Processo	-	TC/007981/2017
Contratante	-	Secretaria Municipal da Saúde
Contratada	-	Sisgraph Ltda.
Contrato	-	49/2011-SMS-1/Contratos R$ 2.937.892,66
TA	-	01/2012 (correção do valor contratual)
TA	-	02/2012 R$ 388.584,74 (prorrogação de prazo)
TA	-	03/2013 (prorrogação de prazo, redução do índice de reajuste e alteração da dotação orçamentária)
TA	-	04/2014 R$ 266.118,24 (prorrogação de prazo)
TA	-	05/2015 R$ 227.972,88 (prorrogação de prazo e alteração do endereço da contratada)
TA	-	06/2016 (prorrogação de prazo)
Objeto	-	Contratação de empresa especializada na manutenção, atualização e suporte do software do Sistema de Atendimento, Regulação e Despacho/Sistema de Gestão de Ocorrências – I/CAD, implantado na Central de Operações do Samu-192

27ª Sessão Ordinária Não Presencial – Primeira Câmara

ANÁLISE. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. SMS. Serviços de manutenção, atualização e suporte do software do Sistema de Atendimento, Regulação e Despacho. Central de Operações do SAMU. 1. Aditamento com vigência retroativa caracteriza contrato verbal. Art. 60, Lei 8.666/93. 2. Nas prorrogações contratuais devem ser demonstradas as condições de vantajosidade para a Administração. Art. 57, II, Lei 8.666/93. REGULARES. Votação por maioria. DETERMINAÇÕES. 1. Nas futuras contratações fundamentadas no art. 25, Lei 8.666/93, tratando-se de serviços, deve-se embasar a contratação pretendida no caput do referido artigo. 2. Promova a emissão tempestiva da nota de empenho em valor suficiente para o exercício. Arts. 60 e 61, Lei 4.320/64. Lei Compl. 101/00. Votação unânime

D E C I S Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, no exercício da Presidência, após determinação de Sua Excelência, na 22ª Sessão Ordinária Não Presencial – Primeira Câmara, para que lhe fossem conclusos, a fim de proferir voto de desempate. Naquela sessão votaram os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator e MAURÍCIO FARIA.

DECIDEM os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelo voto do Conselheiro JOÃO ANTONIO, nos termos de seu relatório e voto, votando o Conselheiro Vice-Presidente ROBERTO BRAGUIM, no exercício da Presidência, para efeito de desempate, nos termos do artigo 187, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", ambos do Regimento Interno desta Corte, julgar regulares o Contrato 049/2011-SMS-1/Contratos e os Termos Aditivos 01/2012, 02/2012, 03/2013, 04/2014, 05/2015 e 06/2016, formalizados entre a Secretária Municipal da Saúde – SMS e a Sisgraph Ltda.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA que, consoante voto proferido em separado, julgou irregulares o Contrato 049/2011-SMS-1/CONTRATOS e seus Termos Aditivos 01/2012, 02/2012, 03/2013, 04/2014, 05/2015 e 06/2016.

DECIDEM, à unanimidade, determinar à Secretaria Municipal da Saúde que:

1 - nas futuras contratações fundamentadas no artigo 25 da Lei Federal 8.666/1993, tratando-se de serviços, embase a contratação pretendida no “caput” do referido artigo;

2 - promova a emissão tempestiva da nota de empenho em valor suficiente para o exercício, nos termos dos artigos 60 e 61 da Lei Federal 43.320/64, bem como da Lei Complementar 101/2000.

DECIDEM, afinal, à unanimidade, determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participou do julgamento o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

São Paulo, 29 de setembro de 2021.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência, com voto
JOÃO ANTONIO – Relator

/affo

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 14/12/2021 14:11:49 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 14/12/2021 14:47:11 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

eTCM n° 007.981/2017

Interessados: Secretaria Municipal de Saúde e Sisgraph Ltda.

Objeto: Análises do Termo de Contrato n. 049/2011–SMS-1/Contratos e dos Termos Aditivos números 01/2012, 02/2012, 03/2013, 04/2014, 05/2015 e 06/2016, objetivando a prestação de serviços de manutenção, atualização contínua e suporte técnico do Software do Sistema de Atendimento, Regulação e Despacho (Sistema de Gestão de Ocorrências –I/CAD), implantado na Central de Operação do SAMU-192.

Relator: Conselheiro João Antonio da Silva Filho

Trata o TC 7.981/2017 o presente das análises do Termo de Contrato n. 049/2011–SMS-1/Contratos e dos Termos Aditivos números 01/2012, 02/2012, 03/2013, 04/2014, 05/2015 e 06/2016, firmados com a empresa Sisgraph Ltda., objetivando a prestação de serviços de manutenção, atualização contínua e suporte técnico do Software do Sistema de Atendimento, Regulação e Despacho (Sistema de Gestão de Ocorrências –I/CAD), implantado na Central de Operação do SAMU-192, pelo valor de R$ 2.821.490,22.

A Auditoria, após a análise do Contrato (fls. 194/199) e dos Termos de Aditamentos n. 01/2012 (fls. 200/202), n. 02/2012 (fls. 203/207), n. 03/2013 (fls. 208/212), n. 04/2014 (fls. 213/216), n. 05/2015 (fls. 217/220) e n. 06/2016 (fls. 221/224), apresentou os seguintes apontamentos:

de Contrato nº 049/2011 - SMS:

C.14.4 - Enquadramento legal incorreto da presente hipótese de inexigibilidade no art. 25, I, da LF nº 8.666/93, quando a hipótese se enquadra no caput do art. 25 da referida lei;

C.14.5 - Ausência de justificativa para os preços, em infringência ao art. 26, Parágrafo Único, III, da Lei Federal nº 8.666/93;

C.14.11 - Ausência de empenho suficiente para a cobertura do exercício financeiro, em infringência aos arts. 60 e 61 da Lei nº 4.320/64;

C.14.15 - Existência de período contratual sem cobertura da garantia, em infringência ao estabelecido na Cláusula 6.4 do Contrato. A garantia contratual (fiança) foi ajustada até 15.06.12 não alcançando a data final da vigência contratual, qual seja 13.07.12.

Termo de Aditamento nº 001/2012 - SMS:

Deriva de Contrato com irregularidades.

Termo de Aditamento nº 002/2012 - SMS:

B.10 - Aditamento com vigência retroativa, em infringência ao art. 60 da Lei nº 8.666/93;

B.13 - Período contratual sem cobertura da garantia durante o período contratual de13.06.12 a 08.08.12, em infringência ao estabelecido na Cláusula 6.4 do Contrato;

C.14."a" - Ausência de comprovação de que a prorrogação se deu em condições vantajosas, em infringência ao previsto no art. 57, II, da Lei Federal nº 8.666/93;

C.14."e" - Ausência de empenho suficiente para a cobertura do exercício financeiro, em infringência aos arts. 60 e 61 da Lei nº 4.320/64."

Termo de Aditamento nº 003/2013 - SMS:

B.10 - Aditamento com vigência retroativa, o que caracteriza contrato verbal, vedado pelo parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93;

B.13 - Ausência de comprovação de cobertura de garantia para o período da prorrogação efetivada pelo Termo de Aditamento ora analisado (14.07.13 a 13.07.14), em infringência ao estabelecido na Cláusula 6.4 do Contrato;

C.14. "a" - Não se encontra devidamente demonstrado que a prorrogação se deu em condições vantajosas para a Administração, em infringência ao art. 57, II, da Lei Federal nº 8.666/93;

C.14. ”d” – Certidão Negativa de Tributos Federais não estava em vigência no momento da celebração do ajuste, em infringência ao art. 29, III, da Lei Federal nº 8.666/93.”

Termo de Aditamento nº 004/2014 - SMS:

B.10 - Aditamento com vigência retroativa, o que caracteriza contrato verbal, vedado pelo parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93;

C.14."a" - Não se encontra devidamente demonstrado que a prorrogação se deu em condições vantajosas para a Administração, em infringência ao art. 57, II, da Lei Federal nº 8.666/93.”

Termo de Aditamento nº 005/2015 - SMS:

B.10 - Aditamento com vigência retroativa, o que caracteriza contrato verbal, vedado pelo parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93.” Termo de

Aditamento nº 006/2016 - SMS:

B.10 - Aditamento com vigência retroativa, o que caracteriza contrato verbal, vedado pelo parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93.

Na sequência, foi determinada a expedição de ofício à Secretaria Municipal da Saúde - SMS, bem como a intimação da empresa SISGRAPH LTDA., do Sr. Odeni de Almeida da Sra. Juliana Dalpicolo do Couto Rosa e da Sra. Daphne Fragoso Camargo.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Diante da documentação acrescida, a Auditoria considerou: • Ratificados todos os apontamentos. TA nº 003/2013: • Ratificados os apontamentos dos subitens B.10 e C.14.a; • Superado o apontamento do subitem C.14.d; • Retirratificado o apontamento do subitem B.13, que passa a ter a seguinte redação: "Período sem cobertura de garantia contratual de 14.07.13 a 25.07.13, em infringência ao estabelecido na Cláusula 6.4 do Contrato.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, às fls. 420/429, opinou no sentido da irregularidade do Contrato nº 049/2011-SMS-1/CONTRATOS, especificamente quanto aos Itens 2.1.2 e 2.1.4 do relatório da Especializada de fls. 407-419, valendo consignar, quanto aos demais (Itens 2.1.1 e 2.1.3), a possibilidade de serem relevados, a critério superior, sem prejuízo das recomendações pertinentes. No que concerne ao Termo Aditivo nº 01/2012, o ajuste é irregular, devido ao princípio da acessoriedade, assim como o são, apenas por tal fundamento, os demais aditivos. Em função dos Itens 2.3.2 e 2.3.3, o Termo Aditivo nº 02/2012 afigura-se irregular; no mais (2.3.1 e 2.3.4), são passíveis de serem relevado, a critério superior, sem prejuízo das recomendações pertinentes. Por sua vez, irregular é o Termo Aditivo nº 03/2013, em virtude dos Itens 2.4.2 e 2.4.3, no mais, passível de ser relevado, a critério superior, o Item 2.4.1, assim como superado o Item 2.4.4. No que concerne ao Termo Aditivo nº 04/2014, opinou pela irregularidade, também em função dos Itens 2.5.2, sendo passível de ser relevado, porém, o Item 2.5.1, sem prejuízo das recomendações pertinentes. Por fim, quanto aos Termos Aditivos nº 05/2015 e nº 06/2016, são irregulares devido ao princípio da

acessoriedade, sendo passíveis de serem relevados, a critério superior, os Item 2.6.1.e 2.7.1, sem prejuízo das recomendações pertinentes. Finalmente, em relação aos demais tópicos constantes da Análise do Termo Aditivo nº 02/2017, acompanha a Auditoria, quanto ao apontamento 2.8 (subitem C.14.e, fl 234), e, quanto ao item 2.9 (subitem C.15.a, fl. 234), haveria amparo para o afastamento da irregularidade, em razão da característica meramente formal da publicação extemporânea do ajuste, considerando-se a existência tempestiva de despacho autorizatório da prorrogação contratual.

A Assessora Subchefe de Controle, às fls. 431/432, acompanhou a Assessora preopinante quanto à irregularidade do Contrato nº 049/2011-SMS-1/CONTRATOS e dos seus Termos Aditivos nº 02/2012, 03/2013, 04/2014, em que pese a possibilidade de serem relevados os apontamentos 2.1.1. (relativo ao Contrato), 2.3.1 e 2.3.4 (referente ao TA 02/2012), 2.4.1. (referente ao TA nº 03/2013) e 2.5.1. (referente ao TA 04/2014) do Relatório de Auditoria. Todavia, quanto à emissão de Notas de Empenho insuficientes para o exercício quando da lavratura do Contrato e do Termo de Aditamento nº 02/2012, destacou que, apesar das defesas da Origem e da Sra. Juliana Dalpicolo do Couto Rosa esclarecerem que a emissão dos empenhos teria ocorrido com a liberação de cotas orçamentárias nos termos dos Decretos Municipais nºs 52.087/2011 e 52.934/2012, entendeu irregular o procedimento diante do previsto na Lei Federal nº 4.320/64. Por fim, acompanha o entendimento quanto à possibilidade de superação do único apontamento que recai sobre os Termos Aditivos nº 05/2015 e 06/2016

e, que os mesmos juntamente com o Termo Aditivo nº 01/2012 – serão, contudo, contaminados pelo princípio da acessoriedade.

A PFM, às fls. 438/443, requereu o acolhimento dos atos em exame ou a aceitação dos efeitos financeiros.

A Secretaria Geral opinou pela irregularidade do Contrato n. 049/2011-SMS-1/CONTRATOS e dos respectivos Termos Aditivos.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento o Termo de Contrato n. 049/2011–SMS-1/Contratos e os Termos Aditivos números 01/2012, 02/2012, 03/2013, 04/2014, 05/2015 e 06/2016, firmados entre a Secretaria Municipal da Saúde e a empresa Sisgraph Ltda.

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

Contrato nº 049/2011-SMS-1/CONTRATOS:

2.1.1. Enquadramento legal incorreto da presente hipótese de inexigibilidade no art. 25, I, da LF nº 8.666/93, quando a hipótese se enquadra no caput do art. 25 da referida lei (subitem C.14.4, fl. 199)

Sobre esse apontamento, a Contratada entende que tanto o caput do artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93 quanto seu inciso I, seriam passíveis de adoção, a depender da interpretação adotada

quanto à natureza jurídica dos softwares. Ademais, afirma que não resta dúvida quanto à possibilidade de contratação por inexigibilidade de licitação.

A SMS aduz que não há dúvidas a respeito do enquadramento da contratação como inexigível, tendo sido essa inexigibilidade comprovada nos autos, especialmente pela justificativa da área técnica. Entende que a fundamentação incorreta referente ao item caracteriza mero erro material, o que não vicia o contrato. Expõe que a Assessoria Jurídica da SMS entendeu que o ajuste poderia ser convalidado por mera retificação do despacho autorizatório inicial, não se podendo falar em nulidade.

Para a Auditoria, a jurisprudência do TCU é no sentido de que não se realizem contratações de serviços com fundamento no inciso I do art. 25 da Lei nº 8.666/93, uma vez que o disposto é específico para aquisições de materiais, equipamentos ou gêneros fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, mantendo, assim o apontamento.

Em que pese a manutenção da falha por parte da Auditoria, acompanho a Assessoria Jurídica de Controle Externo para relevar o apontamento, já que tal vício me parece insuficiente a conduzir pela irregularidade do Contrato, de modo que faço determinação ao final de meu voto.

2.1.2. Ausência de justificativa para os preços, em infringência ao art. 26, Parágrafo Único, III, da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem C.14.5, fl. 199)

Sobre esse apontamento, a Contratada afirma que os preços praticados eram vantajosos e compatíveis com o mercado e que as justificativa para os valores do contrato nº 049/2011-SMS-1 se encontram às fls. 286/310.

A SMS afirma que os documentos que suportam a justificativa devem evidenciar a razoabilidade dos preços contratados. Assim, alega que podem essas evidências se darem por meio de notas fiscais e declaração da contratada de praticar preços idênticos em outros órgãos públicos e para particulares. Ainda, afirma que houve comprovação através de Notas Fiscais e que os serviços já vinham sendo prestados pela mesma contratada, permanecendo no novo contrato os mesmos valores do contrato anterior, acrescidos dos devidos reajustes.

Para a Auditoria, o comparativo de valores exposto pela contratada às fls. 287/288 traz comparação de preços praticados pela Sisgraph em contratos com outras três empresas (Eletrobrás Termonuclear S/A; RGE - Rio Grande Energia S/A e Petróleo Brasileiro S/A), porém, cada item dos objetos dos contratos comparados apresenta um custo específico, mantendo, assim o apontamento.

Considero, contudo, que nas hipóteses de contratação por inexigibilidade, a apresentação de notas fiscais demonstrando os preços

praticados pela própria empresa no mercado é um meio hábil para aferição dos preços contratados.

Isto porque, havendo a possibilidade de apresentação de preços praticados por outras concorrentes do mercado em serviços iguais ou similares caracterizaria o objeto como comum e passível de licitação, o que não foi suscitado nos autos.

Ademais, não há demonstração inequívoca de sobrepreços que pudessem levar a prejuízos, de modo que acolho os esclarecimentos prestados pela Origem para considerar superado o apontamento.

2.1.3. Ausência de empenho suficiente para a cobertura do exercício financeiro, em infringência aos arts. 60 e 61 da Lei nº 4.320/64 (subitem C.14.11, fl. 199)

Sobre esse apontamento, a Contratada afirma que a insuficiência seria incapaz de gerar declaração de irregularidade do contrato, conforme jurisprudência do TCMSP.

A SMS alega que a emissão da nota de reserva orçamentária ocorreu de forma parcial e corresponde à cobertura da despesa para o período de Maio/11 a Set/11, contudo tão logo ocorresse a liberação da cota financeira para os demais períodos, haveria a emissão da nota de reserva complementar.

Para a Auditoria, o artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64 estabelece que é necessário que o empenho seja prévio e em valor suficiente para cobrir as despesas previstas para o exercício.

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.

Ocorre, contudo, que essa falha não deve ser imputada à Contratada, mas sim à Origem que é a detentora do orçamento, razão pela qual faço determinação ao final de meu voto.

2.1.4. Existência de período contratual sem cobertura da garantia, em infringência ao estabelecido na Cláusula 6.4 do Contrato. A garantia contratual (fiança) foi ajustada até 15.06.12 não alcançando a data final da vigência contratual, qual seja, 13.07.12 (subitem C.14.15, fl. 199)

Sobre esse apontamento, a Contratada alega que o lapso temporal ocorreu entre o término da vigência do contrato nº 049/2011 e início da vigência do termo aditivo nº 02/2012. Explica que o lapso temporal se deu por conta do descompasso entre a data da assinatura do contrato (17.06.11) e início dos trabalhos, ocorrido em 14.07.11. Considera por fim que o contrato foi cumprido integralmente e que não ocorreu prejuízo à contratante e ao Erário Público.

A SMS admite a existência de lapso temporal entre a prorrogação do contrato e a emissão da garantia para cobertura do respectivo período, entretanto, afirma que a irregularidade deve ser medida com base no efetivo prejuízo ao erário, sendo que, no caso, não houve.

Para a Auditoria, as manifestantes admitem a existência de período contratual não coberto pela garantia, o que infringe a cláusula 6.4 do Contrato, mantendo, assim, o apontamento.

Em que pese a falha constatada, é fato que o contrato se encontra exaurido sem qualquer notícia de inexecução que pudesse suscitar a cobertura da garantia, de modo que me parece razoável relevar o apontamento.

2.2. Termo aditivo nº 01/2012:

2.2.1. Deriva de contrato com irregularidades (subitem C.16, fl. 202)

Considerando a possibilidade de relevação ou mesmo superação das falhas relacionadas ao contrato, verfico que nenhum apontamento foi anotado referente ao primeiro termo aditivo.

2.3. Termo aditivo nº 02/2012:

2.3.1. Aditamento com vigência retroativa, o que caracteriza contrato verbal, vedado pelo parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93 (subitem B.10, fl. 207)

Sobre esse apontamento, a Sra. Juliana Dalpicolo do Couto Rosa informa que já havia autorização de prorrogação e empenhamento de recursos financeiros antes do término do contrato (11.07.12 e 13.07.12, respectivamente) e que o aditamento no dia 16.07.12 consistiu em erro formal e não causou prejuízos ao município ou aos serviços.

A SMS demonstra que os atos de autorização da prorrogação foram anteriores a data final do contrato inicial.

A Sra. Daphne Fragoso Camargo afirma que todos os atos de autorização da prorrogação ocorreram previamente a data final do ajuste.

Para a Auditoria, embora já existentes os recursos financeiros e a autorização, o contrato não estava assinado, caracterizando contrato verbal, vedado pelo artigo 60, § único da LF nº 8.666/93.

Em que pese a ratificação por parte da Auditoria e entendendo que o termo aditivo deveria ter sido lavrado tempestivamente, acompanho a Assessorira Jurídica de Controle Externo no sentido de que a falha pode ser relevada diante da existência de autorização proveniente da autoridade competente em momento anterior ao termo final do ajuste.

2.3.2. Período contratual sem cobertura da garantia durante o período contratual de 13.06.12 a 08.08.12, em infringência ao estabelecido na Cláusula 6.4 do Contrato (subitem B.13, fl. 207)

No que se refere ao presente apontamento, reitero a análise constante do item 2.1.4.

2.3.3. Ausência de comprovação de que a prorrogação se deu em condições vantajosas, em infringência ao previsto no art. 57, II, da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem C.14.a, fl. 207)

No que se refere ao presente apontamento, reitero a análise constante do item 2.1.2.

2.3.4. Ausência de empenho suficiente para a cobertura do exercício financeiro, em infringência aos arts. 60 e 61 da Lei nº 4.320/64 (subitem C.14.e, fl. 207)

No que se refere ao presente apontamento, reitero a análise constante do item 2.1.3.

2.4. Termo aditivo nº 03/2013:

2.4.1. Aditamento com vigência retroativa, o que caracteriza contrato verbal, vedado pelo parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93 (subitem B.10, fl. 211v)

No que se refere ao presente apontamento, reitero a análise constante do item 2.3.1.

2.4.2. Ausência de comprovação de cobertura de garantia para o período da prorrogação efetivada pelo Termo de Aditamento ora analisado (14.07.13 a 13.07.14), em infringência ao estabelecido na Cláusula 6.4 do Contrato (subitem B.13, fl. 211v)

No que se refere ao presente apontamento, reitero a análise constante do item 2.1.4.

2.4.3. Não se encontra devidamente demonstrado que a prorrogação se deu em condições vantajosas para a Administração, em infringência ao art. 57, II, da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem C.14.a, fl. 211v)

No que se refere ao presente apontamento, reitero a análise constante do item 2.1.2.

2.4.4. Certidão Negativa de Tributos Federais não estava em vigência no momento da celebração do ajuste, em infringência ao art. 29, III, da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem C.14.d, fl. 212)

Sobre esse apontamento, a Contratada apresenta quatro Certidões, expedidas pela PGFN/SRF, que cobrem o período de 21.03.2013 a 06.09.2014.

A SMS informa que, por um lapso foi deixado de anexar a certidão mencionada nos autos no momento da assinatura do Termo Aditivo, em virtude da necessidade de providenciar a retificação do despacho, mas como já mencionado a Certidão em questão estava dentro da validade no momento em que foi emitido o despacho.

Para a Auditoria, as certidões juntadas comprovam a regularidade em relação aos Tributos Federais no momento da celebração do Termo de Aditamento, superado o apontamento, o que ora acompanho.

2.5. Termo aditivo nº 04/2014:

2.5.1. Aditamento com vigência retroativa, o que caracteriza contrato verbal, vedado pelo parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93 (subitem B.10, fl. 216v)

No que se refere ao presente apontamento, reitero a análise constante do item 2.3.1.

2.5.2. Não se encontra devidamente demonstrado que a prorrogação se deu em condições vantajosas para a Administração, em infringência ao art. 57, II, da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem C.14.a, fl. 216v)

No que se refere ao presente apontamento, reitero a análise constante do item 2.1.2.

2.6. Termo aditivo nº 05/2015:

2.6.1. Aditamento com vigência retroativa, o que caracteriza contrato verbal, vedado pelo parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93 (subitem B.10, fl. 220v)

No que se refere ao presente apontamento, reitero a análise constante do item 2.3.1.

2.7. Termo aditivo nº 06/2016:

2.7.1. Aditamento com vigência retroativa, o que caracteriza contrato verbal, vedado pelo parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93 (subitem B.10, fl. 224v)

No que se refere ao presente apontamento, reitero a análise constante do item 2.3.1.

O que se verifica dos apontamentos é que as informações prestadas pela Origem e pela empresa contratada permitiram a relevação ou mesmo a superação das falhas anotadas, estando os instrumentos aptos à aprovação.

Diante de todo o exposto, **JULGO REGULARES** o Termo de Contrato n. 049/2011–SMS-1/Contratos e os Termos Aditivos números 01/2012, 02/2012, 03/2013, 04/2014, 05/2015 e 06/2016, com as seguintes determinações à Origem:

1 - Nas futuras contratações fundamentadas no artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/1993, tratando-se de serviços, embase a contratação pretendida no *caput* do referido artigo.

2 - Promova a emissão tempestiva da nota de empenho em valor suficiente para o exercício, nos termos dos arts. 60 e 61 da Lei Federal 43.320/64, bem como da Lei Complementar 101/2000.

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

Este é meu voto, Senhor Presidente.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 02 de março de 2021.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 22/03/2021 16:27:21 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo:	**TC 72.007.981/17-74**
Origem:	Secretaria Municipal de Saúde – SMS
Interessado:	SISGRAPH Ltda.
Objeto:	Análise do Contrato 049/2011-SMS-1/CONTRATOS e Termos Aditivos 01/2012, 02/2012, 03/2013, 04/2014, 05/2015 e 06/2016. Contratação de empresa especializada na manutenção, atualização e suporte do software do Sistema de Atendimento, Regulação e Despacho (Sistema de Gestão de Ocorrências - I/CAD) implantado na Central de Operações do SAMU-192.

V O T O E M S E P A R A D O

Acompanho o entendimento manifestado pelos Órgãos Técnicos desta Corte, no sentido de que o contrato em análise e seus respectivos aditamentos devem ser julgados irregulares. Destaco que acolho o parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo, no que tange à possibilidade de relevação das infringências constantes dos itens 2.1.1 e 2.1.3, e quanto à constatação de que as falhas remanescentes impedem o acolhimento dos instrumentos em exame.

As referidas constatações referem-se ao cerne da contratação, visto que tratam da formatação dos preços que seriam pagos pelos serviços realizados. A falta de justificativa para os preços em uma contratação que foi feita por meio de inexigibilidade de licitação, e, portanto, sem competição, expõe o Erário a graves riscos de prejuízo. Ademais, uma contratação sem o devido referencial de preços macula tanto a legalidade quanto a economicidade da avença.

Assentada a irregularidade do contrato, em relação aos Aditamentos em exame, assevero que possuo o entendimento, já expressado em vários julgados, de que a declaração de irregularidade por acessoriedade não deve ser aplicada automaticamente no que tange a aditamentos de um contrato, na esteira do pensamento da doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro.[1]

[1] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O papel dos Tribunais de Contas no controle dos contratos administrativos.** Interesse Público, nov./dez. v.15, f. 82, Belo Horizonte: Fórum, 2013, pp. 44-45.

Não obstante, no caso examinado, a ausência de justificativa dos preços tem concreta repercussão nos termos aditivos, como também asseverado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, de modo que os aditamentos também não merecem acolhimento.

Diante do exposto, **JULGO IRREGULARES** o Contrato 049/2011-SMS-1/CONTRATOS e seus Termos Aditivos 01/2012, 02/2012, 03/2013, 04/2014, 05/2015 e 06/2016.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

MAURICIO FARIA
Conselheiro

CRB

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 22/03/2021 15:54:11 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

1ª. CÂMARA

E-TCM nº 7.981/2017

Interessadas:	Secretaria Municipal de Saúde e Sisgraph Ltda.
Objeto:	**Contrato nº 049/2011-SMS-1/Contratos e Termos Aditivos nºs 01/2012, 02/2012, 03/2013, 04/2014, 05/2015 e 06/2016.** Prestação de serviços de manutenção, atualização contínua e suporte técnico do Software do Sistema de Atendimento, Regulação e Despacho (Sistema de Gestão de Ocorrência-I/CAD), implantado na Central de Operação do SAMU-192.
Relator:	**Conselheiro JOÃO ANTONIO**

VOTO DE DESEMPATE

O presente TC n° 007981/2017 focaliza o Termo de Contrato n° 049/2011–SMS–1/Contratos, e os Termos Aditivos números: 01/2012, 02/2012, 03/2013, 04/2014, 05/2015 e 06/2016, formalizados com a Sisgraph Ltda. para prestação de serviços de manutenção, atualização contínua e suporte técnico do software do Sistema de Atendimento, Regulação e Despacho, no âmbito do Sistema de Gestão de

Ocorrências I/CAD), implantado na Central de Operações do SAMU–192, pelo valor de R$ 2.821.490,22 (dois milhões, oitocentos e vinte e um mil, quatrocentos e noventa reais e vinte e dois centavos), com fulcro no artigo 25, I, da Lei Federal nº 8.666/1993 (inexigibilidade).

Na análise de todos esses Ajustes, a Equipe de Fiscalização da Coordenadoria IV, da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, elencou as irregularidades apontadas nos Relatórios de fls. 194/199 (contratação) e de fls. 200/224 (aditamentos), cujas conclusões foram respaldadas pela Coordenadora Chefe, na intervenção de fls. 225/226.

Após a apreciação das defesas e documentos oferecidos por Juliana Dalpicolo de Couto Rosa (fls. 256/257), pela contratada Sisgraph (fls. 258/382), pela Secretaria Municipal de Saúde (fls. 385/397) e por Daphne Fragoso Camargo (fls. 398/405), a Subsecretaria de Fiscalização e Controle ratificou todas as conclusões de análise do Contrato matriz e de todos os Aditivos, à exceção do apontamento constante do subitem C.14.d, concernente à vigência da Certidão Negativa de Tributos Federais, e do apontamento do subitem B.13, no tocante à garantia contratual de 14/07/2013 a 25/07/2013, o que foi retirratificado, tudo de acordo com a manifestação de fls. 407/419.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou, na análise das defesas e da apreciação crítica da Auditoria, pela irregularidade do Contrato nº 049/2011-SMS-1/Contratos, e dos Termos Aditivos nºs 02/2012, 03/2013 e 04/2014, sugerindo, no entanto, a relevação de algumas impropriedades, bem como a superação das irregularidades assinaladas nos Termos Aditivos nºs 01/2012, 05/2015 e 06/2016, a despeito destes estarem contaminados pelo princípio da acessoriedade, dependendo da natureza do vício que repercute nos Ajustes subsequentes (fls. 420/429 e 431/432).

A Procuradoria da Fazenda Municipal, manifestando-se às fls. 438/442, opinou pelo acolhimento de todos os Ajustes ou, subsidiariamente, pela aceitação dos efeitos jurídicos dos atos praticados, em nome do princípio da segurança jurídica. Questionou, ainda, a aplicação automática do princípio da acessoriedade.

A Secretária Geral, falando derradeiramente, acompanhou a Auditoria nas conclusões de seu Relatório inicial, com superação do subitem C.14.d do Termo Aditivo n° 003/2013 e a retirratificação do subitem B.13, e endossou o parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo, opinando pela irregularidade do Contrato nº 049/2011–SMS–1/Contratos, e dos Termos Aditivos nºs

02/2012, 03/2013 e 04/2014 com relevação de algumas impropriedades (fls. 451/455 e 456/457).

Feito esse breve escorço processual, passo a apreciar as colocações dos doutos Conselheiros integrantes desta 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Município.

No voto proferido, o nobre Conselheiro João Antônio, relator da matéria, julgou regulares o Termo de Contrato n° 049/2011–SMS–1/Contratos e os Termos Aditivos nºs 01/2012, 02/2012, 03/2013, 04/2014, 05/2015 e 06/2016, com as seguintes recomendações à Pasta da Saúde:

1) fundamentar no "caput" do artigo 25 da Lei Federal nº 8666/1993[1] as contratações objetivando serviços;

2) emitir tempestivamente as notas de empenho em valor suficiente à cobertura da despesa do exercício, nos termos dos artigos 60 e 61 da Lei Federal nº 4320/1964[2] e da Lei Complementar n° 101/2000.

O outro nobre Conselheiro integrante do Colégio Julgador, Maurício Faria, julgou irregulares todos os Ajustes, adotando o entendimento dos Órgãos Técnicos, alicerçado na falta de justificativa do preço contratado. Todavia, acenou com a possibilidade da relevação das infringências

[1] Art. 25 – É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:
[2] Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.
Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

contidas nos itens 2.1.1 e 2.1.3, conforme proposta da Assessoria Jurídica de Controle Externo, deixando também claro não admitir a aplicação automática do princípio da acessoriedade, na esteira da lição de Maria Sylvia Zanella.

Na apreciação dos dois pronunciamentos, verifica-se que o ponto central do antagonismo apurado reside na questão da justificativa do preço contratado, tanto no Ajuste Matriz como nos Instrumentos subsequentes.

Nessa ótica, configurou-se empate na votação dos dois Conselheiros, demandando o pronunciamento desta Presidência.

O artigo 26 da Lei Federal n° 8666/1993 estabelece, em seu "caput" que:

> ***"Art. 26. As dispensas previstas nos §§2° e 4° do artigo 17 e nos incisos III a XXIV do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no artigo 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do artigo 8°, deverão ser comunicados dentro de três dias a autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos".***

O parágrafo único, por sua vez, prescreve textualmente que:

> ***"Parágrafo único: O processo de dispensa, de inexigibilidade ou retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:***
>
> ***I caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;***
>
> ***II -razão da escolha do fornecedor ou executante;***
>
> ***III - justificativa do preço;***
>
> ***IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados."***

Como se nota, na situação de inexigibilidade a lei impõe ao administrador justificar o preço contratado.

Esse ponto foi objeto de acurada análise do eminente Conselheiro Relator, João Antônio que, louvado nos esclarecimentos e documentos da Secretaria e da Contratada, sustentou que ***"nas hipóteses de contratação por inexigibilidade, a apresentação de notas fiscais demonstrando os preços praticados pela própria empresa no mercado é um meio hábil para aferição dos preços contratados"*** acrescentando ainda que ***"havendo possibilidade de apresentação de preços praticados por outras concorrentes do mercado em serviços iguais ou similares***

caracterizaria o objeto comum e passível de licitação, o que não foi suscitado nos autos". (fls. 466/467).

Este entendimento tem forte lastro na defesa da Contratada, onde ela demonstrou que os preços unitários dos serviços prestados ao SAMU eram inferiores aos de mercado, exemplificando com aqueles praticados pela ELETRONUCLEAR, RGE E PETROBRÁS, e também na comparação com outras empresas em serviços similares, nos Termos Aditivos nºs 02/2012, 03/2013 e 04/2014, nos quais foram realizados os reajustes contratuais (fls. 258/273).

Oportuno destacar também a informação da Contratada de que deixou de aplicar os reajustes futuros a partir de 14/07/2013 (fl. 263), o que não foi contestado ou negado pela Auditoria e demais Órgãos Técnicos.

De resto, como verberou a douta Relatoria ***"não há demonstração inequívoca de sobrepreços que pudessem levar a prejuízos"***, rejeitando, destarte, o apontamento relativo à falta de justificativa de preço.

Conquanto esse requisito não deve ser descartado em futuras contratações, nos termos do artigo 26, inciso III, da Lei Federal nº 8666/1993, na espécie concreta dos autos perfilho o mesmo entendimento externado pelo Conselheiro Relator, também julgando regulares o Contrato e

todos os seus Aditamentos, diante das defesas e documentos carreados para estes autos, e à míngua de elementos que atestem preços excessivos ou discrepantes do mercado.

PROCLAMAÇÃO DO RESULTADO

A Colenda Primeira Câmara decidiu, por maioria, pelo Voto de Desempate, por mim proferido no exercício da Presidência, julgar regulares o Contrato nº 049/2011-SMS-1/Contratos e os Termos Aditivos nºs 01/2012, 02/2012, 03/2013, 04/2014, 05/2015 e 06/2016, formalizados entre a Secretária Municipal da Saúde – SMS e a Sisgraph Ltda., objetivando os serviços especializados de manutenção, atualização e suporte do software do Sistema de Atendimento, Regulação e Despacho (Sistema de Gestão de Ocorrências – I/CAD) implantado na Central de Operações do SAMU-192, na conformidade do voto do relator, Conselheiro João Antônio, vencido o Conselheiro Maurício Faria, com voto divergente, mantidas determinações para que a Pasta:

1) nas futuras contratações fundamentadas no artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/1993, tratando-se de serviços, embase a contratação pretendida no caput do referido artigo;

2) promova a emissão tempestiva da nota de empenho em valor suficiente para o exercício, nos

termos dos artigos 60 e 61 da Lei Federal nº 4.320/1964, bem como da Lei Complementar 101/2000.

TCM, 13 de setembro de 2021.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2021.09.29 17:10:51 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Presidente em exercício

MCPD/RB