natureza formal das irregularidades, que podem ser assim resumidas (entre as de maior destaque):

I - No pregão 30/2007 e na Ata de Registro de Preços 22/2008 da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras e no Contrato 11/2009 firmado pela Subprefeitura Ipiranga (objeto do TC 752/2010)

1- Existência de expressivas diferenças de valores entre os preços ofertados e os orçados inicialmente.

II - Na Execução do Convênio 61/2008 da Secretaria Municipal de Participação e Parcerias (analisado no TC 1.992/2008)

1) Não realização de avaliações mensais do Projeto;

2) Encaminhamento extemporâneo da prestação de contas da entidade; e

3) Inexistência de conta bancária específica para movimentação dos recursos relativos ao Convênio.

III - Na Concorrência 2/2005 e no contrato 19/2006 da Secretaria Municipal do Trabalho – (objeto do TC 3.669/2006)

1- Apresentação, por duas licitantes, de atestados comprobatórios de capacidade técnica e de desempenho emitidas com datas anteriores à sua própria constituição junto ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ.

IV - No contrato 67/2003 da SPTrans (analisado no TC 3.696/2003)

1 – Ausência de autuação e processo (à época procedimento costumeiro e reiterado pela Origem)

2- Ausência de justificativa para a contratação direta.

O objeto do contrato não era único nem singular e não comprovação de inexistência de pluralidade de empresas em condições de contratar apta a amparar a inexigibilidade de licitação.

V - No Pregão 1/2011 e no Contrato 6/2011 da Secretaria Municipal de Planejamento (examinado no TC 2.498/2011).

1. Falta de justificativa para: a) a escolha dos servidores das Secretarias Municipais de Segurança Urbana e de Saúde; b) a quantidade de 8.800 [oito mil e oitocentos] servidores; c) a realização de exames de audiometria; d) a duração de 01 hora por palestra; e outros pontos.

2- caracterização inadequada do objeto do Pregão;

3- ausência da planilha de composição de custos;

4- falta de critérios objetivos quanto às exigências de qualificação técnica;

5- ausência de motivação acerca da aceitabilidade da proposta, tendo em vista não possuir parâmetros adequados de comparação; e

6- falta de comprovação da qualificação técnica da empresa Aclimed Clínica Médica Aclimação Ltda. – EPP.

Conforme devidamente apurado e analisado pelos Órgãos Técnicos desta Corte de Contas, os Recursos interpostos não trouxeram novos elementos capazes de alterar as decisões e os Acórdãos recorridos, razão pela qual devem ser mantidos.

A FASE RECURSAL NÃO TRADUZ NOVA OPORTUNIDADE DE REDISCUTIR a mesma matéria já apreciada e julgada pelo Órgão Colegiado.

O recurso é oportunidade de serem apresentados ELEMENTOS OU DOCUMENTOS NOVOS que eventualmente possam afastar irregularidades antes apontadas, ALTERANDO ASSIM os pareceres técnicos e, por conseguinte, as decisões guerreadas, opção essa não verificada em nenhum dos processos sob julgamento.

Ante o exposto e com fundamento nos pareceres da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, que adoto como razões de decidir e passam a integrar o presente, CONHEÇO DOS RECURSOS EX OFFICIO por regimentais e DOS RECURSOS ORDINÁRIOS, uma vez que preenchidos os pressupostos de admissibilidade. No MÉRITO, NEGO-LHES PROVIMENTO, mantendo-se na íntegra as decisões e os Acórdãos recorridos com amparo e nos termos dos pareceres da

Auditoria, da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral, que assim opinaram nos autos.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

1º Julgado

ACÓRDÃO

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, em julgar irregular a Concorrência 002/SMTrab/2005, tendo em vista as seguintes infringências:

a) Ausência de parecer jurídico emitido sobre a licitação;

b) Reserva de recursos extemporânea, após a homologação do certame;

c) Ausência de rubrica no edital;

d) Apresentação, por duas licitantes, de atestados comprobatórios de capacidade técnica e de desempenho emitidas com datas anteriores à sua própria constituição junto ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;

e) Apresentação, por duas licitantes, de balanços divergentes para o mesmo exercício;

f) Não apresentação, por 6 (seis) licitantes, da Demonstração de Lucros ou Prejuízos Acumulados;

g) Apresentação, por 1 (uma) licitante, apenas do balanço patrimonial do exercício de 2004;

h) Patrimônio líquido de 8 (oito) licitantes em valores insuficientes para fazer frente a eventuais multas pecuniárias por infringência ao termo contratual.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em julgar irregular o Contrato 019/2006/SMTrab, por considerar que os vícios que inquinaram de irregularidade a concorrência atingiu decisivamente o ajuste.

ACORDAM, todavia, à unanimidade, considerando o tempo decorrido e a ausência de comprovação de prejuízo ao erário, em aceitar, excepcionalmente, os efeitos financeiros produzidos pela avença.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em aplicar ao Presidente da Comissão de Licitação e à Autoridade que homologou o certame, multa no valor de R$ 676,85 (seiscentos e setenta e seis reais e oitenta e cinco centavos), pela precariedade do exame da documentação de habilitação das licitantes, com fundamento nos artigos 52 e 53 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas e nos artigos 86 e 87 do Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao M.M. Juiz Titular do Departamento de Inquéritos Policiais da Polícia Judiciária – DIPO 3.1.2, encaminhando cópia deste Acórdão, para fins de instrução do Inquérito Policial 050.08.031978-5, conforme solicitado.

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

Ausente o Conselheiro Presidente ROBERTO BRAGUIM, por motivo previamente justificado.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 8 de junho de 2016.

EDSON SIMÕES
Conselheiro no exercício da Presidência

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO E VOTO englobados: v. TC 72-003.686.06-50.