JURISPRUDÊNCIA

TC nº72-004.118.05-21
REPRESENTAÇÃO. CONTRATO. PMSP. SMG. Serviços técnicos. Implantação física e de procedimentos, operação e gestão continuada. Central de Atendimento Telefônico. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TC: 72.004.454.05-29

2.563ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado em: 02.08.2011.

Referência Especial: 72.004.252.02-61.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório, adendo e voto do Relator, em conhecer da representação emanada do ilustre Vereador Paulo Roberto Fiorilo e, no mérito, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do Relatório, Adendo e Voto, e Votos em Separado do Conselheiro MAURÍCIO FARIA, bem como do presente Acórdão ao representante e à representada, dando cumprimento ao artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal, assim como à douta Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital, em atenção aos ofícios recebidos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor, ANTONIO CARLOS CARUSO e MAURÍCIO FARIA.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GIANFRANCESCO GENOSO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de junho de 2011.

EDSON SIMÕES – Presidente.

ROBERTO BRAGUIM – Relator.

RELATÓRIO ENGLOBADO

O presente TC focaliza o Contrato nº 002/SMG/2005, copiado às fls. 68/117, pactuado entre a Prefeitura do Município de São Paulo, através da Secretaria Municipal de Gestão, e a empresa Atento Brasil S/A., objetivando a continuidade dos serviços de tele-atendimento 156 à população de São Paulo, com prazo de duração de 180 (cento e oitenta) dias, a contar de 01/10/2005, e pagamento mensal de R$ 1.018.000,00 (um milhão e dezoito mil reais), concernente a 260 posições da Central de Atendimento Telefônico da contratante.

A contratação em causa foi autorizada com dispensa de licitação, fundamentada no artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93[1] e suas alterações, mediante Despacho exarado pela Secretária Adjunta, à época, Sra. Márcia Regina Ungarette, ratificado por Despacho do, então, Secretário da Pasta interessada, Januário Montone, ambos publicados no Diário Oficial da Cidade (fls. 54/55).

A validade dessa dispensa foi questionada pelo nobre Vereador Paulo Fiorilo, através da representação objeto do TC nº 72.004.118.05-21 (item V), que passou a acompanhar este expediente para apreciação e julgamento conjunto.

Todavia, no relatório de fls. 122/124, a Coordenadoria III, da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, concluiu pela regularidade do ajuste, ressalvando apenas o não atendimento da Instrução TCMSP 01/ 02, tendo a Assessoria Jurídica de Controle Externo, na seqüência, admitido seu enquadramento na hipótese de dispensa prevista no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 – emergência (fls. 129/133), em razão do que a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral opinaram pela acolhida do instrumento, com relevação da impropriedade formal assinalada pela Auditoria, sem prejuízo das determinações cabíveis (fls. 134 e 136/137).

A partir daí, o presente foi instruído com o relatório de avaliação do processo de contratação do Consórcio Perform-Atento-Voz-Optglobe, responsável anteriormente pelos serviços da Central 156, apontando o pagamento indevido de R$ 9.653.023,69 (nove milhões, seiscentos e cinqüenta e três mil, vinte e três reais e sessenta e nove centavos), de acordo com as conclusões da Comissão Sindicante, retratadas por cópia às fls. 142/171.

Em nova intervenção de fls. 174/178, a Assessoria Jurídica de Controle Externo ratificou seu parecer pretérito, concluindo pela

---

[1] **Art. 24** - É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

caracterização da situação emergencial, que amparou a dispensa de licitação, deixando ao crivo desta Relatoria determinar a análise, pela Auditoria, daquele relatório da Sindicância levada a efeito pela Secretaria Municipal de Gestão, inclusive dos indícios levantados, sugerindo eventual "emergência fabricada".

Com o aval da subchefia, exarado à fl. 218, a Secretaria Municipal de Gestão, devidamente intimada, ofereceu as justificativas de fls. 240/243, onde faz um resumo histórico da contratação precedente e dos problemas enfrentados com a transferência da gestão da Central de Atendimento 156, por força do Decreto nº 45.820/2005[2], ressaltando, sobretudo, a precariedade, a falta de informações sobre o funcionamento do sistema e de seus componentes e a resistência do Consórcio em formalizar o competente aditivo contratual para inclusão do plano de transição, de modo a viabilizar o acesso ao conhecimento e à tecnologia do sistema.

Diante de tais dificuldades e da escassez de tempo para se realizar nova licitação, a Secretaria não teve outra alternativa senão recorrer à contratação direta, por motivo de emergência, prestando, ainda, o esclarecimento de que o Departamento de Auditoria da Secretaria Municipal de Finanças identificou falhas e divergências nos levantamentos efetuados pela Comissão Sindicante, oferecendo relatório complementar, já enviado a esta Corte, onde constatou o crédito de R$ 3.293.369,73 (três milhões, duzentos e noventa e três mil, trezentos e sessenta e nove reais e setenta e três centavos) em favor da contratada, e não como débito.

Concluída a instrução com a juntada de cópias das declarações prestadas ao Ministério Público pelos subscritores do relatório da Comissão Sindicante (fls. 288/296), a Assessoria Jurídica de Controle Externo, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral mantiveram suas posições precedentes, concluindo pela regularidade e pela acolhida do ajuste analisado (fls. 302/308 e 310/312).

Opinaram também, indiscrepantemente, pelo conhecimento da representação, tramitando concomitantemente, e, no mérito, por sua improcedência.

É a sinopse relatorial. **(2.360ª S.O.)**.

VOTO EM SEPARADO ENGLOBADO proferido pelo Conselheiro Maurício Faria

Tratam os presentes da reinclusão dos **TC´s 4.454.05-29** e **4.118.05-21,** após pedido de vista por mim feito na sessão anterior, para uma análise mais detalhada dos dados apresentados no relatório, por guardarem eventual conexão com elementos do **TC 72.004.252.02** de minha relatoria, e que

[2] **DECRETO Nº 45.820, DE 5 DE ABRIL DE 2005**
Reorganiza as atividades de Governo Eletrônico da Prefeitura do Município de São Paulo.

tratam de contratação anterior para objeto em princípio equivalente ou assemelhado, dentro do mesmo programa de teleatendimento-156.

Feita esta análise, ponderei o seguinte:

Considerado que os presentes autos versam sobre contratação emergencial efetuada em razão de decisão da Administração Municipal pela não-prorrogação do **CONTRATO nº 016/SMCIS/2002**, cujo objeto consistia na prestação de "*serviços técnicos referentes à implantação, gerenciamento e operação de uma central de atendimento, ativa e receptiva, com atendimento eletrônico e humano por telefone, abrangendo todos os recursos necessários a sua operacionalização"*, tendo como um dos fundamentos motivadores da referida não-prorrogação a glosa de 32% (trinta e dois por cento) dos valores faturados.

Considerando, ainda, que, genericamente, tal decisão, deveu-se, ao menos em parte, a alegados indícios de irregularidades – especialmente quanto ao possível sobrepreço – existentes no supra referido contrato, cuja análise nesta E. Corte de Contas é objeto dos autos **TC nº 72-004.252.02-61**, ainda em fase de instrução nos órgãos técnicos deste Tribunal.

E, por fim, considerando que há uma série de questões correlacionadas, referentes à contratação emergencial objeto dos autos que se reincluem nesta oportunidade, ligadas ao preço contratado, à metodologia utilizada para equacionar o custo de infra-estrutura relativa a equipamentos e softwares, e outros, configurando eventuais limitações para uma análise antecipada e conclusiva acerca de algumas razões apresentadas como desencadeadoras da necessidade de nova contratação, por dispensa de licitação em caráter emergencial, sem que finde a instrução e se proceda ao julgamento da contratação anterior.

Entendo, por tais considerandos, razoável o sobrestamento do presente julgamento, até que seja julgada a contratação versada nos autos do processo TC – 72-004.252.02-61, pelas razões aqui ponderadas, especialmente em função de que algumas das justificativas que levaram à contratação emergencial ora tratada possuem conexão com as alegadas irregularidades em apuração nos autos do **TC nº 72-004.252.02-61,** ainda pendente de julgamento. **(2.361ª S.O.).**

ADENDO ENGLOBADO DE RELATÓRIO

O item I de minha Pauta trata do julgamento do Contrato nº 002/SMG/2005, firmado entre a Prefeitura do Município de São Paulo, através da Secretaria Municipal de Gestão, Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e a empresa Atento Brasil S/A., objetivando a continuidade dos serviços de tele-atendimento 156 à comunidade paulistana, tendo como acompanhante o TC nº 72.004.118.05-21 (item II).

Na 2.361ª Sessão Ordinária, realizada em 20 de fevereiro de 2008, o Egrégio Plenário deliberou sobrestar a apreciação e decisão do ajuste, acolhendo proposta do eminente Conselheiro Revisor, Dr. Maurício Faria, até solução do processo nº 72.004.252.02-61, que cuidou da Concorrência nº 001/SMCIS/2002 e do Contrato nº 016/SMCIS/2002 e respectivos aditamentos, avençados com o Consórcio Perform – Atento – Voz – Optiglobe, em razão da conexidade de objetos e dos problemas surgidos durante sua execução.

Em face do Acórdão de 07/12/2010, dando pela regularidade daquele procedimento licitatório e de todos os atos que envolveram a transação das partes (fls. 415/416), estou submetendo à r. Decisão do Plenário o presente TC, ratificando o relatório já lido na sessão de 20/02/2008, e esclarecendo que, durante o sobrestamento do feito foram respondidos todos os ofícios enviados pela Promotoria de Justiça da Capital, requisitando cópias do expediente.

É o que cumpria acrescentar ao relatório já produzido.

VOTO

Preliminarmente, consigno que a apreciação do TC nº 72.004.454.05-29 fica circunscrita ao Contrato emergencial nº 002/SMG/2005 e à Representação originada do nobre Vereador Paulo Roberto Fiorilo, que trata de matéria conexa, afastando, por conseqüência, qualquer discussão em torno do ajuste precedente firmado com o Consórcio Perfom – Atento – Voz Optiglobe (Contrato nº 016/SMCIS/2002), objeto de análise pelo TC nº 72.004.252.02-61, que, conforme já noticiado, foi decidido por Acórdão de 07.12.2010, publicado no Diário Oficial da Cidade de 06/01/2011, copiado às fls. 415/416, com trânsito em julgado certificado em seu verso.

Destaco, mais uma vez, que o enfoque do TC é o Contrato celebrado pela Secretaria Municipal de Gestão, com dispensa de licitação apoiada no artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93, para dar continuidade aos serviços de atendimento telefônico pela Central 156, em face da expiração do ajuste anterior e dos problemas havidos com o Consórcio contratado na transferência de dados, informações, conhecimento e do acervo material e tecnológico que passaria a pertencer à Prefeitura, após a implantação e desenvolvimento do sistema.

A questão central na apreciação desse ajuste é a ausência da situação emergencial, que possibilitaria a dispensa do pleito licitatório, ante às conclusões da Comissão Sindicante da Secretaria Municipal de Gestão, acenando para a ocorrência de emergência ficta ou fabricada no relatório trasladado para este procedimento, na forma da cópia de fls. 142/171.

Na defesa apresentada, às fls. 240/243, a Secretaria justificou, a meu ver, satisfatoriamente a contratação emergencial, ao assumir a responsabilidade pela gestão do sistema, por força do Decreto Municipal nº 45.820/2005, atribuição esta, até então, a cargo da Secretaria Executiva de

Comunicação – SMCIS, transferência que somente se operacionalizou em 21/07/2005, e as dificuldades criadas pelo Consórcio contratado na formalização do termo aditivo para inclusão do plano de transição, com a transferência de conhecimento e tecnologia, de sorte a permitir a atuação do Município na continuidade dos serviços.

Todos esses fatos ocorreram às vésperas da terminação do ajuste com o Consórcio, até porque seus preços se apresentavam bastante onerosos, assunto já solucionado no TC precedente.

Aliás, esse ponto foi objeto de detida análise pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e pela Secretaria Geral que reconheceram, na espécie, a caracterização da situação de emergência, autorizando, destarte, a dispensa do procedimento licitatório, para se evitar danos decorrentes da paralisação de atividade de reconhecida utilidade pública.

Realmente, como doutrina Marçal Justen Filho, no estudo dessa hipótese de dispensa:

> ***"No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores" (Comentários, Dialética, 2000, pág. 239).***

A Central Telefônica 156 constitui, induvidosamente, serviço de grande utilidade pública, já incorporado às atividades do Município, pela gama de informações e orientações valiosas que transmite aos munícipes sobre as mais variadas atividades que desempenha, executa e implementa.

A par disso, os Órgãos Técnicos ressaltaram a vantajosidade de novo ajuste em relação aos preços cobrados no contrato com o Consórcio Perform-Atento-Voz-Optglobe que prestava esse serviço.

Por essas razões, que estão reforçados pelos pareceres dos Órgãos Técnicos pré-opinantes, ACOLHO o Contrato nº 002/SMG/2005, reproduzido às fls. 68/117, relevando a impropriedade formal concernente à não observância da Instrução 01/02[3] deste Egrégio Tribunal.

---

[3] **Instrução 01/02**
O Tribunal de Contas do Município de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e com respaldo especial no disposto nos artigos 22, inciso XI e 38, § 2º, da Lei Municipal nº 9.167, de 03 de dezembro de 1980, expede as seguintes Instruções, que passarão a disciplinar a remessa das informações e requisições de documentos relativos aos atos sujeitos à sua fiscalização.

Consequentemente, julgo improcedente a Representação emanada do ilustre Vereador Paulo Roberto Fiorilo, tratada no TC nº 72.004.118.05-21 (item II), acompanhante, determinando, para fins de conhecimento, o cumprimento das providências previstas no artigo 58 do Regimento Interno[4].

Com essa mesma finalidade, encaminhe-se, oportunamente, cópia deste decisório e v. Acórdão à douta Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital, em atenção aos ofícios recebidos.

É o voto.

VOTO EM SEPARADO ENGLOBADO proferido pelo Conselheiro Maurício Faria

Acompanho o voto do Ilustre Relator por também entender presente a situação emergencial aventada, tendo em vista que o serviço não poderia sofrer paralisação, mas isso sem prejuízo de destaque para aspecto que causa espécie, referente ao fato da contratação em tela ter sido celebrada em 01 de outubro de 2005 com a empresa Atento Brasil Ltda., ou seja, com uma das integrantes do consórcio que vinha até então prestando os serviços, e a cujo contrato e execução contratual a própria Secretaria fazia questionamentos, os quais culminaram à época na rescisão do ajuste.

Tendo em vista que não cabe no presente julgamento repisar as questões enfrentadas e já superadas no acórdão proferido por este Colegiado nos autos do TC 72.004.252.02-61, que, por unanimidade, avaliou e acolheu o contrato cumprido pelo consórcio mencionado, restrinjo-me somente a mais um destaque de relevo que, sem prejuízo, converge e se conforma à análise precisa do Ilustre Relator, ou seja, em relação à ênfase de que o objeto da emergencial mostrou-se mais restrito do que o daquele contrato 016/2002 já julgado, compondo-se basicamente dos custos de mão de obra para os 260 Postos de Atendimento, sem abranger, todavia, os custos com infraestrutura, física ou tecnológica.

[4] **Art. 58 -** O acórdão do Tribunal, exarado em processo de representação ou denúncia, será encaminhado ao respectivo autor e ao representado ou denunciado, acompanhado de cópias das peças dos autos que subsidiaram o julgado.