EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-000.634.12-98

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMS. Serviços de consultoria técnica especializada para avaliação dos serviços municipais de assistência médica ambulatorial. REGULAR. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 72-000.634.12-98 e 72-000.651.12-07

2.977ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados englobadamente os TCs 72-000.651.12-07 e 72-000.634.12-98 e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regular a execução do ajuste.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor e EDSON SIMÕES.

Ausente o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, por motivo de saúde.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 18 de abril de 2018.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento o **TC 72-000.651.12-07**, que cuida da análise do Termo de Contrato nº 057/2013-SMS, tendo por objeto a prestação de serviços de consultoria técnica especializada para avaliação dos serviços municipais

de Assistência Médica Ambulatorial – AMA, e o **TC 72-000.634.12-98**, que trata do acompanhamento de sua execução, no período compreendido entre 14/07/2011 a 29/03/2012.

O ajuste fundamentou-se no disposto no art 24, inciso VIII, da Lei Federal nº 8.666/93[1].

Nos autos do **TC 72-000.651.12-07**, após aprofundamento da análise quanto à existência de sobreposição do objeto em relação a outras contratações firmadas[2], à justificativa dos preços praticados e à justificativa sobre a exclusão das unidades sob gerenciamento direto da Administração do objeto contratual, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle opinou pela irregularidade do instrumento, em razão da ausência de justificativa de preços, em infringência ao art. 26, parágrafo único, da Lei de Licitações e Contratos[3], ressaltando a duplicidade dos custos dos Estudos 1, 2 e 3, com horas técnicas de consultores.

Por sua vez, no que tange ao Acompanhamento da Execução do Convênio, constante do **TC 72-000.634.12-98,** a Auditoria posicionou-se pelo acolhimento.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, nos autos do **TC 72-000.651.12-07**, assinalou que o fato de a Administração Municipal ter contratado uma fundação estadual, por si, não comprometeria a regularidade do ajuste, mas de outra parte, assinalou que os objetivos constantes do Estatuto da Fundação contratada não eram compatíveis com o objeto contratado, comprometendo a regularidade da contratação direta.

Por outro lado, o Assessor Subchefe e a Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo, à época, asseveraram que o objeto da contratação poderia, em tese, estar contemplado no objetivo estatutário da entidade, previsto de forma genérica e ampla no art. 4º[4], e quanto à possibilidade de prestar serviços a organizações privadas e não somente a entes públicos, consignou que esta E. Corte tem precedente jurisprudencial que aprovou contratação direta com a

---

[1] "Art. 24. É dispensável a licitação:
VIII – para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado".

[2] TC 72-002.489.08-85.

[3] "Art. 26. As dispensas pervistas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incisos III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para eficácia dos atos.
Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
II- razão da escolha do fornecedor ou executante;
III- justificativa do preço;
IV- documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados".

[4] "Art. 4º - A Fundação terá por objetivo contribuir para a elevação dos níveis de eficiência e eficácia da Administração Pública do Estado de São Paulo, mediante:
I – a formação e o aperfeiçoamento de executivos;
II – o desenvolvimento da tecnologia administrativa;
III – a prestação de assistência técnica".

Contratada em questão, fundada no mesmo dispositivo legal da contratação ora analisada (TC 72-000.107.06-44).

No tocante à ausência de justificativa dos valores pagos, tendo em vista a duplicidade dos custos dos Estudos 1, 2, e 3 com horas técnicas dos consultores, acompanhou a Auditoria, sugerindo a intimação da Origem e dos interessados.

Nos autos do TC 72-000.634.12-98, acompanhou a Auditoria.

Devidamente intimados, a Origem e o responsável manifestaram-se sobre as conclusões alcançadas, alegando, em breve resumo, que:

a) os trabalhos foram divididos em dois grupos, GT-1 e GT-2,

b) o papel e a produção do GT-1 teve caráter transversal no projeto, perpassando a execução dos Estudos 1, 2 e 3, gerando novos produtos, tanto em decorrência da criação de sumários executivos das pesquisas de avaliação, quanto pelo resultado da integração analítica dos produtos dos três estudos;

c) as ações do GT-2 foram os Estudos 1, 2 e 3, baseados na Matriz de Avaliação Geral das AMA's, produzida pelo GT-1;

d) com relação ao GT-1 foram dispendidas 5.124 horas técnicas especializadas no total de R$ 831.060,00 e quanto ao GT-2, considerando os Estudos 1, 2 e 3, foram gastos R$ 1.622.455,00;

e) a indicação dos trabalhos realizados pelos dois grupos demonstra não haver sobreposição de custos e/ou do objeto de contratação.

A Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, apesar de intimada, deixou transcorrer "in albis" o prazo assegurado para apresentação de defesa.

Ao analisar as justificativas prestadas, a Auditoria ratificou a conclusão pela irregularidade da contratação, por entender que as explicações prestadas não elidiram o questionamento acerca da possibilidade de duplicidade dos custos apresentados no orçamento do projeto, ressaltando que a composição detalhada dos custos que compuseram a elaboração dos produtos contemplados na contratação é essencial para que seja justificada a adoção dos preços contratados.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo posicionou-se pelo não acolhimento do Contrato nº 57/2011, pela falta de justificativa para o preço praticado, sem prejuízo das determinações cabíveis, e no tocante à execução contratual reportou ao parecer exarado no processo que trata da análise formal.

Em ambos os processos analisados, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o correspondente acolhimento.

A Secretaria Geral manifestou-se pela irregularidade do Contrato, diante da ausência de justificativa dos preços contratados, e pelo acolhimento da execução contratual. Registrou também o ato da publicação no Diário Oficial do Estado em 28/11/2015, da Lei Estadual nº 16.019/15, que autorizou a extinção da FUNDAP pelo Poder Executivo, e, posteriormente, o Decreto Estadual nº 61.866, de 17/03/2016, que aprovou a Ata Deliberativa do Conselho de Curadores favorável à extinção da Fundação.

Por sua vez, o art. 2º, do Decreto mencionado, estabeleceu que os bens, direitos, atribuições, obrigações e recursos financeiros da Fundação serão automaticamente transferidos para a Secretaria de Planejamento e Gestão, após o registro da Ata, junto ao competente Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

As informações e documentos constantes dos autos demonstraram a adequação do contrato em tela à hipótese de contratação direta fundamentada no art. 24, inciso VIII, da Lei de Licitações e Contratos, o qual permite a contratação entre a pessoa de direito público e a entidade por ela criada, tendo por objeto a prestação de serviços públicos.

Neste sentido, vale explicitar que o objeto contratado estava contemplado no objetivo da Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, ainda que previsto de forma genérica e ampla no art. 4º de seu Estatuto Social.

Além disso, acerca da possibilidade de contratação da FUNDAP pelo Município de São Paulo, registre-se os precedentes jurisprudenciais desta Corte de Contas: TCs 72-000.107.06-44 e 72-002.489.08-85.

De outra parte, cabe discorrer sobre o apontamento feito pela Auditoria no sentido da ausência de justificativa dos preços, tendo em vista a duplicidade dos custos dos Estudos 1, 2 e 3 em relação às horas técnicas de consultores.

Pois bem. O Contrato firmado, em suas cláusulas 2.1 e 4.4 [5], e no item 3 da proposta técnica (Anexo II), estabeleceu que a prestação dos

[5] "2.1 Os Serviços, objeto deste Termo de Contrato, deverão ser entregues conforme prazo de entrega descrito no Item 3 (três) da Proposta Técnica – Anexo II, contados a partir da assinatura do contrato e resumido abaixo:

PRODUTO	PRAZO DE ENTREGA
Produto 1	20 dias após assinatura do contrato
Produto 2	50 dias após assinatura do contrato
Produto 3	80 dias após assinatura do contrato
Produto 4	120 dias após assinatura do contrato
Produto 5	22/12/2011
Produto 6	Fevereiro de 2012

serviços de consultoria seria realizada por meio de entrega de seis **produtos**, que consistiam em 5 Relatórios descritivos e 1 Seminário para apresentação dos resultados, os quais representavam uma espécie de prestação de contas das etapas da realização dos três estudos concebidos, a saber:

> Estudo 1 – Processo de Implantação das AMAs
> Estudo 2 – Funcionamento da Atenção Primária à Saúde
> Estudo 3 – Avaliação das AMAs e integração da rede assistencial com base nos atributos da Atenção Primária à Saúde.

Por sua vez, no Orçamento do Projeto, foram discriminados os valores para as seguintes atividades: (i) horas técnicas; (ii) Estudos 1, 2 e 3; (iii) oficinas/serviços gráficos/refeições/coffees/materiais; (iv) passagens aéreas e transportes/táxis/translados, perfazendo o total de R$ 2.551.905,00.

Tendo em vista que para a realização dos Estudos também são utilizadas horas técnicas, e no orçamento não há nenhuma informação sobre a quantidade dessas horas vinculadas aos Estudos, mas tão somente o valor total de cada Estudo, a Auditoria manifestou-se pela possibilidade de duplicidade de horas técnicas eventualmente contemplada nos Estudos com aquelas discriminadas no orçamento apresentado.

Como é cediço, a Lei de Licitações exige, também para os casos de dispensa, que os preços praticados sejam compatíveis com os de mercado. Para tal demonstração, necessário que a contratação seja precedida de pesquisa de mercado, a qual tem por finalidade demonstrar que o preço ajustado é adequado. A ausência de licitação apenas indica a realização de um procedimento especial e simplificado, não dispensando a Administração do estabelecimento dos parâmetros dos serviços pretendidos e a composição dos custos envolvidos na contratação.

No presente caso, foi realizada pesquisa de mercado e em comparativo apresentado (fls. 244/246), a Subsecretaria de Fiscalização e Controle verificou que o valor médio das horas técnicas do contrato ora analisado era inferior ao valor médio dos contratos pesquisados e da pesquisa constante da publicação “Termômetro” de 2009, concluindo que os valores das horas técnicas em consultoria estavam de acordo com o mercado.

Sendo assim, a infringência apontada decorre, a meu ver, da ausência de detalhamento dos custos no orçamento apresentado.

4.4. “O pagamento será efetuado em parcelas, conforme descrito na Proposta Técnica, item 06 e 07, transcrito abaixo:
- Parcela 1, no valor de R$ 765.571,50 (Setecentos e sessenta e cinco mil quinhentos e setenta e um reais e cinquenta centavos) na entrega do Produto 1;
- Parcela 2, no valor de R$ 765.571,50 (Setecentos e sessenta e cinco mil, qui quinhentos e setenta e um reais e cinquenta centavos) na entrega do Produto 2;
- Parcela 3, no valor de R$ 510.381,00 (Quinhentos e dez mil, trezentos e oitenta e um reais) na entrega do Produto 3;
- Parcela 4, no valor de R$ 255.190, 50 (Duzentos e cinquenta e cinco mil cento e noventa reais e cinquenta centavos) na entrega do produto 4;
- Parcela 5, no valor de R$ 127.595,50 (Cento e vinte e sete mil quinhentos e noventa e cinco reais e vinte e cinco centavos) na entrega do Produto 5;
- Parcela 6, no valor de R$ 127.595, 25 (Cento e vinte e sete mil quinhentos e noventa e cinco reais e vinte e cinco centavos) na entrega do produto 6.”

Quanto à execução parcial tratada nos autos do **TC 72-000.634.12-98**, acompanho as manifestações dos órgãos técnicos, todas no sentido do seu acolhimento[6]. Ademais, não há, nos autos qualquer apontamento de irregularidade afeta à execução, tendo havido a constatação que os serviços foram executados conforme o pactuado.

Pelo exposto, e considerando os elementos constantes dos autos, voto pela **irregularidade** do Termo de Contrato nº 057/2013-SMS, no aspecto formal (**TC 72-000.651.12-07)**, considerando que não se tem a possibilidade de verificação da duplicação das horas técnicas, o que denota uma fragilidade em torno da justificativa dos preços.

Não obstante, quanto à execução contratual (**TC 72-000.634.12-98)**, julgo-a **regular,** acolhendo os efeitos financeiros produzidos pelo ajuste, uma vez, de outra parte, não houve também a demonstração cabal de pagamento de valores inadequados e, dessa forma, milita em favor do Contratado o reconhecimento dos efeitos financeiros produzidos pelo ajuste.

Por fim, determino que a Origem, em processos análogos, adote os procedimentos necessários à adequada justificativa dos preços, com apresentação de sua composição.

[6] A Auditoria assinalou estar pendente a realização do Seminário, previsto para até o dia 31/05/2012. Registre-se que o acompanhamento parcial da execução tratada nestes autos compreendia período anterior ao previsto para a realização do Seminário: 14/072011 a 29/03/2012.