TC 463/2016

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMS. Serviços de suporte técnico para manutenção, desenvolvimento e operação nos Módulos Sistêmicos do Siga-Saúde. 1. Demonstrada a razoabilidade dos procedimentos de controle e execução do contrato. REGULAR. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 400/2016, 463/2016.

334ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara

D E C I S Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/000400/2016 e TC/000463/2016, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO. Nesta sessão, o Doutor Roberto Ricomini Piccelli proferiu sustentação oral, nos termos regimentais, representando a Fundação Ezute.

DECIDEM os Conselheiros da Colenda Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar regular a execução do Contrato 73/2015/SMS-1, sendo que o Conselheiro EDSON SIMÕES o fez em caráter excepcional.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participou do julgamento o Conselheiro EDSON SIMÕES.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

São Paulo, 29 de julho de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
No exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trata-se o TC/000400/2016 da análise do Contrato Emergencial nº 73/2015/SMS-1, firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Fundação Ezute, pelo valor de R$ 3.679.121,88.

Referido ajuste teve por objeto a prestação de serviços de suporte técnico especializado para manutenção, desenvolvimento e operação, com transferência de tecnologia, nos módulos sistêmicos do SIGA-SAÚDE em operação na Secretaria Municipal da Saúde do Município de São Paulo.

A SFC, às fls. 291/298, após a análise do Contrato, apresentou as seguintes conclusões:

"*a - A situação emergencial não foi devidamente justificada e não consta o cronograma de execução, nem o detalhamento das horas técnicas por profissional, infringência ao artigo 26, parágrafo único, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93 e artigo 12 do Decreto Municipal nº 44.279/03 (item 14.3).*

b - Os preços não estão devidamente justificados e não foi consultada a PRODAM, à época da contratação, participante ativo do Contrato nº 44/2011, em infringência ao artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93 e artigo 12 do Decreto Municipal nº 44.279/03 (item 14.5).

c - Insuficiência de recursos empenhados, infringência ao artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/64 e ao Decreto Municipal nº 23.639/87 (item 14.11).

d - A falta de clareza na definição do cronograma de execução vinculada ao desembolso financeiro impossibilita a correta verificação da execução do contrato, infringência aos artigos 54, § 1º, e 55, inciso II e IV, da Lei Federal nº 8.666/93 (item 14.13).

e - Publicação extemporânea do contrato, infringência ao artigo 26 da Lei Municipal nº 13.278/02 (item 14.14).

f - A Proposta da Fundação Ezute não constou como parte integrante do Contrato (item 15.2).

g - Ausência da autorização do Conselho Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação – CMTIC, infringência aos Decretos Municipais nºs 54.785/14, item IV do artigo 11, e 55.005/14, § 4º do artigo 4º (item 15.3).

A Origem, às fls. 308/351, apresentou manifestação e documentos.

A SFC, às fls. 374/377, após a análise da manifestação

da Origem, ratificou as conclusões de "a" a "f" (2.1 a 2.6) e considerou sanada a conclusão "g" (2.7).

A AJCE, às fls. 379/383, opinou pela irregularidade do contrato e sugeriu a intimação dos responsáveis e da contratada para assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa.

O Nobre Conselheiro Relator, às fls. 384, determinou a intimação dos responsáveis assinalados às fls. 294 e do representante legal da Fundação Ezute para a apresentação de defesa.

Apresentaram defesas a Sra. Daphne Fragoso Camargo (fls. 411/432), a Fundação Ezute (fls. 435/508) e o Sr. José de Filippe Junior (fls. 524/616).

Instada a se manifestar, a SFC, às fls. 619/624, ratificou a sua conclusão anterior.

A Contratada, às fls. 625/632, informou que o Ministério Público instaurou o Inquérito Civil nº 213/2015 para apurar supostas irregularidades no Contrato nº 073/2015/SMS-1 e que foi constatado que não havia fundamento para a propositura de uma ação civil pública, diante da inexistência de atos de improbidade administrativa e/ou danos ao erário e que o arquivamento foi devidamente homologado.

A AJCE, às fls. 631/633, opinou pela irregularidade do ajuste, ressalvada a irregularidade quanto à publicação extemporânea do ajuste no DOC e mencionou que o arquivamento do Inquérito Civil nº 213/2015 pelo D. Ministério Público do Estado de São Paulo, não tem o condão de interferir no exercício das funções inerentes ao controle externo por este Tribunal de Contas, uma vez que se trata de esfera autônoma de competência constitucional a ser exercida.

A SFC, às fls. 635/636, ratificou integralmente as conclusões de fls. 624v.

A AJCE, às fls. 637/639, reiterou a conclusão pela irregularidade do contrato.

A PFM, às fls. 641/649, requereu o reconhecimento da regularidade de todos os atos em exame, ou, alternativamente, o reconhecimento de seus efeitos financeiros e econômicos.

A Secretaria Geral opinou pela irregularidade do Contrato Emergencial nº 073/2015/SMS-1.

O TC/000463/2016 trata da análise da Execução Contábil Financeira do Contrato nº 073/2015/SMS-1.

A SFC realizou o acompanhamento da execução contratual, referente ao período de 26/01/2016 a 04/02/2016 e concluiu o seguinte (fls. 1154/1160):

a. Não consta correspondência da Contratada indicando o responsável, em desacordo com o item 3.1 do Contrato (item 4.1).

b. Em relação à Metodologia para a Abertura das Ordens de Serviço, Anexo I - Termo de Referência (fls.34/35), verificamos (item 4.2):

1. Ausência de solicitação formal da ATTI/SMS do trabalho desejado e falta de detalhamento do escopo dos serviços a serem realizados, em desacordo com o item A.

2. Ausência de documento da Contratada avaliando as especificações recebidas e apontando a quantidade de horas estimadas para a resolução da demanda, em desacordo com o item C.

3. A ausência de informação da SMS e da Fundação Ezute sobre os analistas solicitados nos casos dos serviços de Suporte Técnico Operacional, em desacordo com o item J.

4. A ausência da data de emissão nas OSs.

c. Ausência de documentação que comprovem que a SMS realizou um acompanhamento periódico do cronograma aprovado, em desacordo com o Anexo I – Termo de Referência – Gerenciamento de Prazo (item 4.3).

d. A ausência da documentação constante dos itens 4.3 e 4.4 impossibilita a verificação da execução do Contrato (item 4.4).

e. Algumas NFs foram pagos antes do prazo estipulado, 30 dias a partir da emissão da NF/Fatura, em desacordo com o item 3.1 do Contrato (item 4.5).

f. A SMS deve glosar o valor de R$ 274.274,58, referente a OS nº 0110, visto que o início das atividades descritas na OS foi anterior à vigência do Contrato (item 4.6).

g. A ausência de justificativa para que a quantidade de horas técnicas da OS nº 126 seja a diferença entre as horas estimadas contratualmente e as efetivamente realizadas até outubro/2015 (item 4.7).

O Ministério Público, às fls. 1370, solicitou informações a respeito do assunto versado nos autos.

Devidamente oficiada a Origem apresentou manifestação

e documentos às fls. 1.170/1367.

A SFC, às fls. 1.389/1393, após a análise da manifestação da Origem, ratificou as conclusões alcançadas no relatório de fls. 1.158v/1.159.

A Assessora de Controle Externo da AJCE, às fls. 1.394/1.395, opinou pelo não acolhimento da execução do contrato.

A Assessora Subchefe de Controle Externo da AJCE, às fls. 1.396, antes do parecer conclusivo, sugeriu a intimação dos responsáveis e da Contratada para assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Devidamente oficiados, apresentaram manifestações e documentos: Sra. Heloisa Helena Andreetta Corral, às fls. 1.437/1.542, Sra. Daphne Fragoso Camargo, às fls. 1.547/1.555, Fundação Ezute, às fls. 1.556/1.592, Sr. José de Filippi Junior, às fls. 1.593/1.611 e Sr. Alexandre Rocha Santos Padilha, às fls. 1.614/1.615.

A Contratada, às fls. 1.618/1.621, informou que o Ministério Público instaurou o Inquérito Civil nº 213/2015 para apurar supostas irregularidades no Contrato nº 073/2015/SMS-1 e que foi constatado que não havia fundamento para a propositura de uma ação civil pública, diante da inexistência de atos de improbidade administrativa e/ou danos ao erário e que o arquivamento foi devidamente homologado.

A AJCE, às fls. 1.624, mencionou que o arquivamento do Inquérito Civil nº 213/2015 pelo D. Ministério Público do Estado de São Paulo, não tem o condão de interferir no exercício das funções inerentes ao controle externo por este Tribunal de Contas, uma vez que se trata de esfera autônoma de competência constitucional a ser exercida.

A SFC, às fls. 1.626/1.634, após a análise das manifestações ratificou as conclusões alcançadas no relatório de fls. 1.154v/1161v.

A AJCE, às fls. 1.635/1.638, opinou pelo não acolhimento da execução contábil-financeira.

A PFM, às fls. 1.640/1.648, requereu o reconhecimento dos efeitos econômicos da execução com o acatamento das justificativas relativas ao OS nº 110 ou a determinação da respectiva glosa.

A Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento da execução contratual e, quanto ao pedido da PFM visando o reconhecimento dos efeitos econômicos decorrentes do ajuste, tendo em vista que os apontamentos remanescentes não foram infirmados pelas defesas apresentadas nos autos, deixou a critério do Egrégio Plenário a aceitação ou não de tais efeitos.

É o Relatório**.**

VOTO ENGLOBADO

Em julgamento englobado o Contrato Emergencial nº 73/2015/SMS-1, firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Fundação Ezute, bem como sua correspondente execução contratual.

Referido ajuste teve por objeto a prestação de serviços de suporte técnico especializado para manutenção, desenvolvimento e operação, com transferência de tecnologia, nos módulos sistêmicos do SIGA-SAÚDE em operação na Secretaria Municipal da Saúde do Município de São Paulo.

A instrução processual revelou que após análise dos documentos encaminhados pela Origem restaram ainda os seguintes apontamentos:

Quanto à formalização do Contrato:

a - A situação emergencial não foi devidamente justificada e não consta o cronograma de execução.

Segundo informações constantes dos autos, o Contrato nº 044/2011-SMS-1 que tratava do mesmo objeto teria seu termo final em 23/05/2015, após completar o período máximo de 48 meses permitido pela Lei Federal 8.666/93.

O sistema em questão denominado SIGA-SAÚDE é uma ferramenta para registro de todo o atendimento prestado pela rede da Secretaria Municipal de Saúde e estava sendo aprimorado para integrar o módulo Prontuário Eletrônico do Paciente.

Considerando a impossibilidade de prorrogação excepcional do ajuste e que a paralisação do sistema traria graves prejuízos às Unidades de Saúde da rede, a própria Procuradoria Geral do Município, na pessoa da senhora procuradora Heloísa Helena F. da Silva, sugeriu em seu parecer a providência imediata da contratação por dispensa de licitação por emergência, com base no artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/93.

Dessa forma, foi solicitada a formalização do contrato pelo período de seis meses a contar do dia 24/05/2015 com cláusula resolutiva de término assim que a licitação em curso estivesse concluída e a empresa vencedora contratada.

Há informações nos autos comprovando a pesquisa de mercado às fls. 40-51, onde foi apurada a média de R$ 4.916.160,00 e expedida a Nota de Reserva no valor de R$ 3.815.615,44 a fim de garantir os recursos

necessários para o período.

Após consultar as empresas do ramo, verificou-se que a proposta de R$ 3.679.356,88, apresentada pela instituição responsável pelo contrato 044/2011 que estava em seu término, era a mais razoável naquele momento para realização das 17.782,5 horas técnicas, cuja documentação fiscal encontrava-se em ordem.

No que se refere ao cronograma de execução, a Origem esclareceu que não havia viabilidade de se estimar esforço e tempo para desenhar um cronograma de forma antecipada e que as horas previstas para o contrato se basearam em histórico de outros períodos.

De acordo com as informações apresentadas e os documentos juntados ao processo, entendo que a situação emergencial foi justificada e que o histórico utilizado de outros períodos representou um meio hábil para fundamentar o cronograma de execução.

b - Os preços não estão devidamente justificados e não foi consultada a PRODAM, à época da contratação, participante ativa do Contrato nº 44/2011.

De acordo com as informações constantes dos autos, o Contrato nº 044/2011 anterior e com o mesmo objeto contemplou a contratação de 20.541 horas técnicas, no valor total com reajuste de R$ 4.249.792,11, resultando no valor da hora em R$ 206,89.

O Contrato nº 073/2015, ora em análise, previu a contratação de 17.782,5 horas técnicas, no valor total de R$ 3.679.121,88, revelando o mesmo valor de R$ 206,89.

Verifica-se, assim, que não houve variação do valor de referência na contratação, considerando o apurado em relação a hora técnica trabalhada.

Relativamente à PRODAM, a Origem esclareceu que a empresa não tinha experiência na evolução/manutenção do sistema SIGA-SAÚDE, nem equipe técnica com conhecimento na tecnologia utilizada.

Esclareceu, ainda, que a participação da PRODAM no contrato se limitava a hospedar e manter a aplicação no ambiente de treinamento, homologação e produção, afastando, assim, a impropriedade anotada pelos Auditores.

c - Insuficiência de recursos empenhados.

Compulsando os autos, constata-se de fato que a Nota de Empenho emitida em 19/05/2015, no valor de R$ 279.191,38 era insuficiente

para atender as despesas contratadas para o exercício.

Verifica-se da documentação encartada no processo que foram emitidas outras notas de empenho a fim de dar cobertura às demais despesas previstas para o exercício.

Ressalte-se que nos autos do acompanhamento da execução contratual não constou qualquer apontamento quanto à ausência de empenho nos meses posteriores, indicando que mesmo de forma parcelada, a Origem adotou as providências contábeis e orçamentárias.

Tendo em vista que esse procedimento não acarretou dano ao erário, dada a ausência de comprovação de prejuízo, acolho excepcionalmente as providências adotadas.

d - A falta de clareza na definição do cronograma de execução vinculada ao desembolso financeiro.

Ainda com relação ao cronograma, entendi pelos esclarecimentos da Origem que o histórico utilizado de outros períodos representou um meio hábil para fundamentar o cronograma de execução.

Em complemento, os documentos de fls. 536-537 esclarecem que o próprio termo de referência descreve de forma bastante detalhada as novas funcionalidades e módulos que seriam incorporados ao sistema SIGA-SAÚDE.

Reitera a Origem que o sistema possui inúmeras complexidades técnicas e que seria impossível antever todas as dificuldades que pudessem emergir durante a execução contratual.

Tendo em vista que os esclarecimentos apresentados no curso da execução contratual são razoáveis para atestar os serviços executados, considero que essa falha não teve o condão de comprometer a execução do ajuste.

e - Publicação extemporânea do contrato.

Verifica-se que o contrato ora analisado foi assinado em 24/05/2015 e a publicação no Diário Oficial ocorreu em 18/06/2015, portanto fora do prazo de 20 dias estabelecido em lei.

Ocorre que, mesmo extemporânea, a publicação surtiu efeitos, dando eficácia ao contrato, de modo que a falha pode ser relevada.

f - A Proposta da Fundação Ezute não constou como parte integrante do Contrato (item 15.2).

Sobre esse apontamento, acolho os argumentos lançados pela Origem de que tal falha seria incapaz de produzir qualquer dano à

Municipalidade uma vez que as condições técnicas da proposta integraria a relação contratual, consoante disposto no § 2º, do artigo 54, da Lei Federal nº 8.666/93.

Quanto à execução do Contrato:

4.1) Não consta correspondência da Contratada indicando o responsável.

A Cláusula 3.1 do Contrato determina que as partes indicariam formalmente o responsável pelo gerenciamento técnico e administrativo do contrato.

De acordo com a página 30, do Diário Oficial de 03/07/2015, foi publicada a Portaria nº 1183/2015-SMS-G designando para a gestão do contrato as unidades Administrativas/Contrato e a Assessoria Técnica de Tecnologia da Informação.

Dessa forma, foi designada a senhora Heloisa Helena Andreetta Corral como fiscal do contrato, responsável pela verificação da conformidade dos serviços com o objeto do contrato de forma a assegurar seu exato cumprimento.

Por parte da instituição contratada, a Origem juntou uma declaração, confirmando o gerente de projetos Miguel Angelo Donini como o responsável pelo gerenciamento técnico e administrador do contrato em questão, de modo que entendo sanado o apontamento.

4.2) Em relação à Metodologia para a Abertura das Ordens de Serviço:

a) Ausência de solicitação formal da ATTI/SMS do trabalho desejado e falta de detalhamento do escopo dos serviços a serem realizados.

Sobre esse apontamento, a Origem fez juntar aos autos os documentos de fls. 20-44, contendo cópia das planilhas do sistema de código aberto denominado Mantis, relativo ao período do contrato, demonstrando todas as necessidades de desenvolvimento, correções e alterações solicitadas pela ATTI/SMS.

b) Ausência de documento da Contratada avaliando as especificações recebidas e apontando a quantidade de horas estimadas para a resolução da demanda.

Para esclarecer esse apontamento, a Origem encaminhou a documentação de fls. 45-49 a fim de demonstrar com exemplo o registro e acompanhamento das demandas, ressaltando que as estimativas de horas constavam das ordens de serviço aprovadas pela ATTI/SMS, juntamente com a Fundação Ezute a cada mês.

c) A ausência de informação da SMS e da Fundação Ezute sobre os analistas solicitados nos casos dos serviços de Suporte Técnico Operacional.

Sobre esse apontamento, a Origem juntou a relação e o perfil dos técnicos da ATTI e da Fundação Ezute que participavam das reuniões técnicas e visitas à Prodam para suporte especializado na manutenção e operação do sistema SIGA-SAÚDE, constando das ordens de serviço as respectivas horas de trabalho.

d) A ausência da data de emissão nas ordens de serviço.

Segundo a Origem, o foco das ordens de serviço estava nas datas de execução das demandas para cada nova versão do sistema SIGA-SAÚDE e, por esse motivo, entendeu que a ausência da data de emissão não seria grave o suficiente para comprometer a segurança da execução contratual o que me parece razoável para afastar a impropriedade anotada.

4.3) Ausência de documentação que comprove que a SMS realizou um acompanhamento periódico do cronograma aprovado.

4.4) A ausência da documentação constante dos itens 4.3 e 4.4 impossibilita a verificação da execução do Contrato.

Sobre esses apontamentos, a Origem encaminhou as fls. 50-53 planilhas referentes aos sistemas utilizados (Mantis e JIRA) para demonstrar o registro e acompanhamento das demandas.

Esclareceu, ainda, que o acompanhamento da execução do contrato era comprovado por meio de atas de reuniões gerenciais e técnicas, *release notes* e DVDs contendo as versões do sistema SIGA-SAÚDE entregues mensalmente e arquivadas na ATTI/SMS. Juntou às fls. 54-73 cópia de documentos comprovando as informações encaminhadas.

4.5) Algumas notas fiscais foram pagas antes do prazo estipulado.

No que se refere a esse apontamento, as informações demonstram que os pagamentos foram realizados sem a incidência de correção monetária ou juros, sendo forçoso imputar qualquer responsabilidade para as providências adotadas dentro do prazo de 30 dias.

4.6) A SMS deve glosar o valor de R$ 274.274,58, referente a OS nº 0110, visto que o início das atividades descritas na OS foi anterior à vigência do Contrato (item 4.6).

Verifica-se que a glosa mencionada pela Auditoria decorre do interregno temporal entre o término do Contrato nº 44/2011 e a

formalização do Contrato nº 73/2015.

Uma vez que os serviços eram contínuos e necessários, portanto, essencial o serviço para a Secretaria Municipal da Saúde e para a população, me parece que seriam realizados e pagos de uma forma ou de outra.

Assim, à vista do caráter emergencial da contratação e considerando que a Origem atesta a realização dos serviços no período contestado, acolho excepcionalmente a providência adotada, especialmente diante da ausência de comprovação de má-fé por parte dos agentes públicos responsáveis.

4.7) A ausência de justificativa para que a quantidade de horas técnicas da OS nº 126 seja a diferença entre as horas estimadas contratualmente e as efetivamente realizadas até outubro/2015.

Os esclarecimentos apresentados pela Origem informam que o trabalho foi realizado por meio dos sistemas JIRA/Mantis, onde constavam as especificações do objeto a ser produzido, bem como nas ordens de serviços constavam as horas respectivas ao trabalho, demonstrando que havia documentação comprobatória dos serviços realizados.

O que se verifica da instrução processual é que os esclarecimentos apresentados pela Origem e pela instituição contratada demonstraram a razoabilidade dos procedimentos de controle e da execução do contrato, sendo aptos para afastar os questionamentos dos Auditores ao longo do processo.

A propósito, consta dos autos o relatório da Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo, determinando o arquivamento do inquérito civil em face do Contrato nº 073/2015/SMS, por ausência de atos de improbidade ou prejuízo ao erário.

Diante de todo o exposto e acompanhando o pronunciamento da Procuradoria da Fazenda Municipal, **JULGO REGULARES** o Contrato Emergencial nº 73/2015/SMS-1, bem como sua correspondente execução contratual.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.