Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-104/2023

Processo	-	TC/004903/2015
Recorrente	-	Procuradoria da Fazenda Municipal
Objeto	-	Recurso interposto em face do V. Acórdão de 04/09/2019 – Secretaria Executiva de Comunicação (atual Secretaria Especial de Comunicação) e Call Tecnologia e Serviços Ltda. – Acompanhamento – Execução Contratual – Verificar se o Contrato 004/Secom/2011, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos necessários à implantação de procedimentos, operação e gestão continuada de Central de Atendimento Telefônico – CAT, ativa e receptiva, exclusiva para o Município de São Paulo, abrangendo todos os recursos necessários à sua operacionalização, incluindo conexão com os sistemas aplicativos hospedados na Prodam para consulta às informações e aos registros das solicitações recebidas, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

3.267ª Sessão Ordinária

RECURSO. PFM. SECOM. Serviços para implantação de procedimentos, operação e gestão continuada de central de atendimento telefônico. Decisão que julgou irregular a execução do contrato por fragilidade no controle das medições, inconsistências detectadas nos nomes constantes da lista de medição com aqueles consignados nas folhas de pagamento da contratada e baixo desempenho apurado nos indicadores estabelecidos. 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 ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, fundamentado nos pareceres unânimes dos Órgãos Técnicos e da Secretaria-Geral, em conhecer do recurso interposto, eis que presentes os requisitos para sua admissibilidade, e, no mérito, em negar-lhe provimento.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia deste Acórdão à 1ª Delegacia de Polícia – Departamento de Polícia de Proteção à Cidadania –, ao Ministério Público do Estado de São Paulo – Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital, à Controladoria Geral do Município, à Câmara Municipal de São Paulo e à Secretaria Executiva de Comunicação, para ciência.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 29 de março de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/smv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/004903/2015**
Interessadas:	Secretaria Executiva de Comunicação – SECOM e Call Tecnologia e Serviços Ltda.
Objeto:	Recurso Ordinário da Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM. Execução parcial do Contrato nº 04/SECOM/2011. Prestação de serviços técnicos necessários à implantação de procedimentos, operação e gestão continuada de Central de Atendimento Telefônico, ativa e receptiva, exclusiva para a Prefeitura do Município de São Paulo

RELATÓRIO

Analisa-se, nesta fase processual, o Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, em face do v. Acórdão prolatado em 04/09/2019 (peça 10) que, em julgamento englobado dos TCs nºs 1890/2011, 2149/2012, 2245/2014 e 4908/2015, acolheu o Pregão Eletrônico nº 002/SECOM/2011, julgou regular o Contrato nº 04/SECOM/2011 e irregulares os TAs nºs 01 a 04 e a Execução Contratual – todos celebrados entre a Secretaria Executiva de Comunicação – SECOM e a Empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda., tendo por objeto a prestação de serviços técnicos necessários à implantação de procedimentos, operação e gestão contínua de Central de Atendimento Telefônico, ativa e receptiva, exclusiva para a Prefeitura do Município de São Paulo.

A análise da Execução Contratual foi realizada em 3 (três) TCs, sendo que o presente cinge-se ao período compreendido entre julho/2014 e novembro/2015, durante o qual foram constatadas irregularidades referentes à fragilidade dos procedimentos de controle das medições, em decorrência da falta de utilização de meios e instrumentos adequados, inobservância dos quantitativos estabelecidos, sem qualquer preocupação da Pasta com os reflexos no valor contratual; ainda, houve superdimensionamento das horas de atendimento logadas em relação às faladas e falhas relativas às Horas de Serviço de Suporte Tecnológico; e, por fim, restou constatado que, com menos de 1 (um) ano de vigência do Ajuste, o atendimento Nível II (realizado por atendentes especialistas) e o Serviço de Suporte passaram a ultrapassar, em todos os

meses, as quantidades estimadas, tudo consoante minuciosamente explanado no Relatório e Voto expendidos em sede de primeira instância.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, inconformada, apresentou Recurso Ordinário requerendo a reforma integral do r. decisum, a fim de que a Execução Contratual seja julgada regular, em razão de serem os atos praticados, em sua visão, hígidos, válidos e eficazes, inclusive perante terceiros de boa-fé, ou, assim não sendo, requer, ao menos, o reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais produzidos, em atenção aos princípios da estabilidade das relações entre as partes e da segurança jurídica.

Em suas razões recursais, pondera que, em razão do duplo grau de jurisdição, as justificativas e os documentos colacionados aos autos, merecem ser novamente sopesados por esta Colenda Corte de Contas, vez que as impropriedades constatadas não tiveram o condão de macular a Avença (peça 39).

Importante ressaltar, a este passo, que a Contratada, em 3 (três) oportunidades, tentou modificar o v. Acórdão, a primeira, sob a alegação de que foi apenas cientificada da decisão, sem determinação para que se manifestasse sobre ela, o que contraria o direito constitucional do contraditório e da ampla defesa devendo, então, ser intimada para manifestação acerca do decisum, com fixação de novo prazo para recorrer, (peça 37), o que foi indeferido pelo Conselheiro Relator (peça 41); a segunda, interposta sob a forma de Embargos de Declaração, sob o mesmo argumento de que não fora intimada para oferecer recurso, mas só para tomar ciência do Acórdão, sobre o qual alegou haver obscuridade e contrariedade na decisão anterior, que limitou-se a negar pedido de dilação de prazo, quando, na verdade, foi pedida a garantia de contraditório e ampla defesa (peça 51), pleito indeferido pelo Relator (peça 53); e a terceira também sob a denominação de Embargos de Declaração (peça 60), reiterando as razões expostas na peça 51, igualmente não acolhida pelo Relator (peça 62).

Ressalte-se que os indeferimentos decorreram do fato de restar expressamente contido na Intimação de peça 17, que o prazo recursal estava aberto,

mostrando-se, portanto, indefensável a alegação de que não fora intimada para apresentar Recurso.

Sobre o Apelo da PFM, a Assessoria Jurídica de Controle Externo ponderou que as razões acostadas aos autos não são suficientes para afastar as irregularidades apontadas no v. Acórdão guerreado, vez que só trouxeram à baila alegações genéricas e já aduzidas na fase instrutória, sem qualquer ataque aos aspectos constantes do julgado.

Propôs, assim, o improvimento do Recurso, quer pela ausência de questionamentos jurídicos adicionais, quer pela apresentação de elementos argumentativos genéricos e já analisados durante a instrução processual.

Quanto ao reconhecimento dos efeitos produzidos, entendeu ser inócua a decisão neste caso, tendo em vista o exaurimento do instrumento em questão.

Concluiu, assim, pelo improvimento do Apelo, mantendo-se incólume o Acórdão guerreado, pelos seus próprios fundamentos (peça 67).

Sobre o pedido de reconhecimento dos efeitos do Contrato, a Chefia da Assessoria ponderou que a sua apreciação está a cargo exclusivo dos Julgadores (peças 68 e 84).

O Órgão Fazendário, de seu turno, requereu seja apreciado e provido seu recurso (peça 71).

A Secretaria-Geral opinou pelo conhecimento do Apelo, pois presentes os requisitos para sua admissibilidade previstos no artigo 138 e seguintes do Regimento Interno.

No mérito, afirmou que as razões opostas pela PFM não possuem a condição de modificar o v. Acórdão, vez que apenas tentam justificar ou

flexibilizar as irregularidades apontadas, sem apresentar qualquer argumento novo que possa afastá-las.

Opinou, ao final, pelo conhecimento do Recurso Ordinário e, no mérito, pelo seu não provimento (peças 73 e 86).

É o relatório.

VOTO

Sob julgamento Recurso Ordinário, interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, em face do v. Acórdão de 04/09/2019 que, neste TC, restringiu-se à análise da Execução parcial do Contrato n° 04/SECOM/2011 – período compreendido entre setembro/2014 e novembro/2015 – julgada irregular em razão da constatação de irregularidades referentes à fragilidade dos procedimentos dos controles das medições, atribuída à falta de utilização de meios e instrumentos adequados, à inobservância dos quantitativos estabelecidos, ao superdimensionamento das horas de atendimento logadas em relação às faladas, e às falhas relativas às Horas de Serviço de Suporte Tecnológico, ao atendimento Nível II (realizado por atendentes especialistas) e ao Serviço de Suporte, cujos quantitativos, em menos de 1 (um) ano de vigência do Contrato passaram a ultrapassar, mensalmente, os anteriormente previstos.

Por primeiro, conheço do Apelo, eis que presentes os requisitos para sua admissibilidade.

Entretanto, razões apresentadas pela Procuradoria da Fazenda Municipal, após analisadas pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e Secretaria-Geral, foram consideradas insuficientes para alterar as conclusões do v. Acórdão, que considerou irregular a Execução no período antes citado, posto que os argumentos recursais nele aduzidos já haviam sido examinados na fase instrutória dos autos.

Ademais, as razões colacionadas não infirmaram as irregularidades, limitando-se a repetir argumentos antes formulados, na fase instrutória, repelidos pelo v. Acórdão.

E, quanto ao reconhecimento dos efeitos produzidos pelo Ajuste, entendo, como a AJCE, que, tendo em vista o exaurimento da Avença, essa providência mostrar-se-ia inócua, pelo que a repilo.

Destarte, fundamentado nos pareceres unânimes dos Órgãos

Técnicos deste Tribunal e pela Secretaria-Geral, que passam a integrar este voto, Conheço do Recurso interposto, para no mérito, negar-lhe provimento.

Dê-se ciência do decidido à 1ª. Delegacia de Polícia – Departamento de Polícia de Proteção à Cidadania –, ao Ministério Público do Estado de São Paulo – Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital, à Controladoria Geral do Município, à Câmara Municipal de São Paulo e à Secretaria Executiva de Comunicação.

É como voto.

TCM, 29 de março de 2023.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

SPF/RB/smbp

TC 4.903/2015

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SECOM. Serviços para implantação de procedimentos, operação e gestão continuada de central de atendimento telefônico. 1. Fragilidade no controle das medições. 2. Inconsistências detectadas nos nomes constantes da lista de medição com aqueles consignados nas folhas de pagamento da contratada. 3. Baixo desempenho apurado nos indicadores estabelecidos. IRREGULAR. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 1.890/2011, 2.149/2012, 2.245/2014, 4.903/2015.

3.056ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos relatados e discutidos englobadamente os processos TC/001.890/2011, TC/002.149/2012, TC/002.245/2014 e TC/004.903/2015, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor, após vista que lhe fora concedida na 3.055ª S.O., ocasião em que votou o Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Relator.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator, nos termos de seu relatório e voto, MAURÍCIO FARIA – Revisor, consoante voto proferido em separado, ROBERTO BRAGUIM e EDSON SIMÕES, em julgar irregular a execução contratual, porquanto, além da fragilidade dos procedimentos de controle das medições, em decorrência da falta de utilização de meios e instrumentos adequados, restou evidenciado que a partir de janeiro de 2012, menos de 1 (um) ano de vigência do ajuste, o atendimento de Nível II e o Serviço de Suporte passaram a ultrapassar as quantidades estimadas em todos os meses.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de cópia deste Acórdão, à 1ª Delegacia de Polícia – Departamento de Polícia de Proteção à Cidadania, em atendimento ao solicitado nestes autos, ao Ministério Público do Estado de São Paulo – Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital, à Controladoria Geral do Município e à Câmara Municipal.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDSON SIMÕES.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 4 de setembro de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento o Pregão Presencial 002/SECOM/2011, o Contrato 004/SECOM/2011 dele decorrente e seus Aditamentos, com três períodos de execução, promovido pela Secretaria Municipal de Comunicação, tendo por objeto a "contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos necessários à implantação de procedimentos, operação, e gestão continuada de central de atendimento telefônico, ativa e receptiva, exclusiva para a Prefeitura de São Paulo, abrangendo todos os recursos necessários à sua operacionalização, incluindo conexão com os sistemas aplicativos hospedados na PRODAM, para consulta às informações e registros das solicitações recebidas", denominado "156". Contrato 004/SECOM/2011 e seus Aditivos, firmados com a empresa CALL Tecnologia e Serviços Ltda. no valor estimado de R$8.270.000,00/mês e prazo inicial de 24 meses.

Os serviços contratados compreendiam:

a) – atendimento eletrônico com reconhecimento e sintetização de voz mediante Unidade de Resposta Audível-URA;

b) – atendimento humano receptivo e ativo (híbrido);

c) – transferência de ligações;

d) – mensagem institucional em espera;

e) – infraestrutura física e tecnologia para a Central de Libras. O TC-1.890.11 cuidou da análise formal do Pregão 02/11, do Contrato 04/11 dele decorrente e seus termos aditivos (1 a 4).

O TC-2.149.12 tratou do acompanhamento da Execução contratual no período de maio/2011 a junho de 2012.

O TC-2.245.14 dispôs sobre o acompanhamento da Execução do ajuste no período de julho de 2012 a agosto de 2014.

E o TC 4.903.15-92 objetivou o acompanhamento da Execução da avença no período de setembro de 2014 a novembro de 2015.

1. No TC 1.890.11, sobre a análise formal do Pregão Presencial 002/SECOM/2011, do Contrato 004/SECOM/2011 e correspondentes termos aditivos, a Auditoria manifestou-se pela irregularidade da licitação e do contrato, em razão das seguintes infringências:

Quanto à Licitação:

-Falta de justificativa no processo administrativo para a abertura do procedimento licitatório e para os quantitativos do serviço pretendido;

-Falta de previsão em separado dos valores relativos à implantação física e de procedimentos para execução dos serviços.

Quanto ao Contrato:

-Falta de requisição justificando a contratação e as quantidades estimadas em função das necessidades da unidade;

-Falta de emissão da Nota de Empenho previamente à realização da despesa.

2. Nas defesas apresentadas, o então Secretário Executivo de Comunicação e o Sr. Pregoeiro alegaram que o serviço licitado era de natureza continuada e que havia sido realizada nova licitação pois o limite legal de contratação do ajuste anterior havia sido atingido.

Alegaram, também, que a infraestrutura física e o pessoal necessário à prestação do serviço já seriam parte integrante do conhecimento técnico das empresas prestadoras do serviço, não havendo necessidade de discriminação, sendo que não haveria qualquer instalação de estrutura para a prestação do serviço.

Ressaltaram não haver custos para instalação e mobilização de pessoal antes do início da execução dos serviços e, no preço ofertado pela empresa, já estariam incluídos todos os fatores necessários para a execução dos serviços.

3. A Auditoria, de sua parte, entendeu sanado o apontamento referente à falta de justificativa no processo administrativo para a abertura do procedimento licitatório, mantendo os demais.

4. A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua Assessora preopinante, entendeu superada, também, a questão atinente aos quantitativos do serviço pretendido, mas opinou pelo não acolhimento por remanescerem as demais falhas.

5. A então Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo entendeu igualmente superado o apontamento relativo à falta de justificativa para a abertura do certame e, também, justificados os quantitativos, posto que tiveram por referência a contratação anterior, ressaltando que o edital em causa foi objeto de consulta pública.

Quanto à falta de previsão em separado dos valores relativos à implantação física do sistema dos procedimentos para execução dos serviços, tendo em vista que a medição dos serviços seria realizada por hora efetivamente trabalhada nas diversas etapas, aliada à ausência de valores para essa implementação, entendeu que o apontamento poderia ser relevado.

