Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

III – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/002040/2015 (Apensado o processo TC/001897/2015)
Contratante	-	Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde)
Contratada	-	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam-SP S.A.
Contrato	-	184/2014 R$ 7.915.518,08
TA	-	001/2014 R$ 589.257,09 (acréscimo de objeto)
Objeto	-	Prestação de serviços de sustentação e melhorias de Tecnologia da Informação e de Comunicação – TIC

3.169ª Sessão Ordinária

ANÁLISE. CONTRATO. TERMO ADITIVO. SMS. Serviços de sustentação e melhorias de tecnologia da informação e de comunicação. REGULARES. RECOMENDAÇÃO. 1. Oriente os órgãos da municipalidade no sentido da emissão tempestiva das notas de empenho e valores suficientes ao exercício. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, com relatório e voto, EDUARDO TUMA – Revisor e MAURÍCIO FARIA, em julgar regulares o Contrato 184/2014 e o respectivo Termo Aditivo 001/2014.

ACORDAM, ainda, por maioria, pelos mesmos votos, em recomendar à Secretaria Municipal de Finanças que promova as medidas necessárias para orientação dos órgãos da municipalidade a fim de que haja a emissão tempestiva das notas de empenho em valores suficientes para o exercício, em cumprimento aos artigos 60 e 61 da Lei Federal 4.320/64 e disposições da Lei Complementar 101/2000.

Vencido o Conselheiro DOMINGOS DISSEI, que, consoante declaração de voto apresentada, julgou irregulares o contrato e o respectivo termo aditivo.

ACORDAM, à unanimidade, em conhecer do pedido formulado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (constante do processo TC/001897/2015, apensado destes autos) determinando que a ele se dê ciência do presente julgado e, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 25 de agosto de 2021.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
JOÃO ANTONIO – Relator
DOMINGOS DISSEI – Conselheiro, com declaração de voto

/lsr

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

Processo:	**TC/002040/2015** (Apensado o processo TC/001897/2015)
Interessadas:	Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde) e Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam-SP S.A.
Objeto:	Análise – Contrato 184/2014 R$ 7.915.518,08 – TA 01/2014 R$ 589.257,09 (acréscimo de objeto) – Prestação de serviços de sustentação e melhorias de Tecnologia da Informação e de Comunicação – TIC

Trata o TC/001897/2015 de solicitação do Ministério Público do Estado de São Paulo para apuração de possível irregularidade na contratação do sistema aplicativo de gestão para hospitais universitários por parte da Autarquia Hospitalar.

Os exames foram realizados no TC/002040/2015, compreendendo a análise do Termo de Contrato nº 184/2014 e respectivo Termo Aditivo nº 001/2014, firmados entre a Autarquia Hospitalar Municipal – AHM e a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM-SP – S.A, para prestação de serviço de sustentação e melhorias de Tecnologia da Informação e de Comunicação (TIC), pelo valor de R$ 8.504.775,17 (oito milhões, quinhentos e quatro mil, setecentos e setenta e cinco reais e dezessete centavos), com vigência de 19.08.14 a 18.08.15.

A Coordenadoria IV elaborou o relatório de fls. 294/302, apresentando os seguintes apontamentos:

Contrato nº 184/2014:

- Ausência de justificativa para os quantitativos previstos (infringência ao inciso III do parágrafo único do artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93 e ao artigo 12 do Decreto Municipal nº 44.279/03).
- Os preços contratados não estão devidamente justificados (infringência ao inciso III do parágrafo único do artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93 e ao artigo 12 do Decreto Municipal nº 44.279/03).
- Nota de Empenho insuficiente para as despesas do exercício de 2014 (infringência ao artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/64 e ao Decreto Municipal nº 23.639/87).

Termo Aditivo nº 001/2014:

- Não foi emitido empenho para atender à despesa prevista para o exercício de 2014 (R$ 47.520,73) (Infringência ao artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/64 e Decreto Municipal nº 23.639/87).
- Não consta nos autos a Ordem de Início previsto na cláusula primeira do TA (Infringência ao § 1º do artigo 54 da Lei Federal nº 8.666/93)."

A Origem apresentou defesa às fls. 310/350 dos presentes autos, a qual foi analisada pela Auditoria no relatório de fls. 361/362vº, onde restou concluído pela ratificação das suas conclusões anteriores, por não terem sido apresentados elementos capazes de alterá-las.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões da Auditoria e opinou pela irregularidade dos ajustes em exame, bem como sugeriu pela intimação da Contratada e do responsável pela contratação para ciência acerca do processado (fls. 364/367).

Apresentaram defesa o **Sr. Roberto Yukihiro Morimoto** – superintendente da AHM à época (fls. 387/416) e a Contratada (fls. 421/429).

A Auditoria concluiu no relatório de fls. 432/434 pela ratificação de suas conclusões iniciais por não terem sido apresentados elementos aptos a alterá-las.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo continuou opinando pela irregularidade dos ajustes, face às irregularidades apontadas (fls. 435/442).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu pelo reconhecimento dos efeitos financeiros dos ajustes em exame em homenagem ao principio da segurança jurídica e em razão da impossibilidade de retorno ao statu quo ante (fls. 443/454).

A Secretaria-Geral opinou pela irregularidade do Contrato nº 184/2014 e respectivo Termo Aditivo nº 001/2014, sem prejuízo das determinações e/ou recomendações necessárias.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento o Termo de Contrato nº 184/2014 e respectivo Termo Aditivo nº 001/2014, firmados entre a Autarquia Hospitalar Municipal – AHM e a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM-SP – S.A, em atendimento ao pedido formulado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo.

A instrução processual revelou apontamentos que passo a examinar, mantendo-se a numeração apresentada pela Auditoria.

Contrato nº 184/2014:

1. Ausência de justificativa para os quantitativos previstos (infringência ao inciso III do parágrafo único do artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93 e ao artigo 12 do Decreto Municipal nº 44.279/03) (fl. 297)

Sobre esse apontamento, a Origem informa que o Contrato nº 184/2014 tinha como foco principal a implantação do Sistema de Gestão Hospitalar (AGHU/EBSERH) nas unidades da Autarquia Hospitalar Municipal, sem excluir outros serviços de sustentação de tecnologia da informação e de comunicação.

Alega que a decisão de utilizar a aplicação cedida pela EBSERH/MEC foi a opção substitutiva de uma primeira alternativa ofertada pelo Ministério da Saúde/DATASUS, de implantar o software da empresa TOTVS em todos os hospitais para substituir o HOSPUB, cuja resposta não se efetivou.

Para dimensionar e estimar os recursos necessários para a implantação, esclarece que foram considerados como referência os requisitos do e-SUS Hospitalar e a análise do custo benefício dos dois projetos.

A PRODAM alega que a quantidade de horas seria sempre estimada, sendo possível a compensação entre os diferentes módulos de acordo com a evolução dos trabalhos e que as horas efetivamente realizadas passam por medição mensal e são faturadas de acordo com seu consumo na implementação do projeto.

Para a Auditoria, a Origem apresentou a distribuição de homem/hora por atividade em sustentação e melhorias de sistemas de informação constante na Proposta Técnica Comercial, porém não justificou o método utilizado para cálculo da quantidade de homem/hora contratado, mantendo, assim, o apontamento.

Verifico que o item 2.1 da Proposta Comercial PC-AHM-140307-23 apresenta o detalhamento dos recursos humanos utilizados por atividade na execução do processo e que somente as horas efetivamente medidas seriam pagas.

Ademais, verifico que o projeto de implantação GH para os hospitais estaria em conformidade com o Decreto nº 54.785/2014 e que, para dimensionar e estimar os recursos para a implantação foram utilizados os requisitos do e-SUS Hospitalar e análise do custo benefício dos dois projetos, de modo que me parece razoável acolher as justificativas apresentadas para considerar o apontamento superado.

2. Os preços contratados não estão devidamente justificados (infringência ao inciso III do parágrafo único do artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93 e ao artigo 12 do Decreto Municipal nº 44.279/03) (fl. 297)

Sobre esse apontamento, a Origem informa que a pesquisa de preços foi elaborada pela PRODAM e que de acordo com o Decreto 7892/2013, artigo 9, inciso XI, caberia ao órgão gerenciador a realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade da contratação.

Para a Auditoria, a pesquisa de preços juntada às fls. 344/345, foi realizada pela Prodam e não pela Origem, além do que não demonstra a equivalência dos cargos nela descritos e não está datada, o que não comprova a realização de pesquisa prévia para auxiliar a justificativa dos preços na contratação direta, razão pela qual ratifica a conclusão anterior.

Observo, contudo, que de acordo com a aprovação do Projeto PGTIC 39, publicado no Diário Oficial de 02/12/2014, é possível verificar que os valores estimados do projeto e do valor contratado estavam compatíveis e dentro dos limites estabelecidos no referido

PGTIC para contratação em 2014, de modo que considero justificados os preços contratados, restando superado o apontamento.

3. Nota de Empenho insuficiente para as despesas do exercício de 2014 (infringência ao artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/64 e ao Decreto Municipal nº 23.639/87)

Sobre esse apontamento, a Origem informa que não houve infringência aos artigos mencionados, vez que foi requerido Crédito Adicional Suplementar, junto à Secretaria Municipal da Saúde, à época, no entanto, não houve deliberação ao pleiteado.

O Sr. Roberto Yukihiro Morimoto alega que apesar da teórica autonomia financeira, a Autarquia Hospitalar Municipal era dependente do repasse de recursos realizados por meio da Secretaria Municipal de Saúde, que muitas vezes utiliza-se de cotas orçamentárias.

Para a Auditoria, a Origem confirma que houve a infringência, razão pela qual ratifica a conclusão anterior.

Em relação ao tema, observo que a emissão tempestiva da nota de empenho em valor suficiente para o exercício é uma prática que deve ser observada para o controle financeiro e orçamentário da Administração, inclusive para o controle e equilíbrio das contas públicas.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, essa prática tornou-se fundamental a fim de evitar que despesas sejam executadas sem o suporte orçamentário, culminando com a elaboração de peças financeiras que não demonstrem as despesas reais assumidas.

Todavia, como não restou demonstrado prejuízo ao erário e apontamentos quanto a inexecução por parte da Origem, supero, excepcionalmente o apontamento fazendo recomendação ao final de meu voto.

4. Não consta nos autos a Ordem de Início previsto na cláusula primeira do TA (Infringência ao § 1º do artigo 54 da Lei Federal nº 8.666/93) (fl. 302)

Sobre esse apontamento, o Sr. Roberto Yukihiro Morimoto apresentou documento juntado à fl. 172 do processo administrativo PA n° 2014-0.099.338-1 que comprovaria a inauguração dos serviços conforme previsão contratual.

Para a Auditoria, a Ordem de Início apresentada à fl. 416 dos autos indica o início dos serviços em 19.08.14, portanto se refere ao contrato celebrado em 19.08.2014 e não ao TA celebrado em 11.12.2014, mantendo, assim, o apontamento.

No que se refere à falta da Ordem de Início previsto na cláusula primeira do Termo Aditivo, acompanho a Assessoria Jurídica de Controle Externo no sentido de tal infringência pode ser considerada dentro da esfera das formalidades dos atos administrativos, não interferindo na avaliação da legalidade da contratação, de modo que relevo o apontamento.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Diante de todo o exposto, **JULGO REGULARES** o Contrato nº 184/2014 e o respectivo Termo Aditivo nº 001/2014, assim como **CONHEÇO** do pedido formulado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo no TC/001897/2015.

Recomendo à Secretaria Municipal de Finanças que promova as medidas necessárias para orientação dos órgãos da municipalidade a fim de que haja a emissão tempestiva das notas de empenho em valores suficientes para o exercício, em cumprimento aos artigos 60 e 61 da Lei 4.320/64 e disposições da Lei Complementar 101/2000.

Dê-se ciência do presente julgado ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em atendimento ao pedido formulado no TC acompanhante.

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

Este é meu voto, Senhor Presidente.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 25 de agosto de 2021.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI

Processo: TC/002040/2015

Acompanhando os posicionamentos unânimes dos órgãos técnico e especializado deste Tribunal, bem como da Secretaria-Geral, cujos fundamentos ficam incorporados ao meu voto, julgo IRREGULAR o Termo de Contrato nº 184/2014 e respectivo Termo Aditivo nº 001/2014, firmados entre a Autarquia Hospitalar Municipal – AHM e a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM-SP – S.A., para prestação de serviço de sustentação e melhorias de Tecnologia da Informação e de Comunicação.

Acompanho o Relator quanto ao conhecimento do pedido do MP que deu origem ao TC em julgamento.

É como voto.

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

HCMC/SMAS/ecg