



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO VALDENIR ANTONIO POLIZELI

Segunda Câmara
Sessão: 7/10/2014

66 TC-009130/026/11

Contratante: Prefeitura Municipal de Cotia.

Contratada: G4 Soluções em Gestão da Informação Ltda.

Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório e pela Homologação: Antonio Carlos de Camargo (Prefeito).

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Antonio Carlos de Camargo (Prefeito) e Luciano Cesar da Silva (Secretário Municipal de Administração e Gestão).

Objeto: Registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de atualização tecnológica e solução de gestão de informação e documentos da Prefeitura Municipal de Cotia.

Em Julgamento: Licitação - Pregão Presencial. Termo de Registro de Preços celebrado em 25-05-10. Valor - R\$6.056.046,90. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Robson Marinho, publicada(s) no D.O.E. de 24-05-11.

Advogado(s): Francisco Roque Festa, Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Daniela Gabriel Clemente Fasson e outros.

Fiscalizada por: GDF-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-2 - DSF-I.

Relatório

Em exame, pregão presencial, a subsequente ata de registro de preço e as despesas dela decorrentes havidas entre a **Prefeitura Municipal de Cotia** e a empresa **G4 Soluções em Gestão da Informação Ltda.**, para a execução de serviços de atualização tecnológica e solução de gestão de informação e de documentos.

A licitação deu-se em 19/2/2010, sendo o termo de registro de preços assinado em 25/5/2010, pelo prazo de 12 meses, contemplando o valor total de R\$ 6.056.046,90.

Ao examinar a matéria, a **4ª Diretoria de Fiscalização (DF-4)** destacou os seguintes indícios de irregularidade: (a) inadequação do pregão para a contratação de serviços que "não apresentam características padronizadas e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

disponíveis a qualquer tempo, visto que demandaram levantamento e estudos específicos"; (b) adoção inapropriada do sistema de registro de preços, em razão da "especificidade dos serviços fornecidos, que não comportam padronização"; (c) "emissão de nota de reserva de dotação no valor de R\$ 10.000,00, bem abaixo do valor do orçamento básico"; (d) apresentação de "amostras de sistemas específicos (...) em data anterior à data de entrega das propostas"; (e) lavratura do termo de registro de preços no dia 25/5/2010, 3 meses após a adjudicação, que se deu em 25/2/2010; (f) ausência de clareza da ata quanto à imposição de sanção por descumprimento; e (g) envio extemporâneo dos documentos relativos à licitação (fls.505/515).

A **Prefeitura** defendeu a regularidade dos atos praticados, em extensa petição juntada à fls. 520/548. Disse, em síntese, (a) sobre a licitação na modalidade de pregão, que "o que é comum não significa necessariamente ser simples, sendo perfeitamente possível que um bem ou serviço complexo seja adquirido através da modalidade de pregão"; (b) quanto ao registro de preços, que sua utilização deu-se "diante da impossibilidade de definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração"; (c) que o sistema de registro de preços prescinde da nota de reserva, pois as contratações dele derivadas podem ou não ocorrer; (d) que a exigência de amostras antes da entrega das propostas levou a impugnações ou a recursos, e se mostrou necessária para garantir a correção do objeto contratado; e (e) que os demais apontamentos da Fiscalização são meros equívocos formais, sem potencial de causar qualquer prejuízo.

A **Chefia da Assessoria Técnica** manifestou-se pela irregularidade da matéria, unicamente em razão da adoção da licitação na modalidade de pregão (fls. 559).

A **Secretaria-Diretoria Geral** também opinou pela irregularidade da matéria, mas, dessa vez, exclusivamente por conta do uso do registro de preços, admitido apenas para "pequenos reparos ou outros de pequena monta" (fls. 561/563).

É o relatório.

gjj



Voto

TC-9130/026/11.

As justificativas apresentadas pela Prefeitura não afastaram as irregularidades mais relevantes apontadas pela instrução, pelos motivos que exponho a seguir.

1. Definição deficiente do objeto

Há um vício de origem na contratação ora em exame, que se refere à definição imprecisa de seu objeto, o que repercute na análise quanto ao uso do registro de preços e ao cabimento do pregão. Explico.

A descrição sintética do objeto é a “prestação de serviços de atualização tecnológica e solução de gestão da informação e de documentos” (fls. 1). Na solicitação para a abertura do certame, o responsável pelo departamento de TI apontou para a necessidade de “padronizar todos os equipamentos, mudando para o conceito de impressão a laser”¹.

Acompanhando a solicitação, foi apresentado um relatório do cenário então vigente na Prefeitura, como o volume mensal de impressão por tipo de equipamento. Também foram estabelecidas as características do sistema a que se pretendia adquirir para o monitoramento de uso dos insumos, incluindo-se o correspondente software (fls. 4/ 5).

Até aí, o objeto do certame poderia ser descrito como serviços de reprografia e impressão. Mas eis que surge um novo relatório, assinado pelo secretário de administração e gestão, do qual consta a busca por uma “solução para a questão de documentos e arquivos” de cada secretaria e departamento da Prefeitura (fls. 8/15). Esse documento apresenta uma estimativa superficial do volume de documentos criados pelas diferentes entidades integrantes da Administração e sob sua guarda.

¹ Antes, constou “tendo em vista estar por se findar nossos contratos dos serviços de cópias e impressões com fornecimento de equipamentos para esta prefeitura, solicitamos estudo de caso na tentativa de redução dos custos operacionais hoje existentes nas demandas internas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Finalmente, tem-se então o termo de referência, que fala do “projeto prefeitura inteligente”, no qual se incluiria o registro de preços ora em exame para a “contratação de empresa capacitada na solução de gestão, planejamento e administração de serviços de atualização tecnológica e gerencial de gestão de forma integrada (...), incluindo fornecimento de hardwares, softwares, suprimentos e periféricos, bem como a administração e gerenciamento de pessoal técnico para execução” (sic) (fls. 16/34). Esse mesmo termo de referência foi, depois, incorporado ao edital como seu Anexo I (fls. 154 e ss.).

A cronologia das folhas mostra que tudo isso se deu de forma sequencial, sem qualquer explicação para a substancial mudança entre a solicitação de equipamentos de impressão e o “projeto prefeitura inteligente”.

Ao analisar o conteúdo do termo de referência, depreendem-se serviços relacionados à digitalização e catalogação do acervo da Prefeitura, incluindo, p. ex. serviços de catalogação de arquivo, montagem de arquivo externo único, microfilmagem de documentos, etc. Há também serviços de consultoria para modelagem, análise e redesenho de negócio, bem como “a integração dos módulos de DI - ‘Document Imaging’ - com as outras aplicações de DM - ‘Document Management, Workflow’ - e Sistemas Gerenciais de Educação e Recursos Humanos”. Além disso, o termo de referência contemplou a disponibilização de equipamentos, como monitor de 15 polegadas LCD, com processador mínimo Pentium Dual Core, 4 GB de memória, etc., e, claro, as impressoras, tal qual originalmente solicitados pelo departamento local de TI.

A descrição deficiente e confusa do objeto licitado denota falta de clareza, com virtual impacto no juízo de eventuais interessados em participar da licitação. Além disso, contribuiu para a formação de uma ata de registro de preços contemplando bens e serviços absolutamente diversos entre si, ainda que supostamente tendentes a um mesmo objetivo final.

do departamento de TI [que] não conta com um efetivo nem com qualificação para os serviços de manutenção de impressoras” (sic).



2. Inadequação do registro de preços

Independentemente de perquirir se os serviços contemplados na ata permitiriam o uso do pregão, posto que perfeitamente determinados, se isoladamente considerados - exceto, talvez, a parte que se refere a serviços de consultoria -, parece-me certo que o registro de preços não se mostra adequado.

Como bem disse SDG, o registro de preços presta-se a contratações corriqueiras, usuais e imprevisíveis. Nem de longe serviria para se obter "solução de gestão, planejamento e administração de serviços de atualização tecnológica", definição empregada no presente caso pela própria Prefeitura, visando à consecução de projeto denominado "prefeitura inteligente".

A Prefeitura declarou claramente seu intuito de modernizar a gestão de seus documentos, algo a demandar esforço definitivo e contínuo. Ademais, informou que empreendeu esforço de 8 meses para identificar a demanda então existente, de modo a estabelecer as necessidades a serem atendidas (fls. 16, 2º parágrafo). Esses dois elementos, incontrovertidos nos autos, comprovam a inaplicabilidade do sistema de registro de preços.

Por essa razão, manifesto-me pela irregularidade do sistema de registro de preços.

3. Apresentação de amostras

A exigência de apresentação de amostras em ata de registro de preços, feita a todos os licitantes, não se mostra adequada, pois onera os interessados que sequer têm a garantia de assinatura de um contrato, mesmo na hipótese de saírem vencedores ao final do procedimento, justamente por se tratar de uma ata de registro de preços.

Esse ônus adicional e injustificado pode influenciar no preço do contrato, com potencial prejuízo ao Erário - mas não vejo indício de que isso tenha efetivamente ocorrido no presente caso.

Manifesto-me, por isso, pela irregularidade da exigência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

4. Remessa extemporânea de documentos

Trata-se de fato incontroverso, reconhecido pela própria Prefeitura, que houve descumprimento do prazo de remessa do contrato a este Tribunal.

Não há justificativa que pudesse me conduzir a relevar essa irregularidade, ainda mais neste caso específico, em que há tantas outras impropriedades conforme apontei acima.

5. Licitação para formação de ata de registro de preços pode ser feita sem prévia dotação orçamentária

Independentemente do que foi dito acima, não vislumbro irregularidade na previsão de dotação orçamentária inferior ao valor da ata.

Lembro que a ata de registro de preços não é um contrato, por isso não gera obrigações ou despesas, razão pela qual pode ser celebrada sem prévia dotação orçamentária - que é sim necessária no momento da efetiva assinatura do contrato, como, aliás, consta da minuta que acompanha o edital em apreço. É esse, também, o tratamento dado ao tema pelo art. 7º, § 2º, do decreto federal 7.892/2013 (TC-3299/989/14-5, Plenário, Rel. Cons. Valdenir Antonio Polizeli, sessão de 20/8/2014).

Por isso, irrelevante a "emissão de nota de reserva de dotação no valor de R\$ 10.000,00, bem abaixo do valor do orçamento básico".

Assim, não há irregularidade neste ponto.

6. Outras falhas formais a serem relevadas

Embora não recomendável, a lavratura do termo de registro de preços 3 meses após a adjudicação não importou em prejuízo demonstrado ao Erário ou ao andamento da licitação. Afora isso, não há norma legal que estabeleça um prazo para a assinatura de ata de registro após a licitação. Desse modo, não me parece ser o caso de tachar de irregular esse aspecto.

Sobre a "ausência de clareza" da ata quanto à imposição de sanção por descumprimento, vejo que essa suposta obscuridade não se apresentou no caso concreto,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

haja vista que não se identificou, durante sua vigência, conduta da contratada que pudesse ensejar a imposição de sanção. Por isso, limito-me a propor que se advirta a Prefeitura para que estabeleça com mais acuidade as cláusulas e condições de seus ajustes.

7. Conclusão

Por todos esses motivos, voto pela **irregularidade** da licitação e da ata de registro de preços, bem como pela ilegalidade das despesas decorrentes.

Em face da remessa extemporânea de documentos a este Tribunal, e considerando também as demais irregularidades acima identificadas, com base no art. 104, II e III, da Lei Complementar nº 709/93, proponho a **aplicação de multa de 170 UFESPs** ao prefeito, sr. Antônio Carlos de Camargo, com envio de ofício pessoal, por A.R., para que recolha o correspondente valor, no **prazo de 30 dias** (art. 86, LC 709/93).

Proponho, ainda, a aplicação do disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Orgânica desta Corte, para que a Prefeitura instaure o correspondente **procedimento interno** de apuração de responsabilidade pelas irregularidades verificadas.

Nesses termos, o prefeito municipal deverá, no **prazo de 60 dias**, apresentar ao Tribunal cópia do ato de instauração da comissão de sindicância, devidamente publicado.

É como voto.