

## RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

### 1. ORDEM DE SERVIÇO

N.º 2021/01159

### 2. IDENTIFICAÇÃO

#### 2.1. Objeto

EXECUÇÃO CONTRATUAL

#### 2.2. Objetivo

Verificar se o Termo de Contrato nº 506/2019 está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste.

#### 2.3. Área auditada

Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM)

#### 2.4. Período da realização

22.08.22 a 26.08.22

#### 2.5. Período de abrangência

06.11.19 a 01.10.21

#### 2.6. Equipe técnica

|                      |                           |              |
|----------------------|---------------------------|--------------|
| Relatório Preliminar | Péricles dos Santos Brito | TC nº 20.122 |
| Relatório Conclusivo | Magally Dato Rodrigues    | TC nº 20.215 |

## 2.7. Procedimentos

Identificação da Unidade e dos responsáveis pelas áreas auditadas;

Identificação do objeto contratado, bem como dos termos aditivos firmados;

Análise dos processos de pagamentos quanto à fiscalização e atestes sobre as medições dos serviços;

Verificação *in loco* da execução/entrega do objeto contratado;

Análise dos processos de pagamento: valores empenhados, liquidados e pagos;

Verificação da regularidade dos pagamentos e das retenções/descontos aplicados;

Análise da dotação onerada, verificando se corresponde à disposta no contrato e no despacho de homologação;

Análise da instrução formal dos processos de pagamento à luz do disposto no contrato e na legislação vigente;

Análise das principais cláusulas contratuais, em especial, das obrigações da contratada, verificando a ocorrência de infringências e de aplicação de penalidades.

## 2.8. Siglas

| Abreviatura/Sigla | Significado                             |
|-------------------|-----------------------------------------|
| BID               | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| DF                | Decreto Federal                         |
| DM                | Decreto Municipal                       |
| HSPM              | Hospital do Servidor Público Municipal  |
| IN                | Instrução Normativa                     |
| INSS              | Instituto Nacional do Seguro Social     |
| ISS               | Imposto sobre Serviço                   |
| LM                | Lei Municipal                           |
| NE                | Nota de Empenho                         |
| NF                | Nota Fiscal                             |

| Abreviatura/Sigla | Significado                       |
|-------------------|-----------------------------------|
| NLP               | Nota de Liquidação e Pagamento    |
| PA                | Processo Administrativo           |
| PMSP              | Prefeitura Municipal de São Paulo |
| SEI               | Sistema Eletrônico de Informações |
| SF                | Secretaria Municipal da Fazenda   |
| SMS               | Secretaria Municipal da Saúde     |
| TA                | Termo aditivo                     |
| UCP               | Unidade de Coordenação do Projeto |

### **3. RESULTADO**

#### **3.1. Introdução**

Trata o presente de acompanhamento da execução do Termo de Contrato nº 506/2019, firmado entre o Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM) e a empresa Bellacon Construtora e Incorporadora Eireli, CNPJ nº 07.667.763/0001-30, que tem por objeto a contratação de empresa para execução de serviços e obras para reforma e ampliação do pronto socorro e ambulatório do Hospital do Servidor Público Municipal / instalação de ar condicionado central em áreas críticas do HSPM.

Deflagrada no processo administrativo SEI 6210.2017.0003333-4, a presente contratação faz parte do programa de Reestruturação e Qualificação das Redes Assistenciais da Cidade de São Paulo (“Avança Saúde São Paulo”), que conta com recursos da ordem de US\$ 200 milhões, no prazo de cinco anos, sendo 50% financiados pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e 50% advindos de recursos próprios da PMSP, como contrapartida do Município aos recursos do BID.

Segundo é informado no site da PMSP, o programa é formado por quatro eixos estruturantes: apoio à modernização, reorganização e integração das redes locais de atenção à saúde; melhoria da eficiência e da qualidade do sistema de Saúde; fortalecimento da gestão da informação e incentivo à inovação e ao uso de novas tecnologias em Saúde; e administração e validação do projeto.

A Secretaria Municipal da Saúde (SMS) é o órgão executor do “Avança Saúde São Paulo” e tem como atribuição: o planejamento, a gestão administrativa, a avaliação, o acompanhamento técnico e a articulação com outros órgãos e entidades, visando ao desenvolvimento do Programa.

A análise da Concorrência nº 001/2019, do Termo de Contrato nº 506/2019 e de seus aditamentos foi realizada no TC 005323/2021.

A seguir, os documentos juntados aos autos que subsidiaram os trabalhos da auditoria:

- Peça 5 - Contrato nº 506/2019;
- Peça 6 - Edital de Concorrência nº 001/2019;
- Peça 7 - Edital – Anexo II – Memorial Descritivo;
- Peça 8 - Edital – Anexo III – Planilha de Custos;
- Peça 9 - Ordem de Início dos serviços;
- Peça 10 - Cronograma físico-financeiro
- Peça 11 - 1º aditivo – TA 233/2020;
- Peça 12 - 2º aditivo – TA 335/2020;
- Peça 13 - 3º aditivo – TA 036/2021;
- Peça 14 - 4º aditivo – TA 106/2021;
- Peça 15 - 5º aditivo – TA 233/2021;
- Peça 16 - 6º aditivo – TA 240/2021;
- Peça 17 - 7º aditivo – TA 307/2021;
- Peça 18 - 8º aditivo – TA 331/2021;

- Peça 19 - 9º aditivo – TA 341/2021;
- Peça 20 - Extratos de liquidação/pagamento de NEs;
- Peça 21 - Medições e atestes;
- Peça 23 - Anexo fotográfico da visita *in loco*.

### **3.1.1. Manifestação Prévia da Origem**

Os esclarecimentos prestados em manifestação prévia (Peças 37, 38 e 45<sup>1</sup>) e as novas informações constantes no processo SEI levaram à alteração na redação dos itens **3.8.1** das Recomendações e **4.9** da Conclusão, e à exclusão do item **3.8.2** das Recomendações, sendo mantidas as demais conclusões do Relatório Preliminar (Peça 24), conforme exposto a seguir.

Em atenção ao determinado à Peça 47, passamos a nos manifestar na forma de Relatório Conclusivo considerando as informações acrescidas.

## **3.2. Principais cláusulas contratuais**

### **3.2.1. Objeto contratual**

A cláusula 1.1. do Contrato nº 506/2019 define que o objeto é a contratação de empresa para execução de serviços e obras para reforma e ampliação do Pronto-Socorro e ambulatório do Hospital do Servidor Público Municipal, e instalação de ar condicionado central em áreas críticas do HSPM (Peça 5, fl. 1).

Ainda, conforme mencionado no item 1.1.1., o referido ajuste é advindo do Edital nº 001/2019, SEI 6210.2017/0003333-4, na modalidade concorrência, tipo menor preço global (Peça 6), em cujos Anexo II - Memorial Descritivo (Peça 7) e Anexo III - Planilha de Custos (Peça 8) constam as especificações dos serviços a serem executados.

---

<sup>1</sup> As manifestações apresentadas pela Origem, às Peças 38 e 45, possuem conteúdo idêntico.

### **3.2.2. Valor contratado e reajuste**

Segundo a cláusula 2.2., o montante inicial do contrato é de R\$ 9.196.354,39 (Peça 5, fl. 1.), sendo que não haverá reajuste, nos termos da cláusula 4.1. (Peça 5, fl. 2).

### **3.2.3. Prazo de vigência**

O contrato foi assinado em 11.11.19, com vigência de 360 (trezentos e sessenta) dias, contados a partir da assinatura, prorrogável conforme a lei (cláusula 5.1. - Peça 5, fl. 2).

A contratada foi autorizada e comunicada a iniciar os serviços a partir de 19.11.19 (Peça 9).

Após sucessivos aditamentos, o prazo de vigência ficou estabelecido para 25.10.21.

### **3.2.4. Medições, atestes e pagamento**

A cláusula 6ª do contrato trata das medições dos serviços e condições para pagamento à contratada (Peça 5, fls. 2/4).

Na análise da execução dos serviços, no item **3.5.**, verificaremos, principalmente, o cumprimento quanto aos itens: 6.1. (documentação das medições); 6.5. (condições de pagamento); e 6.10. e 6.11. (regularidade da contratada quanto aos encargos previdenciários, trabalhistas e fiscais).

### **3.2.5. Obrigações da contratada**

A cláusula 7.1. menciona que a contratada deve obedecer às especificações do Edital e Anexos, partes integrantes ao contrato (Peça 5, fl. 4). Por sua vez, o item 9.1. do Edital dispõe (Peça 6, fl. 14):

9.1. As obrigações decorrentes desta CONCORRÊNCIA, consubstanciar-se-ão no Termo de Contrato, conforme Minuta do Anexo VII, bem como, a execução dos serviços será executada na forma estabelecida no Anexo II – Memorial Descritivo, parte integrante do presente edital.

### **3.2.6. Fiscalização e recebimento dos serviços**

Abaixo, reproduzimos os principais termos contratuais relacionados à fiscalização e atestes dos serviços executados:

6.5. O prazo de pagamento será de 30 (trinta) dias, contados da data final do período de cada parcela/medição da execução dos serviços, uma vez atestado pelo fiscal encarregado da realização a contento dos serviços e a entrega dos documentos discriminados [...] (Peça 5, fl. 3);

[...]

6.13. Por ocasião da medição final, a contratada deverá apresentar 04 (quatro) vias de todas as plantas [...] (Peça 5, fl. 4);

6.13.1. As plantas de medição final deverão ser apresentadas na escala adequada, nos formatos estabelecidos pela Fiscalização;

6.13.2. Todas as plantas deverão conter a assinatura do responsável técnico pela Contratada e visto do responsável pela fiscalização;

[...]

9.1. Os serviços objeto deste Contrato serão recebidos pelo HSPM consoante o disposto no artigo 732 da Lei Federal nº 8.666/93 e demais normas pertinentes (Peça 5, fl. 5); e

[...]

10.3. Após a assinatura deste Contrato, a Contratada deverá apresentar ao Contratante, no prazo máximo de até 5 dias úteis, os seguintes documentos (Peça 5, fl. 6).

10.3.1. Indicação do responsável técnico pela execução dos serviços objeto do contrato, e o preposto que a representará no local dos trabalhos;

10.3.2. Cronograma físico - financeiro da execução das obras.

Conforme a cláusula 10.3.1., acima, a contratada indicou o responsável técnico e o preposto pela execução dos serviços (Peça 5, fl. 8).

Em cumprimento à cláusula 10.3.2., os cronogramas físico-financeiros apresentados pela contratada durante a execução dos serviços encontram-se à Peça 10.

No item **3.5.**, adiante, analisamos as medições efetuadas, o estágio da execução dos serviços, e como é feita a fiscalização do contrato.

---

<sup>2</sup> LF nº 8.666/93, art. 73: Executado o contrato, o seu objeto será recebido: I - em se tratando de obras e serviços: a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado.

### **3.2.7. Penalidades previstas**

A cláusula 8ª trata da aplicação de penalidades nas hipóteses de descumprimento contratual (Peça 5, fls. 4/5):

[...]

8.1. Além das sanções previstas nas Leis Municipais nºs 13.278/02 e 14.145/06 bem como as previstas no Capítulo IV, da Lei Federal nº 8.666/93 e demais normas pertinentes, fica a contratada sujeita às penalidades abaixo:

8.1.1. Multa por dia de atraso injustificado em relação aos prazos fixados: 1,0% (um inteiro por cento) por dia sobre o valor do Contrato, até o máximo de 15 (quinze) dias, incidindo, após, a multa de execução parcial ou total do contrato, conforme o caso;

8.1.2. Multa por dia de paralisação injustificada dos serviços: 1,0% (um inteiro por cento) por dia sobre o valor do Contrato até o máximo de 15 (quinze) dias, incidindo, após, a multa de inexecução parcial do contrato;

8.1.3. Multa pelo descumprimento de cláusula contratual: 0,5% (meio por cento) sobre o valor do Contrato, por dia;

8.1.4. Multa pelo não atendimento de eventuais exigências formuladas pela Fiscalização: 2,0% (dois inteiros por cento) sobre o valor do Contrato;

8.1.5. Multa por inexecução parcial do Contrato: 20,0% (vinte inteiros por cento) sobre o valor da parcela não executada;

8.1.6. Multa por inexecução total do Contrato: 20,0% (vinte inteiros por cento) sobre o valor do contrato;

8.1.7. O descumprimento pela Contratada dos requisitos previsto no parágrafo I, do art. 6º do Decreto Municipal nº 48.184/2007 e no parágrafo II, do art. 5º, 48.325/2007, acarretará na rescisão contratual [...], aplicação das penalidades [...] e sanções administrativas de proibição de contratar com Administração Pública pelo período de 03(três) anos [...].

Na análise dos serviços executados, item **3.5.**, verificamos se houve o descumprimento de cláusulas contratuais e eventuais aplicação de penalidades, por meio da análise das medições dos serviços constantes dos processos de pagamento.

### **3.3. Aditamentos contratuais**

Até o presente, foram firmados 7 (sete) aditamentos ao Contrato nº 506/2019, basicamente, relativos a acréscimos nos serviços e prorrogações do prazo de vigência.

Ressaltamos que a análise formal da licitação e do Contrato nº 506/2019, incluindo os termos aditivos pactuados, foi efetuada no TC 005323/2021, em que foram apontados, entre outros, a lavratura extemporânea dos aditivos, implicando períodos em que os serviços não tiveram cobertura contratual, sendo o caso dos TAs: 036/2021, 106/2021, 233/2021 e TA 240/2021 (Peças 13 a 16). Ademais, os apontamentos da análise formal resultaram nas retificações trazidas pelo TA 307/2021 (Peça 17, fls. 1/2).

Abaixo, relacionamos todos os atuais aditivos lavrados do Contrato nº 506/2019:

Quadro 1 – Termos aditivos ao Contrato nº 506/2019

| Aditamento                          | Objeto                                                                       | Data da assinatura / Vigência           | Valor (R\$)          | TA e justificativas / Peça nº |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------|-------------------------------|
|                                     | <b>Contrato inicial - prazo: 360 dias</b>                                    | <b>11.11.19<br/>19.11.19 a 12.11.20</b> | <b>9.196.354,39</b>  | <b>5</b>                      |
| TA 233/2020                         | acréscimo de serviços                                                        | 09.07.20                                | 524.141,37           | 11 - fls. 1/6                 |
| TA 335/2020                         | prorrogação de prazo por 42 dias                                             | 01.10.20 /<br>13.11.20 a 24.12.20       | -                    | 12 - fls. 1/4                 |
| TA 036/2021                         | prorrogação de prazo por 90 dias /<br>acréscimo de serviços                  | 17.02.21 /<br>25.12.20 a 24.03.21       | 1.352.589,75         | 13 - fls. 1/8                 |
| TA 106/2021                         | prorrogação da vigência por 120 dias                                         | 29.03.21 /<br>25.03.21 a 22.07.21       | -                    | 14 - fls. 1/4                 |
| TA 233/2021                         | acréscimo de serviços                                                        | 26.07.21                                | 502.810,65           | 15 - fls. 1/7                 |
| TA 240/2021                         | prorrogação da vigência por 60 dias                                          | 29.07.21 /<br>23.07.21 a 20.09.21       | -                    | 16 - fls. 1/4                 |
| TA 307/2021                         | prorrogação da vigência por 15 dias /<br>retificações de aditivos anteriores | 17.09.21 /<br>21.09.21 a 05.10.21       | 3.000,01             | 17 - fls. 1/4                 |
| TA 331/2021                         | prorrogação da vigência por 20 dias                                          | 15.10.21 /<br>06.10.21 a 25.10.21       | -                    | 18 - fls. 1/6                 |
| TA 341/2021                         | acréscimo de serviços                                                        | 19.10.21                                | 495.507,43           | 19 - fls. 1/10                |
| <b>Valor atualizado do contrato</b> |                                                                              | <b>11.11.19 a 25.10.21</b>              | <b>12.074.403,60</b> | <b>-</b>                      |

Fonte: SEI 6210.2017.0003333-4 (Peças: 5, 9 e 11 a 17).

Do quadro supra, observamos que o valor atualizado do contrato, considerando os aditamentos ao ajuste até o TA 341/2021, é de R\$ 12.074.403,60 (31,3% acima do montante inicial), e cuja vigência se estende até 25.10.21, alcançando o total 707 dias, sendo que o prazo inicialmente pactuado foi de 360 dias. Considerando que o objeto da contratação é reforma de edifício, não houve infringência ao artigo 65, §§ 1º e 2º, da Lei Federal (LF) nº 8.666/93, que estabelece como limite máximo o percentual de 50% para os acréscimos nas obras de reforma.

As justificativas da contratada para os acréscimos de serviços e prorrogações do prazo contratual sempre tiveram manifestações favoráveis da fiscalização e das áreas técnicas da Autarquia.

Em relação à extensão do prazo de vigência do Contrato nº 506/2019, resumidamente, as justificativas apresentadas pela empresa foram:

- TA 335/2021: período de chuvas, com alto índice pluviométrico (Peça 12, fls. 3/4);
- TA 036/2021: acréscimos de serviços; implicações decorrentes da pandemia; e realização dos serviços por áreas segmentadas, de acordo com as necessidades do Hospital (Peça 13, fls. 3/8);
- TA 106/2021: morosidade da Administração na lavratura do TA, prejudicando o andamento dos serviços; período de chuvas; impossibilidade de liberação de áreas físicas; e implicações decorrentes da pandemia (Peça 14, fls. 3/4);
- TA 240/2021: divisão da obra por etapas; impossibilidade de acesso a áreas ocupadas; demandas de serviços adicionais não previstos no contrato (Peça 16, fls. 3/4);
- TA 307/2021: não acesso a áreas para realização dos serviços; realização de serviços segmentados por áreas, devido às necessidades do Hospital; exigências do setor de engenharia do HSPM, quanto a serviços adicionais não previstos em contrato (Peça 17, fls. 3/4);
- TA 331/2021: serviços adicionais solicitados demandam tempo de execução adicional, aguardo de liberação de pavimento, necessidade de adaptações imprevistas (Peça 18, fls. 3/6).

Em 30.09.21, a contratada solicitou novo aditamento e, conseqüentemente, a dilação do prazo para conclusão das obras e demais serviços contratados, pelo período de 20 dias, até 25.10.21 (Peça 18, fls. 3/4), formalizado no TA 331/2021 (Peça 18, fls. 1/2).

Em relação à vigência contratual, verificamos que estão ocorrendo sucessivas prorrogações de curto prazo: por 15, 20, 42, 60 dias, etc, sem que se pudesse vislumbrar, pela análise documental e pela visita *in loco* feita quando da realização do Relatório Preliminar, data para o término dos serviços e, conseqüentemente, o recebimento do objeto contratado.

Ademais, conforme será detalhado no item **3.6.**, em visita *in loco* aos locais de execução no Complexo Hospitalar, verificamos que ainda há relevante quantidade de serviços por executar, não se compatibilizando com o prazo previsto para término dos trabalhos até 25.10.21.

Em Relatório Preliminar, a auditoria entendeu que, para fins de melhor acompanhamento e racionalidade administrativa, o HSPM deveria dispor de tratativas junto aos responsáveis pela contratada, para definição de um cronograma realista para o término das reformas e serviços, evitando, assim, prorrogações do contrato insuficientes e incompatíveis com o atual andamento da execução dos serviços.

No entanto, após conclusão do referido relatório, consta no processo SEI reiteradas tentativas do HSPM para conclusão dos serviços pendentes de serem reparados/reexecutados, culminando na aplicação de multa à Contratada e solicitação de abertura de sinistro junto a Berkley Brasil Seguros, detentora da apólice de seguro garantia deste contrato (documento SEI 065676491), conforme detalhado nos itens **3.6** e **3.7**.

A empresa, manifestou-se previamente à Peça 37 informando que as tramitações até a lavratura dos TA dependem do HSPM:

Item 4.1 - Lavratura extemporânea de TAs 1. A contratada apresentou no prazo adequado a documentação pertinente e exigida na forma da lei, contudo, as tramitações até a lavratura dos termos referenciados dependem única e exclusivamente da administração pública, não tendo sobre este, domínio por parte da contratada. (Peça 37, fl. 1)

Em sede de manifestação prévia, às Peças 38 e 45, a Origem aduz que:

No Termo de Contrato 506/2019 não foi estabelecida cláusula de vigência contratual, tendo em vista a natureza do contrato firmado, qual seja contrato por escopo, que se extingue somente pela conclusão do seu objeto ou, em casos específicos, pela rescisão unilateral ou amigável. Por isso os prazos estabelecidos para execução dos serviços são prazos moratórios e o seu descumprimento não acarretam, necessariamente, a extinção do contrato, cuja finalidade precípua é a

entrega do objeto, no caso, dos serviços integralmente realizados. (Peças 38 e 45, fl. 1)

[...]

Portanto, ainda que expirados todos os prazos ajustados para a execução dos serviços, enquanto não concluído integralmente o objeto do contrato, o contrato subsiste. E uma vez encerrados os prazos ajustados, incorrerá a contratada em mora, o que ensejará a aplicação das penalidades contratuais decorrentes dessa mora, sendo a rescisão contratual a medida extrema. (Peças 38 e 45, fl. 2)

Nas prorrogações contratuais, a assinatura dos respectivos termos de aditamento deve ocorrer até o término da vigência contratual.

O apontamento **4.1** registra que a lavratura extemporânea do TA 036/2021, TA 106/2021, TA 233/2021 e TA 240/2021 ocasionou períodos em que não havia contrato formalizado, em desacordo com o art. 60, parágrafo único da LF nº 8.666/93, que veda o contrato verbal.

Quanto às sucessivas prorrogações de vigências, alega a contratada que se fizeram necessárias em razão da pandemia de Coronavírus, uma vez que a quarentena obrigatória dificultou a contratação de fornecedores que garantiriam o abastecimento da obra:

As prorrogações de vigência e execução do contrato se fizeram necessárias em razão dos adventícios ocorridos no decorrer da execução do contrato, sendo que cada solicitação de prorrogação apresentada por parte da contratada foi referenciada de justificativa técnica.

[...] foram necessárias dilatações do prazo contratual para conclusão e entrega do objeto contratual, tendo este sido recebido tempestivamente pela administração pública através de TRP (termo de recebimento provisório) com solicitações de melhorias de itens, porém que nada impedem ou atrapalham a boa funcionalidade e operacionalidade do objeto entregue. (Peça 37, fls. 2/3)

A Origem noticia diversos imprevistos durante a execução contratual:

As prorrogações de prazos de execução foram solicitadas pela empresa Contratada Bellacon no decorrer da execução do contrato com as devidas justificativas, e todos os pleitos se deram pela necessidade técnica analisada do processo executivo, com a ressalva de que no decorrer da obra surgiram novas demandas a serem solucionadas

Esclarecemos também que o processo de liberação de área para frente de obras em um ambiente em pleno funcionamento necessita de tempo, houve a necessidade de avaliação e plano de ataque para as devidas frentes conforme justificado em SEI 048397139 (Pasta XXXI), como também um cenário de

imprevistos de um alto índice pluviométrico conforme justificativa técnica da empresa Bellacon em SEI 033310822 (Pasta XXIV). Também houve acréscimos de serviços, parte solicitados pela Unidade e parte devido as demandas que surgiram com o andamento da obra, não previstos inicialmente como: troca do forro, inclusão de piso podotátil [...]. (Peças 38 e 45, fls. 2/3)

Tanto a Origem quanto a contratada informam que a pandemia do Coronavírus contribuiu para as prorrogações. Registra-se, no entanto, que até 22.03.20, data em que foi decretada<sup>3</sup> a quarentena no Estado de São Paulo, a vigência do Termo de Contrato nº 506/2019 já havia sido prorrogada em 132 dias.

A ocorrência de fatos excepcionais e imprevisíveis poderiam justificar eventuais aditamentos, contudo, pondera-se a necessidade de planejamento adequado dos serviços contratados, a fim de se evitar sucessivos aditamentos com prazos inexecutáveis.

Nesse sentido, não foram trazidos elementos aos autos que pudessem alteração as conclusões do Relatório Preliminar acerca da ausência de cobertura contratual para realização dos serviços decorrente da lavratura extemporânea para os TAs 036/2021, 106/2021, 233/2021 e 240/2021.

### **3.4. Execução orçamentária e financeira do contrato**

#### **3.4.1. Valores empenhados, liquidados e pagos**

Os valores empenhados (excluídos os cancelamentos), liquidados e pagos à contratada foram os seguintes, conforme relação e extratos de empenhos extraídos do Sistema Orçamentário e Financeiro (SOF) e Sistema Ábaco do TCM, no período de 06.11.19 a 01.12.21 (Peças 20 e 49):

Quadro 2 – Valores empenhados, liquidados e pagos

| Número do empenho | Data de emissão | Valor Empenhado Líquido | Data de emissão da NLP | NLP nº | Valor liquidado (R\$) | Data do pagamento | Valor pago (R\$) | Competência |
|-------------------|-----------------|-------------------------|------------------------|--------|-----------------------|-------------------|------------------|-------------|
| 3319              | 06.11.19        | 870.068,19              | 13.12.19               | 7662   | 870.068,19            | 30.12.19          | 870.068,19       | Nov/19      |
| 3397              | 13.11.19        | 916.282,21              | 13.12.19               | 7663   | 166.733,41            | 30.12.19          | 166.733,41       |             |
|                   |                 |                         | 10.02.20               | 562    | 749.548,80            | 17.02.20          | 749.548,80       | Dez/19      |
|                   |                 |                         | 02.04.20               | 66439  | 776.648,73            | 07.04.20          | 776.648,73       | Jan/20      |
| 20603 (*)         | 14.02.20        | 6.011.698,79            | 15.05.20               | 96022  | 802.138,76            | 20.05.20          | 802.138,76       | Fev-mar/20  |
|                   |                 |                         | 17.06.20               | 119390 | 1.250.487,74          | 30.06.20          | 1.250.487,74     | Abr-mai/20  |

<sup>3</sup> Decreto Estadual nº 64.881/20, que decreta quarentena no Estado de São Paulo, no contexto da pandemia do COVID-19 (Novo Coronavírus), e dá providências complementares.

| Número do empenho | Data de emissão | Valor Empenhado Líquido | Data de emissão da NLP | NLP nº | Valor liquidado (R\$) | Data do pagamento | Valor pago (R\$)     | Competência         |
|-------------------|-----------------|-------------------------|------------------------|--------|-----------------------|-------------------|----------------------|---------------------|
|                   |                 |                         | 24.07.20               | 147629 | 652.478,78            | 30.07.20          | 652.478,78           | Jun/20              |
|                   |                 |                         | 01.09.20               | 179258 | 227.811,35            | 04.09.20          | 227.811,35           | Jul/20              |
|                   |                 |                         | 14.10.20               | 211288 | 600.941,98            | 19.10.20          | 600.941,98           | Ago/20              |
|                   |                 |                         | 10.11.20               | 231341 | 1.068.227,55          | 13.11.20          | 1.068.227,55         | Set/20              |
|                   |                 |                         | 14.12.20               | 259489 | 632.963,90            | 17.12.20          | 632.963,90           | Out/20              |
| 18009 (*)         | 12.02.21        | 524.141,37              | 22.03.21               | 55220  | 524.141,37            | 25.03.21          | 524.141,37           | Nov-Dez/20 e Jan/21 |
| 18005 (*)         | 12.02.21        | 1.398.305,20            | 23.04.21               | 78426  | 1.138.803,08          | 28.04.21          | 1.138.803,08         | Fev/21              |
|                   |                 |                         | 28.09.21               | 206584 | 259.502,12            | 01.10.21          | 259.502,12           | Jul/21              |
| 19970             | 16.02.21        | 1.352.589,75            | 22.03.21               | 55227  | 254.622,72            | 25.03.21          | 254.622,72           | Nov-Dez/20 e Jan/21 |
|                   |                 |                         | 04.08.21               | 162729 | 71.215,12             | 09.08.21          | 71.215,12            | Mar/21              |
|                   |                 |                         | 04.08.21               | 162760 | 215.548,61            | 09.08.21          | 215.548,61           | Abr/21              |
|                   |                 |                         | 04.08.21               | 162776 | 232.304,45            | 09.08.21          | 232.304,45           | Mai/21              |
|                   |                 |                         | 28.09.21               | 206595 | 171.774,58            | 01.10.21          | 171.774,58           | Jul/21              |
|                   |                 |                         | 26.11.21               | 255290 | 407.124,27            | 01.12.21          | 407.124,27           | Ago a Out/21        |
| 55159             | 19.07.21        | 502.810,65              | 05.08.21               | 164813 | 502.810,65            | 10.08.21          | 502.810,65           | Jun/21              |
| 72727             | 17.09.21        | 3.000,01                | 26.11.21               | 255307 | 3.000,01              | 01.12.21          | 3.000,01             | Ago a Out/21        |
| 81933             | 19.10.21        | 70.697,24               | 26.11.21               | 255315 | 70.697,24             | 01.12.21          | 70.697,24            | Ago a Out/21        |
| <b>Total</b>      |                 | <b>11.649.593,41</b>    | -                      | -      | <b>11.649.593,41</b>  | -                 | <b>11.649.593,41</b> | -                   |

Fonte: Sistema SOF (Peça 20).

(\*) NEs emitidas com efeitos retroativos à data de início da realização da despesa, conforme disposto nos Decretos de execução orçamentária do exercício de 2020 (NE 20603 – DM nº 59.171/20) e do exercício de 2021 (NE's 18009 e 18005 – DM nº 60.052/21).

Conforme os valores evidenciados no quadro anterior, o montante empenhado líquido (descontados os cancelamentos) foi de R\$ 11.649.593,41, no período de 06.11.19 a 19.10.21, bem como o total liquidado e pago à contratada que, até 01.12.21, alcançou R\$ 11.649.593,41, cujo montante é idêntico ao total das medições efetuadas, conforme está demonstrado no quadro 3.

Não há saldo empenhado a pagar (Peça 49).

Verificamos que houve NEs com liquidações processadas, porém, emitidas posteriormente ao início da realização da respectiva despesa, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF nº 4.320/64, sendo o caso da NE 19970/2021, emitida em fevereiro/21 (parcela de R\$ 254.622,72, no que se refere aos meses de novembro e dezembro/20); da NE 55159/2021, emitida em julho/21, utilizada para pagamento de despesas realizadas em junho/21; e das NEs 72727 e 81933, emitidas, respectivamente, em setembro e outubro/21, para pagamento de despesa de agosto/21.

Em sede de manifestação prévia, a contratada registra que a emissão de notas de empenho posteriores ao início da realização da despesa depende única e exclusivamente da Administração Pública (Peça 37, fl. 03).

A Origem também se manifestou previamente, alegando que as medições de junho de 2021 foram pagas com saldo de nota de empenho e que houve equívoco em emissões e baixa de NE. (Peças 38 e 45, fl. 04)

No entanto, deve-se atentar ao fato de que notas de empenho não devem produzir efeitos retroativos à data de sua emissão, isto é, as NEs só podem liquidar despesas que tenham data de início de realização posterior à data de emissão.

Quanto ao prazo de pagamento à contratada, definido em até 30 (trinta) dias após o último dia do mês de competência da medição, conforme a cláusula 6.5. do ajuste (Peça 5, fl. 3), verificamos que somente as duas primeiras parcelas (1ª medição), 6ª parcela (5ª medição) e 7ª parcela (6ª medição) foram pagas nesse prazo.

Por outro lado, em determinados meses, houve morosidade da contratada em solicitar o pagamento, e em entregar a documentação necessária para ateste e liquidação da despesa, em cumprimento à cláusula 6.1. (Peça 5, fl. 2), sendo que o prazo da cláusula 6.5. é condicionado ao ateste pelo fiscal do contrato e à entrega dos documentos nela especificados. Para exemplificar, a quitação relativa ao mês de abril/21 (14ª medição) foi solicitada em 20.07.21 (Peça 21, fl. 80).

Assim, não houve quaisquer reclamações da contratada quanto à intempestividade nos pagamentos até então efetuados pela contratante.

Até o momento foram pagas 18 medições, sendo essa última paga em 01.12.21 (NEs 19970, 72727 e 81933; NLPs 255290, 255307 e 255315).

Foi autorizado o pagamento da 19ª medição, por meio de compensação (SEI 069665870). Essa autorização foi condicionada à compensação do crédito, com fundamento no art. 368 do Código Civil, e abatimento de débito que a contratada tem em aberto com a Autarquia, devido à multa pelo não cumprimento contratual.

Em sede de manifestação preliminar à Peça 37, a contratada registra que foram tempestivas as medições mensais:

As medições mensais desenvolvidas pela contratada foram apresentadas tempestivamente aos cuidados da fiscalização, porém, demandaram algum tempo complementar para que a fiscalização efetuasse conferência e correção das medições apresentadas pela contratada, e posteriormente, seguiram o rito comum, na forma da lei até o efetivo pagamento. Insta salientar que dado momento, como já é de conhecimento deste excelentíssimo Tribunal, houve a substituição da fiscalização de contrato, fato que acarretou demasiado atraso na apresentação e conferência das medições dos períodos em questão. (Peça 37, fl. 03)

O HSPM, também em manifestação preliminar,

Eventual atraso das medições e demora do processamento se dá pela elaboração da memória de cálculo e demais documentos pertinentes e posteriormente a análise crítica dos mesmos e do critério de medição dos serviços realizados no período mínimo de 30 dias, havendo, em alguns casos, a necessidade de revisões e reapresentações dos documentos, o que demanda maior tempo para que possam ser reapresentados e, enfim, aprovados, tendo estendido ocasionalmente o período da aprovação da medição. (Peças 38 e 45, fl. 4)

Tendo em vista a necessidade de cumprimento de cláusulas contratuais previamente estabelecidas, a organização e o envio da documentação prevista não poderia levar mais tempo do que o prazo de execução do serviço a que se referem.

A contratada e a Origem não trouxeram argumentos que justifiquem a intempestividade dos pagamentos.

### **3.4.2. Dotação orçamentária da despesa**

Na cláusula 2.3. consta a dotação orçamentária onerada para fazer face às despesas do ajuste: 02.10.10.302.3003.1507.4490.51.00.89.01 (Peça 5, fl. 1). Da análise dos empenhos emitidos, observamos que as duas primeiras notas de empenho (NEs 3319/2019 e 3397/2019) estão de acordo com a dotação definida no contrato.

Ademais, considerando que o referido ajuste faz parte do Programa “Avança Saúde São Paulo”, executado com recursos do BID, conforme comentado no item **3.1.**, tendo a SMS como executora, os recursos financeiros foram disponibilizados diretamente pelo órgão 84.11 - *Fundo Municipal de Saúde (FMS/BID)*, através da dotação orçamentária

84.11.10.302.3003.9204.4490.51.00.89.01 (Peça 20, fls. 5/11), a qual passou a ser referenciada nos TAs nº 233/2021<sup>4</sup> e 307/2021.

### 3.5. Medições dos serviços

No quadro 3, abaixo, constam as medições dos serviços executados, relativas ao período de 19.11.19 a 25.10.21, e os respectivos processos administrativos de pagamento (PAs), referenciando, ainda, excertos da documentação necessária para atestes, liquidação e pagamento dos serviços (Peças 21 e 50).

Quadro 3 – Medições pagas e documentação contida nos PAs de pagamento

| Medição nº | PA de pagamento     | Competência         | Valor (R\$)  | Planilha de Medição / Nota Fiscal | Atestes |
|------------|---------------------|---------------------|--------------|-----------------------------------|---------|
|            |                     |                     |              | <b>Peça 21</b>                    |         |
| 1ª         | 6210.2019.0009909-6 | nov/19              | 1.036.801,60 | 3/4                               | 5/6     |
| 2ª         | 6210.2020.0000899-8 | dez/19              | 749.548,80   | 10/11                             | 12/13   |
| 3ª         | 6210.2020.0002365-2 | jan/20              | 776.648,73   | 15/16                             | 17/18   |
| 4ª         | 6210.2020.0003874-9 | fev-mar/20          | 802.138,76   | 20/21                             | 22/23   |
| 5ª         | 6210.2020.0005239-3 | abr-mai/20          | 1.250.487,74 | 25/26                             | 27/28   |
| 6ª         | 6210.2020.0006882-6 | jun/20              | 652.478,78   | 30/31                             | 32/33   |
| 7ª         | 6210.2020.0008105-9 | jul/20              | 227.811,35   | 35/36                             | 37/38   |
| 8ª         | 6210.2020.0009496-7 | ago/20              | 600.941,98   | 41/42                             | 43/44   |
| 9ª         | 6210.2020.0009786-9 | set/20              | 1.068.227,55 | 47/48                             | 59      |
| 10ª        | 6210.2020.0011813-0 | out/20              | 632.963,90   | 62/63                             | 64      |
| 11ª        | 6210.2021.0002468-5 | nov-dez/20 e jan/21 | 778.764,09   | 66/67                             | 68      |
| 12ª        | 6210.2021.0003282-3 | fev/21              | 1.138.803,08 | 70/71                             | 72      |
| 13ª        | 6210.2021.0006929-8 | mar/21              | 71.215,12    | 77/78                             | 79      |
| 14ª        | 6210.2021.0006977-8 | abr/21              | 215.548,61   | 81/82                             | 83      |
| 15ª        | 6210.2021.0007020-2 | mai/21              | 232.304,45   | 85/86                             | 87      |
| 16ª        | 6210.2021.0007042-3 | jun/21              | 502.810,65   | 89/90                             | 91      |
| 17ª        | 6210.2021.0008969-8 | jul/21              | 431.276,70   | 93/94                             | 98      |
|            |                     |                     |              | <b>Peça 50</b>                    |         |
| 18ª        | 6018.2021/0087943-1 | ago/21 a out/21     | 73.697,24    | ***01                             | 02      |
| 19ª        | 6210.2022/0000738-3 | 21.10.21            | 42.515,34    | ***03                             | 04      |

<sup>4</sup> A cláusula 2.1 do TA nº 233/2021 dispõe que "O valor total do Termo 506/2019 passa a ser de **R\$ 11.580.240,71 (onze milhões, quinhentos e oitenta mil, duzentos e quarenta reais e setenta e um centavos)**, onerando a dotação orçamentária 84.11.10.302.3003.9204.4.4.90.51.00.00.89.01" (Peça 15, fl. 01. Grifos no original).

| Medição nº | PA de pagamento | Competência     | Valor (R\$)   | Planilha de Medição / Nota Fiscal | Atestes |
|------------|-----------------|-----------------|---------------|-----------------------------------|---------|
|            |                 | nov/19 a out/21 | 11.692.108,75 |                                   |         |

Fonte: Peças 21e 50 – medições e atestes.

\*\*\* As planilhas das 18ª e 19ª medições estão no SEI 055172360 e 060181360.

Do quadro 3, observa-se que a contratada realizou 19 medições de serviços, referentes ao período de novembro/19 a outubro/21, no total de R\$ 11.692.108,75, cujo montante não coincide com os valores liquidados e pagos à contratada (R\$ 11.649.593,41), pois a 19ª medição não será paga por meio de reserva de nota de empenho.

Como registrado anteriormente, no item **3.4.1**, quanto ao valor a ser pago pela 19ª medição, será feito abatimento de débito que a contratada tem em aberto com a Autarquia, devido à multa pelo não cumprimento contratual.

Ademais, analisamos as planilhas das medições efetuadas e os totais coincidem com os valores das respectivas notas fiscais apresentadas às Peças 21 e 50, cujas folhas estão referenciadas no quadro 3.

Nos subitens seguintes, a partir da análise da documentação contida nos processos de pagamento, verificamos o atendimento a cláusulas contratuais e a normas legais, em específico, aos artigos 1º e 2º das Portarias SF nº 92/14 (para medições iniciadas até 31.08.20) e nº 170/20 (para as demais), relativos à documentação, fiscalização e atestes, respectivamente, para fins de liquidação e pagamentos dos serviços executados e medidos.

### 3.5.1. Instrução dos processos de pagamento

A Portaria SF nº 170/20, de 31.08.20, que revogou a Portaria SF nº 92/14, padroniza os procedimentos para liquidação e pagamento de despesas (Peça 21, fls. 99/105). Em seu artigo 1º, consta o rol de documentos<sup>5</sup> exigidos para o processo de liquidação e pagamento, correspondendo às cláusulas 6.1. a 6.5., e 6.10. e 6.11. do ajuste (Peça 5, fls. 2/4).

<sup>5</sup> Portaria SF nº 170/20, art. 1º: O processo de liquidação e pagamento das despesas provenientes de compras, de prestação de serviços ou de execução de obras será formalizado pelo fiscal do contrato em expediente devidamente autuado, com a junção dos seguintes documentos, em ordem cronológica [...]

Da análise dos processos de pagamentos elencados no quadro 3, em confronto com as exigências das referidas portarias e cláusulas contratuais, foram constatados os seguintes apontamentos, por assunto:

a) Periodicidade das medições e prazo para pagamento

Conforme detalhado no item **3.4.1.**, houve atrasos nas entregas das medições efetuadas pela contratada, em desacordo à cláusula 6.1. do contrato, que prevê que as medições devem ser realizadas a cada 30 dias, o que, conseqüentemente, implicou nos atrasos nos pagamentos feitos pela contratante, em desacordo à cláusula 6.5. (Peça 5, fls. 2/3).

b) Comprovantes de retenção de INSS e do recolhimento do ISS

O parágrafo 1º, do artigo 1º, da Portaria SF nº 170/20 (assim como os mesmos dispositivos da Portaria SF nº 92/14) relaciona os documentos a serem juntados no PA de pagamento, caso o objeto envolva a prestação de serviços com alocação de mão-de-obra exclusiva, situação do presente ajuste.

Por sua vez, a cláusula 6.10. do contrato remete ao artigo 31 da LF nº 8.212/91<sup>6</sup>, que trata da retenção de 11% para o INSS, na cessão de mão-de-obra, sobre o montante faturado, devendo ser destacado no corpo da nota fiscal.

Na checagem dos processos de pagamento, verificamos que foram juntados relação de trabalhadores alocados no Hospital (cessão de mão-de-obra) e documentos pertinentes, porém, apenas nas NFs relativas às medições nº 8, e 11 a 19, constam a base legal para a não incidência de retenção do INSS (Peça 21, fls. 42, 67, 71, 78, 82, 86, 90 e 94, respectivamente, Peça 50, fls. 1 e 3).

Por outro lado, nos documentos fiscais relativos às medições nº 1 a 7, e 9 e 10 (Peça 21, fls. 4, 11, 16, 21, 26, 31, 36, 48 e 63, respectivamente), não há o destaque no corpo da NF acerca da

---

<sup>6</sup> LF nº 8.212/91, artigo 31: A empresa contratante de serviços executados mediante cessão de mão de obra, inclusive em regime de trabalho temporário, deverá reter 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e recolher, em nome da empresa cedente da mão de obra, a importância retida até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da emissão da respectiva nota fiscal ou fatura, ou até o dia útil imediatamente anterior se não houver expediente bancário naquele dia, observado o disposto no § 5º do art. 33 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.933/09).

retenção do INSS, ou a base legal para a não incidência, em desacordo à cláusula 6.10. do contrato, e ao inciso VI, parágrafo 1º, artigo 1º, da Portarias SF nº 92/2014, para medições iniciadas até 31.08.20, e nº 170/2020, para as demais (Peça 5, fl. 3 e Peça 21, fl. 100, respectivamente).

Ademais, para todas as medições, não houve a juntada de guia de recolhimento do ISS, relativo ao mês anterior à medição, acompanhada de declaração de pertinência com o objeto contratado, em desacordo à cláusula 6.11. do ajuste (Peça 5, fl. 3).

Em sede de manifestação prévia, à Peça 37, fls. 4/6, a contratada informa, acerca do destaque quanto à retenção do INSS, ou a base legal para a não incidência, que embora não o tenha feito nas primeiras notas fiscais, na 8ª e a partir da 11ª passou a registrar a informação no documento. Argumenta, ademais, sublinhando a inexistência da responsabilidade solidária dos órgãos públicos.

A Origem aduz no mesmo sentido, acentuando o parágrafo 3º do art. 164 da Instrução Normativa (IN) nº 971/09 da Secretaria da Receita Federal do Brasil:

**§ 3º A partir de 21 de novembro de 1986, não existe responsabilidade solidária dos órgãos públicos da administração direta, autarquias e fundações de direito público, portanto, a esses não se aplica a retenção prevista neste artigo quando forem contratantes de obra de construção civil mediante empreitada total.** (Peças 38 e 45, fl. 5) (Grifo no original.)

[...] Ressaltamos, outrossim, que os processos de pagamento foram instruídos com os documentos elencados na Portaria SF 170/2020: [...]. (Peças 38 e 45, fl. 5)

Independentemente da responsabilidade solidária dos órgãos públicos prevista no art. 164 da IN RBR nº 971/09, faz-se necessário o cumprimento da cláusula contratual 6.10, que prevê a observância, por ocasião de cada pagamento, das disposições do art. 31 da Lei nº 8.212/91 e **orientações vigentes expedidas pelo INSS e pela PMSP**, como as Portarias SF nº 92/2014, para medições iniciadas até 31.08.20, e nº 170/2020, para as demais.

Quanto ao recolhimento de ISS, a contratada registra, à Peça 37, que foi feita a apresentação de certidão conjunta de débito de tributos mobiliários:

A “juntada” de documentos em processo SEI se dá por conta da administração pública, tendo à inteira disposição por parte da contratada durante os períodos em questão as guias e comprovantes de recolhimento de tributo municipal ISS.

Importante ressaltar, porém, que embora as guias e comprovantes não tenham sido inseridas em processo de medição, houve a apresentação de Certidão Conjunta de Débitos de Tributos Mobiliários, cujo tributo abrangido é o ISS, comprovando assim a total e irrestrita regularidade da contratada perante a administração pública.

Cumprir informar também, que, tais guias e comprovantes serão enviados oportunamente ao contratante a fim de que sejam inseridos no processo eletrônico e não paire dúvidas sobre a regularidade da contratada para com as obrigações tributárias. (Peça 37, fl. 6)

O HSPM informa que os processos são instruídos com os documentos elencados na Portaria SF nº 170/20.

Em consulta ao processo de pagamento da 19ª medição, verifica-se que a Gerência de Engenharia e Manutenção do HSPM encaminhou reiterados e-mails à contratada (SEI 060666921 e 060668386) solicitando comprovação de regularidade fiscal, em atendimento à cláusula 6.11 do Termo de Contrato em tela:

6.11 Quando das solicitações de pagamento a contratada deverá comprovar a regularidade fiscal resultante da execução do contrato mediante a comprovação de cópias da última guia de recolhimento do ISS, acompanhada de declaração em que ateste a correspondência entre a guia apresentada e o objeto contratual, ou de declaração de que não está sujeita ao pagamento do tributo, nos termos da **Portaria SF nº 71/97 e/ou alterações**. (Grifo no original.)

A contratada apresentou (SEI 061198331) comprovantes bancários de pagamento, contudo, não é possível fazer a correlação entre os comprovantes e o recolhimento a que se referem.

Observa-se, nesse sentido, a necessidade de a contratada apresentar certidão de quitação de ISS ou as guias que motivaram os pagamentos, a fim de sanar a irregularidade constatada pela auditoria.

### **3.5.2. Fiscalização e atestes dos serviços executados**

Nos processos de pagamento, verificamos que o HSPM nomeou, por meio de Portaria específica, servidor responsável pela fiscalização e atestes dos serviços executados, em cumprimento à cláusula 6.5. do contrato. Assim, da 1ª à 8ª medição (Peça 21, fls. 1 a 44), a

fiscalização e os atestes foram realizados por servidor da Autarquia, e em conformidade com a Portaria SF nº 159/17, que atualizou a Portaria SF nº 92/14.

No entanto, a partir da 9ª medição (Peça 21, fl. 46), e após a exoneração do fiscal à época, considerando, ainda, que a presente contratação envolve recursos do BID e está inserida no programa “Avança Saúde São Paulo”, demandando uma sistemática de controle, fiscalização e prestação de contas específicos, houve tratativas entre a SMS, gestora do programa, e o HSPM, para designar como novo fiscal, servidor da Unidade de Coordenação do Projeto (UCP/SMS), nomeado pelo Secretário da SMS e ratificado pelo Hospital (Peça 21, fls. 50/52, 57 e 73/74).

A partir daí, já sob vigência da Portaria SF nº 170/20, que revogou a Portaria SF nº 92/14, os atestes realizados pelos fiscais da UCP/SMS foram realizados em desconformidade ao Anexo I do retro citado normativo (Peça 21, fl. 60), conforme se verifica nos atestes juntados à Peça 21, fls. 59, 64, 68, 72, 79, 83, 87, 91 e 98 e à Peça 50, fls. 2 e 4.

Em sede de manifestação prévia, a contratada registra que a realização de ateste cabe à Administração (Peça 37, fl. 7).

O HSPM, em sede manifestação prévia, às peças 38 e 45, assenta:

Informamos que a SMS/UCP (Unidade de coordenação de projetos) realiza os atestes de todas as obras em um único formato padrão, sendo que as certificações foram realizadas de forma que as medições foram aprovadas e que toda a documentação pertinente foi encartada, ou seja, não obstante a não utilização dos modelos dos textos dos "atestes" foram observados todos os requisitos determinados para liquidação e pagamento das medições. (Peças 38 e 45, fl. 6)

Relevante assinalar que a padronização dos atos e procedimentos definidos em normativos contribuem para a celeridade processual e para o atendimento ao princípio da eficiência da Administração Pública. Dessa forma, a fim de alcançar esse objetivo, não é facultado o atendimento ao art. 1º, V da Portaria SF nº 170/20:

Art. 1º O processo de liquidação e pagamento das despesas provenientes de compras, de prestação de serviços ou de execução de obras será formalizado pelo fiscal do contrato em expediente devidamente autuado, com a junção dos seguintes documentos, em ordem cronológica, conforme o caso:

V – ateste da nota fiscal, nota fiscal-fatura, nota fiscal de serviços eletrônica ou documento equivalente, conforme disciplinado no Decreto Municipal nº 54.873, de 25 de fevereiro de 2014, de acordo com ANEXO I desta Portaria.

A respeito da fiscalização dos serviços em campo, ou seja, diretamente nos locais e instalações do Hospital, além dos fiscais da UCP/SMS, que fazem visitas periódicas *in loco*, e atuam também à distância, visando sanar as intercorrências, há o acompanhamento rotineiro de servidor (engenheiro) do próprio Hospital, com a incumbência de monitorar as obras/serviços, visando ao bom andamento dos trabalhos, atuando, ainda, nas tratativas que forem necessárias junto à contratada e aos fiscais da UCP/SMS.

Por fim, ressaltamos que, como ação de prestação de contas do “Avança Saúde São Paulo”, a PMSP disponibilizou um portal na internet para acompanhamento das obras inseridas no projeto em: <https://smssp.obrasgov.com.br/obras-gov-map/#/map>, desenvolvido pela empresa contratada Softplan.

Em pesquisa no portal eletrônico, realizada em 26.08.21, especificamente, sobre o Contrato nº 506/2019, identificamos que os valores de contratação/execução dos serviços coincidem em relação àqueles demonstrados no quadro 1.

O portal publica como “valor medido – preços iniciais” a somatória dos valores liquidados e pagos, como registrado no quadro 2.

### **3.6. Visita *in loco* ao Hospital**

Em 05.10.21, realizamos visita *in loco* no Complexo Hospitalar, nas instalações e áreas externas ao Hospital, sendo elaborado documento anexo, relativo aos registros fotográficos feitos no dia da vistoria em campo, à Peça 23, na qual está identificada a área do Complexo onde os serviços estavam sendo executados pela contratada (Peça 23, fl. 1 – figura 1).

À Peça 23, os registros fotográficos estão segmentados em três partes, conforme as áreas do Hospital e o estágio das obras/serviços:

- Parte I: foto panorâmica e de áreas externas do HSPM (Peça 23, fls. 1/14 - figuras: 1 a 27);
- Parte II: áreas internas concluídas (Peça 23, fls. 15/23 - figuras: 28 a 44); e

- Parte III: áreas internas com serviços inacabados (Peça 23, fls. 24/52 – figuras 45 a 101).

Excetuando os eventos de força maior, tais como as implicações da pandemia e as chuvas sazonais, as principais causas identificadas acerca das obras e serviços não conclusos foram:

- deficiências na capacidade de execução da contratada, principalmente por não disponibilizar pessoal suficiente, dada a quantidade e extensão dos trabalhos a realizar;
- falhas na coordenação e entendimentos entre os responsáveis das áreas afetadas pelas reformas, e os responsáveis pela contratada, o que gera atrasos e transtornos aos usuários (pacientes) do Hospital;
- Execução de serviços com problemas de qualidade, ocasionando retrabalhos e atrasos, conforme evidenciado nos registros fotográficos (Figuras 94 a 101 - Peça 23, fls. 49/52).

As falhas na capacidade de execução do objeto contratual foram constatadas em outros serviços já realizados pela empresa Bellacon Contrutora para o Hospital. Como exemplo, na contratação de serviços para execução de reformas no Setor de Nutrição e Dietética (SND), Contrato nº 487/2019, a contratada não concluiu 100% dos serviços, culminando em penalidades e na rescisão unilateral do ajuste pelo HSPM (SEI 6210.2019.0004309-0).

Do exposto, diante das evidências coletadas *in loco*, considerando, ainda, a quantidade dos trabalhos a executar na data da visita, conforme já comentado no item **3.3.**, quando da conclusão do Relatório Preliminar, a auditoria considerou não ser factível que os serviços fossem finalizados até 25.10.21, conforme previsto no TA 331/2021, último termo lavrado para prorrogação contratual.

Assim, entendeu que a morosidade na conclusão do objeto contratual se deu em razão de mão-de-obra insuficiente, falta de melhores tratativas entre contratante e contratada e execução de serviços com problemas de qualidade.

À Peça 37, em manifestação preliminar, a contratada alega:

Em atendimento à solicitação da fiscalização de contrato em notificação enviada a esta contratada, informamos que, tempestivamente houve o acréscimo de mão de

obra e adoção de medidas para conclusão do objeto contratual dentro do prazo estabelecido, sendo que, conforme já mencionado anteriormente, houve a entrega do objeto para a administração pública através de TRP (termo de recebimento provisório) com a lista de melhorias a serem realizadas no objeto entregue, sendo que na atual data não há mais que se falar em pendências, visto o pleno cumprimento do estabelecido. (Peça 37, fl. 7)

Em âmbito preliminar, a Origem manifestou-se, às Peças 38 e 45, informando que:

[...] diante de tantos imprevistos e impedimentos, o processo para a conclusão dos serviços se estendeu além do previsto inicialmente em decorrência das solicitações de ajustes [...]. Diversos processos executivos foram realizados em períodos noturnos para que não houvesse conflitos e incômodos aos usuários da unidade devido ao alto ruído, teor de poeira etc. (Peças 38 e 45, fl. 7)

Contudo, foram diversos os fatores imprevisíveis que acarretaram atraso da conclusão do objeto contratual, sendo o principal, manter a unidade em funcionamento, diante de um cenário superveniente de pandemia de COVID-19, como também acréscimos de serviços não previstos contratualmente e com o decorrer da obra surgiram a necessidade, como por exemplo: troca do forro [...]. (Peças 38 e 45, fl. 7)

A Unidade de Coordenação do Projeto Avança Saúde da SMS realizou vistoria de entrega de obra em 25.10.21, quando constatou diversas pendências. Diante disso, foi emitido termo de vistoria de obra provisório com pendências (SEI 055313902), em que a empresa se comprometeu em finalizar todas as pendências em 10 dias.

A contratada não sanou as pendências, mesmo diante diversas notificações da SMS (SEI 055641016 (29.11.21); 056240995 (07.12.21); 056793484 (23.12.21); 060183336 (18.03.22); dentre outras). Uma das notificações informa à contratada acerca da necessidade de reparo urgente em piso tátil com defeito, que gerou acidente em paciente do Pronto Socorro. Esse evento é ilustrativo do dano à Administração que a empresa tem causado: o descumprimento contratual de um item pendente, dentre muitos outros também não sanados, movimentou diversos setores tanto do HSPM (Enfermaria, Seção de Engenharia da Segurança do Trabalho, Departamento Técnico de Administração e Infraestrutura, e outros) quanto da SMS (a Unidade de Coordenação do Projeto Avança Saúde).

Observa-se a necessidade de a Origem tomar providências resolutas que sanem em definitivo a questão.

As medidas necessárias quanto a penalizações em razão de descumprimento contratual ou inexecução estão narradas no item **3.7**.

### **3.7. Penalidades**

Até a conclusão do Relatório Preliminar, não tinha havido a aplicação de penalidades à contratada.

Conforme exposto no item **3.2.7**. deste relatório, o instrumento contratual prevê a aplicação de penalidades em hipóteses como atraso injustificado em relação aos prazos fixados e descumprimento de cláusulas contratuais.

Considerando as sucessivas prorrogações e acréscimos solicitados pela contratada ao longo da vigência contratual, bem como a situação verificada *in loco*, que evidenciou falhas na execução dos serviços e necessidade de retrabalho, com potencial impacto no cumprimento dos prazos estabelecidos, o Relatório Preliminar concluiu que há necessidade de a Origem avaliar o enquadramento da contratada em situações sujeitas às penalidades estabelecidas na cláusula 8ª do Termo de Contrato.

Na documentação acrescida aos autos, à Peça 37, a contratada se manifestou acerca das falhas na execução contratual, objeto de multas a serem aplicadas.

Já a Autarquia, em manifestação prévia, às Peças 38 e 45, noticia:

Informamos que não houve a necessidade de penalidade por acréscimo de prazo, visto que a empresa Contratada Bellacon solicitou os pleitos de aditivos, conforme SEI 046700799 (Pasta XXX), SEI 048397139 (Pasta XXXI), SEI 033310822 (Pasta XXIV), com as justificativas técnicas pertinentes das quais foram avaliadas e aprovadas e acrescentamos que não houve paralisação da obra o que não deu ensejo a aplicação de penalidades pelo atraso na execução. (Peças 38 e 45, fl. 8)

Embora o HSPM, em manifestação prévia, tenha aduzido que não houve a necessidade de penalizar a contratada (Peças 38 e 45, fl. 8), o Departamento Técnico de Administração e Infraestrutura, diante da situação inerte, notificou a contratada, em 17.01.22 (SEI 001833336), informando-a acerca da iminência da aplicação de multa contratual, em descumprimento ao subitem 8.1.4 da cláusula 8.1 do Contrato, quanto ao prazo de execução contratual. Aberto o contraditório (SEI 060422758, 060583626, 060619405), a contratada apresentou sua

manifestação (SEI 060882161), que foi conhecida, porém lhe negado o provimento. Dessa forma, multas totalizando R\$ 313.611,30 foram aplicadas (SEI 062104230).

Diligentemente, a Origem entrou em contato com a empresa seguradora do contrato (SEI 065676491), a fim de proceder a abertura de sinistro por descumprimento contratual. Considerando isso, a Autarquia tem retido eventuais valores a pagar à contratada.

Resta, nesse momento, que a contratada apresente comprovante de recolhimento da multa aplicada pelo HSPM, além de relatório de cumprimento das pendências contratuais registradas pela Origem.

Diante disso, advém a necessidade de a Origem informar como serão sanadas as pendências diante da letargia da contratada, tendo em vista os riscos que o descumprimento contratual pode trazer aos usuários.

### **3.8. Recomendações**

**3.8.1.** Recomendar ao HSPM que proceda a definição de cronograma realista para o término das reformas e serviços pendentes (**itens 3.3 e 3.7**) (Recomendação alterada).

**3.8.2.** (Recomendação retirada).

### **3.9. Responsáveis**

| Nome/Empresa                                                                    | RF/CPF/CNPJ  |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Elizabeth Michelete - Superintendente do HSPM e ordenadora de despesa           | Vide Peça 22 |
| Luiz Carlos Zamarco – ex Superintendente do HSPM e ordenador de despesa à época | Vide Peça 22 |
| Bellacon Construtora e Incorporadora Eireli                                     | Vide Peça 22 |

## **4. CONCLUSÃO**

À vista das análises efetuadas, verificamos que a execução do Termo de Contrato nº 506/2019, firmado entre o Hospital do Servidor Público Municipal e a empresa Bellacon Construtora e Incorporadora Eireli, com despesas liquidadas e pagas, referentes ao período de 19.11.19 a 31.12.21, no valor de R\$ 11.649.593,41, apresenta as seguintes infringências/impropriedades:

- 4.1.** A lavratura extemporânea do TA 036/2021, TA 106/2021, TA 233/2021 e TA 240/2021 ocasionou períodos em que os serviços não tiveram cobertura contratual (**item 3.3.**);
- 4.2.** A vigência do contrato está sendo prorrogada por sucessivos aditamentos de curto prazo, cujos períodos mostram-se insuficientes e incompatíveis com o atual andamento da execução dos serviços (**item 3.3.**);
- 4.3.** Houve emissão de notas de empenho posteriormente ao início da realização da despesa, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF nº 4.320/64 (**item 3.4.1.**);
- 4.4.** Houve atrasos nas medições efetuadas pela contratada, superiores a trinta dias, em desacordo à cláusula 6.1 do contrato, acarretando atrasos nos pagamentos feitos pela contratante, em desacordo à cláusula 6.5 (**itens 3.4.1. e 3.5.1.a.**);
- 4.5.** Nas medições 1 a 7, e 9 e 10, não houve o destaque na NF acerca da retenção da alíquota de 11% do INSS, ou a base legal para a não incidência, em desacordo à cláusula 6.10 do contrato, e ao inciso VI, parágrafo 1º, artigo 1º, das Portarias SF nº 92/14 (medições iniciadas até 31.08.20) e 170/20 (**item 3.5.1.b.**);
- 4.6.** Nas medições efetuadas, não houve a juntada de guia de recolhimento do ISS, relativo ao mês anterior à medição, acompanhada de declaração de pertinência com o objeto contratado, em desacordo à cláusula 6.11 do ajuste (**item 3.5.1.b.**);
- 4.7.** A partir da 9ª medição, os atestes realizados pelos fiscais da UCP/SMS foram realizados em desconformidade ao Anexo I da Portaria SF nº 170/20 (**item 3.5.2.**);
- 4.8.** Há morosidade na conclusão do objeto contratual, em razão de mão-de-obra insuficiente; falta de melhores tratativas entre contratante e contratada; e execução de serviços com problemas de qualidade, implicando atrasos e transtornos aos usuários do Hospital (**item 3.6.**);
- 4.9.** Embora a Origem tenha determinado aplicação de penalidades, decorrente de falhas constatadas na execução do objeto, não foi apresentado comprovante de recolhimento da

multa aplicada pelo HSPM, não demonstrando assim o efetivo cumprimento das previsões da cláusula 8ª do contrato (redação alterada) (**item 3.7.**).

Em 29.08.22

Em 06.09.22

**MAGALLY DATO RODRIGUES**  
Agenda de Fiscalização

**RAÍSSA BRANCO GRIZZE**  
Supervisora de Equipes de Fiscalização e  
Controle 7