

ANEXO DE CONTINUAÇÃO
RELATÓRIO DE ANÁLISE DE CONTRATO
CONTRATO 036/2019-SMS-1/CONTRATOS
(PA 2015-0.124.329-9)

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de análise do Termo de Contrato nº 036/2019-SMS firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem - FIDI, para prestação de serviços de exames de apoio diagnóstico por imagem (ultrassonografia, mamografia, tomografia computadorizada, ressonância magnética, densitometria óssea, ecocardiograma e radiografia) incluindo o fornecimento de todos os itens necessários para realização de exames e emissão/entrega de laudos tais como: mão de obra, insumos, fornecimento de vestes plumbíferas e manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos médico-hospitalares disponibilizados para execução dos exames, nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), Ambulatórios de Especialidades (AE), Centros de Referência DST/AIDS (CR), Hospitais Municipais (HM), Pronto Socorros Municipais (PSM) e Assistência Médica Ambulatorial (AMA)

A Auditoria realizou Acompanhamento de Edital do certame, por meio do processo TC 006395/2016. Em voto proferido na sessão do dia 24.07.2019, o Exmo. Conselheiro Relator acolheu o Pregão Eletrônico nº 342/2016-SMS.G, “uma vez que formalmente regular”.

A prestação de serviços estava amparada através dos Contratos de Gestão relacionados abaixo. Referidos ajustes já foram objetos de análise e acompanhamento da execução contratual por este Tribunal de Contas, tendo sido todos os processos julgados irregulares no dia 29.08.2018, conforme Acórdão¹ que segue:

Vistos, relatados englobadamente os processos TCs 72.001.734/11-97,
72.002.223/09-69, 72.003.305/09-67, 72.000.283/10-53, 72.000.031/10-60,
72.000.743/10-61, 72.000.030/10-06, 72.000.704/10-00, 72.000.032/10-23,

¹ Acórdão do TC 72.003.305.09-67

72.002.483/09-80, 72.003.025/10-74 e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar irregular a execução do Contrato de Gestão 17/2009-NTCSS-SMS-G, no período analisado.

ACORDAM, ainda, por maioria, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, DOMINGOS DISSEI – Revisor, consoante declaração de voto apresentada, e EDSON SIMÕES, considerando que as causas das irregularidades repousam em grande medida nas falhas da própria Administração, em reconhecer os efeitos financeiros do ajuste.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que não aceitou os efeitos financeiros produzidos.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, considerando a gravidade dos conteúdos enfrentados, em aplicar a cada um dos agentes responsáveis, identificados nos autos, multa no valor de R\$ 740,64 (setecentos e quarenta reais e sessenta e quatro centavos), com fundamento no disposto do artigo 52, inciso II, da Lei Municipal 9.167/80.

ACORDAM, também, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal da Saúde, visando ao aperfeiçoamento das condições da prestação do serviço e dos controles existentes relacionados ao Contrato de Gestão, que:

- 1- Faça cumprir as funções da Comissão Técnica de Avaliação e da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, estabelecidas na Lei Municipal 14.132/06 e no respectivo contrato;
- 2- Efetue os repasses financeiros tempestivamente, conforme previsto no cronograma do contrato e no Plano Orçamentário, e aprimore o controle interno referente à fiscalização da gestão financeira do ajuste;
- 3- Especifique todos os indicadores e as respectivas metas do Plano Municipal de Saúde, de modo a evidenciá-los como referenciais das atividades, dando transparência ao seu cumprimento no Contrato de Gestão;
- 4- Exija, da entidade parceira, a disponibilização de vagas no Sistema de Regulação;
- 5- Promova coleta de dados visando um diagnóstico situacional de cada unidade de saúde abrangida, para avaliar a atual estrutura adotada para a realização de exames de diagnóstico por imagem;
- 6- Disponibilize, no Portal da Prefeitura do Município de São Paulo na internet, as metas e os indicadores de desempenho pactuados no Contrato de Gestão em análise, devidamente atualizados, conforme determina o artigo 16, parágrafo único, do Decreto Municipal 49.523/08;
- 7- Disponibilize, no Portal da Prefeitura do Município de São Paulo na internet, os relatórios conclusivos da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, em cumprimento ao disposto no artigo 41, § 6º, do mesmo decreto, para o Contrato de

Gestão em exame;

8- Disponibilize, no Portal da Prefeitura do Município de São Paulo, o nome e a qualificação dos integrantes da Diretoria, do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal de cada uma das Organizações Sociais do contrato em julgamento, em cumprimento ao disposto no artigo 6º, § 2º, da Lei Municipal 14.132/06, com redação conferida pela Lei Municipal 14.664/08, de 05.01.2008.

Quadro 1 – Contratos de Gestão Irregulares

CG	CONTRATADA	REGIÃO	TC ANALISE	TC ACOMP.	Vencimento
017/2009	Fund. Inst. De Pesquisa e Estudo de Imagem - FIDI	Serv. Imagem Região Sul	72.002.223/09-69	72-003.305.09-67	31/05/2019
018/2009	Fund. Inst. De Pesquisa e Estudo de Imagem - FIDI	Serv. Imagem Região Sudeste	72.000.283/10-53	72-000.031.10-60	31/05/2019
019/2009	Fund. Inst. De Pesquisa e Estudo de Imagem - FIDI	Serv. Imagem Região Centro-Oeste	72.000.743/10-61	72.000.030/10-06	31/05/2019
020/2009	Fund. Inst. De Pesquisa e Estudo de Imagem - FIDI	Serv. Imagem Região Leste	72.000.704/10-00	72.000.032/10-23	31/05/2019

Fonte: TC's 002223/2009, 000283/2010, 000743/2010, 000704/2010, 003305/2009, 000031/2010, 000030/2010 e 000032/2010.

Esses contratos tiveram término de vigência nas datas indicadas no quadro supra, após sucessivas prorrogações e tendo em vista a assinatura do contrato 036/2019-SMS. A FIDI continuou a prestar os serviços de exames de imagens, recebendo pagamentos indenizatórios, uma vez que a ordem de início de execução só foi emitida em 01.09.19, ou seja, 4 meses após o fim da vigência dos contratos de gestão.

2. ANÁLISE DO CONTRATO

2.1. Do atraso do início da vigência contratual e consequente pagamento por indenização (item 8 da Planilha de Análise)

Após o vencimento dos contratos de gestão, no dia 31.05.19, a FIDI continuou a prestar os serviços de exames de imagens, recebendo pagamentos indenizatórios. O pagamento por meio de indenização sem respaldo contratual deve ser medida excepcional. No caso em análise, há evidente falha no planejamento decorrente da morosidade processual para concluir a licitação e assinar o contrato. Do primeiro despacho de homologação e adjudicação até a efetiva assinatura do contrato decorreu-se 2 anos e 6 meses. Além disso, o contrato foi assinado em 01.07.19 e a ordem de início de execução data do dia 01.09.19. Dessa forma, houve violação ao art. 62 da Lei 8.666/93, tendo em vista que houve prestação de serviços sem respaldo contratual, e por consequência, a necessidade de pagamento indenizatório,

constituindo irregularidade a ser apurada através de instauração de processo administrativo para imputação de responsabilidades.

2.2. Do Despacho da Autoridade Competente (subitens 14.8 e 14.9 da Planilha de Análise)

No dia 16.12.16 houve despacho adjudicando e homologando o resultado do certame às empresas Associação Beneficiente Ebenezer, vencedora dos lotes 1 e 5, e Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo Diagnostico , vencedora dos lotes 2,3 e 4. (Peça 12, fls. 211/212)

Após a desistência da Associação Beneficiente Ebenezer, que declinou dos lotes 1 e 5 (Peça 12, fls. 317/320) e posterior aceite da FIDI em assumir esses lotes remanescentes (Peça 12, fl. 342), foi exarado novo despacho (Peça 13, fl. 63), em **03.06.19**, revogando parcialmente o despacho anterior e autorizando “a homologação da pessoa jurídica de direito privado FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISA E ESTUDO - FIDI.”, com o seguinte mandamento “(...) devendo ser ratificada pela Comissão Permanente de Licitações a presente homologação no que se refere aos aspectos formais do procedimento licitatório”.

Constou ainda do despacho o encaminhamento para a formalização do contrato, entretanto, a contratação não foi precedida de despacho de adjudicação dos lotes remanescentes (1 e 5) à FIDI o que infringe o inciso XXI do art. 4º da LF 10.520/2002².

2.3. Dos Documentos Fiscais (subitem 14.10 da Planilha de Análise)

A certidão negativa de débitos tributários da Fazenda Estadual emitida em 30.05.19 com validade para 30 dias estava vencida quando da assinatura do contrato (01.07.19), violando o art. 37, IV, do DM 44279/03.

2.4. Da ordem de início (subitem 15 da Planilha de Análise)

A cláusula 2.1.2 do contrato dispõe que:

2.1.2 O prazo para que a CONTRATADA receba a Ordem de Início dos Serviços **será de no máximo 30 (trinta) dias** após a assinatura do contrato, mediante:

² XXI - decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor;

- 2.1.2.1 Apresentação dos Procedimentos Operacionais Padrão por unidade de saúde;
- 2.1.2.2 Apresentação de Cronograma de manutenção preventiva;
- 2.1.2.3 Apresentação da listagem de funcionários que prestarão serviços nas unidades da SMS:
 - 2.1.2.3.1 Cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social dos funcionários elencados, inclusive do RT.
 - 2.1.2.3.2 Cópia da inscrição dos profissionais elencados no respectivo conselho de classe.
- 2.1.2.4 Instalação dos Equipamentos Médico-Hospitalares previstos no ANEXO V;
- 2.1.2.5 Cópia do Contrato de dosimetria para os funcionários de contratada. (grifos nossos)

O contrato foi assinado no dia 01.07.19 e a ordem de início da execução (Peça 19) foi assinada no dia 30.08.19, autorizando o início da prestação de serviços a partir do dia 01.09.19. Desta forma, houve descumprimento de cláusula contratual.

O motivo do atraso no início da execução do contrato foi o requerimento da contratada (Peça 20) de dilação de prazo de 180 dias para a instalação dos equipamentos previstos no Anexo V do contrato, que é uma das condições para a emissão de ordem de início (cláusula 2.1.2.4), alegando que – tendo em vista o interregno de mais de 3 anos decorridos entre a realização da licitação e a celebração da avença – “as circunstancias fáticas que envolvem as partes contratante, como também o próprio cenário econômico e regulatório do país como um todo, alteraram-se profundamente.”

A Assessoria Jurídica não concordou com o prazo requerido, por não entender razoável que este fosse 6 vezes maior que o previsto contratualmente. A contratada apresentou novo cronograma, prevendo a conclusão das instalações dos equipamentos em 90 dias. Desta forma, foi autorizada a celebração de Termo Aditivo prevendo tal mudança (Peça 21)

Dispõe o §1º do art. 57, da LF 8666/93:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos

seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

Não obstante o argumento trazido pela Contratada sobre o decurso de prazo entre a licitação e a contratação (e as mudanças de cenários advindas desde então), não parece razoável atribuir o descumprimento do cronograma de instalação de equipamentos à Administração, tendo em vista que a contratada foi chamada a se manifestar sobre a manutenção da sua proposta de 2016, tendo ratificado a mesma em mais de uma oportunidade. (Peça 12, fls. 310, 311 e 342).

Desta forma, embora a Administração possa recompor o prazo requerido, deve aplicar as multas contratuais pelo inadimplemento das obrigações avençadas, vez que a prorrogação do início de execução não se enquadra nas hipóteses previstas no § 1º do art. 57, da LF 8.666/93.

3. CONCLUSÃO

Com base nas análises efetuadas, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o Contrato 036/2019-SMS apresenta as seguintes irregularidades:

3.1. O tempo decorrido para finalização do processo de licitação e contratação, com ordem de início de execução contratual ocorrida somente em 01.09.19, acarretou a continuidade da prestação dos serviços pela Organização Social FIDI sem respaldo contratual, em infringência ao art. 62 da LF 8.666/93 e, por consequência, a realização de pagamentos a título indenizatório **(item 2.1)**;

3.2. A contratação não foi precedida de despacho de adjudicação à FIDI do objeto dos lotes 1

e 5, declinados pela Ebenezer, o que infringe o inciso XXI do art. 4º da LF 10.520/2002
(item 2.2);

3.3. A certidão negativa de débitos tributários da Fazenda Estadual apresentada pela FIDI estava vencida quando da assinatura do contrato, violando o art. 37, IV, do DM 44279/03
(item 2.3);

3.4. Houve inadimplemento contratual da contratada, vez que não apresentou cronograma de implementação tempestivamente, o que ocasionou a prorrogação do início de execução do objeto fora das hipóteses permitidas no § 1º do art. 57, da LF 8.666/93
(item 2.4).

Em 10.09.19

Em 31.10.19

HELENA C. SARCHIS F. RODRIGUES
Agente de Fiscalização

GUILHERME JOSÉ DE LIMA
Supervisor de Equipes de Fiscalização
e Controle 8 - Substituto