Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-603/2022

Processo	-	TC/002804/2014 (Tramitam em conjunto os processos TC/002799/2014, TC/002804/2014 e TC/004240/2014)
Contratante	-	Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde)
Contratada	-	Governança Brasil S.A. Tecnologia e Gestão em Serviços
Contrato	-	178/2013 R$ 972.980,00
Objeto	-	Prestação de serviços técnicos de reativação, manutenção e suporte com atualização para os sistemas de suprimentos, por exclusividade, para os equipamentos pertencentes às unidades hospitalares da Autarquia

3.246ª Sessão Ordinária

ANÁLISE. CONTRATO. SMS. Serviços técnicos de reativação, manutenção e suporte com atualização para os sistemas de suprimentos. 1. Descaracterizada a hipótese de inexigibilidade e afastada a justificativa para a escolha do fornecedor. Art. 25, I, Lei 8.666/93. Art. 26, parágrafo único, II, Lei 8.666/93. IRREGULAR. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/002799/2014, TC/002804/2014 e TC/004240/2014, 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 irregular o Contrato 178/2013.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Secretaria Municipal da Saúde, em virtude da extinção da Autarquia Hospitalar Municipal, às empresas Governança Brasil S.A. Tecnologia e Gestão em Serviços e Input Center Informática Ltda., bem como os servidores ouvidos na instrução do processo.

ACORDAM, também, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo e à Controladoria Geral do Município, encaminhando cópia do presente voto e deste Acórdão, em razão dos pedidos de informação realizados nos autos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o arquivamento destes autos, com as cautelas de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, EDUARDO TUMA e ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 9 de novembro de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/mfl

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo:	**TC/002799/2014**
Origem:	Autarquia Hospitalar Municipal – AHM
Interessada:	Governança Brasil S.A. Tecnologia e Gestão em Serviços
Objeto:	Acompanhamento da Execução do Termo de Contrato nº 178/2013, cujo objeto consiste na prestação de serviços para reativação, manutenção e suporte do sistema de gerenciamento de suprimentos e de bens patrimoniais na sede e unidades administrativas e de saúde da Autarquia Hospitalar Municipal

Processo:	**TC/002804/2014**
Origem:	Autarquia Hospitalar Municipal – AHM
Interessada:	Governança Brasil S.A. Tecnologia e Gestão em Serviços
Objeto:	Análise Formal do Termo de Contrato nº 178/2013, cujo objeto consiste na prestação de serviços para reativação, manutenção e suporte do sistema de gerenciamento de suprimentos e de bens patrimoniais na sede e unidades administrativas e de saúde da Autarquia Hospitalar Municipal

Processo:	**TC/004240/2014**
Origem:	Autarquia Hospitalar Municipal – AHM
Representante:	Input Center Informática Ltda.
Interessada:	Governança Brasil S.A. Tecnologia e Gestão em Serviços
Objeto:	Representação em face do Termo de Contrato nº 178/2013, cujo objeto consiste na prestação de serviços para reativação, manutenção e suporte do sistema de gerenciamento de suprimentos e de bens patrimoniais na sede e unidades administrativas e de saúde da Autarquia Hospitalar Municipal

REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. Software de propriedade da Contratada. **IMPROCEDÊNCIA.** Falhas relevantes na Contratação e na Execução. **IRREGULARIDADE.** Providências corretivas da Origem. Glosas efetuadas. **ACEITAÇÃO DE EFEITOS.**

Egrégio Tribunal,

Trago a julgamento conjunto os processos TC/002799/2014, TC/002804/2014 e TC/004240/2014, pela conexão de objetos, pois os três expedientes versam sobre o Contrato 178/2013, cujo objeto consiste na prestação de serviços para reativação, manutenção e suporte do

sistema de gerenciamento de suprimentos e de bens patrimoniais na sede e unidades administrativas e de saúde da Autarquia Hospitalar Municipal.

Enquanto no TC/002799/2014 é realizado o acompanhamento da execução contratual, o TC/002804/2014 trata da análise formal do instrumento, e o TC/004240/2014 consiste em Representação apresentada pela empresa Input Center Informática Ltda., que questiona a regularidade do mesmo Contrato.

Passo a relatar os correspondentes autos, começando pela análise formal do Contrato 178/2013.

No TC/002804/2014, a primeira manifestação da Subsecretaria de Controle Externo concluiu, após análise dos aspectos legais, formais e de mérito, que o Contrato possuía as seguintes irregularidades:[1]

a - O objeto constante do preâmbulo difere do contido na cláusula primeira e, considerando a proposta comercial de fls. 11, deve a Origem retificar a cláusula primeira, para fazer constar do objeto contratado o sistema de gerenciamento de bens patrimoniais (item 4).

b - Não caracterização de inexigibilidade de licitação nos moldes do artigo 25, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93 (item 14.4.a).

c - Não houve a devida justificativa para a escolha do fornecedor, infringindo o inciso II do parágrafo único do artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93 e artigo 12 do Decreto Municipal nº 44.279/03 (item 14.4.a).

d - Não consta no processo administrativo a aprovação do Conselho Municipal de Informática - infringência ao parágrafo 4º, inciso III, do artigo 12, do Decreto Municipal nº 45.992/05 (item 14.4.b).

e - Os preços contratados não estão devidamente justificados, infringindo o inciso III do parágrafo único do artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93 e artigo 12 do Decreto Municipal nº 44.279/03 (item 14.5).

f - Ausência de justificativa para a divergência na quantidade de usuários para treinamento (item 14.5).

g - Nota de Empenho insuficiente para as despesas do exercício de 2013, infringindo o artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/64 e o Decreto Municipal nº 23.639/87 (item 14.11).

h - A ausência de especificações não possibilita a realização precisa da execução contratual - infringência ao inciso IV e VII do artigo 55 da Lei Federal nº 8.666/93 (item 14.13).

Em seguida foi ouvida a Assessoria Jurídica de Controle Externo, que afirmou que o item A possuía caráter formal, sendo suscetível de reparação. Nos demais apontamentos, acompanhou o entendimento da Auditoria e, ao final, sugeriu a intimação dos interessados.

---

[1] Mantida a redação original do Relatório de Auditoria constante da peça 1, bem como da peça 36, fls. 277/281.

A fim de garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa, foram instadas a se manifestar a Origem[2] e a Contratada.

A empresa Governança Brasil S/A, Tecnologia e Gestão em Serviços, apresentou esclarecimentos que podem ser sintetizados da seguinte forma:

a) A maioria das questões postas pela Auditoria não se referem à Contratada, pois são hipóteses derivadas da análise do mérito administrativo ou de atos praticados pelos dirigentes da Autarquia;
b) A Autarquia Hospitalar Municipal teve que rescindir uma contratação de sistema que fazia o controle de suprimentos e, na ausência desse sistema, para que não operasse precariamente, optou por contratar o sistema da Governança, que possui baixíssimo custo;
c) A mera contratação por inexigibilidade de licitação não torna a contratação ilícita e, no caso em tela, as condições para tanto estavam presentes, pois somente a Contratada poderia prestar o serviço porque é a detentora dos direitos autorais e intelectuais e somente ela poderia modificar, atualizar ou retificar eventuais impropriedades, com isso afirma a inviabilidade de competição e cabimento da contratação nos termos do art. 25, inciso I, da Lei Federal n.º 8.666/93;
d) A Contratada atua no mercado há décadas e fornece seus produtos (softwares) também em licitações para vários órgãos públicos em todo país, não possuindo qualquer penalização administrativa, demonstrando que atua de boa-fé;
e) A Autarquia Hospitalar Municipal já possuía licença do sistema, de modo que a contratação não foi um aluguel de software, mas tão somente de reativação e manutenção;
f) O sistema é de legítima propriedade da empresa contratada e o registro do sistema no INPI em nome de Cetil Soluções Ltda. não constitui qualquer irregularidade, pois esta era a razão social anterior da empresa Governança Brasil;
g) PRONIM não se confunde com CETIL, visto que PRONIM – Programa Nacional de Informatização e Gestão Pública, foi o nome dado para o conjunto de softwares da empresa que poderiam ser usados como soluções em gestão pública.

A Origem, em síntese, manifesta-se pela regularidade da contratação analisada, trazendo documentação aos autos e argumentando o seguinte:

a) Em relação ao item A, foi determinado que a Assessoria Jurídica retificasse o instrumento contratual de imediato;
b) Em relação aos itens B e C fez histórico da contratação anterior com a empresa anterior (INPUT Center Informática Ltda.) e afirmou que apesar de haver decisão judicial, os problemas operacionais do WINHOSP continuaram a ocorrer e a Administração não poderia ficar inerte, daí que considerou que a reativação do sistema CETIL era válida

[2] O Responsável pelas irregularidades, conforme Relatório de Auditoria, item 17.2, era o Superintendente da Autarquia à época dos fatos, Roberto Yukihiro Morimoto, e ele ainda se encontrava no cargo quando da determinação de intimação, sendo, portanto, desnecessário expedir dois ofícios distintos para a mesma pessoa.

porque este, apesar de ter certidão de exclusividade, já era de propriedade da Autarquia Hospitalar Municipal;

c) Em relação ao item D, alegou que como o software já era de propriedade da Autarquia, não precisaria haver autorização do Conselho Municipal de Informática;

d) Em relação ao item E, considera que não era possível fazer pesquisa de mercado porque o produto era exclusivo, mas traz aos autos as notas fiscais emitidas pela empresa em favor de outros órgãos públicos usuários do sistema para fins de comparativo de preços que apresenta no Anexo VIII;

e) Em relação ao item F, admite que houve divergência de quantitativo de usuários para treinamento, mas afirma que o quantitativo que extrapolou o previsto não onerou os cofres públicos;

f) em relação ao item G, afirma que o empenhamento foi suficiente no exercício de 2013;

g) em relação ao item H, alega que a contratação foi igual à de 2008, e que, portanto, possui os mesmos parâmetros para execução que foram utilizados na contratação inicial;

Analisando as defesas, a Auditoria pronunciou-se ratificando todos os apontamentos provenientes da análise do Contrato 178/2013.

Seguindo o trâmite processual, a Assessoria Jurídica de Controle Externo manifestou-se no sentido de mesmo após a análise das defesas apresentadas, devem ser mantidas as anotações de irregularidade efetuadas pela Auditoria, mormente por tratarem de matéria de cunho preponderantemente técnico-fático.

Instada a se manifestar, a Procuradoria da Fazenda pugnou por nova intimação da Autarquia Hospitalar Municipal, a fim de que esta respondesse aos quesitos por ela formulados. Tal pleito foi indeferido pela Relatoria, considerando que o contraditório já havia se efetivado plenamente, pois a Origem fora intimada dos apontamentos da Auditoria e havia apresentado manifestação, não tendo ocorrido, desde então, inovação nos autos que ensejasse a renovação da intimação. Tornados os autos então à Procuradoria, esta afirmou que não houve irregularidades substanciais na contratação, que fossem suficientes a inquinar de vícios o instrumento contratual. Afirmou que os atos foram praticados de boa-fé, não se vislumbrando condutas dolosas ou mesmo dano à Administração. Requereu, ao fim, que o contrato seja julgado regular ou sejam aceitos seus efeitos financeiros e patrimoniais.

Por fim, manifestou-se a Secretaria-Geral, acompanhando o posicionamento e argumentos da Especializada e da Assessoria Jurídica de Controle Externo, concluindo pela irregularidade do Contrato 178/2013.

Não obstante haver sido considerada encerrada a instrução processual, o ex-Superintendente da Autarquia Hospitalar Municipal arrolado como responsável pela

Auditoria, Roberto Yukihiro Morimoto, trouxe novos documentos e nova defesa aos autos na qual alegou os seguintes fatos:

a) Afirma que quando assumiu a Superintendência da Autarquia Hospitalar Municipal, em janeiro de 2013, havia um relatório da Controladoria Geral do Município dando conta de várias irregularidades no contrato mantido com a empresa Input Center Informática Ltda., de forma que, para evitar maiores danos ao Erário, rescindiu a referida contratação em março de 2013 e declarou a empresa inidônea;

b) Acionou a Procuradoria Geral do Município para que a empresa mantivesse o sistema em funcionamento, até que uma nova contratação fosse efetivada e, embora tenha sido deferida tutela de urgência, a empresa Input não deu cumprimento à determinação judicial, o que fez com que todos os controles que estavam no sistema passassem a ser efetivados manualmente ou em planilhas Excel, o que estava prejudicando os andamentos dos trabalhos nos hospitais municipais;

c) Diante das dificuldades enfrentadas na administração das atividades da Autarquia e a lentidão na transferência da tecnologia da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares do Governo Federal, que daria conta das demandas da Autarquia, sem custo aos cofres públicos, o uso do CETIL foi efetivado para suprir parcial e temporariamente as necessidades das unidades hospitalares, ao menos em relação à gestão de suprimentos;

d) A contratação da Governança Brasil foi efetivada para atualizar, fazer manutenção e dar consultoria do sistema CETIL e efetivar o treinamento que se fizesse necessário;

e) A necessidade da contratação está fundamentada na urgência da contratação e na impossibilidade de se contratar outra empresa, já que a Governança Brasil é a titular dos direitos sobre o sistema CETIL, do qual a Autarquia possuía licenças para operação;

f) A empresa INPUT impetrou mandado de segurança perante a 14ª. Vara da Fazenda Pública no processo 1007110-83.2014.8.26.0053 insurgindo-se contra as penalidades administrativas impostas e houve sentença, já transitada em julgado, que reconheceu a legalidade da contratação do sistema CETIL;

g) O Inquérito Civil 14.0695.0000051/2015-4 foi arquivado pela Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital, concluindo que era necessária a reativação do sistema CETIL, o que justificava a contratação por inexigibilidade.

Diante da inovação da instrução promovida pelas alegações e documentos trazidos aos autos, esta Relatoria determinou nova oitiva da Auditoria, em especial sobre os eventuais efeitos que o julgamento do processo 1007110-83.2014.8.26.0053 pudesse surtir na fiscalização realizada nestes autos.

A Coordenadoria IV considerou que o objeto do processo judicial referido, em que houve decisão transitada em julgado, não guardava relação com o objeto do processo de fiscalização, e, por consequência, não alterava as conclusões anteriormente registradas nos autos. Ademais, a Especializada dissentiu da conclusão do Ministério Público, por considerar que o sistema estava instalado em apenas uma máquina, o que demandaria instalação em todas as

outras unidades da Autarquia, gerando custos maiores do que simplesmente a instalação e manutenção do sistema, como sustentado em defesa.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo considerou que a nova manifestação acostada aos autos não possuía o condão de sanar as irregularidades remanescentes do relatório de Auditoria, concluindo pela irregularidade do Termo Contratual, apesar de considerar falhas passíveis de superação a insuficiência de empenho no exercício de 2013 e a divergência na descrição do objeto contratado entre o preâmbulo e a cláusula primeira do contrato.

A Procuradoria da Fazenda Municipal tomou ciência do acrescido e reiterou sua manifestação anterior, pugnando pelo acolhimento do Contrato em análise ou, subsidiariamente, pela aceitação dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dele decorrentes.

Encerrando a instrução do TC/002804/2014, a Secretaria-Geral acompanhou o entendimento da Auditoria e da Assessoria Jurídica de Controle Externo, concluindo pela irregularidade do Contrato 178/2013.

Passando-se à análise do TC/002799/2014, que versa sobre a execução do Contrato 178/2013, a Auditoria desta Corte apresentou seu primeiro relatório declarando que a avença não estava sendo executada conforme o pactuado em razão dos seguintes apontamentos:[3]

4.1 - Insuficiência do valor empenhado em 2014 infringindo o artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/64 e o Decreto Municipal nº 23.639/87 (item 3.3).

4.2 - Os processos de pagamento não estão devidamente instruídos com a documentação de suporte pertinente, faltando as medições de algumas unidades de saúde (item 3.4 e Recomendação nº 3.7.1).

4.3 - A AHM não encaminha o Contrato para as Unidades sob sua jurisdição para controle e conhecimento (subitem 3.5.1 e Recomendação nº 3.7.2).

4.4 - A maioria dos usuários informa que o sistema de Suprimentos não atende às necessidades das unidades (subitem 3.5.2).

4.5 - O sistema de Patrimônio ainda não está totalmente implantado e encontra-se instalado somente na sede da Autarquia (item 3.6).

4.6 - Calculamos glosas no montante de R$ 130.805,00, referente ao período de 23.09.13 a 30.04.14, e no valor de R$ 29.340,00, referente a 01.05 a 30.06.14, o que deverá ser descontado quando do pagamento (subitem 3.6.2).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo discordou da Especializada apenas em relação ao item 4.1, que considerou passível de superação. No mais, acompanhou as

---

[3] Conforme originalmente apresentado no Relatório de Auditoria, peça 01 e peça 27, fls.209/227.

conclusões da Coordenadoria IV quanto aos itens relativos à execução contratual, consignando que, na análise formal realizada no TC/002804/2014, já havia alertado que haveria dificuldades no controle da execução contratual, face à ausência de especificações de etapas, prazos e níveis de serviço que deveriam ter sido previstos.

Em seguimento da instrução, a fim de garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa, foram instados a se manifestar a Origem, a Responsável pela gestão e fiscalização do Contrato,[4] e a Empresa Contratada.

Governança Brasil S/A, Tecnologia e Gestão em Serviços, apresentou defesa na qual trouxe os seguintes argumentos:

a) A emissão de empenho insuficiente, o não envio de cópias do contrato às unidades da Autarquia e a ausência de análise da documentação dos processos de pagamento são apontamentos exclusivamente dependentes de atos internos da Origem, não podendo ser imputados à Contratada;
b) O módulo de controle de patrimônio não foi implementado por depender de arquivos que deveriam ser enviados pela Autarquia contendo sua base de dados e, como estes apresentavam erros, não foi possível liberar o software no prazo previsto, não havendo, portanto, inexecução por parte da Contratada;
c) Como o módulo de controle de patrimônio não pôde ser implantado, face à ausência de dados para conversão e importação, sua reativação em todas as unidades da Autarquia e o treinamento previsto restaram inviabilizados e, novamente, sustenta que isso se deu por fato alheio à conduta da Contratada;
d) Havia especificações suficientes na contratação para a devida fiscalização de sua execução, tanto que foram abertos processos administrativos internos e efetuadas glosas às faturas apresentadas pela Contratada;
e) O atraso no pagamento por parte da Autarquia e a falta de previsão a respeito no contrato não refletem em nada na prestação de serviços, já que os contratos com entes públicos no país não costumam efetivar tal previsão;
f) Em relação às glosas apontadas pela Auditoria, sustenta que o módulo de controle de patrimônio sempre esteve à disposição da Autarquia, que não o utilizou em razão da demora na preparação da base de dados que era de responsabilidade da Contratante;
g) Ainda quanto às glosas referentes ao controle de patrimônio, afirma que embora o sistema não tenha sido reativado integralmente, foram prestados serviços de conversão, validação e parametrização pela Contratada;
h) Apesar dos atrasos acarretados por conta dos problemas nas bases de dados da Autarquia, assevera que os sistemas foram integralmente instalados e se encontravam em pleno funcionamento.

---

[4] Lan Hee Suh, Diretora do Departamento de Tecnologia da Informação da Autarquia Hospitalar Municipal, à época dos fatos.

A Origem respondeu ao pedido de esclarecimentos, apresentando, em síntese, em sua defesa, os seguintes pontos:

a) O montante empenhado no exercício de 2014 foi R$ 972.980,00, suficiente para fazer frente às despesas de contratação no período, que foram de R$ 870.548,40;
b) Os instrumentos de análise do cumprimento do contrato foram aprimorados a partir de julho de 2014 pelo Departamento de Tecnologia da Informação;
c) Foram encaminhadas cópias do contrato às unidades da Autarquia, o que está demonstrado por mensagens eletrônicas e protocolo de documentos interno;
d) As reclamações dos usuários internos sobre o desempenho do sistema foram levadas em consideração e foram efetuadas melhorias para que a solução fosse adequada;
e) A implantação do sistema de patrimônio teve que ser paulatina em virtude da necessidade de adaptações do controle patrimonial;
f) As glosas apresentadas pela Auditoria foram incorporadas pela Autarquia para serem objeto de desconto nos próximos pagamentos a serem efetuados à Contratada.

Lan Hee Suh, na qualidade de Diretora do Departamento de Tecnologia da Autarquia Hospitalar Municipal à época dos fatos e responsável pela fiscalização e gestão do Contrato, manifestou-se acerca dos itens 4.2 e 4.6 do Relatório de Auditoria da seguinte forma:

a) Foram implementadas melhorias visando rever o acompanhamento dos pagamentos efetuados à contratada, com nova planilha, revisão do fluxo administrativo de controle e medição dos serviços e regulação da atividade pela Portaria 130/2015/AHM;
b) As glosas apresentadas pela Auditoria foram autuadas nos processos administrativos 2015-0.048.554-0, 2015-0.078.209-9, 2015-0.105.922-6 e 2015-0.136.651-0, para análise e conferência, feita a prévia retenção dos valores.

Em nova análise após as defesas, a Subsecretaria de Controle Externo reiterou todas suas conclusões anteriores, à exceção do item 4.5, visto que considerou que o problema foi solucionado porque instalado o sistema de controle de patrimônio.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo emitiu parecer pelo não acolhimento da execução do Contrato, acompanhando o entendimento da Especializada.

A Procuradoria da Fazenda Municipal apresentou manifestação pugnando que nova intimação da Origem fosse realizada para apresentação de resposta a quesitos. Tal pleito foi indeferido por esta Relatoria tendo em vista que a Autarquia Hospitalar Municipal foi devidamente instada a se manifestar nos autos e apresentou defesa, de modo que a eventual deficiência das justificativas apresentadas não seria motivo suficiente a determinar nova oitiva da Origem. Em decorrência, a Procuradoria da Fazenda Municipal pronunciou-se pelo acolhimento da execução contratual, por julgar que as impropriedades apontadas possuem caráter meramente

formal, pugnando, subsidiariamente, pelo acolhimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos praticados.

A Secretaria-Geral acompanhou o entendimento da Auditoria e da Assessoria Jurídica de Controle Externo e opinou pelo não acolhimento da execução do Contrato 178/2013.

Não obstante haver sido considerada encerrada a instrução processual, o ex-Superintendente da Autarquia Hospitalar Municipal arrolado como responsável pela Auditoria, Roberto Yukihiro Morimoto, trouxe novos documentos e nova defesa aos autos na qual trouxe as seguintes informações:

a) Em virtude do apontamento 4.6 do Relatório de Auditoria foram realizadas duas glosas no valor de R$ 50.550,52, nos meses de fevereiro e março de 2015;
b) Ainda em virtude do apontamento do item 4.6, foram descontados os montantes de R$ 29.703,95, no mês de abril de 2015, e R$ 29.340,00 no mês de maio de 2015;
c) Somados, os referidos valores correspondem à devolução integral do montante considerado pela Auditoria como indevidamente pago à Contratada.

Da análise da documentação acrescida, a Subsecretaria de Controle Externo considerou que houve o efetivo desconto dos valores apurados pela Auditoria, de modo que restaram solucionados os itens 4.5 e 4.6, remanescendo, todavia, a conclusão pela irregularidade da execução em relação aos itens 4.1 a 4.4.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o entendimento da Auditoria, por entender que as constatações envolviam aferição pertinente à Especializada, e opinou pelo não acolhimento da execução contratual, sem prejuízo de eventuais recomendações que o Conselheiro Relator entender pertinentes.

A Procuradoria da Fazenda Municipal tomou ciência dos documentos acrescidos e reiterou seu pedido de acolhimento da execução contratual, e, subsidiariamente pleiteou o reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais decorrentes.

Encerrando a instrução processual do TC/002799/2014, a Secretaria-Geral manifestou-se pelo não acolhimento da execução contratual tendo em vista que apesar da superação das infringências constantes dos itens 4.5 e 4.6, remanescem os apontamentos descritas nos itens 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4. Em relação ao pedido da Procuradoria de aceitação dos efeitos produzidos pela avença, a Secretaria Geral considerou que cabe sopesamento de tal pleito, visto que os valores glosados foram devidamente ressarcidos.

Relato, agora, o último processo deste julgamento englobado, que consiste na Representação analisada no TC/004240/2014. A empresa Input Center Informática Ltda.

afirma, em síntese, que o Contrato 178/2013, em análise nos dois processos anteriormente relatados, haveria sido celebrado de forma irregular.

Em um primeiro momento, os autos foram encaminhados à Assessoria Jurídica de Controle Externo, para exame de admissibilidade. Em seu parecer, o Órgão Jurídico afirmou que o art. 55, inciso I, do Regimento Interno desta Corte não foi observado, já que da peça apresentada não seria possível inferir quais irregularidades haveriam sido cometidas pela Origem ao preterir a Representante e contratar a empresa Governança Brasil S/A. Além disso, a manifestação ressaltou que a Representação claramente envolvia pretensão de caráter individual de suposto direito da Representante, que viu seu contrato celebrado com a Autarquia Hospitalar Municipal ser rescindido. Assim, opinou pelo não conhecimento da Representação ou, subsidiariamente, pelo conhecimento parcial desta, somente em relação ao Contrato 178/2013, celebrado entre a Origem e a empresa Governança Brasil S/A.

Após consignar que o Contrato 178/2013 já era objeto de análise formal e acompanhamento de execução nos processos TC/002799/2014 e TC/002804/2014, encaminhei os autos à Procuradoria da Fazenda Municipal, que requereu que a Representação fosse julgada inepta.

Encerrando a instrução do TC/004240/2014, a Secretaria-Geral divergiu, em parte, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, para opinar pelo conhecimento excepcional da Representação, pois considera que os argumentos deduzidos e a documentação trazidos pela Representante justificam a análise da contratação e o julgamento em conjunto com os processos TC/002799/2014 e TC/002804/2014.

Registro que durante a instrução processual foram recebidas duas solicitações de informações formuladas pela Controladoria Geral do Município: a primeira para instrução da sindicância constante do Processo 2015-0.102.078-8, e a segunda para instrução da sindicância especial de improbidade administrativa do Processo 2014-0.310.483-9. Também foi recebido pedido de informações, formulado pela Promotoria de Justiça do Patrimônio Público do Ministério Público do Estado de São Paulo, para instrução do Inquérito Civil 14.0695.0000051/2015-4.

V O T O

Inicio o presente voto com o exame de admissibilidade da Representação interposta pela empresa Input Center Informática Ltda. no TC/004240/2014. Nos termos da manifestação exarada pelo Secretário Geral desta Corte, **CONHEÇO EXCEPCIONALMENTE** da representação, na medida em que os argumentos nela deduzidos e

os documentos que a instruíram auxiliam no exame formal e da execução do Contrato 178/2013, que constam dos processos TC/002799/2014 e TC/002804/2014.

Quanto ao mérito, o único ponto suscitado pela Representação que não estava inicialmente abrangido pela análise formal do Contrato era a alegação de que o sistema CETIL não seria de propriedade da empresa Governança Brasil S/A. Verificada a questão no âmbito da análise formal da contratação, a Equipe Auditoria chegou à conclusão de que não havia nenhuma irregularidade.

Isso porque embora o registro do *software* no Instituto Nacional de Propriedade Intelectual – INPI, tenha como titular a empresa CETIL Soluções Ltda. (fls. 152), esta era a razão social anterior da empresa, que foi alterada para Governança Brasil S/A. Além disso, as certidões de exclusividade do *software,* apresentadas para fins de contratação (fls. 509/523), já foram emitidas pelo Sindicato das Empresas de Informática em nome da Governança Brasil S/A, dissipando a dúvida suscitada.

Diante disso, concluo pela improcedência da Representação e passo à análise formal do Contrato 178/2013, efetuada no TC/002804/2014.

Quanto ao exame da contratação, é preciso fixar, em um primeiro plano, o contexto em que se deu a formalização do Contrato nº 178/2013 e os limites de instrução e apreciação dos processos ora em julgamento. Consta dos autos, que o Contrato nº 178/2013 foi firmado com a empresa Governança Brasil S/A para suprir a necessidade de serviços de tecnologia da informação da Autarquia Hospitalar Municipal, que eram anteriormente prestados pela empresa Input Center Informática Ltda., por meio do Contrato nº 58/2009, que havia sido rescindido unilateralmente pela própria Autarquia, com a imposição da sanção de inidoneidade.

Nesse passo, então, registro que as relações entre a Autarquia Hospitalar Municipal e a empresa Input Center, derivadas do Contrato nº 58/2009, têm sua análise de regularidade enfrentada nos processos TC/000214/2011 e TC/001231/2018, de minha Relatoria, de modo que os processos ora em julgamento voltam-se exclusivamente à análise do Contrato 178/2013 e de sua regularidade.

Esclarecido este ponto, o cerne da análise formal da regularidade do Contrato nº 178/2013 encontra-se na verificação se a contratação realmente preenchia os requisitos para a caracterização de uma hipótese de inexigibilidade de licitação e se a escolha do fornecedor foi devidamente justificada, nos termos do art. 25, inciso I, e do art. 26, parágrafo único, inciso II, ambos da Lei Federal nº 8.666/93, conforme itens B e C das conclusões de Auditoria.

A esse respeito, independentemente dos fatos que levaram à rescisão da contratação anterior, restou demonstrado nos autos que, desde tal rescisão, vários controles anteriormente informatizados (recursos humanos, suprimentos e bens patrimoniais) estavam sendo realizados, há cerca de 6 (seis) meses, de forma precária, ineficiente e parcial, por meio de planilhas Excel, improvisadas pelas próprias unidades da Autarquia.

Assim, a contratação de um sistema em substituição era, sem dúvida, necessária. Daí a questão que se impõe é verificar se essa contratação deveria se dar de forma direta, por inexigibilidade, ou se deveria ser realizada uma licitação.

Não obstante a existência de uma necessidade imediata, o que se extrai do caso concreto analisado não é fundamento suficiente e adequado para a realização de uma contratação por inexigibilidade.

Isso porque embora a Autarquia Hospitalar Municipal já detivesse licenças do sistema CETIL, deveria ter sido considerado o caráter obsoleto desse software, que havia deixado de ser alimentado e atualizado em 2009, há cerca de 4 anos. Assim, tanto o CETIL quanto qualquer outro *software* licitado gerariam trabalho de carregamento inicial de dados.

Além disso, como foi apontado pela Auditoria, o sistema CETIL estava disponível em apenas uma máquina cliente na Autarquia, o que gerava a necessidade de aquisição de mais licenças, e retirava a suposta vantagem que o sistema CETIL detinha, já que um novo *software* contratado por licitação também teria o custo de aquisição de licenças suficientes.

Outro fator que também desaconselhava o uso do sistema CETIL era a necessidade de realização de treinamento de funcionários da Autarquia. Nesse ponto, também não existia vantajosidade na contratação direta, pois tanto o CETIL como qualquer outro sistema que atendesse às necessidades da Autarquia Hospitalar Municipal e fosse licitado, também ensejaria a realização de treinamento.

E, por derradeiro, deve-se afastar a ideia de que a única opção existente no mercado para atender às necessidades da Origem era o sistema CETIL, que seria dotado de singularidade. Como sabido, outros *softwares* possuem as mesmas funcionalidades no mercado, tanto que anteriormente foi contratado o sistema WINHOSP e, posteriormente, a própria Autarquia utilizou-se de outras soluções tecnológicas.

Todos esses fatores descaracterizam a hipótese de inexigibilidade suscitada pela Origem e afastam a justificativa para a escolha do fornecedor, o que, aliado ao princípio constitucional a ser observado de que as contratações devem, como regra geral, ser precedidas de licitação, levam a um juízo de irregularidade do Contrato nº 178/2013.

Quanto à execução contratual, os apontamentos de Auditoria dando conta de falhas de controle e fiscalização – os processos de pagamento não estavam devidamente instruídos, faltavam informações de medições de parte das unidades de saúde da Autarquia que se utilizavam do sistema –, são falhas de significativa relevância. Também houve atraso na implantação do Sistema de Controle de Patrimônio e pagamentos realizados em valor maior que o devido pelos serviços prestados. Tais infringências conduzem a um juízo de irregularidade.

Não obstante, ainda em relação à execução contratual, é necessário reconhecer que houve a implantação do Sistema de Patrimônio, que não havia ainda sido concluído quando da primeira fiscalização da Auditoria, e que todas as glosas calculadas pela Especializada, como valores indevidamente pagos, foram efetivadas pela Autarquia e o montante correspondente restituído ao Erário. Além disso, houve uma revisão de procedimentos e documentos utilizados na fiscalização e controle da execução, comprovados nos autos pela Origem, que devem ser tidos em consideração como correção das falhas apontadas.

Assim, diante de todas essas providências, embora a execução tenha exibido irregularidades no período auditado, é plenamente possível acolher os efeitos financeiros por ela gerados, pelo aperfeiçoamento da ação administrativa e pelo afastamento do prejuízo ao Erário.

Examinados o Termo Contratual e a respectiva execução da avença, resta apenas verificar a responsabilização dos agentes públicos envolvidos no caso concreto, a saber, o ex-Superintendente Roberto Yukihiro Morimoto, e a ex-Diretora do Departamento de Tecnologia, Lan Hee Suh.

Acerca desta análise, necessário se faz ponderar que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, e que devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados (arts. 22 e 28 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro).

Em relação a essa abordagem, restou comprovado nos autos que a Autarquia precisava de um sistema informatizado para voltar a realizar controles mais confiáveis e eficientes de suprimentos e de patrimônio. A ausência dessa solução de tecnologia poderia impactar severamente a prestação dos serviços públicos de saúde, já que as compras de suprimentos poderiam ser dimensionadas erroneamente, causando, por exemplo, a falta de medicamentos.

Ambos os agentes públicos não se omitiram, nem se quedaram inertes, diante do problema enfrentado. Consideraram que a opção de contratação direta do sistema CETIL seria válida por ser mais rápida, de um sistema já conhecido, e que seria mais vantajosa

por ser algo de caráter temporário, pois, paralelamente, a Autarquia Hospitalar Municipal negociava a transferência de um sistema de gestão hospitalar completo do Governo Federal, de responsabilidade da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares do Governo Federal, sem qualquer custo ao Erário.

Ou seja, o que se extrai das condutas, é que houve um erro de apreciação da extensão da adequação do sistema CETIL para fazer frente a essa necessidade temporária, o que, todavia, não pode ser caracterizado como um erro grosseiro, muito menos como uma conduta dolosa em detrimento do patrimônio público, passível de punição.

Esse mesmo entendimento foi expressado pela Procuradoria Geral do Município, pois ambos os procedimentos instaurados – Inquérito Administrativo e Sindicância Especial de Improbidade Administrativa – foram arquivados por não comprovação de hipótese de infração disciplinar e de ato de improbidade.[5]

Por fim, cabe destacar que o Ministério Público do Estado de São Paulo também analisou as condutas em exame nestes autos no Inquérito Civil 14.0695.0000051/2015-4 e não vislumbrou indícios de ocorrência de atos de improbidade administrativa, tendo sido proposto pelo Promotor de Justiça o arquivamento do feito, o que foi homologado pelo Conselho Superior do Ministério Público aos 13 de novembro de 2018.[6]

Diante do exposto, **CONHEÇO** da Representação constante do TC/004240/2014, para, no mérito, **JULGÁ-LA IMPROCEDENTE.** Quanto ao TC/002799/2014 e ao TC/002804/2014 **JULGO IRREGULARES** o Contrato nº 178/2013 e sua execução, mas, pelas razões já expostas, **ACEITO OS EFEITOS FINANCEIROS** decorrentes e **AFASTO** as hipóteses de responsabilização dos servidores Roberto Yukihiro Morimoto e Lan Hee Suh.

INTIMEM-SE a Secretaria Municipal de Saúde, em virtude da extinção da Autarquia Hospitalar Municipal, as empresas Governança Brasil S/A Tecnologia e Gestão em Serviços e Input Center Informática Ltda., bem como os servidores ouvidos na instrução do processo.

OFICIE-SE ao Ministério Público do Estado de São Paulo e à Controladoria Geral do Município, encaminhando cópia do presente voto e do acórdão resultante, em razão dos pedidos de informação realizados nos autos.

---

5 Processo 2015-0.102.078-8 – Inquérito Administrativo; Processo 2014-0.310.483-9 – Sindicância Especial de Improbidade; ambas as decisões de arquivamento foram publicadas no DOC de 27/07/2019.

6 Conforme dados consultados no Sistema SISMP em 29 de setembro de 2022.

Após, com as cautelas de praxe, **ARQUIVEM-SE** os autos.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE, 09 de novembro de 2022.**

MAURICIO FARIA
Conselheiro