DECCAM-UTR-31/2025

Processo	-	TC/002553/2018
Contratante	-	Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde
Contratada	-	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo Prodam-SP S.A.
Contrato	-	67/2017-SMS-1/Contratos R$ 1.809.416,56
TA	-	01/2018 (prorrogação de prazo)
TA	-	02/2018 R$ 452.354,14 (alteração do Plano de Trabalho e acréscimo de objeto)
Objeto	-	Prestação de serviços técnicos especializados de tecnologia da informação para implementação do Sistema de Gerenciamento de Contratos – SGC

64ª Sessão Ordinária Não Presencial – Primeira Câmara

ANÁLISE. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. SMS. FMS. SERVIÇOS DE TI. GERENCIAMENTO DE CONTRATOS. 1. Na contratação de serviços de tecnologia da informação deve ser prevista no contrato a obrigatoriedade da realização de testes, homologações e aceites do sistema em desenvolvimento, regras de aplicabilidade da manutenção corretiva do sistema, obrigatoriedade da elaboração e realização de treinamentos formais aos usuários, a regulação da entrega de um plano de transição e a transferência de conhecimento, bem como que toda informação produzida e/ou utilizada para a execução dos serviços contratados seja disponibilizada à contratante antes da finalização do contrato. 2. Na formalização dos contratos devem estar previstas cláusulas que regulem direitos e deveres entre as partes com relação à garantia dos serviços prestados. 3. Na contratação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração, em caráter excepcional, através da métrica de esforço homem/hora deve estar prévia e adequadamente justificada no processo administrativo. Súmula TCU 269/2012. IRREGULAR. Votação unânime.

D E C I S Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator e com amparo nas manifestações das Áreas Técnicas desta Corte, julgar irregular o contrato, sem adentrar no exame de efeitos financeiros, uma vez que descabido em sede processual de análise formal.

DECIDEM, à unanimidade, determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e desta Decisão ao Secretário Municipal da Saúde, à contratada e aos demais interessados no feito.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, determinar o arquivamento dos autos após o trânsito em julgado e o cumprimento das cautelas de praxe.

Recorrem *ex officio*, nos termos do art. 136, inciso V, combinado com o art. 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte.

Participou do julgamento o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

São Paulo, 23 de abril de 2025.

DOMINGOS DISSEI –Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/gc

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 03/07/2025 15:07:09 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 16/07/2025 10:35:13 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC/002553/2018**
Origem: Fundo Municipal da Saúde
Objeto: Análise do Contrato nº 067/2017 – SMS1/CONTRATOS, celebrado entre a Secretaria Municipal de Saúde – SMS, através do Fundo Municipal de Saúde – FMS, e a Empresa de Tecnologia e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAMSP, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos especializados para implementação do Sistema de Gerenciamento de Contratos – SGC

FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. FMS. ANÁLISE DO CONTRATO nº 067/2017.

1. Ausência de cláusulas que regulem a obrigatoriedade da realização de testes, homologações e aceites do sistema em desenvolvimento. 2. Ausência de previsão contratual que estabeleça a forma de alcance das melhorias previstas para o sistema. 3. Ausência de cláusulas que regulem direitos e deveres entre as partes com relação à garantia dos serviços prestados, assim como as regras de aplicabilidade da manutenção corretiva do sistema. 4. Ausência de cláusulas que regulem a obrigatoriedade da elaboração e realização de treinamentos formais aos usuários do sistema; 5. Ausência de cláusula que regule a

entrega de um plano de transição do sistema e a transferência de conhecimento, de forma que todo conhecimento adquirido ou desenvolvido, bem como toda informação produzida e/ou utilizada para a execução dos serviços contratados seja disponibilizada à contratante antes da finalização do contrato.

IRREGULARIDADE DO CONTRATO Nº 067/2017-SMS.

RELATÓRIO

Trago a julgamento Análise do Contrato nº 067/2017- SMS-1/CONTRATOS, bem como da Análise dos Termos de Aditamento nº 01/2018 e 02/2018, celebrados entre a Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde e a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo - PRODAM – SP, tendo como objeto a prestação de serviços técnicos especializados de Tecnologia da Informação para implementação do Sistema de Gerenciamento de Contratos - SGC para a Secretaria Municipal de Saúde,

A Equipe de Fiscalização elaborou o Relatório de Análise de Contratação (Peças 1 e 2) e dos Termos de Aditamento (Peças 49 e 50), a partir do qual foram trazidos à baila os seguintes apontamentos:

> 3.1. Falta de um PDSTIC vigente para o órgão, o que infringe o art. 10, inciso II do DM nº 57.653/17 e de evidência do alinhamento entre a aquisição pretendida e o PDSTIC vigente, o que infringe o art. 14 do DM nº 57.653/17 (item 2.1.1);
> 3.2. Foram detectadas insuficiências e fragilidades do projeto básico elaborado infringindo os termos do inciso IX do art. 6º da LF 8.666/93, de forma que as quantidades estimadas não estão justificadas, em 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:
> Falta de embasamento para o dimensionamento funcional do software (item 2.1.2.1);
> Ausência do documento de requisitos do sistema (item 2.1.2.2);
> Ausência de justificativa para vinculação da métrica de tamanho funcional objetiva (ponto de função) com a métrica de esforço subjetiva (homem/hora), em desacordo com Acórdãos do TCU (item 2.1.2.3);
> Divergência do cálculo apresentado em relação à proposta técnica (itens 2.1.2.1 e 2.1.2.3)
> - Ausência da Metodologia de Desenvolvimento de Software e de regulamentação da realização de testes, homologações e aceites do sistema em desenvolvimento, além de critérios de qualidade (item 2.1.2.4);
> - Distribuição das horas de projeto entre apenas dois perfis profissionais, sem a devida definição da especialidade e do nível de experiência de cada profissional (item 2.1.2.5);
> Contagem dos pontos de função realizada exclusivamente pela contratada (item 2.1.2.6);

3.3. Inexistência de embasamento técnico em relação à dispensa de licitação, em detrimento do procedimento licitatório, violando o previsto no art. 26 da LF nº 8.666/93 (item 2.2);
3.4. Fragilidade na justificativa para os preços contratados, em infringência ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93 e artigo 12 do Decreto Municipal nº 44.279/03 (item 2.3);
3.5. Intempestividade na apresentação, não demonstrando regularidade na data da contratação, do Certificado de Regularidade do FGTS e da Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas com Efeito de Negativa, em infringência ao disposto no art. 29, III e IV, da Lei Federal nº 8.666/93, e ao art. 40, II, do Decreto Municipal nº 44.279/03 (item 2.4);
3.6. Falta de clareza quanto à forma de medição da proposta comercial (item 2.5.1.2);
3.7. Falta de justificativa para a excepcional utilização da métrica de esforço homem/hora, o que vai de encontro ao preconizado pela Súmula nº 269/2012 do Tribunal de Contas da União - TCU (item 2.5.1.2);
3.8. Ausência de cláusulas que regulem a obrigatoriedade da realização de testes, homologações e aceites do sistema em desenvolvimento, assim como critérios de qualidade (item 2.5.2);
3.9. Ausência de previsão contratual que estabeleça a forma de alcance das melhorias previstas para o sistema (item 2.5.2);
3.10. Ausência de cláusulas que regulem direitos e deveres entre as partes com relação à garantia dos serviços prestados, assim como as regras de aplicabilidade da manutenção corretiva do sistema (item 2.5.3);
3.11. Ausência de cláusulas que regulem a obrigatoriedade da elaboração e realização de treinamentos formais aos usuários do sistema (item 2.5.4);
3.12. Ausência de cláusula que regule a entrega de um plano de transição do sistema e a transferência de conhecimento, de forma que todo conhecimento adquirido ou desenvolvido, bem como toda informação produzida e/ou utilizada para a execução dos serviços contratados seja disponibilizada à contratante antes da finalização do contrato (item 2.5.4);
3.13. Intempestividade em relação à publicação do contrato, uma vez que a assinatura do contrato ocorreu em 19.12.2017 e a sua publicação no Diário Oficial se deu em 17.01.2018, em prazo superior, portanto, ao estabelecido no art. 26 da LM nº 13.278/02 (item 2.6).”

No decorrer da instrução processual, houve complementação da Auditoria, com a indicação de novos apontamentos, conforme Relatório contido na Peça 51:

3.1. Resultam ratificadas as conclusões alcançadas com relação à análise inicial (fls. 118/132v e 268/273) 3.2.Os Termos de Aditamento formalizados até a presente data apresentam irregularidades: • TA 01/2018: Item B.10 - Aditamento assinado após a extinção da vigência contratual (infringência à vedação prevista no art. 60 da Lei nº

8.666/93); Item C.14.d - Certificado de regularidade do FGTS não estava vigente no momento da assinatura do Termo Aditivo (infringência ao art. 40, II, do Decreto Municipal nº 44.279/2003); Item C.14.h - Publicação extemporânea do Termo Aditivo no diário oficial (infringência ao art. 26 da Lei Municipal nº 13.278/02). (fls. 331/333). • TA 02/2018: B.12 - Incorreção do número da dotação orçamentária constante no Termo Aditivo e no Despacho de Autorização quando confrontado com o número constante na nota de empenho; Item C14.a - Fragilidade na justificativa para os preços contratados (infringência ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/93 e art. 12 do DM nº 44.279/03); Item C.14.d - Certificado de regularidade do FGTS não estava vigente no momento da assinatura do Termo Aditivo (infringencia ao art. 40, II, do Decreto Municipal nº 44.279/2003); Item C.14.h - Publicação extemporânea do Termo Aditivo no diário oficial (infringência ao art. 26 da Lei Municipal nº 13.278/02). (fls. 334/337). 3.3.A obsolescência da infraestrutura tecnológica do WebSAASS, aliada as necessidades de correções e melhorias identificadas para o sistema, justificam a contratação dos Serviços Técnicos Especializados em Desenvolvimento de Sistemas empregados no desenvolvimento do SGC (Item 2.2); 3.4.As funcionalidades previstas na PC-SMS-170717-136 e no documento de Visão do SGC tratam de necessidades identificadas no sistema WebSAASS, contudo o real atendimento das funcionalidades requisitadas para o SGC apenas poderá ser verificado caso a entrega do novo sistema seja efetivada. (Itens 2.3 e 2.5); 3.5.Contratante e Contratada devem realizar os ajustes necessários no planejamento e gerenciamento de escopo e cronograma do projeto, ilustrando as priorizações e interdependências entre as funcionalidades do sistema e os prazos definidos para execução e término das tarefas envolvidas (Item 2.4); 3.6.Contratante e Contratada devem elaborar o planejamento para realização de testes de integração e homologação do sistema de acordo com a Metodologia de Desenvolvimento Ágil Prodam e o Instrumento Contratual (Item 2.6); 3.7.Contratante e Contratada devem elaborar os Manuais Técnicos e Operacionais do SGC, conforme preconiza a Metodologia de Desenvolvimento Ágil Prodam e o Instrumento Contratual (Item 2.7); 3.8.Contratante e Contratada devem elaborar em conjunto um planejamento para realização da transferência de conhecimento sobre a operação e infraestrutura técnica do sistema SGC à equipe técnica da SMS e seus usuários finais, de acordo com a Metodologia de Desenvolvimento Ágil Prodam e o Instrumento Contratual. (Item 2.8).

Importante ressaltar que após a análise dos esclarecimentos e da defesa apresentada no decorrer da instrução processual, a Auditoria, não obstante tenha entendido pela superação de apontamentos (3.2 e 3.5 do Relatório Inicial e 3.2 do Relatório Complementar), ratificou seu entendimento pela irregularidade dos instrumentos analisados (Peça 83), conforme segue:

Em relação ao Relatório Inicial (Peça 2):

- *Ratificados os apontamentos dos itens 3.1, 3.3, 3.4, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 3.12 e 3.13;*
- *Parcialmente solucionado o apontamento do item 3.2, sendo solucionado no que tange à ausência da Metodologia de Desenvolvimento de Software aplicado ao projeto, e ratificado nos demais aspectos apontados, conforme manifestação à Peça 46;*
- *Superado o apontamento do item 3.5, conforme manifestação à Peça 46.*

Em relação ao Complemento de Instrução (Peça 51):

- *Ratificados os apontamentos dos itens 3.1, 3.3, 3.4, 3.6, 3.7 e 3.8;*
- *Parcialmente superado o apontamento do item 3.2, sendo superado no que tange à não apresentação dos Certificados de regularidade do FGTS vigentes no momento da assinatura dos Termos Aditivos 01/2018 e 02/2018, e ratificado nos demais aspectos apontados."*

A Assessoria Jurídica, às Peças 4/5 e 88/89, acrescentou a possibilidade de ser relevado o apontamento relativo à publicação extemporânea do Contrato. Quanto às demais irregularidades, acompanhou o Relatório de Auditoria.

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, em sua manifestação (peça 95), requereu, em essência, o acolhimento dos atos em análise, com o consequente julgamento de regularidade do contrato e de seus aditivos. Destacou, ainda, a inexistência de qualquer comprovação de dano ao erário, bem como de dolo, culpa, má-fé ou erro grosseiro por parte dos responsáveis. Subsidiariamente, pleiteou o reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dos atos praticados, com fundamento no princípio da segurança jurídica e nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, sem aplicação de sanções aos agentes públicos envolvidos.

A Secretaria Geral acompanhou as manifestações expendidas pela AJ e pela Equipe de Fiscalização, opinando pela irregularidade do Contrato nº 067/2017-SMS-1/CONTRATOS e dos Termos de Aditamento nº 001/2018 e 002/2018 (peça 98).

É o relatório.

V O T O

É o caso de julgar IRREGULAR o Contrato nº 067/SMS/2017, sem adentrar ao exame de efeitos financeiros, vez que descabido em sede processual de Análise Formal.

1. Trago a julgamento Análise do Contrato nº 067/2017 - SMS-1/CONTRATOS, celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde e a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo - PRODAM – SP, tendo como objeto a prestação de serviços técnicos especializados de Tecnologia da Informação para implementação do Sistema de Gerenciamento de Contratos - SGC para a Secretaria Municipal de Saúde, bem como da Análise dos Termos de Aditamento nº 01/2018 e 02/2018.

2. Registro, preliminarmente, que a presente Análise contratual e seus respectivos aditivos, nos termos do art. 44, IV do Regimento Interno, encontra-se devidamente instruída para fins de julgamento.

3. Após a análise dos esclarecimentos prestados pela Origem no curso da instrução processual, a Equipe de Auditoria, em sua manifestação complementar de Peça 83, ponderou o quanto segue:

> ***Em relação ao Relatório Inicial (Peça 2):***
> • *Ratificados os apontamentos dos itens 3.1, 3.3, 3.4, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 3.12 e 3.13;*
> • *Parcialmente solucionado o apontamento do item 3.2, sendo solucionado no que tange à ausência da Metodologia de Desenvolvimento de Software aplicado ao projeto, e ratificado nos demais aspectos apontados, conforme manifestação à Peça 46;*
> • *Superado o apontamento do item 3.5, conforme manifestação à Peça 46.*
>
> ***Em relação ao Complemento de Instrução (Peça 51):***
> • *Ratificados os apontamentos dos itens 3.1, 3.3, 3.4, 3.6, 3.7 e 3.8;*

> *• Parcialmente superado o apontamento do item 3.2, sendo superado no que tange à não apresentação dos Certificados de regularidade do FGTS vigentes no momento da assinatura dos Termos Aditivos 01/2018 e 02/2018, e ratificado nos demais aspectos apontados."*

4. Entendo que é o caso de acompanhar integralmente o entendimento da Especializada quanto aos apontamentos do **relatório complementar** cuja fundamentação adoto como razão de decidir.

5. Quanto aos achados concernentes ao **Relatório Inicial**, anuo com as Áreas Técnicas quanto à superação do item **3.5**, eis que a SMS e a Prodam-SP apresentaram, às fls. 186, 187, 264 e 265, as certidões de regularidade perante o FGTS e de débitos trabalhistas, que alcançam a época da celebração.

6. Já quanto ao item **3.2**, é o caso de igualmente acompanhar a Auditoria quanto à **parcial solução** do apontamento: **ratificado** o apontamento quanto à inexistência de regulamentação para realização de testes, homologações e aceites do sistema em desenvolvimento, além de critérios de qualidade e **solucionado** quanto ao aspecto da ausência da Metodologia de Desenvolvimento de Software aplicado ao projeto;

7. Ainda em relação aos achados colacionados no Relatório Inicial, entendo pela **relevação** dos apontamentos **3.1, 3.3, 3.4, 3.6, 3.7 e 3.13**, levando em consideração as manifestações da Origem, da Procuradoria da Fazenda Municipal e dos demais responsáveis, da forma a seguir exposta.

8. Relativamente aos apontamentos **3.1** e **3.3**, é o caso de considerar a sua **relevação**. Embora não haja Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDCTIC) vigente, tampouco fundamentação específica voltada à formalização da justificativa para a dispensa de licitação, verifica-se que a Origem

apresentou as devidas caracterizações e motivações, conforme se depreende da manifestação da Procuradoria da Fazenda Municipal (Peça 95).

9. Outrossim, tratando-se de empresa estatal integrante da administração indireta do Município de São Paulo, com *expertise* técnica convergente ao escopo da avença – que engloba o eixo de desenvolvimento de *Software*, afigura-se plausível, *in casu*, vantajosidade advinda de contratação direta da PRODAM por regime de dispensa, no sentido de acuradamente atender às demandas da Unidade Contratante.

10. No tocante ao item **3.4**, quanto à Fragilidade na justificativa para os preços contratados, acompanho o entendimento da PFM (peça 95), no sentido de que a SMS levou em consideração os preços praticados pela PRODAM-SP em demandas semelhantes – além daqueles praticados pela PRODESP e PRODEMGE, não havendo nada nos autos que aponte a sua inadequação ou excesso.

11. Quanto aos itens **3.6 e 3.7**, relativos aos critérios de medição da prestação de serviços, entendo que apontamentos de natureza essencialmente formal, que não comprometeram o contrato e seus aditivos e nem impediram a execução dos serviços prestados, podendo ser relevados.

12. Com relação a publicação extemporânea do instrumento contratual, item **3.13**, da mesma foram que os itens anteriores, entendo que não comprometeu o contrato e não prejudicou a execução dos serviços prestados, podendo ser considerado apontamento de natureza formal e ser também relevado.

13. Por fim, ainda que se reconheça a ausência de indícios de inexecução do objeto contratado, bem como a insuficiência de elementos para a configuração de dolo, má-fé ou prejuízo ao erário, afasto o pleito da PFM quanto ao reconhecimento dos efeitos financeiros dos ajustes, por se tratar de **análise estritamente formal** do contrato e de seus aditivos, sendo o exame de tais repercussões matéria própria da fase de execução contratual.

Diante do exposto e com amparo nas manifestações das Áreas Técnicas desta Corte, **JULGO IRREGULAR** o Contrato nº 067/2017-SMS.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sr. Secretário Municipal de Saúde – SMS, a contratada e os demais interessados no feito, com cópia deste voto e do Acórdão resultante.

Após o trânsito em julgado, e cumpridas as cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como voto.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 09/05/2025 13:03:52 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo