Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo	-	TC/005527/2003
Contratante	-	São Paulo Transporte S.A.
Contratada	-	Fundação Valeparaibana de Ensino/Universidade do Vale do Paraíba – Univap
Contrato	-	2003/087 R$ 19.205.752,21
Objeto	-	Desenvolvimento, projeto, integração, implantação e certificação de tecnologia do sistema de guiagem magnética do sistema inteligente de gestão de terminais e paradas e do sistema de monitoramento automático da frota de 15 veículos no trecho de via compreendido entre a estação de transferência Parque Dom Pedro II e o Terminal Sacomã para o Sistema de Veículo Leve sobre Pneus – VLP "Fura Fila"

27ª Sessão Ordinária Não Presencial

ANÁLISE. CONTRATO. SÃO PAULO TRANSPORTE S.A. Desenvolvimento, projeto, integração, implantação e certificação de tecnologia de sistema de guiagem magnética VLP Fura Fila. 1. Dispensa de licitação justificada. Art. 24, XIII, Lei 8.666/03. 2. O preço contratado foi o menor dentre os apresentados pelas outras instituições consultadas. 3. Dificuldades em trazer maiores elementos sobre o valor contratado, diante do ineditismo de seu objeto. 4. A Administração contratou a concepção de um projeto, de uma solução, hipóteses em que é conhecido o resultado pretendido, mas não a forma pelo qual o mesmo será alcançado. 5. Dificuldade no detalhamento dos quantitativos e custos dos projetos complementares. 6. É possível a subcontratação parcial para serviços complementares ao objeto contratado. Art. 72, Lei 8.666/93. CONHECIDA. REGULAR excepcionalmente. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados 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 excepcionalmente regular o ajuste.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor e EDUARDO TUMA.

Declarou-se impedido o Conselheiro Substituto RICARDO PANATO, nos termos do artigo 10, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, bem como, por analogia, do artigo 144, inciso I, do Código de Processo Civil.

São Paulo, 29 de setembro de 2021.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
MAURÍCIO FARIA – Relator

/smv

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 14/12/2021 14:47:52 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 14/12/2021 16:45:23 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC nº	72-005527.03-74
Interessados	São Paulo Transporte S/A.
	Fundação Valeparaibana de Ensino
Objeto	Desenvolvimento, projeto, integração, implantação e certificação de tecnologia do sistema de guiagem magnética, do sistema inteligente de gestão de terminais e paradas e do sistema de monitoramento automático da frota de 15 (quinze) veículos no trecho de via compreendido entre a estação de transferência Parque Dom Pedro II e Terminal Sacomã, do Sistema VLP - Veículo Leve sobre Pneus.

Fundação Valeparaibana. Dispensa licitação 24,XIII da Lei 8666/93. VLP. Sistema de guinagem e monitoramento.

Egrégio Tribunal,

Em julgamento o **TC nº 72.005.527.03-74**, que cuida da análise do **Contrato nº 2003/087,** celebrado com dispensa de licitação com fundamento no inciso XIII do artigo 24 da Lei Federal 8.666/93, tendo como partes a SPTRANS e a FUNDAÇÃO VALEPARAIBANA DE ENSINO, cujo objeto é o desenvolvimento, projeto, integração, implantação e certificação de tecnologia do sistema de guiagem magnética, do sistema inteligente de gestão de terminais e paradas e do sistema de monitoramento automático da frota de 15 (quinze) veículos no trecho de via compreendido entre a estação de transferência Parque Dom Pedro II e Terminal Sacomã, do Sistema VLP - Veículo Leve sobre Pneus.

A análise inicial da Auditoria foi conclusiva pela irregularidade do ajuste, com os seguintes apontamentos: a Origem não autuou processo para as contratações com dispensa, na forma

estabelecida pelo então vigente Decreto Municipal nº 41.772/2002; ausência de despacho autorização e/ou ratificação para a contratação, conforme estabelecido pelo art. 26, caput, da Lei 8.666/93; ausência de fundamentação jurídica para embasar a contratação direta e para escolha do índice de reajuste e da fixação da data base do reajuste; ausência de documentação comprobatória do enquadramento da contratada como instituição de ensino, pesquisa e desenvolvimento; ausência de depósito da caução contratual e não atendimento à requisição de documentos por esta Corte (fls. 213/215).

Oficiada a Origem para complementar as informações faltantes, nova documentação foi acrescida (fls. 219/626). Em análise complementar, a Auditoria reiterou o órgão técnico sua conclusão anterior pela irregularidade da contratação, ora destacando, além das irregularidades já anotadas, a ausência de justificativa do preço contratado, a ilegalidade da subcontratação parcial dos serviços até o limite de 42% (628/629).

Às fls. 633/636 a Assessoria Jurídica de Controle Externo pronunciou-se no sentido de que as constatações feitas pela Auditoria impedem o acolhimento do Contrato, em especial diante das irregularidades relacionadas à subcontratação, que descaracterizaria a fundamentação para a dispensa com base no inciso XIII do art. 24 da Lei 8666/93, bem como da ausência de justificativa dos preços contratados.

Instadas novamente a se manifestarem, a Origem e a Contratada apresentaram defesas. Em nova manifestação, a Auditoria ratificou seu entendimento pela irregularidade formal do Termo de Contrato nº 2003/087, tendo em vista permanecerem as seguintes

constatações: não autuação de processo administrativo; ausência de justificativa de preço; subcontratação parcial irregular dos serviços; ausência de justificativa para a escolha do índice de reajuste e da fixação da data base do reajuste em abril/03 (fls. 698/700).

Em nova manifestação, a Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que, muito embora exista nos Estatutos da Contratada referência genérica ao desenvolvimento da ciência e tecnologia, não restou comprovada a capacidade dos profissionais que iriam atuar no projeto, bem como da própria Entidade, em face da complexidade do objeto. Todavia, consignou a possibilidade da subcontratação em duas hipóteses: para execução de atividade meio e quando se comprovar que a subcontratada reúne as mesmas condições exigidas para a contratação com dispensa, além da capacidade técnica para executar o contrato. Ressaltou, por fim, que a ausência das características da subcontratada nos autos impediu a análise dessa questão, pelo que sugeriu nova intimação da Origem.

Oficiada nos termos sugeridos pela Assessoria Jurídica, para complementação da instrução, a Sptrans reiterou os termos da defesa anteriormente apresentada em relação a todos os tópicos elencados no parecer da Especializada, sem acrescer aos autos, conduto, documentação comprobatória da qualificação da empresa subcontratada. Por esta razão, em manifestação conclusiva, a Assessoria Jurídica de Controle Externo manifestou-se no sentido da irregularidade do ajuste.

A Procuradoria da Fazenda Municipal pleiteou o acolhimento do ajuste, por entender possível o acolhimento das defesas apresentadas e dos atos praticados, posto que de boa-fé.

A Secretaria Geral, calcada nos pareceres técnicos, concluiu pela irregularidade do ajuste, deixando ao critério do Julgador a análise da aceitação dos efeitos financeiros do ajuste.

É o relatório.

V O T O

No que toca ao fundamento invocado para justificar a dispensa de licitação, resta consolidado o entendimento no sentido de que a contratação direta, com suporte no art. 24, XIII, da Lei 8.666/93, depende da demonstração do nexo de causalidade entre o objeto social da contratada e o objeto do respectivo contrato, além dos requisitos indicados expressamente no referido dispositivo, quais sejam, a contratação de empresa incumbida estatutária ou regimentalmente do desenvolvimento do ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional, dotada de inquestionável reputação ético-profissional e sem fins lucrativos.

No caso em exame, as atividades a serem desenvolvidas por meio da contratação em causa estavam, em tese, voltadas ao desenvolvimento institucional, na medida em que o objeto contratado se voltou à inovação do sistema de transporte então existente, com aporte de conhecimento técnico, de forma a apresentar nova solução tecnológica englobando o desenvolvimento do projeto, implantação e certificação dos sistemas de guinagem magnética para o Veículo Leve

sobre Pneus - VLP, de Monitoramento Eletrônico, Terminais e Paradas Inteligentes e de Controle de Velocidade por Trecho.

A Fundação Valeparaibana de Ensino – FVE, é entidade mantenedora da Universidade do Vale da Paraíba – UNIVAP, que, por sua vez, é vinculada ao Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento – IP&D, órgão responsável pela execução de programas de pesquisa dentro da Universidade, estando seu Estatuto Social, portanto, formalmente compatível com a contratação em exame.

De igual forma, as justificativas apresentadas nos autos evidenciaram a importância do caráter multidisciplinar e inovador do projeto e de seu aspecto de integração entre empresas e comunidade científica, amoldando-se, em meu entender, às finalidades da Fundação, citando dispositivos legais pertinentes ao incentivo e à inovação, bem como à interação Universidade-Empresa, sem que os órgãos técnicos tenham demonstrado nos autos a ausência dessa compatibilidade.

A crítica sobre a amplitude do objeto, por si só, não se mostra suficiente para comprovar o desvirtuamento da hipótese de dispensa prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei 8666/93, considerando que, no caso concreto, o Termo de Referência descreveu os projetos e programas com diretrizes de atuação neles definidas, especificando os objetivos da contratação pretendida, que contemplava o desenvolvimento e implantação de sistemas materialmente interligados, em atividade efetivamente relacionada ao planejamento estratégico da Secretaria.

Quanto à razoabilidade do valor ajustado no Contrato examinado e ausência de justificativa do preço contratado, verifica-se pelos documentos de fls. 12 a 15 que procurou a Origem demonstrar no curso da instrução que o preço contratado foi o menor dentre os preços apresentados pelas propostas formuladas por outras instituições consultadas, à época dos fatos. Conforme concluído pela Secretaria Geral na manifestação de fls. 363/369, as propostas encaminhadas tiveram por base objeto precisamente definido, para efeito de compreensão das proponentes, formulação das propostas e execução do Contrato.

Ademais, trouxe a Origem aos autos a planilha que serviu de base à proposta apresentada à SPTrans (fls. 724/728), detalhando o preço ofertado, justificando que a mesma tinha preço competitivo e que apresentava um custo de aproximadamente 20% (vinte por cento) abaixo do mercado de alta tecnologia da época, ainda que subsista a irregularidade relacionado à ausência, no processo administrativo, do orçamento detalhado em planilha de quantitativos e custos, na forma requerida pelos artigos 7º, parágrafo 2º, inc.II, e 26, parágrafo único, III, ambos da Lei 8.666/93.

Em que pese os órgãos técnicos tenham entendido insuficientes os elementos probatórios trazidos aos autos, anoto que, de igual forma, não houve demonstração concreta nos autos da alegada incompatibilidade dos preços praticados aos de mercado, de difícil apuração, inclusive, tendo presente a natureza do objeto contratado, voltado à inovação tecnológica.

Nesses termos, no que toca a análise formal do contrato, tendo a acolher as justificativas trazidas pelos interessados quanto às

dificuldades de trazer maiores elementos sobre o valor contratado, no caso concreto, diante do ineditismo de seu objeto que pretendia implantar a integração no sistema de transportes amparada em soluções tecnológicas (bilhete único e sistema automatizado de arrecadação) e físicas (terminais e estações de transferência), serviços esses que envolviam os serviços técnicos especializados sem precedentes no mercado, que pudessem servir de parâmetro para o seu custo, além das propostas encaminhadas pelos interessados.

Cumpre ponderar, no caso concreto, que a Administração contratou a concepção de um projeto, de uma solução, hipótese em que é conhecido o resultado pretendido, mas não a forma pelo qual o mesmo será alcançado. Esta é a solução a ser desenvolvida pela contratada. Daí a dificuldade no detalhamento dos quantitativos e custos, o mesmo se diga dos projetos complementares, que necessariamente dependerão da solução concebida para as estações de transferência. Observe-se que em momento algum ao longo da instrução processual, com destaque para as análises da engenharia, foi apontada discrepância entre os valores contratados com aqueles praticados no mercado, inexistindo, pois, demonstração efetiva de dano nos autos.

Diante do exposto, afasto, ainda que de forma excepcional, o apontamento relacionado à ausência de planilha de quantitativos e custos de forma a justificar detalhadamente os preços contratados.

Quanto à subcontratação parcial dos serviços, conforme voto em separado por mim proferido nos autos do TC 3.496.03-71, entendo que não subsiste o argumento da irregularidade da

subcontratação parcial autorizada no contrato, por entender ser esta possível para *serviços complementares* ao objeto contratado, o qual, este sim, encontra-se vinculado de forma personalizada à capacidade técnica e operacional da Fundação contratada.

Aliás, justamente diante do amplo espectro que detém o objeto desta contratação, parece-nos razoável que exista parcela operacional subcontratada, desde que se restrinja a uma *atividade complementar* do objeto principal, e desde que executada a partir de critérios técnicos produzidos como trabalho circunscrito à Fundação contratada e sob sua direção e coordenação técnica especializada, inexistindo, nesses restritos termos, eventual descaracterização do caráter *intuitu personae* desse tipo de contratação.

Ao mesmo tempo, há que atentar para o fato de que as fundações ligadas às faculdades/universidades não possuem corpo permanente de prestadores de serviços, mas detém uma expertise especial em suas áreas de atuação, capacitando-as a essa função de gestão técnica estratégica. Esta é a realidade das contratações de fundações para colaborar com o Poder Público.

Do ponto de vista da legislação pátria, sua possibilidade jurídica é expressa no art. 72 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, desde que prevista no contrato, como de fato o foi no ajuste em análise. O fato de a contratação ter sido com dispensa de licitação, embasada no inc. XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, não reflete, por si só, irregularidade, conforme acima comentado, nem tampouco encontra vedação expressa na legislação.

Ainda que os limites da parcela subcontratada não tenham sido objetivamente fixados, não há evidenciação por parte dos órgãos técnicos de que o percentual tenha sido significativo, nem tampouco se afastou o percentual informado pela Origem à fl. 690, de 33,62%, correspondente à parcela subcontratada para a COMPSIS - Computadores e Sistemas Indústria e Comércio. Tais questões, afetas à análise da execução contratual, não foram aprofundadas nestes autos, pelo que não se mostra válido, a meu ver, entender pela irregularidade da parcela subcontratada por mera suposição de irregularidade ou prejuízo.

Sobre o índice de reajuste adotado na contratação (IGP-DI) e as ponderações sobre sua aplicação, entendo que a discussão sobre sua adequação, por si só, não possui força suficiente para eivar de irregularidade o ajuste tendo presente que, conforme esclarecido nos autos, o escopo do contrato não envolveu apenas custos de mão-de-obra técnica especializada, mas, também, compras de equipamentos e componentes e a realização de obras (instalação da trilha magnética), nem tampouco houve prejuízo concreto demonstrado.

Por oportuno, anoto que eventuais problemas e irregularidades afetas à execução do ajuste serão tratadas em autos próprios, não afetando a análise de natureza formal do termo contratual que se examina nestes autos.

Diante do exposto, voto, em caráter excepcional, pela REGULARIDADE do ajuste.

Plenário Cons. PAULO PLANET BUARQUE,

MAURICIO FARIA

Conselheiro

csl

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 13/12/2021 13:17:37 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo