TC nº 72-005.976.04-49

2º Julgado

RECURSOS. PFM. VOLUNTÁRIOS. Decisão que julgou irregulares o pregão, o contrato e o termo aditivo. Locação de equipamentos de reprodução de cópias, com utilização ininterrupta. Evento "XI UNCTAD" 2004. SPTURIS. Voluntário [omissis] CONHECIDO. Voluntário [omissis] NÃO CONHECIDO por intempestivo. Votação unânime. PFM NÃO CONHECIDO, por intempestivo. NEGADO PROVIMENTO. Votação por maioria.

2.772ª Sessão Ordinária

1º Julgado

ANÁLISE. PREGÃO. CONTRATO. TERMO ADITIVO. SPTURIS. Locação de equipamentos de reprodução de cópias, com utilização ininterrupta. Evento "XI UNCTAD" 2004. Valores superfaturados, ausência de publicação em jornal de grande circulação e de justificativa dos índices contábeis. Arts 4º, § 2º e 24, Dec Mun. 44.279/03, II; "b", Port. 31/02 SF, Art. 31, § 5º, Lei 8.666/93. Art. 70 CF. IRREGULARES. Votação por maioria.

TCs citados: 72.006.440.04-40, 72.006.441.04-77, 72.001.747.07-52, 72.000.234.05-80, 72.003.197.06-43, 72.000.316.07-05.

2.578ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 27/08/2015

2º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Presidente EDSON SIMÕES, após determinação de Sua Excelência, na 2.760ª S.O., para que lhe fossem conclusos, para proferir voto de desempate. Naquela sessão

votaram os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, consoante declaração de voto apresentada, e MAURÍCIO FARIA, votando o Conselheiro Presidente EDSON SIMÕES para efeito de desempate, nos termos do artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em não conhecer do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, por intempestivo.

Vencidos os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, com relatório e voto, e DOMINGOS DISSEI, que conheceram do apelo interposto pela PFM, por equidade, relevando 1 (um) dia de atraso de sua interposição.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em conhecer do recurso interposto pela São Paulo Turismo S.A. – SPTuris.

ACORDAM, entretanto, à unanimidade, em não conhecer do apelo interposto pela Uni Repro Serviços Tecnológicos Ltda., tendo em conta que somente foi oferecido ao cabo de mais de 8 (oito) meses da publicação do V. Acórdão.

ACORDAM, ainda, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator e DOMINGOS DISSEI, votando o Conselheiro Presidente EDSON SIMÕES para efeito de desempate, nos termos do artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, entendendo que a SPTuris em nada acrescentou de novo à sua defesa, visto repisar os mesmos argumentos, não contornando as irregularidades apontadas pelas unidades técnicas desta Corte, em negar-lhe provimento.

Vencidos os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor e MAURÍCIO FARIA, que deram provimento ao apelo interposto pela SPTuris.

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

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 22 de outubro de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente, com voto

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Os presentes autos tratam, nesta vertente processual, do exame, discussão e julgamento dos Recursos interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal, pela São Paulo Turismo S.A. – SPTuris (atual denominação da Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo), e pela Uni Repro Serviços Tecnológicos Ltda., nessa ordem, todos postulando a reforma integral do v. Acórdão de 21.09.2011, prolatado às fls. 409/411 e publicado no D.O.C. de 19.10.2011 (quarta feira), as duas primeiras formulando, também, pedido alternativo de recebimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos Ajustes pactuados, na forma das razões insertas às fls. 412/425, 448/464 e 477/487, respectivamente.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, através de sua equipe de fiscalização, restringiu sua apreciação ao Recurso oferecido pela Uni Repro Serviços Tecnológicos Ltda., concluindo que suas alegações não foram suficientes para contornar as falhas precedentemente apontadas, motivo pelo qual ratificou suas conclusões de fl. 372, no sentido das irregularidades dantes assinaladas (fls. 489/490).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, na sequência, considerou apenas tempestivo o Apelo da São Paulo Turismo S.A - SPTuris, e intempestivos os Recursos da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Uni Repro Serviços Tecnológicos Ltda., pelas razões aduzidas em sede de preliminar, opinando, todavia, pelo improvimento dos Recursos na apreciação de seu mérito, pelos próprios e jurídicos fundamentos do v. Acórdão torpedeado (fls. 493/506).

A Procuradoria da Fazenda Municipal, à sua vez, opinou pelo conhecimento e provimento de todos os Recursos, com o prevalecimento dos fundamentos dos votos divergentes dos Conselheiros Antonio Carlos Caruso e Maurício Faria, ou, alternativamente, para o fim de reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos Ajustes, ante a ausência de lesão aos cofres públicos e boa fé dos agentes públicos (fls. 508/510).

A Secretaria Geral, em parecer final, referendou, “in totum”, o entendimento da Assessoria Jurídica de Controle Externo, tanto no que se refere à apreciação dos pressupostos de admissibilidade, como no exame da matéria de fundo (fls. 511/513 e 514).

É o relatório.

VOTO

Inicialmente passo a examinar a questão da tempestividade dos Recursos, em face do entendimento externado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e Secretaria Geral, considerando temporâneo apenas o Apelo da São Paulo Turismo S.A., e intempestivos os demais, pelas razões aduzidas nos seus pareceres de fls. 493/507 e 511/514.

A matéria no tocante a esse pressuposto de admissibilidade é regulada pelo artigo 138 do Estatuto Regimental, que textualmente reza:

"Art. 138. Excetuados o recurso de revisão, o agravo regimental e o pedido de reexame, o prazo para recorrer é de 15 (quinze) dias, contados da intimação da decisão."

O artigo 119, § 2º, do mesmo Texto Regimental, estabelece, à sua vez, que para efeitos de computo, os prazos começam a correr, "in verbis*":*

I- na intimação por publicação, a partir do primeiro dia útil após a publicação no Diário Oficial do Município;
II- na intimação pessoal, a partir da data da juntada aos autos do ofício cumprido;
III- na intimação por correio, a partir da data da juntada aos autos do aviso do recebimento;
IV- na intimação por Edital, no término do prazo fixado pelo Conselheiro.

No caso concreto destes autos, verifica-se que o v. Acórdão combatido foi publicado no D.O.C. de 19.10.2011, que recaiu numa quarta feira, dia útil (fl. 411), de forma que o termo fatal para o ataque recursal deu-se no dia 03.11.2011, quinta feira, também dia útil.

Assim, ressalvadas as situações expressas, os Recursos, no rigor das normas sob comento, não atenderam o requisito da admissibilidade, uma vez que todos foram interpostos após o prazo de 15 (quinze) dias previsto no artigo 138 do Diploma Regimental, conforme se verifica à fls. 414 (Procuradoria da Fazenda Municipal), 448/9 (São Paulo Turismo S.A) e 477 (Uni Repro Serviços Tecnológicos Ltda.).

Cumpre, entretanto, observar que o atraso na interposição Fazendária foi de apenas 1 (um) dia, como anotou a Assessoria Jurídica de Controle Externo, enquanto que a São Paulo Turismo S.A. só apresentou seu apelo em 10.04.2012 (fl. 448) e a Uni Repro Serviços Tecnológicos Ltda. em 25.06.2012 (fl. 477).

Contudo, não se pode, na espécie, ignorar o r. Despacho de fl. 430, exarado pelo então nobre Conselheiro Relator Eurípedes Sales, que, autorizando a extração de cópia integral dos autos requerida pela São Paulo Turismo S.A., indeferiu o pedido de devolução de prazo sob o argumento de ausência de sua intimação, entendimento que, "concessa vênia", não se compatibiliza com a regra peremptória do artigo 119, § 2º, inciso I, do Estatuto Interno desta Egrégia Corte, posto que todos os recorrentes integraram a fase de conhecimento e instrutiva deste processo, de modo que não lhes aproveita as demais formas de intimação previstas nos incisos II a IV, segundo a previsão do parágrafo 5º do mesmo preceito.

Nesta ordem de raciocínio, admito, por equidade, o Recurso da Procuradoria da Fazenda Municipal, relevando um dia de atraso, benefício que não pode ser estendido à contratada Uni Repro Serviços Tecnológicos Ltda., tendo em conta que seu Recurso somente foi oferecido ao cabo de mais de 8 (oito) meses da publicação do v. Acórdão.

Todavia, sob o enfoque do mérito, entendo que tanto a Instituição Fazendária, como a contratante São Paulo Turismo S.A., nada acrescentaram de novo às suas defesas, posto repisarem os mesmos argumentos, não contornando as irregularidades apontadas pelas unidades técnicas e evidenciadas no parecer do Secretário Geral, às fls. 310/313, cujos fundamentos foram ratificados no voto vencedor do então eminente Conselheiro Eurípedes Sales, na conformidade do voto desempate, proferido pelo nobre Conselheiro, Presidente Edson Simões, à fl. 408.

Por tais razões, reforçadas pelos pareceres da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, que passam a fazer parte integrante deste Pronunciamento, **NEGO PROVIMENTO** aos Recursos conhecidos da Procuradoria da Fazenda Municipal e da São Paulo Turismo S.A, deixando de conhecer o apelo da Uni Repro Serviços Tecnológicos Ltda., por intempestividade na sua interposição, como dantes exposto, cuja apreciação meritória, não obstante, teria a mesma sorte dos demais.

É como voto. **(2.760ª S.O.)**.

Declaração de voto apresentada pelo Conselheiro João Antonio:

Preliminarmente, **CONHEÇO** do recurso interposto pela SPTURIS e **NÃO CONHEÇO** dos recursos interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM e Uni Repro, por intempestivos.

No mérito, cumpre retomar os argumentos trazidos pelo nobre Conselheiro Maurício Faria na oportunidade de julgamento do presente:

"Quanto à forma de publicidade conferida ao Pregão sob exame, tendo em vista a Portaria nº 31/02, no âmbito dos TCs nºs 6.440.04-40, 6.441.04-77 e 1.747.07-52, a 2ª Câmara já entendeu que a redação do artigo 24 do Decreto Municipal nº 44.279/2003 projetava para o futuro a edição de nova regulamentação, o que não tendo ocorrido, desobrigou a Origem de efetuar as publicações dos editais de Pregão em jornal de grande circulação, sendo a Portaria SF 31/02 antecedente ao mencionado Decreto. Relativamente ao Pleno, podem ser mencionados os TCs 234.05-80, 3.197.06-43 e 316.07-05, votados de forma englobada e por unanimidade, tendo este Colegiado entendido que a divulgação de editais de pregão pela Imprensa Oficial e pela Internet não configura desatendimento ao princípio da publicidade, em sendo expressivo o número de interessados que retiraram o instrumento convocatório.

É de se destacar que, nos presentes autos, verificou-se o interesse de razoável número de empresas – onze – na retirada do edital, consoante observado pelos órgãos técnicos desta Corte, podendo-se concluir, assim, que a forma de divulgação do edital adotada pela Origem atendeu ao princípio da publicidade.

Quanto ao índice contábil utilizado na licitação, verificou-se a ausência de justificativa técnica no processo administrativo para a adoção do índice contábil utilizado no Pregão, conforme exigido pela Lei Federal nº 8.666/93, cujo parágrafo 5º do artigo 31 é expresso nesse sentido, ao dispor 'A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação."

Partilho do entendimento do Nobre Conselheiro Maurício Faria no sentido de que as justificativas trazidas pelos defendentes foram razoáveis e aceitáveis, considerando o porte e a relevância do evento UNCTAD, tratando-se de fórmula costumeiramente utilizada pela Anhembi em contratações de mesmo porte. Ademais, não há nos autos notícias de impugnação do Edital pelos interessados em relação ao índice contábil adotado no Pregão.

No que se refere à diferença entre o valor médio decorrente da pesquisa prévia de mercado em confronto com os preços obtidos no Pregão, as propostas iniciais ofertadas na licitação encontravam-se próximas a essa média, levando à conclusão, portanto, que se apresentavam compatíveis com os preços de mercado.

Entretanto, considerando que ao final das disputas verbais o valor total da proposta vencedora – R$ 699.700,00 – apresentou-se muito aquém do valor inicial da proposta – R$ 2.251.003,20.

A este respeito, cumpre ainda citar:

"... com muito maior razão entendo que cumpria ao Pregoeiro proferir decisão motivada acerca da aceitabilidade da proposta classificada, quanto ao objeto licitado e ao respectivo valor, conforme estabelecido no subitem 20.21 do Edital do Pregão. Note-se, inclusive, que o Edital lhe facultava a adoção de certas medidas de cautela, consoante disposto no subitem 20.13, nos seguintes termos: 'Ficam facultadas ao Pregoeiro da Anhembi, para a adequada análise, julgamento e classificação das propostas, o que se segue: a) A solicitação, junto a quaisquer dos licitantes, de informações e esclarecimentos complementares acerca de sua proposta; b) A consulta a técnicos ou especialistas, sempre que necessário.

A despeito dessa disciplina editalícia, não se depara com manifestação do Pregoeiro nesse sentido, tampouco se encontra justificada no procedimento administrativo da licitação a viabilidade da nova Planilha de Custos e Formação de Preços apresentada pela licitante vencedora em cumprimento ao subitem 20.25 do Edital, que determinava que 'A empresa julgada vencedora após a fase de habilitação, deverá apresentar no prazo de 24 horas nova Planilha de Custos e Formação de Preços adequando o valor global final alcançado.

A presença de tais justificativas no procedimento administrativo da contratação revelaria não apenas conformidade com o Edital como também conduta diligente da Origem. Assim se entende porque, na nova Planilha (folha 165), adequada ao preço global da proposta classificada, a redução de preço em relação à Planilha inicial (folha 122) incidiu preponderantemente sobre o item equipamentos, cerne da contratação. Esse item, na planilha inicial, correspondia a R$ 1.670.000,00, ou seja, a 74,19% do valor global da proposta. Na nova Planilha, no entanto, passou a ser de R$ 310.231,00, ou seja, a 44,32% do valor global proposto. Apesar desse acentuado declínio no valor dos equipamentos, a ausência de justificativa acerca da viabilidade da proposta indica que a nova Planilha foi aceita sem qualquer indagação ou objeção por parte da Origem, passando a integrar o Contrato decorrente do Pregão, conforme se vê da Cláusula I do referido ajuste.

Embora esse cenário pudesse suscitar dúvidas em relação à seriedade e concretude da proposta, o fato é que, consoante se infere pelos elementos constantes dos autos, o Contrato foi cumprido e os serviços foram prestados na forma pactuada, destacando-se que a Auditoria desta Corte, frente aos esclarecimentos da Origem, considerou justificados o objeto e os respectivos quantitativos dos equipamentos abrangidos pelo Termo Aditivo GJU 050/04 ao Contrato.

Por fim, no que concerne à apontada violação do princípio da economicidade, entendo que se trata de aspecto que emerge do formato que a Origem deu à contratação.

Nos termos do Edital, o objeto do Pregão era a 'contratação de empresa especializada para a alocação de equipamentos de reprodução, abrangendo os serviços de instalação, assistência técnica, manutenção e o fornecimento de insumos necessários ao bom funcionamento das máquinas, incluindo toner e papel A4, para a confecção de cinco milhões de cópias, com utilização ininterrupta durante o período de 07 a 19 de junho de 2004, durante a realização do evento UNCTAD nas dependências e instalações da Anhembi, conforme bases, condições e especificações discriminadas no Edital e em seus Anexos'.

Para tal intento, foi definida pela Anhembi a logística que entendeu necessária ao pleno atendimento do objeto conforme descrito, fazendo incluir, além dos insumos necessários, também a manutenção dos equipamentos e suporte técnico operacional, cabendo assim à contratada a responsabilidade pela prestação dos serviços nos moldes estabelecidos, conforme se vê do Caderno Técnico que integrou o Edital e o Contrato.

Por conseguinte, na composição do custo e formação dos preços para execução do objeto licitado foram considerados todos os itens pertinentes, quais sejam: locação dos equipamentos, toner, papel A4, demais insumos necessários e alocação de operadores, segundo, a quantidade de cópias previamente estabelecida.

O tipo de julgamento, por seu turno, foi o de menor preço global, estando o contrato atrelado ao regime de execução de empreitada por preço global, o qual, segundo a Lei Federal nº 8.666/93, artigo 6º, inciso VIII, alínea 'a', ocorre quando se trata de contratação da execução de obra ou serviço por preço certo e total.

Fixou-se um valor global para remuneração do objeto, nada estando previsto pelo Contrato em termos de eventuais compensações por cópias não realizadas frente ao volume estipulado.

Assim é que, com a configuração dada ao futuro ajuste, o único produto esperado do contrato seria a extração das cópias reprográficas até o limite estimado de 5 milhões de cópias, que se poderia entender como "franquia". Esse patamar, contudo, demonstrou-se não alcançado, pois o resultado final foi a extração total de 4.230.000 cópias. A demanda prevista de cópias, portanto, restou cerca de 11% abaixo do total estimado , conquanto a locação dos equipamentos e a prestação do serviço reprográfico tenham se realizado na conformidade do que foi pactuado pelas partes contratantes.

Aliás, se cabíveis fossem, previsões em torno de eventuais compensações futuras teriam, a meu ver, de considerar todos os insumos que entraram na composição de preço, como o fornecimento de papel A4 e de toner, além da alocação de operadores, ou seja, haveriam de ser consultados todos os itens componentes necessários à prestação dos serviços de reprografia encontrados, em equivalência às 770.00 cópias não realizadas da 'franquia' estipulada de 5 milhões de cópias."

Por todo o exposto pelo Nobre Conselheiro Maurício Faria na oportunidade do julgamento, entendo também que não há de se cogitar violação ao princípio da economicidade, levando-se em conta que o contrato foi cumprido tal como ajustado pelas partes. Ademais, não é possível extrair dos autos parâmetros de comparação para se afirmar, sem incorrer em dúvida razoável, que o regime de empreitada por preço global tenha, efetivamente, no caso em exame, se demonstrado desvantajoso e/ou prejudicial ao interesse público ou ao Erário, tampouco indícios de má-fé ou fraude por parte dos agentes públicos responsáveis, tratando de serviços prestados e pagos conforme pactuado.

Desta feita, **ACOLHO** o recurso interposto pela Origem, para relevar as falhas formais constadas no sentido de **ACOLHER** a licitação em exame e os ajustes dela decorrentes, estendendo seus efeitos às demais partes, em respeito ao princípio da igualdade.

Após, **ARQUIVEM-SE** os autos.

Este é minha declaração de voto, Senhor Presidente. **(2.760ª S.O.)**.

Voto de desempate proferido pelo Conselheiro Presidente Edson Simões:

Cuidam os autos do TC 5.976/04 da análise de recursos interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal, São Paulo Turismo S.A. e pela Uni Repro Serviços Tecnológicos Ltda., em face do Acórdão de folhas 409/411 que julgou, por maioria de votos, irregulares o Pregão 24/2004, o Contrato 74/2004 e o Termo de Aditamento 50/2004.

O Conselheiro Relator Vice-Presidente Roberto Braguim não conheceu do recurso interposto pela Uni Repro Serviços Tecnológicos Ltda., por intempestivo. Conheceu e negou provimento aos demais recursos, sendo acompanhado pelo Conselheiro Corregedor Domingos Dissei.

Divergiu o Conselheiro Revisor João Antonio que conheceu apenas do recurso da São Paulo Turismo S.A., dando-lhe

provimento para tornar regulares o Pregão, o Contrato e o Termo Aditivo, no que foi acompanhado pelo Conselheiro Maurício Faria.

Registrou-se empate quanto a admissibilidade do recurso da Procuradoria da Fazenda Municipal e quanto ao mérito do recurso da São Paulo Turismo S.A e consoante disposição legal, profiro o VOTO DE DESEMPATE.

Com fundamento nas manifestações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, acompanho a corrente dos Conselheiros João Antonio e Maurício Faria e NÃO CONHEÇO do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, pois intempestivo, restando assim, por maioria de votos, NÃO CONHECIDO o recurso da Procuradoria da Fazenda Municipal.

Com amparo nos mesmos pareceres, e, em coerência com o voto por mim proferido em sede de julgamento original, acompanho a corrente perfilhada pelos Conselheiros Roberto Braguim e Domingos Dissei e NEGO PROVIMENTO ao recurso interposto pela São Paulo Turismo S.A., restando assim, por maioria de votos, NEGADO PROVIMENTO ao recurso da SPTuris, mantendo-se a decisão recorrida por seus próprios fundamentos.

1º Julgado

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Presidente Edson Simões, após determinação de Sua Excelência, na 2.576ª S.O., para que os mesmos lhe fossem conclusos, a fim de proferir voto de desempate. Naquela sessão, votaram os Conselheiros Maurício Faria – Relator, Antonio Carlos Caruso – Revisor, Eurípedes Sales e Roberto Braguim.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros Eurípedes Sales, consoante notas taquigráficas – referentes à 2.576ª S.O. – anteriormente insertas nos autos, e Roberto Braguim, votando o Conselheiro Presidente Edson Simões para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, considerando que as justificativas apresentadas pela São Paulo Turismo S.A. – SPTuris, além de não terem tido o condão de afastar as irregularidades apontadas, levaram à conclusão de que houve, na contratação em exame, violação ao princípio da economicidade, acarretando prejuízo ao erário, tendo em vista a sobra de 770.000 folhas de

papel, bem como a utilização de preços superfaturados na pesquisa de mercado, ocasionando uma diferença significativa entre o valor inicialmente estimado e o valor efetivo da contratação, em julgar irregular o pregão presencial, bem como o contrato e o termo de aditamento, pelo princípio da acessoriedade, ratificando os termos do parecer de fls. 310/313 do presente processado, além das irregularidades constatadas no procedimento licitatório, pelos Órgãos Técnicos deste Tribunal, quais sejam:

1) ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação, desatendendo ao disposto no artigo 24 do Decreto Municipal 44.279/03, combinado com o item II, letra "b", da Portaria SF/31/2002, bem como pela infringência ao artigo 31, § 5º, da Lei Federal 8.666/93;

2) não constou do processo administrativo justificativa para a utilização dos índices contábeis;

3) instrução inadequada do processo administrativo, uma vez que a pesquisa inicial não condiz com os preços praticados no mercado, infringindo o disposto no § 2º do artigo 4º do Decreto Municipal 44.279/03;

4) foi violado, na contratação, o princípio da economicidade, acarretando prejuízo ao erário, em virtude da sobra de 770.000 folhas de papel, bem como da utilização de preços superfaturados na pesquisa de mercado, o que ocasionou uma diferença significativa entre o valor inicialmente estimado e o valor efetivo da contratação.

Vencidos o Conselheiro Maurício Faria – Relator, nos termos de seu relatório e voto, o qual considerou que não há de cogitar de violação do princípio da economicidade, levando em conta que o contrato foi cumprido tal como foi ajustado pelas partes, bem como dos autos não se apresentam parâmetros de comparação para afirmar-se, sem incorrer em dúvida razoável, que o regime de empreitada por preço global tenha, efetivamente, no caso específico, se demonstrado desvantajoso e/ou prejudicial ao interesse público ou ao erário e tampouco se evidenciam indícios de dolo, má-fé ou fraude por parte dos agentes responsáveis, tratando-se de serviços prestados e pagos conforme o pactuado, relevou as irregularidades e falhas formais e acolheu o procedimento licitatório Pregão Presencial 024/2004, o Contrato 074/2004 e o Termo Aditivo GJU 050/2004, e o Conselheiro Antonio Carlos Caruso – Revisor, que acolheu os instrumentos contratuais e o procedimento licitatório, fundamentando na defesa apresentada às fls. 343 e seguintes dos autos, assim como na manifestação da Douta Procuradoria da Fazenda Municipal.

Participaram do julgamento os Conselheiros Maurício Faria – Relator, Antonio Carlos Caruso – Revisor e Eurípedes Sales.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Gianfrancesco Genoso.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 21 de setembro de 2011.

Edson Simões
Presidente, com voto.

Eurípedes Sales
Conselheiro prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do artigo 136 do Regimento Interno desta Corte.

RELATÓRIO

Trata-se do exame da licitação na modalidade Pregão Presencial n° 24/2004, do Contrato GJU n° 074/04 e seu TA n° GJU 050/04, firmado entre a então Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo e a Uni Repro Soluções para Documentos Ltda., objetivando a locação de equipamentos de reprodução abrangendo serviços de instalação, assistência técnica, manutenção e fornecimento de insumos, durante o período de realização do evento denominado “XI UNCTAD”.

Frente às irregularidades na licitação apontadas pelos órgãos técnicos desta Corte, a Origem, o signatário do ajuste e o ordenador da despesa foram instados a se manifestar, tendo este último deixado transcorrer “in albis” o prazo para tanto assinalado. Esclareceram os defendentes: a) que o aviso do edital da licitação foi publicado no Diário Oficial do Município, divulgado pela *Internet* e afixado no quadro de avisos da empresa, com destaque para o entendimento de que a legislação faculta a opção de escolha entre *Internet* ou jornal de grande circulação. Sustentaram, ainda, a não subordinação à Portaria nº 31/02-SF, ao argumento de que o alcance da mesma se dá apenas em relação à Administração Direta, com aplicação exclusiva aos órgãos hierarquicamente subordinados à Prefeitura Municipal de São Paulo, e que a publicidade almejada foi alcançada, tendo em vista que 11 (onze) empresas retiraram o edital; b) que a empresa utilizava, há praticamente quatro anos, fórmula das mais equilibradas para aferir a saúde financeira das licitantes, nos casos em que o objeto ou o vulto da licitação ou a existência de obrigações futuras demonstrassem essa necessidade, tendo assim adotado, no certame em questão, o mesmo índice de liquidez corrente, maior ou igual a um, utilizado nas outras contratações realizadas para a UNCTAD, considerando o porte físico do evento e o grau das exigências da ONU para as contratações; c) que a existência da apontada diferença entre a estimativa de valor da contratação, obtida mediante prévia pesquisa de

mercado, da ordem de R$ 2.543.828,33, e o efetivo valor da contratação, de R$ 699.700,00, é constatação que reflete os objetivos da licitação na modalidade pregão, já que o valor final foi alcançado após 487 rodadas de lances verbais, lembrando que o valor inicial da licitante vencedora havia sido de R$ 2.251.003,20, e o da outra licitante, de R$ 2.033.344,72, conforme consta da Ata n° 002 (fls. 263/265), e, portanto, compatíveis com o valor previamente estimado.

Tanto a Auditoria como a Assessoria Jurídica de Controle Externo entenderam que, no caso em tela, incidem sobre a Administração Indireta as regras do artigo 24 do Decreto Municipal n° 44.279/2003 e da Portaria 31/02-SF. Posicionaram-se, também, pela irregularidade do pregão, por entenderem restritivo o índice contábil estabelecido na licitação para efeito de qualificação econômico-financeira das licitantes. Entendida irregular a licitação, opinaram pela irregularidade também dos ajustes dela decorrentes. Ponderaram, contudo, que o princípio da publicidade restou atendido, ante o razoável número de empresas que retiraram o edital.

A Procuradoria da Fazenda Municipal propugnou pela relevação das falhas e acolhimento dos atos sob exame, ou, se assim não for entendido, pelo reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais do ajuste, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

A Secretaria Geral, perfilhando do mesmo entendimento expressado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo quanto à abrangência da Portaria SF 31/02 à Administração Direta e Indireta do Município, entendeu que o aspecto determinante da redução da participação de licitantes foi a exigência de índices contábeis não justificados, o que considerou grave falha da Origem. Assim sendo, manifestou-se pela irregularidade do procedimento licitatório, do contrato e do termo de aditamento.

Por proposta do então Conselheiro Revisor Roberto Braguim, foram novamente instados a Origem e o ordenador da despesa para esclarecimentos em relação aos seguintes aspectos: a) redução do equipamento de 47 unidades reprodutoras de modelos diferenciados, discriminados no item I do ajuste, para 43 copiadoras digitais da marca RICOH, modelo Afício 650, no TA nº GJU 050/2004, sem qualquer redução do preço contratual; b) a quantidade efetivamente gasta de material de consumo, considerando o alto volume estimado de 5.000.000 (cinco milhões) de cópias; c) critério utilizado para determinação dessa estimativa.

Assim se manifestaram os defendentes em suas respostas: a) não se há de falar em redução de equipamentos sem que houvesse redução do valor contratual, pois o Contrato tinha como quantitativo 11 unidades para o item 1, 21 unidades para o item 2 e 15 unidades para o item 3, sendo que, em razão de modificação das marcas dos equipamentos, os quantitativos do item 1, e apenas deste item, foram de comum acordo

alterados, passando de 11 para 22 unidades, conforme o TA 050/04. O item 2 também constou do aditamento, não por ter sido alvo de alteração quantitativa, mas apenas para modificação das marcas dos equipamentos, o que foi devidamente justificado e aceito pela área técnica e deu ensejo ao aumento do número de unidades inicialmente previstas no item 1. Afirmam que, na verdade, o que ocorreu foi um acréscimo da quantidade de equipamentos e não a sua redução, e como esse acréscimo se deu para compensar a modificação da marca de alguns equipamentos, não se há de falar em redução de valores; b) no que concerne ao volume de cópias, a quantidade contratualmente prevista foi bem estimada, mostrando-se condizente com a realidade de um evento internacional do porte da UNCTAD, pois foram utilizadas 4.230.000 de cópias, o que representa 84,5% do que foi inicialmente estimado, entendendo que seria imprudente estimar quantidade menor, sob pena de comprometer o sucesso de evento de grande importância para a cidade de São Paulo e para o País.

Após análise do acrescido aos autos, a Auditoria reiterou suas conclusões pela irregularidade da licitação, em face da não publicação do edital em jornal de grande circulação, da ausência de justificativa, no processo administrativo da licitação, para utilização dos índices contábeis e pela instrução inadequada do processo administrativo, uma vez que a pesquisa de preços inicial não condiz com os preços praticados no mercado. Quanto ao contrato e ao TA, embora tenha entendido justificados o objeto e os respectivos quantitativos dos equipamentos mencionados no termo aditivo, concluiu pela irregularidade, por decorrerem de licitação considerada irregular, bem como por não atenderem ao princípio da economicidade.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, nada vislumbrando que pudesse alterar suas conclusões precedentes, ratificou seu entendimento pela irregularidade da licitação e dos ajustes dele decorrentes, tendo em vista que remanesceram as impropriedades técnicas levantadas pela Auditoria em relação à ausência de justificativas para os índices contábeis, restringindo o caráter competitivo do certame, reduzindo o número total de participantes, e pela utilização de preços superdimensionados na pesquisa de mercado e não condizentes com os de mercado, ocasionando um grande diferencial entre o valor inicialmente estimado e o efetivamente contratado. A Sra. Assessora Subchefe destacou também a violação ao princípio da economicidade, ocorrida com a absorção da sobra de 770.000 folhas de papel A4. Registrou, ainda, que a situação de sobra de material, em quantidade significativa, além de acarretar prejuízo ao erário, demonstra incompatibilidade entre a formatação do objeto licitado e a real necessidade da Administração.

A Procuradoria da Fazenda Municipal pronunciou-se pelo acolhimento dos atos, por entendê-los regulares, acrescentando que restou devidamente justificada a elaboração do aditivo alterando os quantitativos previstos, permitindo a adequação do objeto contratual às efetivas necessidades. Quanto à sobra de papel, concluiu não haver como ignorar a difícil tarefa de se aferir o quantitativo de cópias frente a um evento

internacional do porte da UNCTAD, sendo que, ao contrário do concluído pelos órgãos técnicos desta Corte, demonstrou-se razoável a efetiva utilização de 84,5% do inicialmente estimado. Ratificou, assim, seu parecer precedente, pela regularidade e acolhimento dos instrumentos sob exame.

A Secretaria Geral entendeu que as justificativas apresentadas pela Origem, além de não terem tido o condão de afastar as irregularidades apontadas, levaram à conclusão de que houve violação ao princípio da economicidade, acarretando prejuízo ao erário, tendo em vista a quantidade de sobra de folhas de papel, bem como a utilização de preços superdimensionados na pesquisa de mercado, ocasionando uma diferença significativa entre o valor inicialmente estimado e o valor efetivo da contratação. Ratificando seu parecer precedente, opinou pela irregularidade do Pregão Presencial nº 024/2004, bem como do Contrato CJU 074/04 e do Termo de Aditamento GJU nº 50/04.

É o relatório.

V O T O

O enfrentamento, no presente feito, do aspecto relacionado à forma de publicidade conferida ao Pregão sob exame, tendo em vista a Portaria SF nº 31/02, encontra amparo em recentes julgados desta Corte de Contas acerca do assunto.

Com efeito, no âmbito dos TCs n°s 6.440.04-40, 6.441.04-77 e 1.747.07-52, a 2ª. Câmara já entendeu que a redação do artigo 24 do Decreto Municipal nº 44.279/2003 projetava para o futuro a edição de nova regulamentação, o que, não tendo ocorrido, desobrigou a Origem de efetuar as publicações dos editais de Pregão em jornal de grande circulação, sendo a Portaria SF 31/02 antecedente ao mencionado Decreto. Relativamente ao Pleno, podem ser mencionados os TCs 234.05-80, 3.197.06-43 e 316.07-05, votados de forma englobada e por unanimidade por ocasião da 2.483ª S.O., de 20/04/2010, tendo este Colegiado entendido que a divulgação de editais de pregão pela imprensa oficial e pela *Internet* não configura desatendimento ao princípio da publicidade, em sendo expressivo o número de interessados que retiraram o instrumento convocatório.

Nos presentes autos, verificou-se o interesse de razoável número de empresas – onze - na retirada do edital, consoante observado pelos órgãos técnicos desta Corte, podendo-se concluir, assim, que a forma de divulgação do edital adotada pela Origem atendeu ao princípio da publicidade.

Relativamente ao índice contábil utilizado na licitação, verificou-se a ausência de justificativa técnica no processo administrativo para adoção do índice contábil utilizado no Pregão, conforme

exigido pela Lei Federal n° 8.666/93, cujo § 5° do artigo 31 é expresso nesse sentido, ao dispor: ***"A comprovação da boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação"***.

De toda sorte, considerando o porte e a relevância do evento UNCTAD, parecem-me razoáveis e aceitáveis as justificativas trazidas pelos defendentes, no sentido de tratar-se de fórmula costumeiramente utilizada pela Anhembi em contratações de mesmo naipe, sendo de considerar, ademais, que não há nos autos notícias de impugnações do Edital pelos interessados em relação ao índice contábil adotado no Pregão.

A definição de índices contábeis ideais e ao mesmo tempo confiáveis para a Administração aferir a saúde financeira das empresas em cada tipo de licitação é matéria ainda controvertida no âmbito doutrinário. De qualquer forma, a utilização do índice contábil de liquidez corrente maior ou igual a um, no Pregão em exame, não ultrapassou índices já aceitos pela jurisprudência das Cortes de Contas, podendo mencionar-se, a título de exemplo, a aceitação, em licitações, de índice de liquidez corrente até 1,50 por parte do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TC-017.077/026/2001) e também por este próprio Tribunal (TC 5.005.01-47).

No que se refere à apontada discrepância entre o valor médio decorrente da pesquisa prévia de mercado em confronto com os preços obtidos no Pregão, é fato que as propostas iniciais ofertadas na licitação encontravam-se próximas a essa média, levando à conclusão, por conseguinte, que se apresentavam compatíveis com os preços de mercado.

Todavia, levando em conta que ao final das disputas verbais o valor total da proposta vencedora – R$ 699.700,00 - apresentou-se muito aquém do valor inicial da proposta – R$ 2.251.003,20 -, com muito maior razão entendo que cumpria ao Pregoeiro proferir decisão motivada acerca da aceitabilidade da proposta classificada, quanto ao objeto licitado e ao respectivo valor, conforme estabelecido no subitem 20.21 do Edital do Pregão. Note-se, inclusive, que o Edital lhe facultava a adoção de certas medidas de cautela, consoante disposto no subitem 20.13, nos seguintes termos: *"Ficam facultadas ao Pregoeiro da Anhembi, para a adequada análise, julgamento e classificação das propostas, o que segue: a) A solicitação, junto a quaisquer das licitantes, de informações e esclarecimentos complementares acerca de sua proposta; b) A consulta a técnicos ou especialistas, sempre que necessário"*.

A despeito dessa disciplina editalícia, não se depara com manifestação do Pregoeiro nesse sentido. Tampouco se encontra

justificada no procedimento administrativo da licitação a viabilidade da nova Planilha de Custos e Formação de Preços apresentada pela licitante vencedora em cumprimento ao subitem 20.25 do Edital, que determinava que: *"A empresa julgada vencedora após a fase de habilitação, deverá apresentar no prazo de 24 (vinte e quatro) horas nova Planilha de Custos e Formação de preços adequando o valor global final alcançado"*.

A presença de tais justificativas no procedimento administrativo da contratação revelaria não apenas conformidade com o Edital como também conduta diligente da Origem. Assim se entende porque, na nova Planilha (fls. 165), adequada ao preço global da proposta classificada, a redução de preço em relação à Planilha inicial (fls. 122) incidiu preponderantemente sobre o item equipamentos, cerne da contratação. Esse item, na planilha inicial, correspondia a R$ 1.670.000,00, ou seja, a 74,19% do valor global da proposta. Na nova Planilha, no entanto, passou a ser de R$ 310.231,00, ou seja, a 44,32% do valor global proposto. Apesar desse acentuado declínio no valor dos equipamentos, a ausência de justificativa acerca da viabilidade da proposta indica que a nova Planilha foi aceita sem qualquer indagação ou objeção por parte da Origem, passando a integrar o Contrato decorrente do Pregão, conforme se vê da Cláusula I do referido ajuste.

Embora esse cenário pudesse suscitar dúvidas em relação à seriedade e concretude da proposta, o fato é que, consoante se infere pelos elementos constantes dos autos, o Contrato foi cumprido e os serviços foram prestados na forma pactuada, destacando-se que a Auditoria desta Corte, frente aos esclarecimentos da Origem, considerou justificados o objeto e os respectivos quantitativos dos equipamentos abrangidos pelo Termo Aditivo GJU 050/04 ao Contrato.

Por fim, no que concerne à apontada violação do princípio da economicidade, entendo que se trata de aspecto que emerge do formato que a Origem deu à contratação.

Nos termos do Edital, o objeto do Pregão era a *"contratação de empresa especializada para a locação de equipamentos de reprodução, abrangendo os serviços de instalação, assistência técnica, manutenção e o fornecimento de insumos necessários ao bom funcionamento das máquinas, incluindo toner e papel A4, para a confecção de 5 (cinco) milhões de cópias, com utilização ininterrupta durante o período de 07 a 19 de junho de 2004, durante a realização do evento UNCTAD nas dependências e instalações da Anhembi, conforme bases, condições e especificações discriminadas no Edital e em seus Anexos"*.

Para tal intento, foi definida pela Anhembi a logística que entendeu necessária ao pleno atendimento do objeto conforme descrito, fazendo incluir, além dos insumos necessários, também a manutenção dos equipamentos e o suporte técnico operacional, cabendo assim à contratada a

responsabilidade pela prestação dos serviços nos moldes estabelecidos, conforme se vê do Caderno Técnico que integrou o Edital e o Contrato.

Por conseguinte, na composição do custo e formação dos preços para execução do objeto licitado foram considerados todos os itens pertinentes, quais sejam: locação dos equipamentos, toner, papel A4, demais insumos necessários e alocação de operadores, segundo a quantidade de cópias previamente estabelecida.

O tipo de julgamento, por seu turno, foi o de menor preço global, estando o contrato atrelado ao regime de execução de empreitada por preço global, o qual, segundo a Lei Federal nº 8.666/93, artigo 6º, inciso VIII, alínea 'a", ocorre quando se trata de contratação da execução de obra ou serviço por preço certo e total.

Fixou-se um valor global para remuneração do objeto, nada estando previsto pelo Contrato em termos de eventuais compensações por cópias não realizadas frente ao volume estipulado.

Assim é que, com a configuração dada ao futuro ajuste, o único produto esperado do contrato seria a extração das cópias reprográficas até o limite estimado de 5 milhões de cópias, que se poderia entender como "franquia". Esse patamar, contudo, demonstrou-se não alcançado, pois o resultado final foi a extração total de 4.230.000 cópias. A demanda prevista de cópias, portanto, restou cerca de 11% abaixo do total estimado, conquanto a locação dos equipamentos e a prestação do serviço reprográfico tenham se realizado na conformidade do que foi pactuado pelas partes contratantes.

Aliás, se cabíveis fossem, previsões em torno de eventuais compensações futuras teriam, a meu ver, de considerar todos os insumos que entraram na composição de preço, como o fornecimento de papel A4 e de toner, além da alocação de operadores, ou seja, haveriam de ser considerados todos os itens componentes necessários à prestação dos serviços de reprografia contratados, em equivalência às 770.000 cópias não realizadas da "franquia" estipulada de 5 milhões de cópias.

À vista do exposto, entendo que, no presente feito, não se há de cogitar de violação ao princípio da economicidade, levando em conta que o contrato foi cumprido tal como foi ajustado pelas partes. Ademais, dos autos não se apresentam parâmetros de comparação para afirmar-se, sem incorrer em dúvida razoável, que o regime de empreitada por preço global tenha, efetivamente, no caso específico, se demonstrado desvantajoso e/ou prejudicial ao interesse público ou ao Erário. Ademais, tampouco se evidenciam indícios de dolo, má-fé ou fraude por parte dos agentes responsáveis, tratando-se de serviços prestados e pagos conforme o pactuado.

Posto isto, relevo as irregularidades e falhas formais constatadas e acolho a licitação em exame e os ajustes dela decorrentes. **(2.576ª S.O.)**.

VOTO DE DESEMPATE proferido pelo Conselheiro Presidente Edson Simões (**2.578ª S.O.).**

Cuidam os autos do **TC 5.976.04-49** da análise do Pregão 24/2004, do Contrato 74/2004 e do Termo Aditivo 50/2004, firmados entre a São Paulo Turismo S.A. e Uni Repro Soluções para Documentos Ltda., tendo por objeto a locação de equipamentos de reprodução, abrangendo os serviços de instalação, assistência técnica, manutenção e fornecimento de insumos, incluindo toner e papel A4, para confecção de 5 milhões de cópias, com utilização ininterrupta no período de 07 a 19 de junho de 2004, durante a realização do evento "XI UNCTAD".

O Conselheiro Relator Maurício Faria acolheu o pregão, o contrato e o termo aditivo, no que foi acompanhado pelo Conselheiro Vice-Presidente Antonio Carlos Caruso.

Divergiu o Conselheiro Eurípedes Sales que julgou irregulares a licitação, o contrato e o termo aditivo, sendo acompanhado pelo Conselheiro Corregedor Roberto Braguim.

Com efeito, registrou-se empate e, consoante disposição legal, profiro o voto de desempate.

VOTO, com fundamento nas manifestações unânimes da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, alinhado à corrente do Conselheiro Eurípedes Sales e do Conselheiro Roberto Braguim, restando, por maioria, julgados irregulares o pregão, o contrato e o termo aditivo.