Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo	-	TC/002629/2010 (Tramita em conjunto com o processo TC/003215/2011)
Interessados	-	Ministério Público do Estado de São Paulo, Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde) e Biodinâmica Comercial Ltda.
Objeto	-	Petição – Solicitação de informações acerca do Pregão Presencial 96/2008 e do Contrato 67/2008-AHM, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para manutenção preventiva e/ou corretiva em instrumentos cirúrgicos codificados – Ofício 7239/2010 – Inquérito Civil 266/2009/3ª PJ

29ª Sessão Ordinária Não Presencial

PETIÇÃO. SMS. Solicitação de informações acerca de Pregão e Contrato cujo objeto é a contratação de empresa especializada para manutenção preventiva e/ou corretiva em instrumentos cirúrgicos codificados. 1. Ausência de evidências suficientes para caracterizar direcionamento nos procedimentos adotados pela Autarquia. CONHECIDA. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/002629/2010 e TC/003215/2011, 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 determinar, muito embora conste o arquivamento do Inquérito Civil 266/2009, o envio de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, com cópia do relatório e voto do Relator e Acórdão proferidos nos autos do processo TC/003215/2011, que analisou o Contrato 67/2008-AHM, com o posterior arquivamento dos autos.

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

São Paulo, 24 de novembro de 2021.

JOÃO ANTONIO – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/cv

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 04/02/2022 10:21:51 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 04/02/2022 14:54:18 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processos: TCs nºs 2.629/2010 e 3.215/2011

Interessados: Ministério Público do Estado de São Paulo.
Autarquia Hospitalar Municipal.
Biodinâmica Comercial Ltda.

Assunto: Petição - informações e Análise do Termo de Contrato

PETIÇÃO MP-SP. INFORMAÇÕES. CONHECIMENTO E REGISTRO. CONTRATO. ANÁLISE. IRREGULARIDADE.

Egrégio Plenário,

Trata o presente de Petição da Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital, ofício nº 7239/2010 (TC nº 2.629/2010), no qual são solicitadas informações acerca do Contrato nº 067/2008, celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde – Autarquia Hospitalar Municipal e a empresa Biodinâmica Comercial Ltda., com a finalidade de instrução do Inquérito Civil nº 266/2009 PJPP-CAP – 3ª PJ, instaurado para apuração de irregularidade no Pregão Presencial nº 096/2008, tendo como objeto a contratação de empresa especializada em manutenção preventiva e/ou corretiva em instrumentos cirúrgicos – com o fim específico de averiguar possível direcionamento de empresa.

Inicialmente cabe esclarecer, de forma a contextualizar a solicitação do Ministério Público Estadual, que a empresa Biodinâmica é uma das empresas envolvidas na "Operação Parasita" desencadeada para investigar os procedimentos licitatórios que culminaram em contratações supostamente irregulares, pelo poder público, de empresas fornecedoras de

medicamentos e material médico hospitalar, conforme denúncias veiculadas pela imprensa nos dias 30 a 31 de outubro de 2010.

Nesse sentido, a Autarquia Hospitalar Municipal instaurou processo administrativo específico, sob o número 2009-0.159.049-1, voltado ao aprofundamento da investigação referente à contratação da empresa Biodinâmica Comercial Ltda.

A análise da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, considerando o Processo Administrativo nº 2008.0.088.537-2, que tratou do procedimento licitatório relativo ao Pregão Presencial nº 096/2008, e o Relatório Final de Apuração Preliminar, constante do Processo nº 2009-0.159.049-1, concluiu não haver evidências suficientes que indicassem o direcionamento nos procedimentos adotados pela AHM no decorrer do Pregão Presencial nº 096/2008 até a assinatura do Contrato nº 067/2008 com a empresa Biodinâmica Comercial Ltda.

Não obstante, foram constatadas as seguintes irregularidades no Pregão Presencial nº 096/2008: (i) ausência de assinatura do edital; (ii) publicação extemporânea do termo de contrato e (iii) ausência de análise do recurso apresentado pela empresa desclassificada, em afronta ao art. 6º, inc. VIII e IX do Decreto Municipal nº 46.662/03.

Registrou ainda em seu relatório, que:

(i) Para a cobertura da despesa foi empenhado o valor de R$ 154.437,50, liquidado R$ 56.610,00 e pago R$ 37.800,00, restando pendente de pagamento o valor de R$ 18.810,00;

(ii) O Contrato nº 67/2008 encontrava-se suspenso até aquela data;

(iii) A Comissão Especial de Averiguação Preliminar, constituída pela Portaria Conjunta 02/2008 – SMS/AHM, após apurar irregularidades na licitação 96/2008, concluiu, em seu Relatório Final de Apuração Preliminar, que os preços contratados não podiam ser considerados prejudiciais à Administração e que não houve prejuízo ao Erário, uma vez que os serviços pagos foram efetivamente prestados pela Contratada.

(iv) Apontou como responsáveis pelos vícios da licitação três servidores Públicos, deixando de sugerir a aplicação de penalidade uma vez que tais servidores não se encontravam mais a serviço da Municipalidade.

(v) A Assessoria Jurídica da SMS-G, entendendo não haver elementos comprobatórios para responsabilizar os servidores, em face aos elementos de convicção constantes do processo de averiguação, propôs o arquivamento dos autos, o que foi determinado pelo Secretário Municipal de Saúde em 28.10.2010, com publicação no dia 09.11.2010., e ainda, havendo indícios de irregularidade funcional de duas servidoras estaduais, que prestavam serviços à referida unidade hospitalar, foi determinado o encaminhamento dos autos do inquérito à AHM para que fosse providenciada a

extração de cópias a serem enviadas ao Ministério Público, à 4ª Delegacia de Polícia e à Secretaria de Estado da Saúde, conforme o recomendado pela Comissão Especial de Apuração Preliminar.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, entendendo que o relatório elaborado pela Auditoria cumpriu à determinação do Conselheiro Relator de fls. 11, sugeriu a intimação da Origem para apresentação dos esclarecimentos que julgasse cabíveis.

Oficiada a Origem e intimado o Sr. Paulo Kron Psanquevich, Presidente do Comitê Gestor de Estruturação da AHM, apresentaram manifestação alegando, em síntese, (i) que o objeto da auditoria restou atendido, com a conclusão de inexistência de indícios de que tenha havido qualquer direcionamento; (ii) que as falhas apontadas apresentavam natureza formal e (ii) que ausência de análise pela Pregoeira do recurso apresentado, apesar de equivocada, não alteraria o resultado do certame, visto que foi constatado pela própria área técnica do Tribunal que a empresa vencedora reunia todas as condições de habilitação exigidas no edital. Ademais, destacaram que dos atos praticados não decorreu prejuízo ao erário, conforme conclusão de todas as instâncias que analisaram processo.

A Auditoria, considerando tratar-se de relatório de informações, ratificou sua conclusão inicial, destacando que foram reconhecidas as irregularidades apontadas.

Por sua vez, a Assessoria Jurídica de Controle Externo reiterou seu posicionamento pelo atendimento da determinação do Conselheiro Relator de fls. 11, com a promoção dos esclarecimentos suficientes aos questionamentos originários, concluindo não terem sido encontrados elementos aptos a se afirmar que no Pregão nº 96/2008 houve direcionamento à empresa contratada, entendimento compartilhado pela Secretaria Geral.

Por fim, sugeriu que os autos passassem a acompanhar o TC nº 3.215/2011, que tratava da análise formal do Contrato nº 067/2008.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, a míngua de notícia de prejuízo ao erário ou má-fé dos envolvidos, requereu fossem conhecidas as conclusões dos Órgãos Técnicos para fins de registro, destacando que o mérito da contratação é objeto do TC nº 3.215/2011.

Na análise do Contrato nº 067/2008 (TC nº 3.215/2011), firmado entre a Autarquia Hospitalar Municipal - AHM e a empresa Biodinâmica Comercial Ltda., a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, considerando os aspectos da legalidade e formalidade, e reiterando as conclusões alcançadas no TC nº 2.629/2010, concluiu que o mesmo se encontrava irregular pelos seguintes motivos:

(i) o edital não estava assinado pela pregoeira, estando em desconformidade com o § 1º, art. 40 da LF 8.666/93;

(ii) houve publicação extemporânea do termo de contrato, desatendendo o art. 26 da Lei Municipal 13.278/06;

(iii) o recurso apresentado pela empresa desclassificada não foi analisado, desatendendo o estabelecido no inc. VIII e IX do art. 6º, do Decreto Municipal nº 46.662/03;

(iv) não foram disponibilizados os dados do PA 2008.0.088.537.2 ou do Contrato nº 067/2008, via internet, no site compras.prefeitura.sp.gov.br/contratos, infringindo o art. 1º da Lei Municipal nº 13.226/01;

(v) tanto a justificativa para a contratação quanto a requisição foram feitas pela pregoeira, infringindo o art. 8º, inciso III "a" e "b", e não existe projeto básico, infringindo o art. 7º, inciso I da LF 8.666/93.