No que diz respeito ao ajuste, posicionou-se pela superação do apontamento relativo ao empenho, pois a Ordem de Início fora expedida somente após a emissão da Nota de Empenho.

6. A Procuradoria da Fazenda Municipal defendeu que os vícios apontados não foram graves, sendo todas as impropriedades de ordem formal, que não trouxeram prejuízo ao erário.

Ressaltou que os preços licitados, contratados e pagos não haviam sido impugnados, tampouco a qualidade e quantidade dos serviços prestados, não havendo indícios de superfaturamento ou benefícios indevidos a terceiros.

Quanto à intempestividade da Nota de Empenho, ressaltou que os recursos efetivamente existiam e que estavam previstos no orçamento e devidamente reservados. Diante disso, requereu a regularidade do pregão e do contrato, ou, ao menos, a aceitação dos efeitos financeiros e patrimoniais.

7. A Secretaria Geral acompanhou os órgãos técnicos, opinando pela regularidade do Pregão e pela superação da emissão extemporânea da Nota de Empenho, porquanto a ordem de início dos trabalhos se dera após a emissão daquela.

8. A Contratada, Call Tecnologia, apresentou novos esclarecimentos e, apesar de ressaltar que as falhas apontadas seriam de responsabilidade da Origem, destacou que o edital previa que a licitação seria necessária para substituir o então modelo de prestação do serviço e que os quantitativos estavam contemplados na minuta do contrato.

Assim, alegando que os atos administrativos deveriam ser aproveitados, suscitou que eventual ausência de justificativa para a contratação nos autos do processo administrativo não seria motivo suficiente para o não acolhimento dos atos praticados, tendo sido posteriormente sanados com sua convalidação.

Alegou que o modelo de planilha para a apresentação da proposta trazia especificação dos custos referentes à implantação, customização e suporte técnico.

9. Na sequência, vieram aos autos as informações acerca dos Termos de Aditamento ao Contrato:

- TA 01/2012: reajuste do preço unitário (3,65%), resultando no valor contratual de R$8.536.337,60/mês.

- TA 02/2013: prorrogação do prazo contratual por mais 24 meses, e alteração do índice de reajuste do IGPM para o IPC-FIPE;

- TA 03/2013: supressão de objeto contratado (Central de Libras), com redução do preço (0,12%);

- TA 04/2015: prorrogação do prazo contratual por mais 12 meses e nomeação de novos gestores.

10. Quanto aos aditivos, a Auditoria indicou sua irregularidade, em razão das seguintes infringências:

Termo Aditivo 01/2012: falta de publicação; caução não reforçada em virtude da aplicação do índice de reajuste e as Notas de Empenho emitidas trimestralmente.

Termo Aditivo 02/2013: caução calculada de forma errada, deveria ser de R$5.121.802,56 e não R$159.802,55; Notas de Empenho emitidas trimestralmente.

Termo Aditivo 03/2013: caução calculada de forma errada, pois deveria ser R$5.115.627,90 e não R$159.802,55; e publicação extemporânea do Aditivo.

Termo Aditivo 04/2015: não renovada a caução em virtude da prorrogação do contrato; Notas de Empenho foram emitidas trimestralmente; não publicado o Termo.

11. A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por seu Assessor preopinante, entendeu que poderia ser relevada a publicação extemporânea do TA 03/2013.

Entendeu, também, que não poderia ser superada a questão atinente ao reforço das cauções, apesar de não ter sido noticiada a necessidade de sua execução.

O Assessor Chefe de Controle Externo não superou a questão atinente à caução, uma vez que os problemas constatados na execução poderiam demandar a utilização da garantia.

12. Foi determinada a intimação da Origem, da Contratada e dos responsáveis indicados.

13. A Origem admitiu que os TAs 1 e 4 não haviam sido publicados, mas que a falha seria meramente formal.

Quanto à caução, alegou que, em 2012, quando do primeiro aditamento, não se verificou a complementação da caução por esta ainda estar dentro do seu prazo de validade.

Sobre a complementação da caução em 2013, esclareceu se tratar apenas de complementação e não de novo recolhimento, sendo que o recurso nunca havia sido executado pela Administração. Assim, o valor recolhido somado ao valor oferecido no ato da assinatura do contrato, resultava no valor total mencionado pelo Tribunal.

Referentemente ao reajuste de dezembro de 2013, esclareceu que não havia sido concedido, e que tal reajuste constituíra-se em demanda judicial mediante mandado de segurança, na ocasião em fase de apelação.

14. O Sr. Marcus Vinicius Sinval, Secretário Executivo de comunicação à época, e subscritor do TA 01, alegou que a celebração do termo aditivo ocorreu próximo à mudança de governo e, apesar de admitir a falha, apontou que não teria como saná-la.

Admitiu, também, a falha quanto ao reforço da garantia, salientando, entretanto, que não houvera qualquer prejuízo.

Quanto ao empenho insuficiente, sustentou ter cumprido a disciplina legal vigente à época.

15. A Contratada advogou que as falhas apontadas eram de natureza formal e que não trouxeram prejuízo à municipalidade, e que o objeto contratado havia sido efetivamente executado e atendido o interesse público.

16. A Auditoria houve por bem ratificar se posicionamento anterior.

17. A Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que poderia ser superada a falta de publicação do extrato do TA 01/2012 e do TA 04/2015, salientando a publicação do despacho autorizatório. Entretanto, manteve o apontamento pela irregularidade em razão da emissão trimestral das notas de empenho referentes aos TAs 01, 02 e 04. E manteve manifestação pela

irregularidade quanto à insuficiência de caução e emissão trimestral das Notas de Empenho.

18. A Procuradoria da Fazenda Municipal entendeu que as falhas apontadas seriam de ordem formal, ressaltando que a Origem havia trazido as justificativas necessárias, tendo os agentes envolvidos agido de acordo com o interesse público.

Assim, ante a ausência de qualquer comprovação de dado concreto ao erário, requereu o acolhimento do Pregão e do Contrato, bem como dos Termos aditivos, ou, ao menos, a aceitação dos efeitos deles decorrentes.

19. A Secretaria Geral também entendeu que a publicação extemporânea poderia ser relevada, assim como a ausência da publicação dos TAs 01 e 04.

Quanto à emissão extemporânea da Nota de Empenho, apesar de entender que macularia o ajuste, opinou que poderia ser sopesada pela data posterior da ordem de início dos serviços.

Entendeu, também, que a insuficiência das cauções macularia os ajustes, e ressaltou que o reajuste de dezembro de 2013 não havia sido autorizado e nem concedido.

Opinou pela relevação da publicação extemporânea, bem como da falta de publicação dos TAs 1 e 4.

Não entendeu superados os questionamentos referentes à emissão trimestral das Notas de Empenho e sobre o reajuste de dezembro de 2013, pois a Contratada faria jus apenas ao reajuste legal, necessário ao equilíbrio econômico-financeiro da avença.

Concluiu, então, opinando pela regularidade do Pregão e pela irregularidade do Contrato e dos Termos Aditivos.

II) A-) 1. Quanto ao exame ao ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO AJUSTE no período de maio de 2011 a julho de 2012, tratado no TC 002.149.12-03, a Auditoria concluiu:

- A contração da Call Tecnologia e Serviços Ltda., no valor mensal estimado de R$ 8,3 milhões, está sendo executada de acordo com o objetivo proposto;

- Os serviços de operação e gestão continuada de central de atendimento telefônico, referentes ao período de maio/11 a julho/12 e pagos no valor de R$ 66,7 milhões, estão em conformidade com os termos do contrato e a documentação apresentada é regular;

- Os atendimentos previstos para Central de Libras não foram iniciados em função de indefinição da tecnologia a ser utilizada por parte da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida (SMPED), a quem compete o gerenciamento da operacionalização da central e a cessão de mão de obra;

- As auditorias realizadas pela SECOM nas instalações da contratada e auditorias técnicas em segurança e de qualidade, previstas no contrato, quando realizadas, não estão sendo documentadas.

2. A Origem prestou esclarecimentos, mas a Auditoria manteve seus apontamentos, acrescentando que o período de execução a ser objeto de julgamento ia de maio de 2011 a julho de 2012, e o valor a ser aprovado era de R$ 66.681.270, por estar suportado em documentação regular e de acordo com os termos do contrato.

3. A Assessoria Jurídica de Controle Externo com base na análise técnica procedida pela Auditoria concluiu que o contrato vinha sendo executado de acordo com o objetivo proposto, apresentando, porém, determinadas deficiências.

4. A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução do ajuste.

5. A AJCE ressaltou que, no tocante ao apontamento relativo à Central de Libras, não foi possível certificar a incapacidade da empresa contratada, podendo a irregularidade ser relevada.

6. Considerando o relatório de Auditoria, concluindo que os serviços realizados pela empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda., referentes ao período de maio de 2011 a julho de 2012 e pagos no valor de R$ 66.7 milhões, estavam em conformidade com os termos do contrato e que a documentação encontrava-se regular; e considerando, ainda, que, a par dessa informação, havia registro da não implantação da Central de Libras, bem como de não terem sido documentadas as auditorias realizadas pela SECOM nas instalações da Contratada, restituiu-se o presente à Subsecretaria de Fiscalização e Controle para confirmar a inexistência de valores a serem restituídos ao Erário relativamente ao período auditado.

7. Em atendimento, o Órgão Técnico informou, no tocante aos apontamentos do relatório, que não havia valores a serem restituídos ao Erário relativamente ao período auditado, maio de 2011 e outubro de 2012.

8. A Secretaria Geral ressaltou as conclusões da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, de que os serviços de operação e gestão continuada de central de atendimento telefônico, no período compreendido entre maio de 2011 e julho de 2012, estavam em conformidade com os termos do contrato e que a documentação apresentava-se regular.

Por outro lado, referentemente aos itens 4.3 e 4.4, opinou que os atendimentos previstos para Central de Libras não foram iniciados em função de indefinição da tecnologia a ser utilizada por parte da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida, a quem competia o gerenciamento da operacionalização da Central e a cessão de mão de obra, e no segundo, as auditorias realizadas pela SECOM nas instalações da contratada e auditorias técnicas em segurança e de qualidade, previstas no contrato, quando realizadas, não estavam sendo documentadas, indicando a existência de impropriedades na execução contratual em exame.

9. A Origem informou que o atendimento referente à Central de Libras ainda não tinha iniciado a operacionalização em razão da falta de consenso entre a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida e a empresa Contratada e que se fazia necessário determinar a adoção do sistema a ser operacionalizado, a cessão de mão-de-obra especializada por parte do referido Órgão municipal, devendo também levar-se em consideração a qualidade do serviço e a limitação do valor contratual previsto para arcar com os custos dos serviços. Esses os motivos que impediam, até aquele momento, o atendimento pela Central, mas que continuavam empreendendo todos os esforços para uma breve solução.

Aduziu, ainda, que a exclusão do atendimento da Central de Libras do escopo do contrato não era resultante da sua inépcia, mas da decisão unilateral da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida, pois esta receberia recursos do Governo Federal para montar uma estrutura complementar, que atenderia algumas especificações não previstas no edital da Central 156 e que ainda instalou seis posições de atendimento em salas adaptadas a receber portadores de deficiências.

Ressaltou que, conforme se infere das conclusões do Órgão Técnico deste Egrégio Tribunal de Contas, as informações da Contratada demonstram que ela se empenhou em colocar a supramencionada Central em operação, disponibilizando espaço físico, máquinas e equipamentos.

10. No entanto, a Equipe Técnica destacou que o principal problema residia nas conexões da rede de dados e informações da Contratada em relação às informações da PRODAM.

Verificou-se, portanto, tendo em vista as constatações fáticas e análises técnicas realizadas pelo Órgão Técnico que, embora os serviços de operação e gestão continuada de Central de atendimento telefônico, no período compreendido entre maio de 2011 e julho de 2012, estivessem em conformidade com os termos do contrato e a documentação apresentada fosse regular, remanesceram impropriedades relativas ao atendimento previsto para a Central de Libras, até a data da visita dos técnicos desta Corte e a falta de documentação das auditorias técnicas realizadas pela SECOM nas instalações da contratada, falha corrigida posteriormente.

B) 1. Quanto ao exame ao acompanhamento da execução do ajuste no período de julho de 2012 a agosto de 2014, tratado no TC-2.245.14, a Auditoria concluiu:

"A Execução do Contrato 04/SECOM/2011, firmado em 09.05.2011, entre a Secretaria Executiva de Comunicação - SECOM e a empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda., totalizou o valor pago de R$ 167.035.786,00, referente ao período de julho de 2012 a junho de 2014. A análise dos serviços prestados de janeiro a junho de 2014 (total pago: R$ 46.402.420,00) revelou as seguintes irregularidades:

Medição dos Fiscais da Contratante:

1. Apesar das ocorrências durante a execução dos serviços, relatadas pelos fiscais da Contratante, não constam do PA as medidas adotadas pela SECOM e pela Contratada para saná-las e nem a fixação de prazo para tanto;

2. As infrações cometidas pela Contratada nos meses de fevereiro e junho/2014 são recorrentes, no entanto, não há informações sobre notificação da Contratada para Ajuste de Conduta, previsto no item 9.3 do Contrato. O processo administrativo autuado para eventual aplicação de penalidade ainda está em fase de instrução;

Qualidade dos Serviços Prestados:

1. Os serviços de operação da central de atendimento telefônico não têm atingido os indicadores de desempenho estabelecidos no item 26 do Termo de Referência. Em junho de 2014, apenas um indicador foi atendido (ILE - índice de tempo médio de atendimento da fila de espera) e outros dois chegaram bem próximo à meta estabelecida (ILA - índice de ligações abandonadas e IPS - índice de pesquisa de satisfação);

2. A Contratada não apresenta relatório consolidado mensal com os índices de desempenho em uma planilha única, na qual deveriam constar os valores totais e consolidados de cada relatório individual por índice, infringindo o item 26.4.2 do Termo de Referência e comprometendo a transparência das informações.

Execução do Atendimento Nível II e do Serviço de Suporte Acima do Estimado:

1. O atendimento Nível II e o serviço de Suporte ultrapassaram as quantidades estimadas no contrato. De janeiro de 2012 a junho de 2014, o atendimento Nível II ultrapassou as quantidades estimadas em todos os meses, chegando a atingir 602,8% do estimado no contrato. Quanto ao serviço de Suporte, desde o início do contrato, em todos os meses, foram ultrapassadas as quantidades estimadas, atingindo até 1.023,7% do previsto. Isso demonstra que os

quantitativos de serviços não foram adequadamente estimados pela Contratante, o que gerou distorção nos valores pagos por tipo de serviço, ainda que o total mensal estimado para o ajuste não tenha sido ultrapassado.

Medição das Horas de Posição de Atendimento Logada:

1. Embora o critério de faturamento seja "horas de posição de atendimento logadas", no processo de pagamento não há relatórios que demonstrem claramente as medições dessas horas e que informem a relação entre a quantidade de atendentes e as horas de atendimento logadas, fundamentais para comprovar a prestação dos serviços. Por esta razão, consideramos frágeis os controles existentes para aferição do faturamento e não justificadas as horas medidas;

2. O Operador Técnico Especialista III não faz atendimento telefônico, atuando como facilitador entre a PMSP e a Operação, situação que não se coaduna com o critério de medição (hora de posição de atendimento logada), que pressupõe que o profissional fará o atendimento telefônico assim como os demais níveis (I e II);

3. A Contratada não atende à exigência mínima de supervisores estabelecida no item 23.2 do Termo de Referência. Além disso, não há informações sobre quem exerce o cargo de Supervisor para cada nível de atendimento (I, II e III), o que contraria o princípio da transparência e pode comprometer a qualidade dos serviços.

4. De janeiro a junho de 2014, em média, 22,51% do tempo foram "falados" pelos operadores, o que permite afirmar que existe um superdimensionamento das horas logadas em relação às horas faladas. A quantidade de horas logadas cobrada pela Contratada, atestada e paga pela SECOM no referido período foi, em média, 353,21% superior ao tempo total falado pelos operadores nos serviços ativo e receptivo.

5. Se considerarmos, em termos financeiros, que os gastos com as horas de posição de atendimento logada dos Níveis I, II e III, de janeiro/2014 a junho/2014, somaram R$ 34.275.731,00 (73,87% do total de R$ 46.402.420,00, pago no período) e que em média 22,51% das horas logadas foram "faladas" pelos operadores, concluímos que apenas R$ 7.715.467,00 foram pagos e "falados" e que R$ 26.560.264,00 foram pagos por horas logadas sem atendimento pelos operadores, por não ter havido demanda de chamadas pelos munícipes;

6. A Contratada fornece para a SECOM, na apresentação da fatura mensal, apenas um relatório resumido, de uma folha, contendo o movimento resumo diário, com o tempo total logado e o valor. Ao longo da execução do contrato, a SECOM não solicitou à Contratada relatórios analíticos com base em dados do sistema Comunix, que demonstrassem o tempo total de horas logadas e faladas pelos operadores Níveis I, II e III do serviço Ativo e Receptivo, por meio dos

quais seria possível verificar a adequação entre o dimensionamento dos operadores e as ligações efetuadas pelos munícipes;

7. Em diversos horários, especialmente das 23h30 às 6h30, a quantidade de operadores livres (sem atendimento telefônico) foi superior à quantidade de operadores ocupados (em atendimento), o que reforça a conclusão de que há um superdimensionamento das horas de atendimento logadas em relação às faladas.

Medição das Horas de Serviço de Suporte:

1. Dos 67 nomes relacionados na lista de medição dos serviços prestados, 27 são funcionários da Contratada, os demais não constam da Folha de Pagamentos de fevereiro/2014;

2. Constatamos que o salário médio por hora cobrado pela Contratada (R$50,00) é 83,89% superior ao salário médio por hora pago aos funcionários alocados (R$ 27,19). Por esta razão, consideramos não justificados e inadequados os valores cobrados pelas Horas de Serviço de Suporte Tecnológico à Operação;

3. A Contratante não utiliza meios e instrumentos adequados para ratificar e/ou retificar a quantidade de horas de serviço de suporte medidas, que são aceitas sem a avaliação sobre sua efetiva utilização;

4. Ao longo da execução foram desenvolvidos projetos de suporte não previstos no Termo de Referência, sem a necessária inclusão no contrato e sem o acompanhamento, pelos fiscais da SECOM, da efetiva medição das horas.

Da fiscalização in loco na Central 156:

1. Dos itens selecionados constatamos que a SECOM não possui relatórios que comprovem a realização de auditorias periódicas nas instalações e que não há área de descanso e descompressão para os operadores;

2. Em razão da mudança de local da prestação dos serviços, os servidores da Contratante não estão acompanhando os serviços in loco, o que contraria os itens 1.2.2, 8.3.1, 8.4.7, 8.5 do Termo de Referência.

Controles:

1. Em relação aos indicadores qualitativos estabelecidos no Termo de Referência e ao descumprimento de cláusulas contratuais, apenas a partir de janeiro de 2014 a fiscalização da SECOM passou a registrá-las nas medições, no entanto, o procedimento de apuração das infrações e eventual aplicação de penalidade está na fase inicial de instrução;

2. Para a medição das horas de posição de atendimento logadas (Níveis I, II e III) e das horas de serviço de suporte tecnológico (em fevereiro/2014 a soma das duas atingiu 94,87% do total faturado) não há relatórios gerenciais que permitam à SECOM realizar qualquer tipo de conferência e/ou controle;

3. Os procedimentos de controle das medições são frágeis, por falta de utilização de meios e instrumentos adequados para ratificar e/ou retificar as medições apresentadas e o processo de apuração e eventual aplicação de penalidade à Contratada carece de celeridade."

2. A Origem e a Controladoria Geral do Município foram cientificadas dessas conclusões.

3. Colheu-se, também, a manifestação do Núcleo de Tecnologia da Informação desta Corte, que após visitar as instalações da contratada, posicionou-se no sentido de não ter encontrado inconformidades nos itens avaliados em relação aos requisitos solicitados pelo Termo de Referência do Edital no que se refere à infraestrutura de Tecnologia da Informação.

4. A Origem, por sua vez, alegou ter criado uma comissão para auditar as horas técnicas prestadas pela contratada com a finalidade de adequar aferições e identificar possíveis falhas.

Informou que a empresa de telefonia não enviava informações com o total de ligações recebidas, não recebidas e perdidas, o que inviabilizaria o cálculo dos indicadores de desempenho, e que o índice de tempo médio de atendimento era atingido.

Alegou, ainda, que apresentava regularmente o relatório de medição das horas de posição de atendimento logada e que este seguia um padrão desde o primeiro pagamento, sendo que a validação das horas considerava o controle diário, com acompanhamento in loco.

Ressaltou que a quantidade total de operadores contratados pela empresa Call Tecnologia não refletia a quantidade de pessoas que efetivamente trabalhavam, sendo necessário excluir aqueles que estariam em férias, licença saúde, licença maternidade, suspensos, dentre outros.

Sustentou que realizava o controle de atividades sistematicamente e que a contratada cumpria as formalidades expressas no contrato.

Aduziu ser inapropriado estabelecer relação entre o tempo logado e as "horas faladas", sendo que, das ligações realizadas, cerca de 40% foram bem sucedidas, isto é, o operador conseguiu falar com o munícipe. Alegou que realizava a fiscalização da operação em tempo integral e que a Contratada apresentava todos os meses a previsão de distribuição de operadores do mês seguinte por horário, considerando o volume histórico de ligações por período.

Asseverou que entre o fim da noite de domingo e o início da madrugada de segunda-feira havia um aumento da demanda de ligações solicitando itinerários dos ônibus, o que geraria eventuais excedentes no restante da semana.

Argumentou que a concepção do edital e do contrato previa a ideia de existência de vários canais de atendimento, sendo que o objeto originalmente se voltava exclusivamente para o atendimento telefônico, de modo que o Termo de Referência levava em consideração as condições atuais de comunicação, que admitiam o uso de diferentes plataformas, em especial após a ampliação da cobertura e oferta de serviços digitais.

Informou que realizava auditoria periódica nas instalações da contratada, sendo os termos de ajuste de conduta e atestes parciais do serviço para efeito de pagamento indicativos da realização dessas auditorias e que a contratada já havia sido notificada quanto à ausência de área de descanso e descompressão, e que tal falha já havia sido sanada.

Afirmou, ainda, que a Contratada já havia sido notificada sobre a necessidade de espaço adequado para os servidores e aguardava a adequação predial, sendo certo que os funcionários da Prefeitura realizavam vistorias regulares nos locais para onde os serviços haviam sido transferidos. Alegou também, que os recursos oferecidos pela Comunix permitiam o monitoramento de ligações, inclusive com o acompanhamento de áudio em tempo real, controle de nível de serviço e extração de relatórios remotamente.

5. Instada a pronunciar-se sobre a manifestação do Núcleo de Tecnologia da Informação, bem como quanto aos esclarecimentos oferecidos pela Origem, a Auditoria ratificou seu posicionamento inicial, entendendo que permaneciam sem esclarecimentos todos os apontamentos feitos.

6. A esse passo, vieram aos autos, encaminhado pelo Vereador Adilson Amadeu, o Relatório Final da Comissão de Estudos da Câmara, instituída para avaliar os contratos firmados com a empresa Call Tecnologia referente ao Call Center e “156”.

A conclusão do mencionado relatório foi no sentido de que a licitação deveria ter ocorrido na modalidade Concorrência e não na modalidade Pregão, como ocorreu, primeiro pelo valor envolvido e, segundo, por não ser serviço considerado "comum".

Segundo o Relatório Final da Comissão de Estudos da Câmara a planilha de preços não previa a segregação dos valores referentes à implantação dos serviços que contemplava diversas atividades. Apontou, ainda, que o relatório da Controladoria Geral do Município – CGM, afirmara que os prejuízos aos cofres públicos poderiam chegar a R$ 28 milhões, tendo em vista que alguns itens haviam sido barateados para que a empresa CALL Tecnologia vencesse a licitação.

Concluiu informando que, para fazer uma nova licitação, far-se-ia necessário desenvolver um projeto independente de qualquer fornecedor, para mapear e descrever tecnicamente as necessidades da Central 156, inclusive levando em consideração as novas tecnologias do mercado.

7. A Contratada, empresa Call Tecnologia, alegou que a aplicação dos recursos seria feita de acordo com a demanda solicitada pela Contratante e que os valores unitários previstos pela empresa, para os itens questionados (Nível II e Suporte), haviam ficado abaixo da média de preços de todos os participantes no processo licitatório.

8. A Auditoria, além de reiterar seu posicionamento pela irregularidade, ressaltou que nos processos de pagamento consultados não havia o relatório consolidado mensal, e que o valor mensal estimado da contratação e os quantitativos previstos no Contrato eram correspondentes às quantidades máximas por item, não sendo possível remanejar e/ou alterar as quantidades entre os itens.

Apontou que o remanejamento de quantidades ensejaria em jogo de planilhas, e que ele teria ocorrido.

Indicou que o critério de medição e pagamento previsto no contrato era de "horas de posição de atendimento logadas", e que a Origem não possuía meios e instrumentos para conferir, validar e/ou contestar as medições apresentadas.

Ponderou, ainda, que o operador Nível III precisaria estar logado, mas que não realizava atendimento telefônico, ou seja, ficaria à disposição, contando tempo para medição dos serviços, mas sem atender diretamente ao munícipe.

Ressaltou que, apesar de entender que a quantidade de horas faladas não fosse igual ao número de horas logadas, não seria razoável que as horas faladas correspondessem a apenas 22,51% das horas logadas. Entendeu não ser possível admitir que ao longo de toda a execução do contrato ocorresse um superdimensionamento de atendentes.

9. A Assessoria Jurídica de Controle Externo destacou que as infrações apuradas pela Auditoria referiam-se a questões fáticas, ocasionadas por falhas na aferição de indicadores e controles, falta de transparência nos resultados e não aplicação das penalidades contratuais e ainda acrescentou que, consoante o relatório inicial de acompanhamento da execução contratual do Órgão Técnico, e com base nos documentos e na avaliação dos controles existentes, a equipe técnica ponderou sua conclusão de forma objetiva e eminentemente técnica, de modo que, no seu entender, não havia observações de ordem jurídica a acrescentar às mencionadas conclusões, motivo pelo qual, com base no entendimento exarado pela Equipe Técnica deste Tribunal, opinou pela irregularidade na execução do Contrato 004/SECOM/2011.

10. A Procuradoria da Fazenda Municipal reproduziu a defesa apresentada pela Origem, por entender que os argumentos trazidos no arrazoado rebateram amiúde todo o questionamento extremamente técnico criado nos autos. Alegou ainda que, não havia, ademais, em sede do processo, qualquer registro de comportamento indevido de quem quer que fosse, pelo que requereu o reconhecimento dos efeitos financeiros da execução analisada.

11. Diante das inúmeras irregularidades apontadas, mesmo após as defesas apresentadas, determinou-se à Subsecretaria de Fiscalização e Controle informar se havia valores a serem glosados e restituídos aos cofres públicos.

Em atendimento à determinação, a Auditoria concluiu que:

"Com base nos processos administrativos consultados, a SECOM precisa decidir sobre a aplicação de multas e glosas à Contratada, no total de R$ 14.464.566,11 (PAs nos. 2014-0.092.767-2 e 2016-0.145.341-4). Adicionalmente, quanto aos apontamentos dos itens 4.8 e 4.18 a SECOM pode instaurar procedimento de aplicação de multa no valor de R$ 116.245,64."

Ressaltou, ainda, que este valor mencionado não estava acrescido de correção.

12. Diante dessa informação, o Relator determinou a expedição de ofício à SECOM, na pessoa do Senhor Secretário, para ciência do relatório da Auditoria desta Corte e oferecimento de informações acerca dos processos administrativos noticiados, bem como à Controladoria Geral do Município, na pessoa do Senhor Controlador Geral.

13. A Procuradoria da Fazenda Municipal ratificou sua manifestação anterior, em que requereu o reconhecimento dos efeitos econômicos da execução e, quanto à aplicação das multas noticiadas, alegou ausência de aprofundamento da instrução, mas considerando tudo aquilo que dos autos constava, notadamente a descrição das providências da Origem, reiterou sua manifestação anterior, requerendo o reconhecimento dos efeitos econômicos da execução em exame, com amparo, segundo alegou, na cautela que a Origem parece ter tido ao liberar os valores devidos em favor da Contratada, até porque, consoante argumentou, no estado atual do processo não haveria elementos conclusivos para demonstrar que os pagamentos feitos à contratada ocorreram de forma indevida.

14. A Secretaria Municipal de Comunicação, apesar de instada, deixou de oferecer qualquer esclarecimento acerca dos processos administrativos noticiados.

15. A Secretaria Geral, por entender que os apontamentos seriam de ordem técnica, acompanhou as conclusões da Auditoria, opinando pelo não acolhimento da execução em análise.

C) 1. O último processo dispõe sobre exame do acompanhamento da execução do ajuste no período de julho de 2014 a novembro de 2015, tratado no TC-4.903.15, a Auditoria concluiu:

"A Execução do Contrato 04/SECOM/2011, firmado em 09.05.2011, entre a Secretaria Executiva de Comunicação - SECOM e a empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda., com valores pagos no total de R$ 94.533.447,58, referente ao período de julho/2011 a novembro/2015, revelou as seguintes irregularidades:

1. Ausência de justificativas no processo administrativo para as alterações nos quantitativos dos serviços prestados;

Medição dos Serviços pelos Fiscais da Contratante:

1. Apesar das ocorrências durante a execução dos serviços, relatadas pelos fiscais da Contratante, não constam do PA as medidas adotadas pela SECOM e pela Contratada para saná-las;

Qualidade dos Serviços Prestados

1. Os serviços de operação da central de atendimento telefônico não têm atingido os indicadores de desempenho estabelecidos no item 26 do Termo de Referência. Dos 10 indicadores, apenas dois foram atingidos em outubro/2014 e em outubro/2015, o que demonstra falhas recorrentes na execução dos serviços prestados;

2. A Contratada não apresenta relatório consolidado mensal com os índices de desempenho em uma planilha única, na qual deveriam constar os valores totais e consolidados de cada relatório individual por índice, infringindo o item 26.4.2 do Termo de Referência e comprometendo a transparência das informações.

Execução do Atendimento Nível II e do Serviço de Suporte Acima do Estimado:

1. O atendimento Nível II, de janeiro/2012 até novembro/2015, ultrapassou, em todos os meses de execução, as quantidades estimadas, chegando a atingir 602,8% do quantitativo previsto em contrato.

Quanto ao serviço de Suporte, de janeiro/2012 até agosto/2014, foram ultrapassadas as quantidades estimadas, atingindo até 1.023,7% do previsto. Em virtude das glosas ocorridas nos meses de julho e agosto/2014, a partir de setembro/2014, as medições passaram a corresponder exatamente aos valores previstos no contrato.

Controles:

1. Em relação aos indicadores qualitativos estabelecidos no Termo de Referência e ao descumprimento de cláusulas contratuais, apenas a partir de janeiro de 2014 a fiscalização da SECOM passou a registrá-las nas medições, no entanto, o procedimento de apuração das infrações e eventual aplicação de penalidade estão na fase inicial de instrução;

2. Para a medição das horas de posição de atendimento logadas (Níveis I, II e III) e das horas de serviço de suporte tecnológico não há relatórios gerenciais que permitam à SECOM realizar qualquer tipo de conferência e/ou controle;

3. Os procedimentos de controle das medições são frágeis, por inexistir meios e instrumentos adequados para ratificar e/ou retificar as medições apresentadas e o processo de apuração e eventual aplicação de penalidade à Contratada continuava moroso."

2. Instada a se manifestar, a Contratada alegou, primeiramente, que a Fundação Getúlio Vargas havia realizado auditoria, na qual concluiu pela regularidade da licitação que deu origem ao Contrato 04/SECOM/2011, trazendo em sua defesa a reprodução do parecer da FGV, que concluiu que o procedimento da licitação havia sido regular.

Alegou que o dimensionamento do serviço considerava pontos relevantes, como a sazonalidade do serviço, que aumenta a incidência de atuação de atendimento de determinado nível específico, como também a assunção de novas políticas públicas que venham a originar a necessidade de atendimento especializado.

Aduziu que o edital e o Termo de Referência delimitavam as espécies de atendimento que seriam realizados em cada segmento especializado de atendimento, sendo que não havia a delimitação de um rol imutável de tipos de atendimentos que seriam prestados pela Central 156.

Ressaltou que a própria Administração alterou a prestação do serviço já durante a execução contratual, demonstrando que os tipos de atendimento não faziam parte de um rol imutável.

Alegou que as horas de serviço prestadas não ficaram limitadas às estimativas inicialmente previstas, sendo que o serviço deveria atender ao interesse público.

3. A Secretaria Municipal de Comunicação - SECOM deixou transcorrer o prazo sem se manifestar.

4. Apresentou justificativas/alegações o Sr. Nelson Guilhamati, apontado como responsável pela gestão do Contrato. Alegou, em sua manifestação, haver sazonalidade de serviços, sendo que as horas contratadas poderiam ser utilizadas para qualquer atendimento.

Informou que as ocorrências estavam sendo analisadas em processos apartados de apuração preliminar e que os fiscais registravam as ocorrências em Ajustes de Condutas.

Alegou, ainda, que os relatórios sistêmicos apresentados para faturamento eram extremamente técnicos e seguiam um formato de relatórios de call center, validados por órgão regulamentador.

Suscitou que a validação das horas era realizada por controle diário, com o acompanhamento da operação in loco e sua respectiva correspondência com os montantes totais.

5. A Auditoria, por sua vez, ressaltou que as defesas não rebateram a constatação de que as medições haviam sido maiores que as horas estimadas, apontando que, apesar do valor total mensal estimado não ter sido ultrapassado e que as justificativas para o aumento de atendimentos fossem procedentes, a proposta de preços da licitação havia sido balizada em quantitativos de horas para cada nível.

Destacou que os comprovantes dos descontos efetuados não haviam sido apresentados e que a Origem não havia rebatido a constatação de que apenas dois dos dez indicadores de desempenho haviam sido atingidos.

Concluiu que as defesas apresentadas não sanavam qualquer dos apontamentos realizados anteriormente.

6. A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Auditoria pela irregularidade, ressaltando que o atendimento Nível II, de janeiro/2012 à novembro/2015, ultrapassou, em todos os meses de execução, as quantidades estimadas, chegando a atingir 602,8% do quantitativo previsto no contrato.

Salientou, também, o quanto apontado pela Auditoria em relação ao serviço de suporte, de janeiro/2012 a agosto/2014, cujas quantidades estimadas foram ultrapassadas, atingindo até 1.023,7%.

Por fim, apontou que as justificativas trazidas pela Origem eram insuficientes para afastar as irregularidades apontadas, sendo flagrante a irregularidade relativa à ausência de planejamento das quantidades estimadas de serviços.

7. A Procuradoria da Fazenda Municipal acompanhou os argumentos trazidos pela Origem, ressaltando que as falhas seriam de cunho formal, e que não havia qualquer informação de que os serviços não haviam sido efetivamente prestados.

Assim, concluiu requerendo o reconhecimento dos efeitos financeiros produzidos.

8. Por fim, a Secretaria Geral opinou pela irregularidade da execução contratual, aduzindo que as impropriedades apontadas consubstanciavam falhas recorrentes na execução dos serviços, ressaltando que apenas dois, dos dez indicadores de desempenhos, haviam sido atingidos.

Salientou que a não apresentação do relatório mensal consolidado com os índices de desempenho comprometeria a transparência das informações prestadas.

Quanto às medições, salientou que os controles eram frágeis, dificultando qualquer tipo de controle.

Dessa forma, também opinou pela não aceitação dos efeitos financeiros produzidos.

III) Note-se que estes autos são acompanhados pelo TC/003489/2014, que contém Nota Técnica da Controladoria Geral do Município-CGM, a qual, após análise, concluiu ter havido uma superestimativa de horas de posição de atendimento logadas; execução do contrato em quantitativos divergentes do edital e do contrato, ocasionando contratação de proposta menos vantajosa para a administração; prorrogação do contrato com base em pesquisa de preços com quantitativos de serviços diferentes do executado no contrato; pagamento de horas de suporte acima do previsto, sem documentação comprovando a utilização dessas horas, além da não comprovação pela contratada de cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, apontando supostos valores pagos indevidamente à Contratada em razão da falta de comprovação da realização dos serviços.

A mencionada Nota Técnica apontou, ainda, que a subutilização de itens mais baratos combinado com a utilização de itens mais caros em quantidades muito superiores ao estimado permite concluir que a contratação não teria sido vantajosa financeiramente. (Nesse sentido os achados da Auditoria que também indicara que o critério de medição e pagamento previsto no contrato era de "horas de posição de atendimento logadas", e que a Origem não possuía meios e instrumentos para conferir, validar e/ou contestar as medições apresentadas. O operador Nível III precisaria estar logado, mas não realizava atendimento telefônico, ou seja, ficaria à disposição, contando tempo para medição dos serviços, mas sem atender diretamente ao munícipe. Apesar de entender que a quantidade de horas faladas não fosse igual ao número de horas logadas, não seria razoável que as horas faladas correspondessem a apenas 22,51% das horas logadas. Entendeu a Fiscalização não ser possível admitir que ao longo de toda a execução do contrato ocorresse um superdimensionamento de atendentes).

Nesse panorama, em manifestação exarada nos referidos autos, a Auditoria concluiu que seus achados vão ao encontro das conclusões alcançadas pela Controladoria Geral do Município.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

1 – Acolhendo o entendimento manifestado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e pela Secretaria Geral, conheço do Pregão Presencial 002/SECOM/2011 e acolho o Contrato 004/SECOM/2011, relevando a falha pertinente à emissão extemporânea da Nota de Empenho.

2 – Julgo irregulares os Termos Aditivos 1 a 4 tendo em vista a falta de complementação de caução ou erro no seu cálculo e, nos Termos Aditivos 2 e 4, de prorrogação do prazo de vigência do ajuste, também em razão de não ter havido qualquer preocupação da Origem quanto ao aumento dos quantitativos de alguns itens de serviços e seu impacto no valor contratual. Relevo, no entanto, a ausência de publicação dos extratos no DOC, bem como o procedimento de empenhamentos trimestrais.

3 – No tocante aos acompanhamentos de execução contratual, levados a efeito em 3 (três) períodos distintos (TC 2.149/12, TC 2.245/14 e TC 4.903/15), tendo em conta o quanto apurado pela Coordenaria I da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, julgo-os irregulares, porquanto, além da fragilidade dos procedimentos de controle das medições, em decorrência da falta de utilização de meios e instrumentos adequados, restou evidenciado que a partir de janeiro de 2012, menos de 1 (um) ano de vigência do ajuste, o atendimento de Nível II e o Serviço de Suporte passaram a ultrapassar as quantidades estimadas em todos os meses.

4 – Assim, ainda que o valor total mensal estimado para o ajuste não tenha sido ultrapassado, verificou-se uma relevante inobservância dos quantitativos estabelecidos, sem qualquer preocupação da Origem com seus reflexos no valor contratual que, frise-se, resultou de certame julgado pelo menor valor global, tendo como parâmetro os quantitativos fixados.

5 – Em reforço ao entendimento da irregularidade da execução da avença nos períodos auditados, tem-se o superdimensionamento das horas de atendimento logadas em relação às faladas, além das irregularidades relativas às Horas de Serviços de Suporte Tecnológico, como constatado, tanto pela Auditoria deste Tribunal como pela Controladoria Geral do Município (TC 3.489/14).

6 – Ressalte-se que não prosperaram os argumentos de defesas apresentados pela Contratada e pelo Gestor do Contrato, no sentido de que a superveniência da sazonalidade do serviço e o advento de políticas públicas teriam alterado a rotina de atendimento prevista no ajuste, impondo aumento ou diminuição em determinado nível especializado de atendimento, bem como de que a Administração não estaria vinculada à utilização exata dos quantitativos estipulados, posto que, apesar de plausível a necessidade dos aumentos quantitativos, a proposta de preços na licitação foi balizada com quantitativos determinados de horas para cada Nível, não se tendo qualquer notícia de tratativas para redução de preços em razão do considerável aumento de quantitativos e, nem mesmo, de proposta de realização de novo certame licitatório para correção da distorção.

7 – Nessa perspectiva, cabe registrar que, indagada sobre glosas a serem efetuadas em razão das inúmeras falhas apontadas nos autos, a Auditoria informou que, diante das apurações efetivadas pela Controladoria, já tramitavam em 2016 no âmbito da Prefeitura 4 (quatro) processos administrativos voltados a glosas e aplicação de multas contratuais, sendo que 2 (dois) ainda estavam pendentes de decisão, importando ambos no valor de R$ 14.464.566,11 (fls. 1388/1389 do TC-2.245/14, PAs 2014.0.092.767-2 e 2016-0.145.341-4, atualmente na Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia), pelo que deixo de fazer determinações quanto a esse aspecto.

8 – Diante do exposto, determino que a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia-SMIT, envie a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, informações sobre o desfecho dos procedimentos relativos a glosas e multas aplicadas à Contratada, bem como adote providências visando a instauração de procedimento de aplicação de multa também em razão das falhas registradas pela Auditoria, quais sejam: não atendimento da exigência mínima de supervisores detectada no mês de fevereiro de 2014, nos termos propostos pela Auditoria (fl. 1389 do TC-2.245/14); e apuração de eventual responsabilização funcional de servidores.

9 – Determino, ainda, o encaminhamento de cópias deste voto e do Acórdão a ser produzido à 1ª Delegacia de Polícia, Departamento de Policia de Proteção à Cidadania, em atendimento ao solicitado nos autos do TC 4.903/15; ao Ministério Público do Estado de São Paulo, Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital; à Controladoria Geral do Município e à Câmara Municipal (TC 3.489/14).

É como voto. (3.055ª S.O.)

VOTO EM SEPARADO englobado proferido pelo Conselheiro Maurício Faria

Inicialmente, ressalto que o objeto contratual que se examina nestes processos não se confunde com a "Solução de Atendimento 156", veiculada por licitação subsequente (Pregão Eletrônico 10/2015), que cuidou de um projeto inovador para a central de atendimento da Administração Municipal, visando à integração dos inúmeros canais de atendimento telefônico da Prefeitura, uniformizando a porta de entrada das demandas dos munícipes para maior controle de seus resultados, através da consolidação dos serviços de Modelagem de Processos e Gestão de Desempenho, em substituição ao Sistema de Atendimento pelo Canal 156 (SAC) que existia à época do Contrato 004/SECOM/2011.

Nesse sentido, esse novo contrato firmado pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, visando à implantação do Sistema Integrado de Gestão de Relacionamento com o Cidadão (SIGRC) – contrato 001/2016 com o Consórcio CALL TEC e HUMAMPOWER TECNOLOGIA – já foi julgado regular em 22/08/2018 (3.249/2015), permanecendo em tramitação o

acompanhamento de sua execução (TC 6.629/2016), e encontra-se sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia.

Feito esse destaque, passo a enfrentar especificamente os pontos referentes aos instrumentos ora em julgamento, e, nesse sentido, voto:

Os quantitativos licitados, não justificados pela Origem, foram consideravelmente superiores aos efetivamente medidos, seja em relação ao Atendimento receptivo e passivo via chat (VAa), seja em relação às mensagens de texto (SMS), o que sugere uma possível restritividade do certame. Esse ponto, somado à ausência de previsão de quantitativos e dos valores relativos à implantação física e de procedimentos, em separado, para execução do serviço, impede, em meu entender, o acolhimento do certame, que teve como critério de julgamento o menor preço global mensal.

Essa falta de clareza no dimensionamento do objeto contratual e, consequentemente, de orçamento detalhado em planilhas de composição de custos unitários e critério de aceitabilidade de preços unitários e global, mostrou-se determinante para as irregularidades posteriormente constatadas no âmbito do acompanhamento contratual, em especial para fins de controle dos quantitativos de horas técnicas medidas e pagas.

Por essas razões, voto pela irregularidade do Pregão Presencial 002/SECOM/2011, bem como pela irregularidade do Contrato 004SECOM/2011 e dos Termos de Aditamento 01 a 04, inclusive, diante dos apontamentos específicos indicados pelos órgãos técnicos (TC 1890/2011);

1) De igual forma, julgo irregular a execução do Contrato 04/SECOM/2011, nos três períodos examinados.[1]

Considerando as constatações relacionadas à fragilidade dos procedimentos de controle das medições, que envolviam a ausência de justificativas no processo administrativo para as expressivas alterações nos quantitativos dos serviços prestados (inclusive decorrentes de novos projetos não previstos em contrato cujo salário médio das horas cobradas na medição mostrou-se 83,89% superior ao mercado, na forma apurada pela Controladoria Geral do Município – fls.03/20); as inconsistências detectadas nos nomes constantes da lista de medição com aqueles consignados na folha de pagamentos da contratada, e, por fim, diante do baixo desempenho apurado dos indicadores estabelecidos no item 26 do Termo de Referência, deixo de acolher os efeitos financeiros decorrentes.

[1] TC 2.149/12-03 (1º período); TC 2.245/14-69 (2º período) e TC 4.903/15-92 (3º período).