Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-48/2024

Processo	-	TC/012011/2019
Contratante	-	Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde
Contratada	-	Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem – Fidi

Acompanhamento da execução do Contrato 36/2019-SMS-1/Contratos

Objeto	-	Verificar se o contrato, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para realização 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, Prontos Socorros Municipais – PSM e Assistências Médicas Ambulatoriais – AMAs, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

3.312ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMS. FMS. Realização de exames de apoio diagnóstico por imagem. 1. O pagamento dos serviços prestados, ocorrido com a finalidade de evitar a solução de continuidade na prestação do serviço público, se reveste do caráter de contraprestações por regime indenizatório. 2. O empenho de despesa é o ato emanado da autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento. 3. Os pagamentos realizados devem observar as cláusulas fixadas no Termo de Contrato. REGULAR. DETERMINAÇÃO. 1. Promova a emissão de empenhos em valor suficiente para o exercício, de acordo com o estabelecido na legislação. Art. 60 e art. 61, L 4.320/1964. L. 101/2000, LRF. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/012010/2019 e TC/012011/2019, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

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 regular a execução contratual com despesas liquidadas e pagas, de julho/2019 a junho/2020, no valor de R$ 67.225.057,19, determinando à Origem que promova a emissão de empenhos em valor suficiente para o exercício, de acordo com o estabelecido nos artigos 60 e 61 da Lei Federal 4.320/64 e disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 20 de março de 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/mfl

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

Processos:	**TC/012010/2019 e TC/012011/2019**
Interessados:	Secretaria Municipal da Saúde – SMS e Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico FIDI
Objeto:	Exames de apoio diagnóstico por imagem, incluindo o fornecimento de todos os itens necessários para realização de exames e emissão/entrega de laudos nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), Ambulatórios de Especialidades (AE), Centros de Referência DST/AIDS (CR), Hospitais Municipais (HM), Prontos-Socorros Municipais (PSM) e Assistência Médica Ambulatorial (AMA)
Responsáveis:	Claudia Campos Cardoso Pereira e Edson Aparecido dos Santos

ANÁLISE. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO DECORRENTE DE PREGÃO. CONTRATO. ACOMPANHAMENTO. SMS.1. O pagamento de contraprestações pelo regime indenizatório tem por fundamento evitar a solução de continuidade na prestação do serviço público. 2. O empenho de despesa é o ato emanado da autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento. 3. Os pagamentos realizados devem observar as cláusulas fixadas no Termo de Contrato. REGULARES. DETERMINAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata o **TC 12.010/2019** da análise formal do procedimento licitatório decorrente do Pregão Eletrônico nº 342/2016-SMS.G e do Termo de Contrato nº 036/2019.

Referido Pregão Eletrônico nº 342/2016-SMS.G foi promovido por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, com o fim de contratar a realização 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).

O Termo de Contrato nº 036/2019 foi celebrado em 01.07.2019 com o Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico (FIDI) (Peça 14).

A Coordenadoria IV elaborou os respectivos relatórios, apresentando as seguintes conclusões:

Pregão Eletrônico 342/2016-SMS.G:

3.1. Não houve 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 2.1);

3.2. O despacho de homologação do procedimento licitatório está em desacordo com o art. 18, § 2º, inciso I, do DM 44.279/2003, visto que houve determinação de complemento do ato à Comissão Permanente de Licitações para ratificar a homologação (item 2.1);

3.3. Não houve apresentação por parte da Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem – FIDI, da Licença de Funcionamento emitida pela Vigilância Sanitária, sendo habilitada sem preenchimento dos requisitos previstos no Edital, o que infringe os artigos 41 e 48, I, da Lei 8.666/93 (item 2.2).

Contrato 036/2019:

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).

Na sequência foi determinada a intimação da SMS, da FIDI, do Sr. Edson Aparecido dos Santos (Secretário Municipal da Saúde) e da Sra. Claudia Campos Cardozo Pereira (Presidente da Comissão Permanente de Licitações) para manifestação (Peça 27).

A SMS, a FIDI e a Sra. Claudia Campos Cardozo Pereira apresentaram os esclarecimentos consubstanciados nas Peças 45, 75/79 e 88/89. 4. Já o Sr. Edson Aparecido dos Santos deixou transcorrer “in albis” o prazo assinalado para manifestação (Peça 80).

Diante da documentação acrescida, a Coordenadoria IV ratificou sua conclusão anterior, com exceção do item 3.3 da análise do Contrato, o qual considerou superado (Peça 102).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a conclusão da Auditoria (Peças 119/120).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento do Pregão Eletrônico nº 342/2016-SMS.G e do Contrato nº 036/2019, relevando-se as impropriedades apontadas. Subsidiariamente, requereu o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados, considerando: (i) a inexistência nestes autos da comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano concreto ao Erário; (ii) a ausência de dolo, culpa ou má fé por parte dos agentes públicos responsáveis; (iii) o princípio da segurança jurídica (Peça 123).

A Secretaria Geral manifestou-se pela irregularidade do Pregão Eletrônico nº 342/2016-SMS.G e do Termo de Contrato nº 036/2019-SMS, tendo em vista os achados de auditoria

remanescentes (itens 3.1, 3.2 e 3.3 do Relatório de Análise da Licitação; e itens 3.1, 3.2 e 3.4 do Relatório de Análise da Contratação).

O **TC 12.011/2019** trata do Acompanhamento da Execução do Contrato nº 036/2019-SMS-1/CONTRATOS, firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde e a Fundação Instituto Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem (FIDI), com despesas liquidadas e pagas, de julho/19 a junho/20, no valor de R$ 67.225.057,19.

Em análise inicial, consubstanciada no Relatório Preliminar de Acompanhamento da Execução Contratual (Peça 27), a Subsecretaria de Controle Externo, concluiu pela existência de impropriedades, nos seguintes termos:

"4.1. Os serviços referentes aos meses de julho/19 a agosto/19 no valor de R$ 12.824.088,99, foram pagos por indenização devido a emissão da Ordem de Início somente em 30.08.19, contrariando a cláusula 2.1 do Termo de Contrato (item 3.5.1).
4.2. As notas de empenho 41839/20, 41847/20 e 49035/20, no valor total de R$ 1.078.330,75, oneraram Despesas de Exercícios Anteriores para pagamento de despesas de outubro/19 e dezembro/19, em infringência aos artigos 37, 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 3.3.2).
4.3. Do valor aprovado pela Origem relativo ao período de julho/19 a junho/20, remanesce diferença de R$ 82,73 a pagar à contratada, referente ao mês de maio de 2020 (item 3.3.3).
4.4. Na realização dos pagamentos não houve retenção do IRRF e do INSS, contrariando as cláusulas 11.8 e 11.10 do contrato (item 3.3.4).
4.5. De todos os pagamentos realizados, 44 foram efetuados após o prazo máximo de 30 dias, infringindo a cláusula contratual 11.16 (item 3.3.5)".

A Auditoria consignou que o presente contrato foi precedido por Contratos de Gestão[1], também firmados com a Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem (FDI), vigentes até 31/05/2019. Registrou também que no contrato ora analisado foi alterada a forma de pagamento então adotada nos contratos de gestão anteriores, julgados de forma englobada[2], com a realização do pagamento pelos exames efetivamente realizados e não mais pelo repasse considerando o custo da unidade de saúde, independentemente da demanda atendida, conforme o item 10.2 do Contrato:

> *A **CONTRATADA** receberá, mensalmente, da **CONTRATANTE**, a importância referente aos serviços efetivamente executados, ou seja, **cujos resultados e laudos foram entregues nas Unidades de Saúde solicitantes**, de acordo com os valores unitários de cada procedimento previstos na Tabela de Procedimentos SIA/SUS do Ministério da Saúde, com as porcentagens de ACRÉSCIMO/DESCONTO apresentados nas propostas para cada lote, conforme **Anexo VIII - Composição de Valores**. (grifos no original)*

No que diz respeito à execução dos serviços, há o registro feito pela Auditoria sobre a visita *in loco* realizada ao Hospital Municipal Dr. Carmino Caricchio no Tatuapé, em 12/03/2020, com a verificação de que os "serviços estavam sendo prestados adequadamente e realizados

[1] Contratos nºs 17/2009, 18/2009, 19/2009 e 20/2009.
[2] TCs 001734/2011, 002223/2009, 003305/2009, 000283/2010, 000031/2010, 000743/2010, 000030/2010, 000704/2010, 000032/2010, 002483/2009 e 003025/2010

tempestivamente quando do recebimento das solicitações. Dos aparelhos utilizados na prestação do serviço, um (Raio X Móvel) (fl. 15, Peça 26) estava inoperante aguardando peça de reposição, porém os demais aparelhos estavam suprindo as necessidades".

Em cumprimento ao art. 2º, da Resolução nº 18/2019 deste Tribunal, a Origem foi oficiada para apresentação de manifestação prévia e posteriormente à emissão do Relatório Conclusivo[3], a SME, a Contratada e o responsável indicado pela Auditoria foram oficiados/intimados para ciência e apresentação de defesa.

Ao analisar as defesas apresentadas, a Auditoria (Peça 78) retificou o apontamento relativo ao subitem 4.4, por considerá-lo sanado, ressalvada a necessidade de a Origem, quando da instrução dos processos de pagamento, anexar cópia da guia quitada do INSS correspondente ao mês anterior à realização da despesa objeto do pedido de pagamento, como preconiza o art. 1º, § 1º, inciso VI, da Portaria SF nº 170/2020, mantendo os demais apontamentos referentes aos subitens 4.1, 4.2 e 4.5.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões alcançadas pela Auditoria.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução no período analisado, ou, subsidiariamente, a aceitação dos efeitos financeiros, em nome do princípio da segurança jurídica e em virtude da inocorrência de prejuízo ao erário. Aduziu que as impropriedades apontadas não impediram a entrega do objeto contratado, não havendo, nestes autos, prova ou mesmo indício de dolo ou má-fé dos agentes envolvidos. Ressaltou a necessidade de se levar em conta as dificuldades reais enfrentadas pelos gestores, citando a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, especialmente os artigos 20 a 22 e 28.

A Secretaria Geral manifestou-se pelo não acolhimento da execução do Contrato nº 036/2019-SMS-1, relativamente ao período abrangido pela fiscalização, em razão dos achados de auditoria remanescentes (itens 4.1, 4.2 e 4.5), sem prejuízo de eventuais recomendações à Origem, a critério Superior.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento englobado o procedimento licitatório decorrente do Pregão Eletrônico nº 342/2016-SMS.G, o Termo de Contrato nº 036/2019, celebrado em 01.07.2019 com o Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico (FIDI), bem como a respectiva execução contratual.

A instrução processual revelou apontamentos que passo a analisar na sequência dos atos concretizados pela Origem, ressaltando que o Pregão Eletrônico nº 342/2016-SMS.G foi julgado regular por este Tribunal no TC 6.395/2016.

---

[3] No Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Execução Contratual (Peça 47 foi considerado sanado integralmente o item 4.3 e parcialmente o item 4.4.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Análise do procedimento licitatório:

Segundo a Auditoria, não houve despacho de adjudicação à Fundação Instituto de Pesquisa e Estudos Diagnósticos - FIDI do objeto dos lotes 1 e 5, declinados pela entidade Ebenezer.

Consta dos autos que houve interposição de recurso administrativo e o processo foi corretamente submetido à Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal da Saúde para análise e prosseguimento, a qual emitiu parecer pela homologação do procedimento licitatório, cuja responsabilidade pela adjudicação do objeto passou para o Senhor Secretário Municipal da Pasta.

Em que pese remanescer a irregularidade apontada, acompanho o entendimento da Secretaria Geral, no sentido de que, por si só, essa falha não teria o condão de macular a contratação já que, no caso em tela, o objeto já teria sido atribuído à FIDI, que assinou o contrato em 01.07.2019.

Pelo mesmo motivo, considero relevadas as falhas apuradas quanto ao despacho de homologação que previa a ratificação do ato pela Comissão Permanente de Licitações.

Ainda segundo a Auditoria, não houve apresentação por parte da FIDI da Licença de Funcionamento emitida pela Vigilância Sanitária, sendo habilitada sem preenchimento dos requisitos previstos no Edital.

Consta dos autos que a verificação do preenchimento dos requisitos necessários e do atendimento ao edital baseou-se em decisão da Comissão Examinadora que atestou o seu cumprimento mesmo diante da ausência da referida exigência.

De fato, essa exigência constava do edital analisado no TC 6.395/2016 onde não foram apontadas pelos órgãos técnicos impropriedades relacionadas aos itens de habilitação, sendo o edital considerado regular por este Tribunal.

Portanto, no presente processo, não caberia discutir sobre a legalidade da exigência do documento no momento da habilitação.

Ocorre, contudo, que revendo mais uma vez a questão, me parece razoável considerar a manifestação da Contratada nos autos quando afirma que a Lei Federal 8.666/93 não prevê a apresentação de licença ou alvará de funcionamento no rol de exigências para comprovar a habilitação jurídica, qualificação técnica, econômico-financeira e regularidade fiscal e que essa exigência poderia frustrar o caráter competitivo do certame.

Em razão da presente fase processual em que se analisa o processamento do certame, imprescindível avaliar as condições fáticas decorrentes do desdobramento operacional do certame.

Assim, embora não tenha sido identificada a motivação para dispensa do documento exigido pelo Edital, entendo que a falha pode ser excepcionalmente relevada, pois a ausência desse documento formal não teria o condão de afastar o licitante que apresentou a proposta mais vantajosa para a Administração.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Análise do Contrato 036/2019-SMS:

Para a Auditoria, 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, apontamento repetido na análise da execução contratual.

De fato, verifico que o planejamento poderia ter sido realizado de forma mais adequada a fim de evitar qualquer tipo de pagamento por indenização.

Observo, contudo, que medidas tinham que ser tomadas a fim de evitar a solução de continuidade na prestação dos serviços de diagnóstico por imagem de toda rede municipal, de modo que me parece razoável relevar o atraso apontado de dois meses e aceitar o pagamento da prestação de serviços do período a título de indenização, considerando o que dispõe o art. 22 da LINDB que exige do julgador a consideração quanto às circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a atuação do agente.

Ainda, segundo a Auditoria, houve inadimplemento contratual da contratada, uma vez que não apresentou cronograma de implementação tempestivamente.

Verifico que várias situações foram apresentadas para justificar a ausência do cronograma, como a variação cambial e dificuldades crescentes no desembaraço aduaneiro de equipamentos, fazendo com que a avença fosse assinada em 01/07/2019 e os serviços apenas iniciados em 30/08/2019.

Considero no caso concreto analisado a presença de justa causa a fim de ensejar a incidência da prorrogação prevista no art. 57, §1º da Lei 8.666/93, de modo que acolho os esclarecimentos prestados pela Origem para entender superado o apontamento.

Análise da Execução Contratual:

Quanto à execução contratual tratada no TC 12.011/2019 é importante destacar, de início, que não houve nenhum apontamento quanto à materialidade da execução contratual, pois para a Auditoria os serviços estavam sendo prestados adequadamente e realizados tempestivamente quando do recebimento das solicitações.

Constata-se assim que muito embora se trate de processo de fiscalização destinado à verificação da execução do contrato, as falhas apontadas dizem respeito a aspectos documentais.

Para a Auditoria, as notas de empenho 41839/20, 41847/20 e 49035/20, no valor total de R$ 1.078.330,75, oneraram Despesas de Exercícios Anteriores para pagamento de despesas de outubro/19 e dezembro/19.

Na hipótese dos autos o que se verifica é que a Origem, para pagamento de despesas de outubro/19 e dezembro/19, deixou de emitir a nota de empenho e equivocadamente alocou no elemento de despesa 92, ou seja, como despesa de exercícios anteriores (DEA).

No caso concreto ora analisado, verifico que houve a liquidação da respectiva despesa, demonstrando a existência de recursos, bem como houve a prestação satisfatória dos serviços, razões que me levam a relevar a falha apontada, mesmo considerando que a Administração deve promover seus empenhos em cumprimento à legislação vigente, de modo que faço determinação ao final de meu voto.

Ainda segundo a Auditoria, de todos os pagamentos realizados, 44 foram efetuados após o prazo máximo de 30 dias, evidenciando a necessidade de disponibilização de sistema que propicie a tempestiva fiscalização do contrato.

Sobre esse apontamento, a Secretaria Municipal de Saúde informa que os atrasos decorreram da necessidade de conferência dos exames realizados com a respectiva indicação de valores a serem pagos à empresa em todos os processos de pagamento e necessidade de juntada dos devidos atestes pelos fiscais, com respectivas planilhas de acompanhamento.

Mesmo entendendo que a prática adotada comporte aperfeiçoamento para que as conferências ocorram em prazo que permita a liquidação da despesa nos termos estabelecidos no Contrato, na hipótese dos autos, a falha pode ser relevada.

O que se verifica dos autos é que os esclarecimentos apresentados pelos responsáveis foram suficientes para afastar as falhas anotadas, mesmo considerando a possibilidade de melhoria dos processos de trabalho.

Diante de todo o exposto, **JULGO REGULARES** o procedimento licitatório levado a efeito pelo Pregão Eletrônico nº 342/2016-SMS.G, o Termo de Contrato nº 036/2019 e a execução contratual com despesas liquidadas e pagas, de julho/2019 a junho/2020, no valor de R$ 67.225.057,19, com determinação à Origem para que promova a emissão de empenhos em valor suficiente para o exercício, de acordo com o estabelecido nos artigos 60 e 61 da Lei Federal nº 4.320/64 e disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro