Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

## II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-112/2023

| | | |
|---|---|---|
| Processo | - | TC/004480/2018<br>(Tramitam em conjunto os processos TC/004480/2018 e TC/004826/2018) |
| Representante | - | Vereador Antônio Donato Madormo (Câmara Municipal de São Paulo) |
| Representadas | - | Secretaria Municipal da Saúde e Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe |
| Objeto | - | Representação interposta em face do Contrato 026/SMS/2018, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos profissionais especializados para apoio ao desenvolvimento institucional da Secretaria |

3.269ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. CONTRATO. SMS. Serviços técnicos profissionais especializados para apoio ao desenvolvimento institucional da Secretaria. CONHECIDA. Votação unânime. IMPROCEDENTE. Votação por maioria.

**A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/004480/2018 e TC/004826/2018, 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 conhecer da representação, diante do preenchimento dos requisitos de admissibilidade.

**ACORDAM**, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, DOMINGOS DISSEI – Revisor e JOÃO ANTONIO, em julgá-la improcedente.

Vencido, no mérito, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que a julgou parcialmente procedente.

**ACORDAM**, à unanimidade, em determinar o envio de ofícios à Secretaria Municipal da Saúde e ao representante, nos termos do disposto no artigo 58 do Regimento Interno desta Corte.

**ACORDAM**, à unanimidade, após as providências e cautelas de praxe, em determinar o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 5 de abril de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/smv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

# I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

**Processos:**
**TC/004826/2018**
**TC/004480/2018**

**Interessados:**
Secretaria Municipal de Saúde
Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE
Vereador Antonio Donato Madorno

**Objeto:**
Análise do Termo de Contrato e de Representação voltados ao Contrato nº 26/SMS/2018, firmado com dispensa de licitação, entre a Secretaria Municipal da Saúde (SMS) e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados para apoio ao desenvolvimento institucional da SMS, visando estudos, estruturação, fortalecimento e melhorias do controle e avaliação dos serviços de saúde e qualificação da prestação de contas no âmbito dos contratos de gestão firmados com organizações sociais.

**Egrégio Plenário**

Relatarei em conjunto os processos que tratam da análise do Termo de Contrato nº 26/SMS/2018 e da Representação em face desse mesmo Contrato, celebrado entre a Secretaria Municipal de Saúde e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), tendo por objeto a prestação de serviços técnicos profissionais especializados para apoio ao desenvolvimento institucional da Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo, visando estudos, estruturação, fortalecimento e melhorias do controle e avaliação dos serviços de saúde e qualificação da prestação de contas, no âmbito dos contratos de gestão firmados com organizações sociais, autuados respectivamente nos **TC/004826/2018 e TC/004480/2018.**

## I – TC/004826/2018

Trata o presente de análise do Contrato nº 026/SMS/2018, firmado com dispensa de licitação fundamentada no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde – SMS e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, tendo por objeto a prestação de serviços técnicos profissionais especializados para apoio ao desenvolvimento institucional da SMS.

A equipe de fiscalização elaborou o Relatório de Análise de Contratação contendo apontamentos de irregularidade, os quais foram ratificados após análise das defesas apresentadas, com exceção do item 3.3, tido por superado. As irregularidades remanescentes são as seguintes:

3.1 Fragilidade na pesquisa de preços utilizada para justificar o preço da contratação.
3.2 Insuficiência da justificativa para escolha da forma de pagamento, uma vez que o Termo de Referência previu produtos a serem entregues, que propiciaram mensuração de forma objetiva do serviço prestado, não restando demonstrada vantajosidade no método de pagamento em parcelas mensais iguais e não vinculadas ao valor dos produtos entregues.
3.4 Não foi emitida Nota de Empenho em valor suficiente para atender a despesa prevista para o exercício.

Os responsáveis e a Contratada foram oficiados/intimados[1] para que sem manifestassem sobre os apontamentos constantes do Relatório de Auditoria.

Os esclarecimentos prestados trouxeram aos autos, em síntese, as seguintes informações[2]: a) trata-se de serviço desprovido de referência valorativa padronizada, razão pela qual o mercado não indica tímida variação no comparativo de preços e nesse sentido quando mais complexa a especificidade do produto, menor a possibilidade de se obter uma pesquisa mercadológica de reduzida diferença entre os preços; b) cada instituição consultada na pesquisa mercadológica apresenta referencial técnico próprio, construído ao longo do seu período de atuação no campo do ensino e da pesquisa, o qual determina a composição das suas respectivas propostas e por tal razão, caso o órgão determinasse a quantidade de equipe envolvida a quantidade de horas trabalhadas, estaria a SMS definindo padrões em uma seara que não compõe sua especialidade; c) o objeto contratado comporta alta complexidade, sendo passível de concretização de acordo com variados referenciais de pesquisa, os quais são consolidados por instituições especializadas, e não por órgãos municipais prestadores de serviços públicos; d) o Termo de Referência não estabelece um quantitativo mínimo ou máximo de consultores a serem alocados no projeto, pois assume que as interessadas possuem liberdade na escolha do número de consultores necessários para o desenvolvimento do projeto; e) o valor apresentado pela Fundação é razoável e condizente com o mercado, tendo sido, a esse valor, disponibilizada uma equipe qualificada e com o menor preço entre as concorrentes, demonstrando, portanto, a vantajosidade e a razoabilidade do valor contratado; f) a FIPE já desenvolveu projetos semelhantes com outros entes públicos, restando comprovada a sua experiência em desenvolver tais projetos; g) a relevância técnica dos serviços distribui-se em todos os meses e para tanto optou-se pelo pagamento em parcelas iguais e sucessivas, estando a execução financeira aplicada de acordo com os preceitos legais; h) todos os períodos da execução contratual contemplam incursões para a construção da análise preparatória, os quais condicionam a sistematização estratégica que será entregue ao órgão contratante e para tanto é razoável o pagamento em proporções iguais, à medida que em todos os períodos encontram-se presente a finalidade base da contratação, qual seja: a observação dos fluxos e procedimentos de trabalho para elaboração dos fluxos e procedimentos de trabalho para elaboração de diagnóstico situacional e estratégia voltada à otimização dos serviços de saúde; i) foram apresentadas Certidão Negativa de Débitos Tributários da Dívida Ativa do Estado de São Paulo e Certidão de Regularidade do FGTS.

---

[1] Secretaria Municipal da Saúde (SMS), Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), Daniel Simões de Carvalho e Wilson Modesto Pollara.
[2] Prestaram esclarecimentos: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e a Secretaria Municipal da Saúde (SMS).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, acompanhou a Auditoria quanto à irregularidade indicada nos itens 3.1 e 3.4. Em relação ao item 3.2 destacou que o edital estabeleceu o pagamento do serviço realizado mediante 12 parcelas mensais, sendo que a cláusula 3.3 condicionou o pagamento à apresentação de Relatório Mensais. Além disso, ponderou que a escolha do pagamento por meio de parcelas idênticas neste contrato está inserida no campo da discricionariedade do administrador, o que, por si só, não configura irregularidade. Além disso, asseverou inexistir eventual prejuízo da modalidade de pagamento adotada pela SMS. No mesmo sentido, a Secretaria-Geral.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a regularidade do contrato em análise, ou, subsidiariamente, a aceitação dos efeitos jurídicos produzidos pelo ajuste, diante da inexistência de dolo, má-fé ou prejuízo ao erário.

**II – TC/004480/2018**

Trata o presente de Representação interposta pelo Vereador Antônio Donato Madorno em face do Termo de Contrato nº 26/SMS/2018, firmado com dispensa de licitação fundamentada no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde – SMS e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, tendo por objeto a prestação de serviços técnicos profissionais especializados para apoio ao desenvolvimento institucional da SMS.

O Representante insurge-se, em síntese, contra os seguintes aspectos: (i) irregularidade da contratação pela transferência de obrigações do próprio corpo técnico da Secretaria Municipal de Saúde e da Autarquia Hospitalar Municipal, por meio das equipes técnicas de acompanhamento e, principalmente, da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Contrato de Gestão; (ii) ausência de justificativa acerca do valor do contrato; (iii) ausência de justificativa do pagamento por meio de parcelas idênticas.

Ao analisar a Representação, a Auditoria destacou o exame da contratação nos autos do TC/004826/2018, concluindo pela procedência em relação às ausências de justificativa para o valor do contrato e para o pagamento por meio de parcelas idênticas, e pela improcedência quanto à alegação sobre eventual transferência de obrigações do corpo técnico da SMS e da Autarquia Hospitalar Municipal, posicionamento confirmado após análise das defesas apresentadas.

Após intimação dos responsáveis e da Contratada[3], vieram aos autos os seguintes esclarecimentos prestados pela SMS e pela FIPE: a) trata-se de serviço desprovido de referência valorativa padronizada, razão pela qual o mercado não indica tímida variação no comparativo de preços e nesse sentido, quando mais complexa a especificidade do produto, menor a possibilidade de se obter uma pesquisa mercadológica de reduzida diferença entre os preços; b) cada instituição consultada na pesquisa mercadológica apresenta referencial técnico próprio, construído ao longo do seu período de atuação no campo do ensino e da pesquisa, o qual determina

[3] Foram intimados: Secretaria Municipal da Saúde, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas e Daniel Simões de Carvalho.

a composição das suas respectivas propostas e por tal razão, caso o órgão determinasse a quantidade de equipe envolvida a quantidade de horas trabalhadas, estaria a SMS definindo padrões em uma seara que não compõe sua especialidade; c) o objeto contratado comporta alta complexidade, sendo passível de concretização de acordo com variados referenciais de pesquisa, os quais são consolidados pro instituições especializadas, e não por órgãos municipais prestadores de serviços públicos; d) está analisando a prestação de contas de todos os Contratos de Gestão, via sistema da Prefeitura e que a análise e o levantamento dos contratos de gestão não estão sendo feitos por amostragem, justificando assim o valor total contratado; e) a relevância técnica dos serviços distribui-se em todos os meses e para tanto optou-se pelo pagamento em parcelas iguais e sucessivas, estando a execução financeira aplicada de acordo com os preceitos legais; f) todos os períodos da execução contratual contemplam incursões para a construção da análise preparatória, os quais condicionam a sistematização estratégica que será entregue ao órgão contratante e para tanto é razoável o pagamento em proporções iguais, à medida que em todos os períodos encontram-se presente a finalidade base da contratação, qual seja: a observação dos fluxos e procedimentos de trabalho para elaboração dos fluxos e procedimentos de trabalho para elaboração de diagnóstico situacional e estratégia voltada à otimização dos serviços de saúde; g) os produtos de 1 a 12 são entregues mensalmente, vez que referem-se a relatório mensal das atividades desenvolvidas, listagem de produtos entregues, além de indicação da programação das atividades subsequentes aprovadas pela contratante; h) a entrega do Produto 13 vem sendo feita pela FIPE ao longo da execução contratual, com a entrega de relatórios parciais desde o mês de maio/2018, juntamente com os produtos a serem entregues no mês correspondente; i) o Produto 14 contém propostas de ações de melhoria no âmbito de prestações de contas e contratos de gestão, realizadas após análise e parecer da situação atual; j) a entrega dos Produtos 15 e 16 está prevista para o final do trabalho e não obstante, a FIPE está fazendo análise e entrega de forma trimestral, tendo a primeira parte sido entregue juntamente com o produto 3; k) a FIPE está cumprindo regularmente com o contrato, inclusive beneficiando a SMS, com o desenvolvimento e entrega antecipada; l) o trabalho e dedicação da equipe é desenvolvido de forma linear, a mobilização de horas de trabalho dos técnicos não apresenta grandes variações ao longo dos meses, sendo que relevância técnica dos serviços atribui-se em todos os meses, o que também justifica a escolha do pagamento em parcelas mensais iguais.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, acompanhou a Auditoria quanto à improcedência da alegação constante do item 2.1 e quanto à procedência do item 2.2. No que diz respeito ao item 2.3, assinalou que a escolha do pagamento por meio de parcelas idênticas está inserida no campo de discricionariedade do administrador, destacando que o edital estabeleceu que o pagamento do serviço contrato fosse realizado em doze parcelas mensais, sendo que, a cláusula 3.3 condicionou o pagamento à apresentação de Relatórios Mensais e a cláusula 4.8 previu um cronograma de entrega de produtos.

Aduziu também que, em que pese a Especializada considerar o método de pagamento vinculado à entrega dos produtos, não houve notícia acerca de eventual prejuízo da modalidade de pagamento adotada pela SMS no contato em exame.

A Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pela improcedência da Representação, ou, dada a inocorrência de prejuízo ao erário, a aceitação dos efeitos jurídicos pretéritos da contratação.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria-Geral opinou pelo conhecimento da representação, diante do preenchimento dos requisitos de admissibilidade e, no mérito acompanhou a Assessoria Jurídica de Controle Externo pela improcedência dos itens 2.1 e 2.3 e pela procedência do item 2.2.

É o Relatório.

**VOTO**

Nos autos do processo que têm por objeto a análise formal do Contrato nº 026/SMS/2018 **(TC/004826/2018)** assinalo que as impropriedades relativas às vigências da Certidão Negativa de Débitos Tributários da Dívida Ativa do Estado de São Paulo e da Certidão de Regularidade do FGTS, diante da documentação apresentada pela Origem, foi considerada sanada pelos órgãos técnicos, razão pela qual considero superadas.

Quanto ao apontamento do item 3.2 – insuficiência da justificativa para a escolha da forma de pagamento –, acompanho a Assessoria Jurídica de Controle Externo, de que, tendo o edital estabelecido que o pagamento do serviço contratado fosse realizado em doze parcelas mensais, com a determinação na cláusula 3.3 para que o pagamento ficasse condicionado à apresentação de Relatórios Mensais, a escolha do pagamento por meio de parcelas idênticas, por si só, não configura irregularidade.

A esse respeito, oportuno assinalar as justificativas prestadas pela Secretaria Municipal de Saúde: "[...] a relevância técnica dos serviços distribui-se em todos os meses. Para tanto, optou-se pelo pagamento em parcelas iguais e sucessivas, estando a execução financeira aplicada de acordo com os preceitos legais".

E mais: "[...] Para tanto, é razoável o pagamento em proporções iguais, à medida que em todos os períodos encontram-se presente a finalidade base da contratação, qual seja: a observação dos fluxos e procedimentos de trabalho para elaboração de diagnóstico situacional e estratégia voltada à otimização dos serviços de saúde".

Dessa forma, entendo que a forma de pagamento estabelecida restou justificada pela Origem.

No que diz respeito aos apontamentos remanescentes – fragilidade na pesquisa de preços utilizada e ausência de emissão de Nota de Empenho para atender à despesa do exercício – em que pese a necessidade de aperfeiçoamento por parte da Origem, entendo que, *in caso*, não são aptos a macular a contratação.

Quanto à pesquisa de preços, esclareceu a Origem que o serviço não possui referência valorativa padronizada e nesse sentido, quanto mais complexa a especificidade do produto, menor a possibilidade de se obter uma pesquisa mercadológica de reduzida diferença entre os preços. Além disso, a Auditoria não apontou nenhum parâmetro que indicasse sobrepreço, nem tampouco preços incompatíveis com os de mercado.

No que diz respeito à insuficiência do empenho, apontou a Auditoria a ausência de emissão de nota de empenho em valor suficiente, porém, não houve a constatação da realização de despesa sem o prévio empenho, essa sim vedada pelo art. 60 da Lei 4.320/64[4].

Além disso, as falhas apontadas estão adstritas a um aspecto exclusivamente formal, sem nenhum apontamento sobre a materialidade da execução, não havendo nos autos elementos que indiquem a ocorrência de má-fé dos agentes responsáveis, nem tampouco de prejuízo ao Erário.

Nos autos do processo que tem por objeto a Representação **(TC/004480/2018)**, assinalo que o questionamento relativo à irregularidade da contratação pela transferência de obrigações do próprio corpo técnico da SMS e da Autarquia Hospitalar Municipal foi considerado improcedente pelos órgãos técnicos, razão pela qual, pelos mesmos fundamentos, que adoto como razões de decidir, **JULGO IMPROCEDENTE**.

O outro questionamento do Representante – ausência de justificativa do pagamento por meio de parcelas idênticas – pelas razões já aduzidas quando da apreciação do TC/004826/2018, considero **IMPROCEDENTE**. Reitero, neste aspecto, o parecer da AJCE no sentido de que o "edital estabeleceu que o pagamento do serviço contratado fosse realizado em doze parcelas mensais, sendo que, a cláusula 3.3 condicionou o pagamento à apresentação de Relatórios Mensais".

Conforme se verifica dos autos, a Origem esclareceu que, diante da complexidade e especificidade do objeto contratual, e tendo presente a relevância técnica dos serviços, optou-se pelo pagamento em parcelas iguais e sucessivas.

Por fim, quanto à ausência de critério objetivo para justificar o preço da contratação, considerando a complexidade do objeto, especialmente a não padronização do serviço, e o fato de não ter sido constatado pela Auditoria a existência de sobrepreço, nem tampouco a prática de preço incompatível com o de mercado, **VOTO PELA IMPROCEDÊNCIA** do quanto alegado pelo Representante.

Por oportuno, registro a realização de Auditoria Operacional (TC/011088/2018) julgada por este Pleno na 3.145ª Sessão Ordinária (26/05/2021), na qual, diante das constatações feitas, houve determinação para apresentação de um Plano de Ação para correção das irregularidades e aprimoramento de procedimentos pela SMS, com vistas a solucionar vários dos problemas constatados nos Contratos de Gestão, especialmente em relação à fiscalização, ao controle dos gastos e às equipes mínimas. Nesses autos, o Acórdão fixou o prazo de 30 dias, contados do término do período de emergência declarado pela pandemia do coronavírus, para apresentação do mencionado Plano Ação. Tendo em vista que, nos termos do Decreto nº 59.283/2020, ainda não cessou o período de emergência declarado pelo Decreto Municipal, o prazo para apresentação do Plano de Trabalho ainda não expirou[5].

---

[4] Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

[5] Nos autos do TC/011088/2018, a SCE (Peça 71) assinalou que, não obstante a documentação apresentada pela SMS, ainda não houve a apresentação do Plano de Ação estruturado.

Pelo exposto, **JULGO REGULAR** o Termo de Contrato nº 026/SMS/2018, em seu aspecto formal (TC/004826/2018). Conheço da Representação tratada no TC/004480/2018 e, quanto ao mérito, julgo-a **IMPROCEDENTE**.

Recomendo à Origem o aperfeiçoamento dos procedimentos destinados à realização das pesquisas de preços para as contratações pretendidas, de forma a constar nos autos justificativa pormenorizada sobre os preços praticados.

Expeçam-se ofícios à Secretaria Municipal de Saúde e ao Representante.

Após as providências de praxe, com as cautelas de praxe, arquive-se os autos.

**Plenário Conselheiro PAULO PLANET BUARQUE, 05 de abril de 2023.**

*MAURICIO FARIA*
*Conselheiro*