JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72.010.093.98-86

LICITAÇÃO – DISPENSA – ANÁLISE DA EXECUÇÃO DOS AJUSTES PACTUADOS – DÚVIDAS SOBRE A OPERATIVIDADE E EFICIÊNCIA DO SISTEMA INFORMATIZADO IMPLANTADO PELA FIA/USP – ARQUIVAMENTOS DOS PROCESSOS INSTAURADOS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – INQUÉRITOS POLICIAIS – HOMOLOGAÇÃO DO LAUDO JUDICIAL OFERECIDO NA MEDIDA CAUTELAR DE PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVA – ACOLHIDO O AJUSTE E O TERMO DE RENOVAÇÃO CONTRATUAL – ART. 24, XIII, LEI FEDERAL Nº 8666/93 – V. TB. TCS. NºS. 14.882.98*78, 11.774.98*99 E 8.672.97*60

RELATÓRIO

O presente TC tem por escopo principal a análise da execução dos ajustes pactuados entre o Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM e a Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo – FIA/USP, objetivando a prestação de serviços de desenvolvimento de aplicativos específicos, segundo plano aprovado pelo Conselho Municipal de Informática.

Trata-se, no caso, de contratação direta, com dispensa de licitação calcada no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93 (Art. 24 - É dispensável a licitação: XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;), na redação que lhe deu a Lei nº 8.883/94, e no Diploma Municipal congênere, aprovado pela Lei nº 10.544/88, então vigente.

Os instrumentos correspondentes são examinados nos processos acompanhantes nºs 10.093.98-86 e 11.774.98-99, o primeiro abrangendo os Termos de Contrato nº 24/96 e de Renovação nºs 35/97 e 43/98 e respectivos Termos Aditivos nºs 65 e 69, ambos de 97, e 19/99, e o segundo cuidando apenas do Termo de Renovação nº 26/98.

Esses ajustes foram analisados e avaliados pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, no detalhado relatório de fls. 1.034/1.038, ao qual me reporto como parte integrante deste breve relato, para evitar repetição desnecessária.

Tramita, também, em acompanhamento, o TC nº 8.672.97-60, instaurado por força do Ofício nº 469/470/SSP/97, emanado da Edilidade Paulistana, cuidando da mesma matéria.

A análise conjugada desses expedientes decorre não só da afinidade e conexidade dos assuntos, como também da concentração, neste pleito piloto, dos elementos informativos e de instrução, onde também foram apresentadas as defesas dos interessados e emitidos pareceres técnicos e jurídicos.

Extraem-se da leitura destes autos dúvidas e questionamentos sobre a operatividade e eficiência do sistema informatizado implantado pela FIA/USP no IPREM, tendo o Grupo Especial de Trabalho, formado internamente, suscitado deficiências nos módulos de rodagem das folhas de pagamento de pensões, na tramitação de documentos, no controle dos saldos físicos do almoxarifado e, inclusive, na não-implantação dos módulos de gestão de licitação, memorandos e documentos, adiantamentos bancários, programação de tarefas, etc., concluindo pela sua inoperância e pela inviabilidade de sua manutenção (fls. 333/337).

A contratada FIA/USP, notificada extrajudicialmente a providenciar a imediata correção das falhas assinaladas, a fornecer as senhas de operação, manutenção e alteração e a devolver os arquivos retirados dos computadores (fls. 343/345), dirigiu contra-notificação ao contratante IPREM, refutando as críticas que lhe foram imputadas e esclarecendo que as supostas falhas existentes no sistema decorrem da morosidade de seus agentes em promover sua manutenção adequada e que jamais retirou seus arquivos. Na mesma medida, dispôs-se a entregar, em caráter suplementar, códigos, fontes e senhas dos bancos de dados (fls. 348/357).

A ex-funcionária aposentada do IPREM, Sra. APPARECIDA THEREZINHA KUME GRASSI, entregou a defesa de fls. 426/439, na qual informa que autorizou apenas o pagamento da 5ª parcela do Contrato nº 35/97, no valor de R$ 228.000,00 (duzentos e vinte e oito mil reais), quando exerceu o cargo de Superintendente Substituta, durante o período de 16 a 21/11/97.

Os agentes responsáveis pelo gerenciamento do sistema, Sra. MAGALI ALVES CORDEIRO e OUTROS, que apresentaram o relatório final, visto por cópia às fls. 281/292, no qual destacaram os resultados positivos dos sistemas e propuseram a assinatura do Termo de Aceite Definitivo, ofereceram a defesa conjunta de fls. 440/519, em que fazem um longo relato de suas atividades e do funcionamento dos sistemas, repudiando a alegação de terem prevaricado no cumprimento de suas obrigações.

O ex-Superintendente do IPREM, Sr. BERTOLDO SALUM, apresentou, à sua vez, a defesa de fls. 520/536, aditada às fls. 761/766, em que informa, de significativo, os fatos seguintes:

- o arquivamento do processo nº 483/98, instaurado no âmbito do Mistério Público pela própria Promotoria de Justiça, com base em denúncia anônima, protocolada sob nº 75.314/98, conforme parecer exarado pelo Promotor de Justiça Wallace Paiva Martins Júnior, em 10/03/2002, o qual concluiu pela regularidade da contratação da FIA/USP e ausência de provas de superfaturamento de preço;

- o arquivamento dos inquéritos policiais nºs 159/02 – 4ª Delegacia Seccional de Polícia e 43/02 – 1ª Delegacia Seccional de Polícia, os quais objetivam a apuração do suposto crime de peculato, conforme parecer do Promotor de Justiça JOSÉ FRANCISCO CAGLIARI, exarado em 05/08/2005, acolhido por Despacho de 10/08/2005;

- a homologação do laudo judicial oferecido na Medida Cautelar de Produção Antecipada de Prova intentada pela FIA/USP, junto à 5ª Vara da Fazenda Pública, processo nº 1628/053.01.026.533-6, de caráter satisfativo, desaconselhando o ajuizamento de qualquer ação de ressarcimento pelo IPREM.

Nessa defesa, o ex-Superintendente destacou a ausência de má-fé, de qualquer das partes envolvidas na contratação, de desídia na condução do processo de implantação do novo sistema e, sobretudo, a inexistência de lesão ao Erário, tendo em conta a compatibilidade dos preços convencionados com os de mercado.

Por fim, a FIA/USP requereu seu ingresso nos autos, como terceiro interessado (fls. 778/781), tendo, posteriormente, apresentado cópia da publicação do Despacho que homologou o exame pericial na Medida Cautelar atrás referida (fl. 1.030).

O relatório final da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, encartado às fls. 1.034 a 1.038, e complementado pelo Núcleo de Tecnologia da Informação (fl. 1.040), reportou-se às conclusões alcançadas na prova judicial antecipada, onde foi reconhecido que o sistema implantado pela FIA/USP no IPREM era funcional e compatível com os ajustes celebrados entre as partes, declarou formalmente regulares os instrumentos, ressaltando, todavia, a publicação extemporânea do Termo nº 69/97, a falta de publicação do Termo nº 43/98 e a remessa intempestiva dos documentos a este Eg. Tribunal, contrariando a Instrução nº 01/92.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, no parecer exarado às fls. 1.043/1.048, de autoria da Dra. Magadar Briguet, avalizado pela Subchefia, entendeu justificados os procedimentos realizados, razão pela qual opinou no sentido da regularidade da execução dos ajustes pactuados, conclusão esta, também, perfilhada pela Procuradoria da Fazenda Municipal (fl. 1.050) e pela Secretaria Geral.

É o relatório.

VOTO

De acordo com os elementos colhidos neste processado e em seus acompanhantes, o IPREM contratou diretamente a FIA/USP, segundo o permissivo do artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93, na redação dada pela Lei nº 8.883/94, para a prestação de serviços de desenvolvimento de aplicativos específicos, a partir do Plano Diretor de Informática aprovado pelo Conselho Municipal de Informática.

A implementação desse trabalho pela FIA/USP se processou ao longo da formalização do Termo de Contrato nº 24/96 (valor de R$ 2.736.000,00 – dois milhões, setecentos e trinta e seis mil reais); Termo de Renovação nº 35/97 (valor de R$ 2.736.000,00 – dois milhões, setecentos e trinta e seis mil reais), este aditado pelos Termos nºs 65/97 (valor de R$ 530.500,00 – quinhentos e trinta mil e quinhentos reais) e 69/97 (complementação da Nota de Empenho nº 2.268/97 para pagamento de um dia de trabalho no mês de dezembro/97); Termo de Renovação nº 26/98 (valor de R$ 1.896.000,00 – um milhão, oitocentos e noventa e seis mil

reais); Termo de Renovação nº 43/98 (valor R$ 1.896.000,00 – um milhão, oitocentos e noventa e seis mil reais), aditado pelo Termo de Prorrogação nº 19/99, todos somatizando a despesa de R$ 9.794.500,00 (nove milhões, setecentos e noventa e quatro mil e quinhentos reais), abrangendo o período de vigência de 12/06/96 a 11/09/99 (39 meses).

Esses ajustes são objetos dos processos acompanhantes nºs 10.093.98-86 e 11.774.98-99 e estão, detalhadamente, analisados no relatório da Auditoria, constante às fls. 1.034/1.038, e complementado pela informação de fl. 1.040 do Núcleo de Tecnologia da Informação, ao qual já me referi como integrante da parte relatorial deste decisório.

O Sistema Integrado de Gestão para o Instituto de Previdência Municipal – SIGIPREM, nome atribuído ao projeto desenvolvido pela FIA/USP, compreende, segundo a definição dada pela F&R Engenheiros Consultores Sociedade Civil Ltda., no parecer de fls. 537/549, um sistema integrado de gestão destinado a automatizar todos os processos de negócio do IPREM.

Esse parecer contém interessantes informações técnicas que explicam a divisão do sistema em módulos e a manipulação de seus mecanismos e procedimentos.

A operatividade e a eficácia deste trabalho pela FIA/USP foram bastante questionadas pelo próprio IPREM, em razão dos graves problemas gerados em sua execução, devido à gama de deficiências apontadas no relatório de fls. 333/337 do Grupo Especial de Trabalho, constituído por determinação do então Superintendente, Bertoldo Salum, por Despacho exarado em 27/06/2000, às fls. 297/298.

A correção desses defeitos, bem assim a entrega de senhas e a devolução dos arquivos, foram solicitadas pela notificação de 31/07/2000, dirigida à FIA/USP (fls. 343/345) que, entretanto, contestou seus termos, mediante contra-notificação, datada de 08/08/2000, veiculada pelo 8º Registro de Títulos e Documentos, a qual, inclusive, notificou o contratante IPREM para receber, em caráter suplementar, códigos, fontes e senhas dos Bancos de Dados por via magnética, mediante termo circunstanciado de recebimento dos serviços (fls. 348/357).

Os elementos de instrução dão, ainda, notícia dos seguintes fatos relevantes, pertinentes à contratação em causa:

- instauração, pela Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital, do Procedimento nº 483/98, originado de denúncia anônima protocolada sob nº 75.314/98, informando a ocorrência de lesão ao Erário na contratação da FIA/USP por preço elevado e por não dispor de qualificação técnica para a execução do serviço, bem como recebimento de propinas por diversas autoridades municipais e servidores da Autarquia. A insuficiência de provas de prática de qualquer ilícito civil, administrativo ou penal, ensejou proposta de arquivamento pelo 4º Promotor de Justiça da Cidadania da Capital, mediante parecer datado de 10/03/2002, enviado ao Conselho Superior do Ministério Público (fls. 767/770);

- instauração dos inquéritos policiais nºs 159/02 – 4ª Delegacia Seccional de Polícia e 43/02 – 1ª Delegacia Seccional de Polícia, destinados à apuração de pagamento integral dos serviços sem o pleno cumprimento dos ajustes, ambos arquivados por Decisão do Juiz de Direito, em exercício, do Departamento de Inquéritos Policiais e Polícia Jurídica – DIPO, acolhendo parecer do Promotor de Justiça oficiante, JOSÉ FRANCISCO CAGLIARI, e

destacando a ausência de eventual crime de peculato por pagamento de serviços não prestados (fls. 771/775);

- ajuizamento, pela FIA/USP, de Medida Cautelar de Produção Antecipada de Prova, objetivando a realização de perícia técnica destinada à averiguação do cumprimento das obrigações decorrentes do Contrato nº 24/96 e subseqüentes, distribuída à 5ª Vara da Fazenda Pública, constituindo o processo nº 1.628/053.01.026533-6. O laudo pericial produzido neste procedimento concluiu, em rigorosa síntese, que o sistema desenvolvido pela contratada e implantado no IPREM é funcional e está tecnicamente em conformidade com os contratos celebrados entre as partes, trabalho este que foi homologado por sentença publicada no Diário Oficial do Estado de 08/03/2006, vista por cópia à fl. 776.

As defesas oferecidas são coerentes com as conclusões alcançadas pela Promotoria de Justiça nos pareceres lançados no Procedimento nº 483/98 (fls. 767/770) e nos Inquéritos Policiais nºs 159/02 – 4ª Delegacia Seccional de Polícia e 43/02 – 1ª Delegacia Seccional de Polícia (fls. 771/774) e, sobretudo, com o estudo e as conclusões do laudo apresentado na Medida Cautelar Antecipatória, devidamente aprovado por Sentença Judicial.

Assim, a gama de informações, pareceres e demais elementos de instrução trazidos ao bojo dos autos conduzem, s.m.j., ao reconhecimento da regularidade dos ajustes, ressalvadas as impropriedades formais destacadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, e de sua execução pela contratada, afastando as denúncias de improbidade, superfaturamento de preços ou prática de ilícito, que justificasse a responsabilização dos implicados e/ou a apuração de eventuais prejuízos sofridos pela Autarquia.

A inspeção realizada pela Auditoria no TC nº 8.672.97-60, originada do ofício nº 469/470/SSP/97, da Eg. Edilidade Paulistana, tratou de matéria intimamente relacionada com o objeto deste procedimento, estando compreendida na apreciação destes autos.

Diante desse quadro e das manifestações técnicas e jurídicas, a que me reporto como partes integrantes deste decisório, acolho os ajustes analisados, relevando as impropriedades apontadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, por ausência de dolo ou má-fé e de prejuízos ao Erário, reconhecendo, por outro lado, como regular sua execução pela contratada FIA/USP.

Cumpra-se o disposto no artigo 58 do Regimento Interno desta Eg. Corte, encaminhando-se, oportunamente, ao Nobre Vereador Carlos Neder, cópia do V. Acórdão que for proferido, acompanhado do relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle (fls. 1.034/1.038) e pareceres da Assessoria Jurídica de Controle Externo (fls. 1.043/1.049) e da Procuradoria da Fazenda Municipal (fl. 1.050).

É como voto.

TCM, 13 de dezembro de 2006.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher os ajustes analisados, relevando as impropriedades apontadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, quais sejam: publicação extemporânea do Termo Aditivo 69/97, falta de publicação do Termo de Renovação do Contrato 43/98 e a remessa intempestiva da documentação a este Egrégio Tribunal, contrariando a Instrução 01/92, tendo em vista a ausência de dolo, má-fé e prejuízos ao Erário.

Participaram do julgamento o Conselheiro EURÍPEDES SALES – Revisor "ad hoc" e o Conselheiro EDSON SIMÕES, Vice-Presidente no exercício da Presidência, votando para efeito de "quorum", nos termos do artigo 154 do Regimento Interno desta Corte.

Ausente o Conselheiro MAURÍCIO FARIA, por motivo previamente justificado.

Ausentou-se o Conselheiro Presidente ANTONIO CARLOS CARUSO, por motivo previamente justificado.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GIANFRANCESCO GENOSO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 13 de dezembro de 2006.

EDSON SIMÕES
Vice-Presidente no exercício da Presidência, com voto

ROBERTO BRAGUIM
Relator