Concluiu, ainda, quanto ao mérito, que a contratação feriu o Princípio Constitucional da Economicidade (art. 37 da Constituição Federal), uma vez que não restou demonstrado nos autos que a contratação do serviço foi a solução com melhor custo-benefício para a Administração.

Por determinação do Relator, o processo retornou à Subsecretaria de Fiscalização e Controle para exame dos preços praticados no Contrato nº 067/2008, bem como para o esclarecimento de questões adicionais, resultando nas seguintes conclusões:

(i) o impedimento cautelar para a empresa Biomédica participar de licitações e celebrar novos contratos com a SMS e AHM, conjugado com a suspensão da liquidação e pagamento corresponderia à suspensão do Contrato nº 067/2008; (ii) não houve evidências suficientes que indicassem direcionamento do certame, na medida em que não foi constatado infringência ao inciso II, § 1º, do art. 3º da LF 8.666/93, bem como aos artigos 27 a 32 da LF 8.666/93, concernentes à habilitação dos licitantes; (iii) a concordância da SFC com a conclusão alcançada no Relatório da Comissão de Averiguação teve como fundamento o exame realizado nos processos de pagamento e nas evidências especificadas pela referida Comissão em seu relatório, referentes à documentação fotográfica e aos depoimentos colhidos; (iv) o objeto da licitação mostrou-se inadequado, conforme manifestação técnica da Gerência de Contratos da AHM, constante do Relatório da Comissão de Averiguação, indicando que o baixo custo do instrumental e o baixo volume de cirurgias não justificavam o alto custo para manutenção e recuperação do material desgastado. Ademais, as pesquisas de preços contratados, realizadas junto ao Ministério da Saúde, Hospital Universitário Onofre Lopes da UFRG e Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Salvador, comprovaram que o preço de manutenção era superior aos de aquisição dos instrumentais cirúrgicos, corroborando a manifestação técnica da Gerência de Contratos da AHM; (v) a execução do ajuste se encontra irregular, pois os preços unitários para manutenção dos instrumentais

cirúrgicos foram superiores aos preços unitários de instrumentais novos, contrariando o artigo 70 da C.F quanto à economicidade.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, a despeito de entender pela possibilidade de relevação das falhas relativas à ausência de assinatura do edital pelo pregoeiro e à publicação extemporânea do termo de contrato, acompanhou a Especializada nas demais irregularidades apontadas, em especial quanto a não demonstração de que a contratação resultou em vantagem financeira para a Administração, ferindo o princípio de economicidade.

Oficiada a Origem e intimado o ordenador da despesa – Sr. Paulo Kron Psanquevich, manifestaram-se sobre os relatórios dos Órgãos Técnicos, alegando, em apertada síntese, a inexistência de indícios de que tenha havido qualquer direcionamento do certame, que as falhas apontadas apresentavam natureza formal, merecendo ser relevadas e que a ausência de análise pela pregoeira do recurso interposto, apesar de equivocada, não alteraria o resultado do certame, visto que foi constatado pela própria área técnica do Tribunal que a empresa vencedora cumpriu todas as condições de habilitação exigidas no edital.

O Sr. Paulo Kron Psanquevich, por sua vez, argumentou ser necessária a manutenção preventiva e corretiva dos instrumentos cirúrgicos, mesmo que novos ou em bom estado, caso contrário haveria perigo de perda de qualidade, com o risco de aquisição de novos instrumentos em períodos cada vez mais curtos, fatos esse que não foram considerados na comparação com os valores obtidos pelas pesquisas realizadas pela Auditoria, que comprovaram ser os custos de manutenção superiores aos de aquisição dos instrumentos, não se mostrando adequado tal procedimento. Destacou, ademais, o grande volume de procedimentos cirúrgicos realizados, citando como exemplo o Hospital Municipal de Campo Limpo.

Por fim, destacaram a total ausência de dolo ou má-fé dos agentes públicos e servidores envolvidos, conforme constatado pelas Comissões de averiguação da SMS e da AHM, bem como do Ministério Público Estadual, que diante da não constatação de qualquer prejuízo ao erário pela citadas Comissões, determinou o arquivamento do inquérito instaurado. Ademais, destacaram que dos atos praticados não decorreu nenhum dano ao erário, conforme conclusão de todas as instâncias que analisaram processo.

A Contratada, apesar de intimada, não apresentou qualquer manifestação.

A despeito das defesas apresentadas pelos interessados, a Auditoria manteve seu posicionamento inicial, refutando os argumentos apresentados, destacando, em especial, a inadequação do objeto da

contratação, de acordo com a manifestação técnica da Gerência de Contratos da AHM, constante às fls. 272 do Relatório da Comissão de Averiguação, conclusiva no sentido de que o baixo custo do instrumental e o baixo volume de cirurgias não justificavam o alto custo para manutenção e recuperação do material desgastado, o que afastaria a alegação do Sr. Paulo Kron Psanquevich de ocorrência de muitos procedimentos cirúrgicos, exigindo uma frequente manutenção.

Ao final, ratificou todas as irregularidades inicialmente indicadas.

Prosseguindo a instrução processual, a Assessoria Jurídica de Controle acompanhou a Especializada, ratificando seu posicionamento anterior pela possibilidade de relevação unicamente das falhas de natureza formal, que não trouxeram consequências praticas à contratação.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, subsidiando-se nas razões apresentadas pela Origem, requereu o acolhimento do instrumento, relevando-se as falhas apontadas, ou alternativamente, o reconhecimento de seus efeitos financeiros.

Finalizando a instrução, a Secretaria Geral manifestou-se pela irregularidade da contratação, apesar de entender pela relevação das falhas de caráter formal.

É o relatório.

VOTO

O relatório de análise elaborado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu, considerando o Processo Administrativo nº 2008.0.088.537-2, que tratou do procedimento licitatório relativo ao Pregão Presencial nº 096/2008, e o Relatório Final de Apuração Preliminar, constante do Processo nº 2009-0.159.049-1, não haver evidências suficientes que pudessem caracterizar direcionamento nos procedimentos adotados pela Autarquia Hospitalar Municipal, no decorrer do Pregão Presencial nº 096/2008 até a assinatura do Contrato nº 067/2008, com a empresa Biodinâmica Comercial Ltda.

Não obstante, apontou a ausência de assinatura do edital, bem como de análise do recurso apresentado pela empresa Life Care, além da publicação extemporânea do termo de contrato.

Por fim, registrou informações sobre valores empenhados e liquidados do contrato, além das conclusões do Relatório Final de Apuração Preliminar da AHM, o qual destacou que os preços contratados não podiam ser considerados prejudiciais à Administração e que não houve prejuízo ao Erário, uma vez que os serviços pagos foram efetivamente prestados pela Contratada, não havendo elementos comprobatórios para responsabilização dos servidores envolvidos, diante dos elementos de convicção constatados, o que levou a decisão de arquivamento do processo pelo Secretário Municipal de Saúde.

Dessa forma, entendo restar atendida a Petição da Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital, ofício nº 7239/2010 (TC nº 2.629/2010), solicitando informações acerca do Pregão Presencial nº 096/2008 e do Contrato nº 067/2008, celebrado entre a Autarquia Hospitalar Municipal e a empresa Biodinâmica Comercial Ltda., com a finalidade de instrução do Inquérito Civil PJPP-CAP – 3ª PJ, para apuração específica de possível direcionamento na contratação da referida empresa.

Por sua vez, no que respeita à análise do Contrato nº 067/2008 (TC nº 3.215/2011), tomando como ponto partida as infringências apresentadas pelo Relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, verifico que, apesar da maior parte das constatações revelarem falhas administrativas incapazes de comprometer o ajuste, restou comprovada a inadequação do objeto contratado, representando maior dispêndio de valores para Administração com a opção adotada, o que impede seu acolhimento.

Nesse sentido, desde logo, acompanho o entendimento da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral pela relevação das falhas atinentes à ausência de assinatura do edital e à publicação extemporânea do termo de contrato, visto apresentarem caráter eminentemente formal, incapaz de atingir a legalidade do instrumento.

Da mesma forma, entendo pela superação dos apontamentos relativos a não disponibilização dos dados do PA 2008.0.088.537.2 ou do Contrato nº 067/2008, via internet, no site compras.prefeitura.sp.gov.br/contratos, diante da publicação do extrato do Contrato no Diário Oficial da Cidade, disponibilizando as respectivas informações, bem como quanto à ausência de análise pela Pregoeira do recurso apresentado pela empresa Life Care, não tendo tal falha procedimental se mostrado suficiente para alterar o resultado do certame, visto ter a empresa vencedora – Biodinâmica Comercial Ltda., cumprido todas as condições de habilitação exigidas no edital, em especial, as de qualificação técnica questionadas no recurso, conforme constatado na análise da Especializada às fls. 222 do TC n° 2.629/10.

Por sua vez, quanto às providências tomadas pela Pregoeira, sem a devida segregação de funções, apesar de reprováveis, não

comprometeram o procedimento da contratação, cabendo, ainda, observar a previsão do projeto básico, conforme Anexo I do edital (fls. 94/110 do TC nº 3.215/2013).

Por outro lado, a instrução processual demonstrou que o objeto contratual se mostrou inadequado, visto que o preço para manutenção preventiva e corretiva dos instrumentos cirúrgicos revelou-se superior ao preço para a sua aquisição, comprometendo a relação custo/benefício favorável da contratação.

Nesse sentido, cabe destacar a própria manifestação técnica da Gerência de Contratos da Autarquia Hospitalar Municipal, constante do Relatório Final da Comissão de Averiguação, na qual conclui que o baixo custo do instrumental e o baixo volume de cirurgias não justificavam o alto custo para manutenção e recuperação do material desgastado. Na mesma oportunidade, a Gerência de Contratos destacou que nenhum hospital possuía contrato semelhante (manutenção) e que nunca houve contrato com tal objeto (fls. 272 do TC nº 3.215/2013).

Diante de tal fato, e mostrando-se necessário o aprofundamento da análise dos preços contratados, a Especializada efetuou pesquisas junto ao Ministério da Saúde, Hospital Universitário Onofre Lopes da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de Salvador, obtendo preços constantes em contratos e atas de registro de preços para aquisição de instrumental cirúrgico, o que levou a comprovação de que o preço de manutenção contratado era superior ao preço de aquisição dos instrumentais cirúrgicos (fls. 316/317 do TC nº 3.215/2013), corroborando a manifestação técnica da Gerência de Contratos da AHM.

Verifica-se, nesse contexto, a falta de análise prévia quanto à economicidade da alternativa escolhida ante a possibilidade de aquisição de instrumentos novos, bem como a ausência de estudos que indicassem que a solução adotada se afigurou a mais vantajosa para a Administração, o que acabou por comprometer a opção adotada.

Desse modo, resta prejudicado o argumento de que não havia recursos para a aquisição dos instrumentos à época, cabendo como solução a manutenção, visto que o preço para a manutenção se mostrou superior ao da própria aquisição, a qual poderia ser atendida por demanda, de acordo com a necessidade, ensejando desembolsos pontuais.

Por fim, cabe destacar o registro da Especializada de que a empresa contratada executou os serviços nos instrumentais disponibilizados, recebendo somente o valor correspondente aos serviços realizados, conforme exame efetuado nos processos de pagamento e de acordo as evidências

especificadas pela Comissão de Averiguação em seu relatório, relativas à documentação fotográfica e aos depoimentos prestados.

Diante do exposto, e em conformidade com as manifestações dos Órgãos Técnicos e da Secretaria Geral, julgo irregular o Contrato nº 067/2008 (TC nº 3.215/2011), celebrado com a empresa Biodinâmica Comercial Ltda.

Outrossim, muito embora conste o arquivamento do Inquérito Civil 266/2009, conforme publicação efetivada no Diário Oficial do Estado, oficie-se ao Ministério Público, instruindo-se com cópias do presente voto e do acórdão resultante.

Envie-se cópia do presente julgado aos interessados. Após, arquivem-se os autos.

Plenário Cons. PAULO PLANET BUARQUE,

MAURICIO FARIA
Conselheiro

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 13/12/2021 13:17:09 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo