

TC 11.963/2017

ANÁLISE. CONCORRÊNCIA. CONTRATO. TERMO ADITIVO. SF. Apoio ao gerenciamento, à fiscalização de projeto, à avaliação da qualidade de processos e produtos e assessoramento na aprovação ou reprovação de produtos, assim como a geração de relatórios de recomendação de aceite ou recusa dos produtos do Projeto Mapeamento Digital do Município de São Paulo. 1. Inexiste infringência quanto ao registro da contratação em rubricas específicas de despesa com pessoal, pois não evidenciada eventual substituição de mão de obra. Art. 18, § 1º, Lei Compl. 101/00. ACOLHIDOS. DETERMINAÇÃO. 1. Aprimorar os editais futuros quanto à exigência de experiência da empresa com a execução de atividades. Votação por maioria.

3.142ª Sessão Ordinária

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Presidente JOÃO ANTONIO, após determinação de Sua Excelência, na 3.133ª S.O., para que lhe fossem conclusos, a fim de proferir voto de desempate. Naquela sessão, votaram os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, EDUARDO TUMA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, com relatório e voto, e EDUARDO TUMA – Revisor, votando o Conselheiro Presidente JOÃO ANTONIO 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, em acolher a Concorrência Pública SF/CEL 02/2015, o Contrato 50/2016 e o Termo de Aditamento 01, visto que formalmente regulares, relevando as falhas constatadas.

Vencidos os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM e DOMINGOS DISSEI, que julgaram irregulares os ajustes, com recomendação à Origem.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Origem que aprimore seus Editais futuros quanto à exigência de experiência da empresa com a execução de atividades de gerenciamento de projetos, contemplando o uso de práticas estabelecidas pela certificação PMI (Project Management Institute), nos termos constantes destes autos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das providências regimentais, o arquivamento destes autos.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

São Paulo, 12 de maio de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente, com voto

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de análise da Concorrência Pública SF/CEL nº 02/2015, Contrato nº 50/2016 e Termo de Aditamento nº 01, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos especializados para o apoio ao gerenciamento e fiscalização de projeto, apoio à avaliação da qualidade de processos e produtos e assessoramento da contratante na aprovação ou reprovação dos produtos do Projeto Mapeamento Digital do Município de São Paulo – PMDSP, assim como gerar relatórios de recomendação de aceite ou recusa dos produtos.

Em análise inicial, a Auditoria desta E. Corte de Contas constatou as seguintes impropriedades (Peças 05/06):

I) No Edital da Concorrência Pública SF/CEL nº 02/2015:

1 - A SF não está registrando em rubricas específicas as despesas com pessoal referentes à presente contratação - infringência ao §1º do art. 18 da LC 101/00 (item 11.3);

2- O Edital é falho ao pontuar a experiência da empresa com a “execução de atividades de gerenciamento de projetos, contemplando o uso de práticas estabelecidas pelo PMI”, sem a contrapartida de haver profissional habilitado em PMI (Project Management Institute) (item 11.9);

3 - Não consta dos autos a justificativa para os índices econômico-financeiros solicitados - infringência ao §5º do art. 31 da Lei Federal 8.666/93 (item 11.13);

4 - Os atestados apresentados não cumprem as exigências previstas no item 2 do Anexo IV do edital - infringência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (item 11.18);

5 - A comissão julgadora não cumpriu as normas e condições do Edital - infringência aos arts. 41 e 43 da Lei Federal 8.666/93 (item 11.19);

6 - O julgamento não seguiu critérios objetivos, uma vez que os atestados foram interpretados de forma subjetiva - infringência ao art. 45 da Lei Federal 8.666/93 (item 11.22).

II) Quanto ao Contrato nº 50/2016:

1 - A contratada não reapresentou todos os documentos previstos no item 10.4 do edital e alguns dos documentos apresentados possuíam data de vigência posterior à data da contratação (item 14.10);

2 - A SF não está registrando em rubricas específicas as despesas com pessoal referentes à presente contratação - infringência ao §1º do art. 18 da LC 101/00 (itens 14.12 e 14.18).

III) Quanto ao Termo Aditivo nº 01:

1 - A contratada não reapresentou todos os documentos previstos no item 10.4 do edital e alguns dos documentos apresentados possuíam data de vigência posterior à data da contratação (item 14.d);

2 - A SF não está registrando em rubricas específicas as despesas com pessoal referentes à presente contratação - infringência ao §1º do art. 18 da LC 101/00 (item 14.f).

Tendo presente a análise precedente, a Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pela irregularidade da Concorrência, do Contrato e do Termo de Aditamento, sugerindo a intimação da Origem, responsáveis e contratada, de modo a assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa (peças 8/9).

Após regular intimação, foram acrescentadas aos autos as justificativas da Origem (fls. 230/238), do Sr. Fernando Fernandes Bernardino (fls. 241/255), da Contratada (fls. 257/278) e do Sr. Arlinton Nakazawa (fls. 288/297).

Sem prejuízo da documentação acrescida, a Auditoria ratificou seus apontamentos, à exceção da ausência de justificativas para os índices econômico-financeiros (item 11.13 do relatório), que considerou superado (Peça 51).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou conclusivamente pela irregularidade da Concorrência, Contrato e Termo de Aditamento examinados, na esteira do parecer da Auditoria (Peças 56/57).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da licitação, do contrato e do aditamento, relevando-se eventuais impropriedades formais, sem prejuízo das determinações e recomendações. Ademais, ante a inexistência da comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano ao erário, existência de dolo, culpa, má-fé ou erro grosseiro por parte dos responsáveis, requereu subsidiariamente o reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dos atos realizados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, sem aplicação de sanção aos agentes públicos, nos termos dos arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Peça 60).

Encerrando a instrução, a Secretaria Geral manifestou-se pela irregularidade da Concorrência, do Contrato e Termo de Aditamento, com exceção do item 2.3 (subitem 11.13 do Relatório). No tocante ao pedido de reconhecimento dos efeitos financeiros, anotou que este não deve ser apreciado em sede de análise formal dos instrumentos e sim na fase de análise da execução contratual. (Peças 62/63).

É o Relatório.

VOTO

Trago a julgamento a análise formal da Concorrência Pública SF/CEL nº 02/2015, do Contrato nº 50/2016 e do Termo de Aditamento nº 01, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos especializados para o apoio ao gerenciamento e fiscalização de projeto, apoio à avaliação da qualidade de processos e produtos, assessoramento na aprovação ou reprovação dos produtos do Projeto Mapeamento Digital do Município de São Paulo – PMDSP, com a produção de relatórios de recomendação de aceite ou recusa dos produtos.

A Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo - PRODAM atuou como Interveniente no presente ajuste, visando o acompanhamento e apoio técnico voltado à fiscalização da execução do ajuste, destinado à atualização do Mapa Digital GG-MDC da Cidade de São Paulo, disponibilizado no Portal Dados Abertos¹.

Primeiramente, quanto à licitação, o apontamento inicial relacionado à justificativa para os índices econômico-financeiros solicitados - infringência ao §5º do art. 31 da Lei Federal 8.666/93, restou superado.

No que toca à necessidade de registro da contratação em rubricas específicas de despesas com pessoal, anoto que o ajuste em exame envolve serviços especializados de consultoria jurídica com a disponibilização de recursos tecnológicos específicos, prestados por pessoa jurídica com metodologia de execução própria, razão pela qual, não vislumbro a aventada infringência ao § 1º

¹ <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/mapa-digital-da-cidade-mdc-sao-paulo>

do art. 18 da LC 101/00, posto que não evidenciado, no caso concreto, eventual substituição de mão de obra. (item 11.3 do Relatório)

Por sua vez, sobre a inconsistência relacionada ao Edital no que tange à exigência de experiência da empresa com a execução de atividades de gerenciamento de projetos, contemplando o uso de práticas estabelecidas pela certificação PMI (Project Management Institute) (item 11.9 do Relatório), a Auditoria entendeu que a existência de quesito para fins de pontuação a ela relacionada seria dispensável. Anotou que os certificados PMI são emitidos para os profissionais, mas que o Edital pontuou a experiência da empresa.

Analizando o Edital em exame, anoto que a comprovação de referida habilitação, considerada importante para o desenvolvimento dos trabalhos, constou dentre as exigências para habilitação profissional do gerente de projetos (item 4.3.1.2.3 do Edital), além de exigida na habilitação operacional (4.3.1.3 do Edital). E, conforme constatado pela Auditoria, a empresa efetivamente comprovou que detinha um sistema que contemplava o gerenciamento de projetos com práticas do PMI.

Assim, ainda que o profissional não tenha apresentado certificação nesses termos, no mérito entendo que a questão trazida pela Auditoria constitui sugestão de melhoria do Edital, mas não irregularidade propriamente dita. Por tais razões, entendo que o apontamento pode ser afastado, sem prejuízo de determinação a ser feita ao final deste voto.

Quanto ao cumprimento do segundo quesito² de pontuação da habilitação técnica, os atestados apresentados com especificidades de mapeamento em escala diversa, aceitos pela Comissão Julgadora, de fato não se encontravam em exata conformação com a escala exigida no item 2 do Anexo IV do Edital (item 11.18). Em que pese subsista formalmente a constatação, de outro lado ela, por si só, não se mostrou suficiente para afastar a capacidade operacional da entidade para a execução dos serviços, a partir dos demais elementos analisados para fins de habilitação técnica (item 11.19).

Por último, ainda em relação à análise da licitação, resta enfrentar a questão envolvendo a pontuação dada aos atestados apresentados pela Fundação Ezute, única participante do certame, sem prejuízo da ampla divulgação do Edital, inclusive com prévia realização de consulta pública (item 11.22).

Pelo entendimento da Comissão julgadora, a licitante obteve no quesito qualificação técnica a pontuação de 57,75, dos 100 pontos possíveis. Diferentemente, a Auditoria entendeu que o cálculo final da pontuação deveria alcançar o valor de 39,75 pontos.

² Auditoria da qualidade dos serviços e produtos cartográficos voltados a mapeamento em escala 1:2.000 ou superior a área superior a 300km²

Constatada a divergência de entendimento, ressaltado, de início, que a adoção do tipo técnica e preço, no caso concreto, encontra-se compatível com a natureza predominantemente intelectual dos serviços a serem executados, o que implica, por si só, em uma certa margem de subjetivismo quando da apreciação da proposta técnica, guardados os parâmetros objetivos estabelecidos no Edital, para fins de julgamento.

Outrossim, noto que o cálculo da pontuação apresentado pela Auditoria (de 39,75 pontos) evidencia uma diferença final de pequena monta frente ao percentual mínimo exigido pelo Edital para fins de habilitação da licitante, definido em 40 pontos. Tampouco restou constatado indícios de dolo ou erro grosseiro por parte da Comissão Julgadora, conforme diretriz traçada pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB, para fins de responsabilização dos agentes públicos, segundo o qual o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou erro grosseiro. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

Nesse sentido, as inconsistências constatadas pelos órgãos técnicos, a meu juízo, não se mostraram suficientes para invalidar o julgamento proferido no âmbito da licitação, tendo presentes as especificidades do caso concreto, razão pela qual entendo pela possibilidade de superação.

Quanto aos demais instrumentos examinados, invocando a fundamentação já exposta neste voto, afasto a alegada infringência ao §1º do art. 18 da LC 101/00, bem como relevo as falhas apontadas relacionadas à documentação apresentada pela Contratada, posto que de natureza meramente formal, sem o condão de macular o ajuste.

Por fim, conforme publicação no DOC de 15/03/2019, informo que houve, oportunamente, a formalização do Termo de Doação nº 02/2019 entre as partes, sobre o resultado de análises da Avaliação da Qualidade de Produtos, no valor estimado de R\$ 116.383,50 (cento e dezesseis mil trezentos e oitenta e três reais e cinquenta centavos)³, conforme processo SEI nº 6017.2019/0009228-9.

Diante de todo o exposto e considerando a inexistência de constatação de prejuízo, **ACOLHO** a Concorrência Pública SF/CEL nº 02/2015, o Contrato nº 50/2016 e o Termo de Aditamento nº 01, posto que formalmente regulares, relevando as falhas apontadas.

Sem prejuízo, determino à Origem que aprimore seus Editais futuros quanto à exigência de experiência da empresa com a execução de atividades de gerenciamento de projetos, contemplando o uso de práticas estabelecidas pela certificação PMI (Project Management Institute), nos termos constantes destes autos.

³ Nos seguintes Lotes: Modelos Tridimensionais: Lotes H, AC, F, N, S e W: 268 km² ; e Ortofotos: Lote C: 271 km².

autos

Cumpridas as providências regimentais, arquivem-se os

VOTO DE DESEMPATE proferido pelo Conselheiro Presidente João Antonio

Trago à colação, para fins de desempate, o voto relativo à análise da Concorrência Pública SF/CEL nº 02/2015, do Contrato nº 50/2016 e do Termo de Aditamento nº 01, firmados entre a Secretaria Municipal de Finanças (atual Secretaria Municipal da Fazenda) e a Fundação Ezute, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos especializados para o apoio ao gerenciamento e fiscalização de projeto, apoio à avaliação da qualidade de processos e produtos, assessoramento na aprovação ou reprovação dos produtos.

Na Sessão Ordinária nº 3.133, o Conselheiro Maurício Faria, na condição de Relator, acolheu a Concorrência Pública SF/CEL 02/2015, o Contrato 50/2016 e o Termo de Aditamento 01, visto que formalmente regulares, relevando as falhas apontadas. Determinou, também, que a Origem aprimorasse seus Editais futuros quanto à exigência de experiência da empresa com a execução de atividades de gerenciamento de projetos, contemplando o uso de práticas estabelecidas pela certificação PMI (Project Management Institute).

O Conselheiro Eduardo Tuma, na qualidade de Revisor, acompanhou, na íntegra, o voto do Relator.

Por sua vez, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM julgou irregulares a Concorrência Pública SF/CEL 02/2015, o Contrato 50/2016 e o Termo de Aditamento 01, com base nas manifestações dos Órgãos Técnicos da Corte, recomendando que a Pasta elabore, de forma discriminada e prévia à elaboração do edital, justificativa suficiente diante da contratação de mão- de-obra para os fins de utilização das rubricas específicas com as despesas de pessoal, previstas no §1º do art. 18 da Lei Complementar 101/2000.

O Conselheiro Domingos Dissei acompanhou, na sua totalidade, o voto divergente apresentado pelo Conselheiro Roberto Braguim.

Registrado o empate em relação às análises em tela, avoquei os autos para decisão.

Fundamento e decido

A presente licitação, contrato e termo de aditamento têm por objeto a seleção e contratação de serviços técnicos especializados, de natureza intelectual, realizados pela Secretaria Municipal da Fazenda, ajustes estes que contaram com a interveniência da Empresa de Tecnologia da Informação e

Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM, a qual prestou o acompanhamento e apoio técnico voltado à fiscalização da execução do ajuste, destinado à atualização do Mapa Digital GG-MDC da Cidade de São Paulo, disponibilizado no Portal Dados Abertos.

Conforme destacado pela Origem, a Administração Municipal possui corpo técnico capaz de especificar o serviço relativo ao Mapeamento Digital, mas não possui equipe técnica especializada e equipamentos tecnológicos necessários para, efetivamente, operacionalizar o gerenciamento e avaliação da qualidade de processos e produtos do Mapeamento Digital.

Como tal serviço é realizado apenas a cada 10 (dez) anos, não há justificativa para a contratação deste tipo de profissional em caráter permanente. Desta forma, entendo que a origem logrou êxito em justificar a opção pela contratação do mapeamento digital por intermédio de prestação de serviço técnico especializado, sem infringência ou burla aos princípios que regem a Administração Pública.

Em seu minucioso voto, o Conselheiro Relator apontou que a Origem esclareceu, a contento, os apontamentos da Auditoria, restando plenamente justificadas as impropriedades apontadas, por serem de natureza formal. Além do mais, destaque-se que os ajustes não causaram danos ou prejuízos ao erário, conforme apurado da análise dos autos.

Diante de todo o exposto, filio-me à corrente esposada pelo Relator Conselheiro Maurício Faria, votando pelo acolhimento da licitação, da contratação e do termo de aditamento 01, dando por superados os apontamentos indicados pela Auditoria, nos termos do voto do Relator.

PROCLAMAÇÃO DO RESULTADO

Por maioria, são acolhidos a Concorrência Pública SF/CEL nº 02/2015, o Contrato nº 50/2016 e o Termo de Aditamento nº 01, firmados pela Secretaria Municipal da Fazenda e a Fundação Ezute, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos especializados para o apoio ao gerenciamento e fiscalização de projeto, apoio à avaliação da qualidade de processos e produtos, assessoramento na aprovação ou reprovação dos produtos, sem prejuízos das determinações à Origem, nos termos do voto do Relator.

Vencidos os Conselheiros Roberto Braguim e Domingos Dissei.