EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-004.684.01-55

ANÁLISE. CONTRATO. TERMO ADITIVO. SMS. Gerenciamento e execução de serviços de diagnóstico por imagem. UNIFESP com interveniente. Decorrente de dispensa de licitação. Art. 24, XIII, Lei 8.666/93. Ausência de pesquisa prévia de mercado. Justificativa de preços não comprovada. Superada por valores compatíveis com os de mercado. Art. 26, parágrafo único, III, Lei 8.666/93. REGULARES. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

Legislação citada: Arts. 24, XIII e 26, parágrafo único, III, Lei 8.666/93. Art. 60, § 1º, Lei 4.320/64.

2.693ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado 08.02.2014

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro EURÍPEDES SALES – Revisor, após vista que lhe fora concedida na 2.688ª S.O., ocasião em que votou o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator.

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 regulares o Contrato 108/2001 e o Termo Aditivo 151/2001, embora entendam que a contratante deveria ter justificado os preços à época da lavratura do ajuste, o que foi superado porque os mesmos foram considerados compatíveis com os de mercado, principalmente em razão dos comparativos apresentados.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal da Saúde que, em tais hipóteses, realize pesquisas de mercado previamente à assinatura de seus contratos, justificando os preços praticados, a teor do disposto no artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei Federal 8.666/93.

Participaram do julgamento os Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 14 de agosto de 2013.

EDSON SIMÕES – Presidente.

ROBERTO BRAGUIM – Relator.

RELATÓRIO

Cuida o presente TC do exame do Contrato n.º 108/2001, celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde-SMS e a Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, tendo por objeto o gerenciamento e execução de serviços de diagnóstico por imagem, para atendimento da Rede Hospitalar e Unidades de Saúde do Município, a partir de 22 de agosto de 2001.

A Contratação fundamentou-se na dispensa de licitação, com suporte no que dispõe o inciso XIII do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93[1].

Analisa-se, ainda, o Termo de Aditamento nº 151/2001, lavrado para acrescer 20,83% (vinte inteiros e oitenta e três centésimos por cento) ao objeto do Contrato, alcançando o valor de R$ 4.415.960,00 (quatro milhões, quatrocentos e quinze mil, novecentos e sessenta reais), a partir de 27 de novembro de 2001, justificado pelo aumento da demanda de exames após o retorno das unidades cooperadas.

A Secretaria de Fiscalização e Controle concluiu pela regularidade dos procedimentos, observando, todavia, que o Contrato foi lavrado extemporaneamente em 4 de setembro de 2001, retroagindo seus efeitos a 22 de agosto, sendo certo, porém, que o Despacho Autorizador foi exarado tempestivamente em 17 de agosto daquele ano. Apontou, também, que a Nota de Reserva foi emitida em tempo hábil. Quanto ao fato de a Nota de Empenho ter sua emissão posterior, concluiu pela não caracterização de infringência, já que o Contrato sob exame se enquadraria nas disposições do § 1º do artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64[2].

Aduziu, por fim que os documentos relativos à regularidade fiscal da contratada foram verificados pela “Internet”, encontrando-se regulares à época da lavratura.

De sua parte, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, considerando o objeto do Instrumento e as disposições contidas no Estatuto Social da Contratada, acompanhou as conclusões pela regularidade dos Ajustes, tendo sido seguida pela Procuradoria da Fazenda Municipal.

No curso da instrução, determinei expedição de ofício à Secretaria Municipal da Saúde para que, tomando ciência do constante dos autos, remetesse a este Tribunal cópia dos anexos que integravam o Contrato e da

---

[1] **Art. 24**. É dispensável a licitação:
XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

[2] **Art. 60**. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.
§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

comprovação de atendimento ao disposto no parágrafo único do artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93[3].

Em resposta, a Secretaria informou que por equívoco constou do subitem 4.1.1.2 do Contrato o Anexo IV, quando o correto seria Anexo II, esclarecimento esse aceito pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

Acresceu que à época do Ajuste, a Secretaria encontrava-se totalmente desestruturada em razão do PAS, sendo que a contratação de tais serviços era absolutamente necessária. Já os preços dos serviços contratados foram estimados em razão da quantidade de exames que seriam realizados, mas somente foram pagos os exames efetivamente necessários, de acordo com os valores constantes da tabela SUS. Esclareceu, também, que o preço dos exames relativos a raios-x, tomografia computadorizada, ressonância magnética, medicina nuclear e ultrassonografia foram contratados à razão de duas vezes o valor da tabela SUS por conta do custo de tais exames, consoante cópias que fez juntar.

Em sua análise, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu que as explicações da Secretaria não justificaram os preços contratados, posto que as demonstrações de custo dos exames, citadas pelo Senhor Chefe de Gabinete, juntadas às fls. 263 e 273, tratam, na verdade, de demonstrativos da composição do custo em que é mostrada a participação percentual de cada item no custo desses procedimentos para a UNIFESP/IDI.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, novamente acionada, apontou de início que a Contratação fundamentou-se no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, destacando, contudo, que, pelo parágrafo único da Cláusula Primeira do Contrato, relativa ao objeto, se prevê que os serviços poderão ser executados pela própria UNIFESP ou entidade a ela vinculada, mediante anuência da Secretaria, sendo certo que efetivamente o trabalho foi prestado pelo Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem – IDI. Dessa forma, a Contratação teria sido desnaturada. Aduziu que não se discute o enquadramento da UNIFESP aos requisitos exigidos pelo inciso XIII em questão, mas a natureza do objeto contratado e sua compatibilidade com os objetivos sociais da Contratada. Salientou, de outra parte, a não justificativa dos preços contratados, motivos esses que impediriam o acolhimento da Contratação.

Na sequência, determinei a intimação dos responsáveis para apresentação de defesa, a teor do estabelecido na Carta Magna.

---

[3] **Art. 26**. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.
Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
III - justificativa do preço.
IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Alicerçado nessa oportunidade, interveio nos autos o Secretário Municipal da Saúde à época (Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho – fls. 332/366), alegando que após um período difícil de vigência do PAS, em 2001 a prestação dos serviços de saúde foi retomada pelo Poder Público, sem acompanhamento de informações gerenciais seguras sobre a situação das unidades. Asseverou que na área de radiologia e de diagnóstico por imagem a reconstrução mostrou-se imperiosa, demandando a contratação de parceiro de competência e reputação inquestionáveis. Apontou, de outra parte, que o Departamento de Diagnóstico por Imagem é órgão suplementar da UNIFESP, não se podendo falar em Contratação desnaturada, ressaltando, ainda, que o objeto do ajuste adequa-se ao enquadramento da Contratada. Quanto ao preço ajustado, sustentou que a tabela do SUS não cobria os custos da realização dos exames, devendo ser levada em conta as precárias condições dos equipamentos e instalações da SMS, que provocavam o consumo excessivo de películas. Alinhou que o custo total da média mensal de exames, segundo o fixado no Contrato em pauta, era compatível ou até inferior aos dos mesmos exames realizados por instituições respeitáveis. Pugnou, por fim, pelo acolhimento dos Ajustes.

A Coordenadoria IV manifestou-se às fls. 368/370, concluindo, ainda uma vez, pela irregularidade dos Ajustes em função da infringência ao inciso III do § único do artigo 26 da Lei nº 8.666/93, pela não justificativa dos preços.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo manifestou-se novamente às fls. 431/434, para concluir que as justificativas oferecidas não alcançaram o fim pretendido, isso porque os requisitos do inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 são voltados à pessoa da contratada, não comportando transferência. Por outro lado, resultou inconteste que faltou atendimento ao requisito de comprovação da razoabilidade dos preços, motivos esses que indicariam a irregularidade dos Ajustes.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, antes de se pronunciar conclusivamente sobre o mérito da matéria versada, requereu fosse dada vista integral dos autos à nova Administração, com indicação, ainda, de uma série de questionamentos.

Deferido o pleito, a Pasta apresentou respostas aos quesitos formulados pelo Órgão Fazendário, na forma do contido às fls. 445/447.

A Coordenadoria IV manifestou-se sobre o acrescido, entendendo demonstrada a atuação conjunta da contratada e do interveniente, que perdura há muito tempo e, em que pese à falta de previsão no Estatuto da Contratada, a existência suplementar do IDI nas atividades da UNIFESP nos documentos apropriados.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo reiterou sua manifestação anterior, enquanto a Procuradoria da Fazenda Municipal, lançando as alegações concernentes ao comprometimento com a prestação dos serviços de saúde, essenciais e contínuos, a excelência dos serviços prestados em prol da comunidade, entendeu plausíveis as justificativas trazidas pela Pasta. Salientou que as impropriedades eram de natureza formal, destacando que a invalidação do

Contrato deve se orientar pelo princípio do prejuízo, assinalando, do mesmo modo, que não havia, na hipótese, irregularidade substancial ou prejuízo ao Erário, propugnando pelo acolhimento dos Ajustes, ou, ao menos, pelo reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados.

A Secretaria Geral, corroborando os argumentos da Assessoria Jurídica de Controle Externo, opinou pela irregularidade dos Instrumentos sob exame, notadamente por que a prestação de serviços foi efetuada mediante subcontratação carecedora de amparo legal.

É o relatório.

VOTO

Na fase instrutória do presente TC, duas questões restaram pendentes, merecendo manifestações divergentes dos Órgãos Técnicos deste Tribunal.

A primeira diz respeito à prestação dos serviços ajustados pelo Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem – IDI, que teria desnaturado o fundamento do ajuste, celebrado com a Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP.

Sob esse ângulo, e coerente com outras decisões por mim proferidas em hipóteses semelhantes, como aquelas insertas nos TCs nºs 72.004.452.03-31, 72.003.575.04-27, 72.005.449.04-43, 72.001.949.05-05 e 72.004.621.03-05 consigno que, a par de estar previsto no parágrafo único da Cláusula Primeira do Contrato nº 108/2001, que o objeto poderia ser executado diretamente pela contratada ou por entidade a ele vinculada, o IDI constitui órgão suplementar da UNIFESP, vale dizer, integrante de sua estrutura organizacional.

Portanto, a meu ver, não há que se falar em subcontratação, vedada pela legislação de licitações.

Presentes, pois, os requisitos prescritos no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93 - instituição brasileira incumbida da pesquisa ou ensino com inquestionável reputação ético-profissional e sem fins lucrativos -, a UNIFESP foi contratada para prestar os serviços diretamente ou por entidade a ela vinculada, como é o caso dos autos.

Discordo, por isso, das manifestações que entendem caracterizada a subcontratação, vez que o IDI integra, como órgão suplementar, a estrutura da UNIFESP.

A segunda, relativa à justificativa dos preços praticados, deve, no meu entender, ser examinada também considerando a época da Contratação.

Trata-se, na verdade, de Ajuste celebrado em 2001, logo após a extinção do Plano de Atendimento à Saúde – PAS, quando o Município

abandonou o modelo cooperativo, retornando as unidades de saúde à Administração Direta e passando a integrar o Sistema Único de Saúde – SUS.

Desnecessário repetir, a respeito, que por ocasião desse retorno, as unidades encontravam-se desprovidas de equipamentos e demais recursos materiais e humanos, mas devendo prestar serviços essenciais, que não poderiam sofrer solução de continuidade, ou seja, à época, a Secretaria não poderia realizar Certame Licitatório, o que a impulsionou a contratar instituição renomada no campo da Medicina.

Embora não comprovada a realização de pesquisa de preços na data da lavratura do Ajuste, as justificativas apresentadas nas razões de defesa do então Secretário convenceram-me.

É que vieram acompanhadas de comparativo dos custos de exames radiológicos da Santa Casa de São Paulo, Escola Paulista de Medicina e Hospital de Clínicas da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, revelando que os valores praticados são compatíveis e, às vezes, inferiores aos cobrados por essas instituições.

A Secretaria adotou, como base para os preços dos serviços, o dobro dos constantes da tabela SUS, em razão das condições precárias em que se encontravam os equipamentos e as instalações da Pasta, que acarretavam uma enorme perda de películas e das respectivas revelações, encarecendo os custos.

Assim, embora concorde que a contratante devesse ter justificado os preços à época da lavratura do Ajuste, considero-os compatíveis com os de mercado, principalmente em razão dos comparativos apresentados.

Sob esse ângulo, alinho-me à manifestação derradeira da Coordenadoria IV, no sentido de que, embora não elidida a irregularidade formal praticada, não há que se falar em prejuízo ao Erário.

Nestes termos, julgo regulares o Contrato nº 108/2001 e o Termo Aditivo nº 151/2001, determinando, porém, à Secretaria Municipal da Saúde, que em hipóteses tais realize pesquisas de mercado previamente à assinatura de seus contratos, justificando os preços praticados, a teor do disposto no artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93.

É o voto. **(2.688ª S.O.)**.