

RELATÓRIO DE AUDITORIA	
Ordem de Serviço:	Nº 07/2017/CGM
Unidade Auditada:	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência
Período de Realização:	30/01/2017 a 04/05/2017

SUMÁRIO EXECUTIVO

Sr. Coordenador,

Este relatório apresenta o resultado da auditoria referente à OS nº 07/2017, realizada na Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência (SMPED), tendo esta sido solicitada pela própria Secretaria, com o objetivo de avaliar a contratação e execução do serviço de implementação, operação e gestão continuada da Central de Interpretação de Libras (Língua Brasileira de Sinais) – CIL e da infraestrutura tecnológica necessária para seu funcionamento.

Trata-se do Pregão Eletrônico nº 001/2015, contido no Processo nº 2014.0.277.500-4, realizado em 30/03/2015. A empresa IMF Tecnologia para Saúde LTDA. sagrou-se vencedora, sendo firmado, em 28/04/2015, o Contrato nº 002/SMPED/2015¹, por um valor mensal conforme cronograma financeiro contratual, perfazendo um total de R\$6.900.000,00, pelo período de 24 (vinte e quatro) meses, reajustado após 1 (ano) de vigência do Contrato.

A SMPED também precisou realizar a contratação da PRODAM, por meio do Contrato n.º 008/SMPED/2015, de 07/12/2015, para execução do serviço de implantação de infraestrutura tecnológica que seria requisito para o adequado desenvolvimento do Contrato firmado com a IMF. O objeto contratual remete à *“prestação de serviços técnicos especializados de tecnologia da*

¹ A prestação dos serviços foi suspensa unilateralmente pela Contratada, em 13 de março de 2017, sob a justificativa de atraso dos pagamentos pela Secretaria.

informação, para a hospedagem do sistema central de interpretação de libras”. O valor global da contratação foi de R\$826.563,23, e a sua vigência de 12 (doze) meses. Com a finalidade de dar continuidade ao termo contratual, houve um aditamento por meio do Termo Aditivo 01/2016, prorrogando a vigência do contrato por mais 4 (quatro) meses e 22 (vinte e dois) dias, ou seja, prorrogado de 07/12/2016 a 28/04/2016, tendo como valor estimado o valor de R\$305.932,33.

O detalhamento das ações executadas nesta auditoria está descrito no (s) anexo (s) deste relatório, a saber:

Anexo I – Descritivo;

Anexo II – Escopo e Metodologia;

Do resultado dos trabalhos, destacamos os seguintes achados:

- a) Os terminais de autoatendimento e dispositivos Braille, previstos no Contrato nº 002/SMPED/2015 como obrigações da Contratada, não foram disponibilizados pela empresa IMF Tecnologia para Saúde LTDA., porém, mesmo assim, o pagamento dos referidos itens foi realizado como tivessem sido entregues. Nesse caso, houve um prejuízo aos cofres municipais de R\$ 261.800,00;
- b) Inobservância do cronograma de pagamentos firmado contratualmente e adiantamento financeiro indevido da última parcela prevista no Contrato nº 002/SMPED/2015, não havendo sido apresentada qualquer justificativa acerca das razões que motivaram este pagamento. Configurando tal fato um prejuízo ao erário municipal de R\$ 230.070,08.
- c) Inconsistências apresentadas nos pagamentos, pela Secretaria, de custos relativos à Tecnologia sem a apropriada contraprestação do serviço de atendimento da Central de Interpretação de Libras via aplicativo (Contrato nº 002/SMPED/2015). Diante desse cenário, estima-se um prejuízo ao erário municipal de R\$ 599.816,52;
- d) O processo de planejamento da prestação do serviço de hospedagem do sistema de Central de Interpretação de Libras (Contrato nº 008/SMPED/2015) apresentou falhas, no sentido de que a contratação da PRODAM-SP, para a implementação da infraestrutura tecnológica do sistema operacional da CIL, se mostrou com excessiva morosidade, prejudicando, dessa forma, o início dos serviços de atendimento ao público com deficiência auditiva e visual, principalmente, a disponibilização do aplicativo virtual. Com base em um planejamento adequado e em conformidade com os

prazos disponíveis, as falhas apontadas poderiam ter sido minimizadas, ou até mesmo, inexistentes;

- e) Diante das falhas e ausências encontradas na execução do serviço contratado junto à PRODAM-SP, a Administração Pública tem o poder-dever de providenciar aplicação das multas previstas no termo contratual pela não execução do objeto contratado. Nesse sentido, as medidas corretivas disponíveis para a promoção do interesse público devem ser utilizadas à medida que se mostrem necessárias e efetivas, com a finalidade de coibir e remediar uma provável ineficiência por parte da contratada. Com base nos pagamentos efetivados, verificou-se que do valor financeiro estabelecido no Contrato nº 008/SMPED/2015, foi realizado apenas o valor referente à 35% do total, sendo 65% descumprido. Enquanto que em relação ao respectivo Termo Aditivo, foi realizado 37%, e descumprido 63%. Dessa forma, mais da metade do contrato foi descumprido, cabendo, portanto, as aplicações de multas cabíveis e proporcionais, além da restituição dos valores pagos indevidamente, sem qualquer contraprestação.

Informada sobre os problemas encontrados, a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência se manifestou através de ofício, em 18/04/2017, cujas respostas seguem copiadas na íntegra após cada constatação sob o título Manifestação da Unidade, Plano de Providências e Prazo de Implementação seguidas da Análise da Equipe de Auditoria e das respectivas Recomendações.

Ressalta-se que em 13/03/2017, a empresa IMF suspendeu a prestação dos serviços referente ao contrato firmado com a SMPED. Até essa data e no período em que a auditoria estava em curso, a SMPED havia retido pagamentos referentes ao valor de R\$ 977.788,35 junto à Contratada. Portanto, tem-se que os resultados da auditoria da Controladoria Geral do Município, somados à tempestiva atuação da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência, aumentaram a possibilidade de restituição dos prejuízos apontados neste Relatório, minimizando eventuais prejuízos à Administração Municipal e, conseqüentemente, ao interesse público.

Recomenda-se ainda o encaminhamento deste relatório à Corregedoria Geral do Município, visando à adoção das providências cabíveis para definição de eventuais responsabilidades administrativas, disciplinares, civis e político-administrativas, diante das irregularidades constatadas.

São Paulo, 18 de julho de 2017.

ANEXO I – DESCRITIVO

CONSTATAÇÃO 001 – Ausência do fornecimento de terminais de autoatendimento e de dispositivos Braille previstos no Contrato nº 002/SMPED/2015. Prejuízo Estimado: R\$ 261.800,00.

Por meio da análise do Processo nº 2014.0.277.500-4, identifica-se que os 33 (trinta e três) terminais de autoatendimento, descritos nos itens 4.4 e 15.9 do Termo de Referência anexo ao Edital do Pregão Eletrônico nº 001/2015 - SMPED, e os 10 (dez) dispositivos Braille para integração com o aplicativo da Central de Interpretação de Libras – CIL, cujas especificações estão presentes no Termo de Referência deste mesmo Edital, ambos previstos no Contrato nº 002/SMPED/2015 (Cláusula 7.2.1) como obrigações da Contratada IMF Tecnologia para Saúde LTDA (CNPJ nº 07.140.025/0002-10), não foram disponibilizados até a presente data.

Os itens citados representam um custo total de R\$ 265.000,00 (duzentos e sessenta e cinco mil reais), vide tabela abaixo, cujo valor envolve a aquisição dos equipamentos e o seguro/manutenção dos mesmos para todo o período contratual, conforme Cláusula 3.3.1 do respectivo Contrato. No entanto, não houve qualquer tipo de ajuste financeiro, referente aos pagamentos efetuados por esta Secretaria, em relação aos itens não fornecidos pela Contratada.

Tabela I – Detalhamento dos Custos de Itens Não Fornecidos pela Contratada

Descritivo do Item	Quantidade	Valor (R\$)
Equipamentos de Autoatendimento	33	R\$ 115.000,00
Equipamentos (Braille)	10	R\$ 104.000,00
Seguro/manutenção dos equipamentos	23 meses	R\$ 46.000,00
Total	-	R\$ 265.000,00

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Unidade se manifestou, em 18 de abril de 2017, por meio de Ofício:

“Dentre as obrigações da contratada, o Termo de Referência prevê em sua cláusula 14.1 que a empresa será responsável pela infraestrutura física da CIL, qual seja:

- No mínimo 10 (dez) aparelhos e serviços de telefonia móvel, com acesso a internet, com linha em quantidade suficiente para suportar a solução, conforme descrição no item 15.10;
- No mínimo 10 (dez) dispositivos Braille para integração com o aplicativo da Central de Interpretação de Libras conforme descrição no item 15.8;
- No mínimo 33 (trinta e três) terminais de autoatendimento, conforme determinado no item 4.4 e 15.9;

Ou seja, a obrigação da empresa IMF Tecnologia para Saúde LTDA era a instalação de 33 terminais de autoatendimento e 10 dispositivos Braille, assim descritos:

Terminais de autoatendimento:

4.4.1. Deverão ser disponibilizados terminais de autoatendimento específicos para aos usuários, atendendo aos padrões da ABNT NBR 15250:2005 seções 4.1, 4.3 e 4.15 e itens 4.2.3 e 4.2.4, excluídas as referências a leitor de cartões e emissão de impressos ou cédulas, em localidades a serem definidas pela SMPED;

15.9. Terminal de autoatendimento, conforme especificação mínima abaixo:

- Terminal de autoatendimento em chapa galvanizada ou acrílico, com ergonomia para fácil interatividade dos usuários;
- Tela horizontal de 24””;
- Touch screen, multi-toque;
- Dimensões: 62cm (l) x 160cm (a) x 52cm (c);
- Teclado alfanumérico;
- Alfabético padrão ABNT II;
- Numérico e de funções conforme especificações itens 4.1.1 a 4.1.6 da NBR15250;
- WebCam: 16MP Full HD 1080p
- Microfone – PK-910H;
- Conector para fone de ouvido modelo P2 (mini-Jack)
- Nível de Ruído: Nenhum FAN (cooler ou componente de ventilação forçada do equipamento) deve ter nível de ruído superior a 43 dB(A), declarado de acordo com a norma ISSO 9296 ou NBR 10152.

Dispositivo Braille para interação com o aplicativo da CIL:

15.8 Dispositivo Braille, conforme especificação mínima abaixo:

- Possuir 14 (quatorze) células Braille de 8 (oito) pontas;
- Botão: Liga/Desliga
- Dimensões: 16 cm x 8,2cm x 1,9 cm;
- Peso: Máximo 410 gramas;
- Controles:- Possui teclado de 8 (oito) teclas;
- Possui controle de movimento do cursor na tela, rolagem horizontal e vertical do texto (configurável independentemente para linha, frase, parágrafo, avançar texto e rever texto);
- Teclas “cursor router”;
- Teclas para avançar e retornar o texto verticalmente;
- Teclas para avançar e voltar o texto horizontalmente;
- Teclas para selecionar;
- Teclas shift.
- Conectividade: no mínimo USB 2.0 ou Bluetooth 2.0;
- Bateria:
 - Lítio-ion recarregável com mínimo de 10 horas de duração;
 - Recarregável pelo PC via USB;
 - Carregador bivolt
- Compatibilidade:
 - Sistema operacional: Windows ou Android ou IOS ou equivalente;
 - Dispositivos: Computadores, notebooks, tablets e smartphones.
- Células braile refrescáveis

Grande parte do serviço contratado não foi executado: os terminais de autoatendimento e os dispositivos braile não foram instalados ou utilizados por outro lado, os equipamentos foram pagos logo no início do contrato (junho de 2015), inclusive com o valor do seguro.

A empresa IMF Tecnologia para Saúde LTDA alega que os terminais de autoatendimento e os dispositivos braile não foram instalados desde o início do contrato, pois a SMPED deveria providenciar a infraestrutura tecnológica necessária para o funcionamento dos mesmos. Fls. 5978/5982.

Neste ponto, necessários alguns esclarecimentos quanto à infraestrutura tecnológica, pois, como se vê no processo, a implantação da estrutura técnica funcionamento da Central de Interpretação de Libras ficou a cargo da empresa Prodam, que foi contratada em dezembro de 2015.

A Prodam participou do processo de implantação da CIL, analisando as necessidades tecnológicas e emitindo, o Parecer Técnico que embasou o Edital da Licitação Pública (fls. 401 a 423 do Processo Administrativo nº 2014-0.277.500-4).

O Termo de Referência que integra o contrato nº 002/SMPED/2015 determina em sua cláusula 13.1 que a infraestrutura tecnológica fica a cargo da Prodam: “A CONTRATANTE será responsável por disponibilizar infraestrutura necessária para operação da solução na modalidade de hosting na Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam,...”

Ao que parece a Prodam não disponibilizou a estrutura tecnológica por divergências ou dificuldades tecnológicas com a IMF, o que foi também objeto de Auditoria nº 02/OS7/2017/CGM.

O que podemos constatar nos autos é que houve pagamentos mensais, como se todos os serviços contratados estivessem sendo prestados, podendo com isso ensejar em pagamentos indevidos.

Com dito anteriormente possivelmente os pagamentos dos equipamentos, do seguro e de parte das modalidades dos serviços prestados pela IMF, para a Central de Interpretação de Libras, não estão corretos cabendo uma apuração contável e técnica destes valores.

Justificativa da unidade:

Os terminais de autoatendimento e os dispositivos braile possivelmente não foram instalados por falta de infraestrutura tecnológica.

Provavelmente o descompasso temporal quanto a efetivação dos serviços contratados da Prodam e a provável divergência técnica entre as empresas, podem ter prejudicado a entrega de todos os serviços pelas IMF Tecnologia para Saúde LTDA. Por outro lado, ao que nos parece, tal fator não justifica o pagamento por serviços não realizados.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“1. Ao tomar conhecimento do contrato nº 002/SMPED/2015 a atual gestão oficiou à Controladoria Geral do Município – CGM solicitando a realização de auditoria e informando que os pagamentos seriam suspensos até autorização da mesma (fls. 5725)

A auditoria teve início dia 26 de janeiro de 2017 (fls. 5745) e dia 24 de fevereiro recomendou a suspensão dos pagamentos tendo em vista os “sérios indícios de incongruência entre os serviços previstos e os efetivamente prestados de modo que qualquer pagamento neste momento, mostrar-se ia temerário e desaconselhável” (fls. 5868). Assim, a atual gestão acatou a recomendação e não efetuou os pagamentos.

2. Notificação da IMF para responder aos apontamentos da CGM (fls. 5968)

3. Solicitamos a manifestação da Assessoria Jurídica que emitiu parecer recomendando a Rescisão do contrato por suspensão ilegal dos serviços, ocorrido dia 13 de março de 2017, bem como a apuração das responsabilidades e aplicação de sanções.

4. Notificação à empresa para apresentar os comprovantes das verbas trabalhistas bem como pagamento das obrigações previdenciárias dos meses de janeiro, fevereiro e março.

5. Nota de esclarecimento à população sobre a suspensão unilateral dos serviços praticados.

6. Providenciamos atendimento emergencial na modalidade presencial realizado pela SMPED.

7. Notificação à empresa para entrega dos agendamentos na modalidade de atendimento in loco confirmados para o ano de 2017..

8. Atualmente estamos em tratativas com a Secretaria Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência visando a formalização de parceria para atendimento na modalidade virtual nas prefeituras regionais.

9. Notificação da empresa IMF Tecnologia comunicando a rescisão do contrato em vista da injustificada suspensão dos serviços por parte da contratada, abrindo prazo para apresentação de defesa via administrativa, em cumprimento ao Decreto 44.279/2003.

10. A empresa apresentou defesa e o processo atualmente está com a assessoria jurídica para análise.

11. Apuração das irregularidades com instauração de processo administrativo e aplicação das penalidades em relação à empresa IMF, bem como a otimização das responsabilidades funcionais.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Quanto ao prazo para implementação das providências acima mencionadas, estas seguirão os devidos ritos legais.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em resposta à Solicitação de Auditoria Final, a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência – SMPED corrobora a constatação, presente neste item, de que não houve o fornecimento de nenhum dos 33 (trinta e três) terminais de autoatendimento e dos 10 (dez) dispositivos Braille, os quais eram previstos no Contrato nº 002/SMPED/2015 (Cláusula 7.2.1) firmado entre as partes. Também confirma que os pagamentos mensais relativos aos serviços não sofreram nenhum tipo de ajuste, ou modificação, apesar do reconhecimento de que os serviços não foram efetivamente prestados em sua totalidade.

A Lei 8.666/93 estabelece que:

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.”

Ainda, o Decreto Municipal 54.873/2014 preconiza que:

“Art. 3º Considera-se fiscalização de contratos, para os fins deste decreto, a atribuição de verificação da conformidade dos serviços e obras executados e dos materiais entregues com o objeto contratado, de forma a assegurar o exato cumprimento do contrato, devendo ser exercida

por representante da Administração especialmente designado, nos termos do artigo 67 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 4º Constituem atividades a serem exercidas pela unidade administrativa responsável pela gestão de contratos:

(...)

VIII – identificar, com auxílio do fiscal do contrato, eventuais inadimplementos contratuais e, se for o caso, promover o encaminhamento do processo para adoção das providências cabíveis na forma da lei e do contrato, bem como informar, com a devida justificativa técnica, às autoridades responsáveis, os fatos que ensejam a aplicação de sanções administrativas em face da inexecução parcial ou total do contrato;

(...)

Art. 5º Constituem atividades a serem exercidas pelo representante da Administração com atribuição de fiscal de contrato:

I – acompanhar e registrar as ocorrências relativas à execução contratual, informando à unidade responsável pela gestão de contratos aquelas que podem resultar na execução dos serviços e obras ou na entrega de material de forma diversa do objeto contratual, tomando as providências necessárias à regularização das faltas ou defeitos observados;

(...)

III – verificar se o prazo de entrega, as quantidades e a qualidade dos serviços, das obras ou do material encontram-se de acordo com o estabelecido no instrumento contratual, atestar a respectiva nota fiscal ou fatura e encaminhá-la unidade responsável pela gestão de contratos;”

Diante do exposto, verifica-se não constar, em nenhum dos processos relacionados ao contrato em voga, por parte dos responsáveis pela fiscalização deste contrato, registro de ocorrência advindo de prováveis inadimplências contratuais ocorridas durante a vigência do mesmo ou qualquer iniciativa de ajuste financeiro de modo a compatibilizar os valores cobrados pela Contratada ao serviço efetivamente prestado pela mesma.

Em consulta ao Processo nº 2014-0.277.500-4 (fls. 5.978 a 5.993), observa-se, anexo a resposta da Contratada em relação às constatações presentes neste relatório (Ofício 004/17), comunicação entre a empresa IMF Tecnologia para Saúde LTDA e a Fiscal do Contrato, em 8 de agosto de 2016, na qual há a solicitação de compra de terminais de autoatendimento, conforme especificações mínimas divergentes das que constam no Termo de Referência anexo ao Edital do Pregão Eletrônico nº 001/2015 – SMPED, apesar de a infraestrutura tecnológica, cuja

responsabilidade seria da PRODAM-SP, ainda não estar disponível a época (fls. 5.984 a 5.986). No entanto, aponta-se que não foi apresentado nenhum comprovante de aquisição de terminais de autoatendimento, ou de dispositivos Braille, no documento entregue pela Contratada. E, ainda, vale mencionar que, em 7 de fevereiro de 2017, a Fiscal do Contrato informa que não mais haveria necessidade da entrega desses equipamentos devido ao término do contrato em abril do mesmo ano (fls. 5.988 a 5.990).

Ressalta-se que o argumento, evidenciado pela Contratada, de que a infraestrutura tecnológica, de responsabilidade da Contratante (Clausula 13.1 do Termo de Referência que integra o Contrato), não foi propiciada, mesmo sendo esta de importância fundamental para o funcionamento dos equipamentos, não respalda a cobrança de custos relativos a equipamentos que não foram disponibilizados pela empresa. Tal fato desoneraria a Contratada do cumprimento integral de suas obrigações contratuais (Cláusula 7.2.1), porém não justifica o pagamento de quantias relativas a serviços não prestados pela mesma, conforme cláusula presente no próprio contrato:

“3.3.1. Os pagamentos, serão efetuados na finalização de cada etapa dos serviços entregues, conforme tabela abaixo, devidamente justificada pelo fiscal do contrato.”

Conforme mencionado na resposta recebida, constam nas medições mensais os valores correspondentes à aquisição, à manutenção e ao seguro dos equipamentos referidos. De acordo com o estabelecido em contrato, até a suspensão da prestação dos serviços ocorrida em 13 de abril de 2017, o montante relativo a estes itens totalizava R\$ 261.800,00 (duzentos e cinquenta e sete mil reais). Ademais, a própria Secretaria considera que, ante o exposto e indo ao encontro do que foi anteriormente relatado neste documento, há a possibilidade de terem sido realizados pagamentos indevidos a Contratada.

Em relação ao Plano de Providências apresentado pela Secretaria, não há alusão a nenhuma iniciativa, por parte da unidade, de solicitação administrativa para obtenção de ressarcimento dos valores pagos indevidamente. Entretanto, a mesma informa que procederá com a apuração das responsabilidades e aplicação das sanções cabíveis, porém não especifica nenhum prazo para que essas ações sejam tomadas e cita apenas que irão seguir os devidos ritos legais.

Por fim, considera-se que falhas ocorridas na fiscalização ensejaram pagamentos indevidos a contratada, resultando em prejuízos financeiros ao Erário Municipal. No plano apresentado, a

Secretaria expõe que se empenhará em aperfeiçoar as responsabilidades funcionais de seus servidores.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se à Secretaria que proceda, mediante o devido processo administrativo em que seja garantido o contraditório e a ampla defesa à empresa, à glosa dos valores pagos indevidamente, em valores atualizados, descontando-se à quantia relativa à parcela do contrato não executada dos pagamentos retidos até a suspensão unilateral da prestação dos serviços pela empresa IMF Tecnologia para Saúde LTDA e/ou da garantia contratual estabelecida.

CONSTATAÇÃO 002 – Adiantamento indevido de R\$ 230.070,08 e inobservância do cronograma de pagamentos pactuado sem as devidas justificativas.

Analisando os Processos nº 2015-0.157.382-5 e 2015-0.248.227-0, verifica-se que os pagamentos realizados pela prestação dos serviços, no período de Maio de 2015 à Setembro do mesmo ano (Tabela II), não cumpriram o cronograma de pagamentos presente na Cláusula 3.3.1 do Contrato nº 002/SMPED/2015 e, ademais, verificou-se a ocorrência de possível adiantamento indevido, no valor de R\$ 230.070,08 (duzentos e trinta mil e setenta reais e oito centavos), referente ao mês de Agosto/2015.

Tabela II – Fluxo Inicial de Pagamentos Contrato nº 002/SMPED/2015 (Período de Referência: Maio/2015 a Setembro/2015)

Período de Referência	Valor Mensal estabelecido pelo Contrato nº 002/SMPED/2015 (A)	Valor Pago à Contratada (B)	Diferença entre Valores (B-A)
Maio/2015	R\$ 463.143,66	R\$ 463.143,60	-R\$ 0,06
Junho/2015	R\$ 513.728,03	R\$ 481.076,34 ²	-R\$ 32.651,69 ³
Julho/2015	R\$ 230.070,08	R\$ 262.721,77	R\$ 32.651,69
Agosto/2015	R\$ 230.070,08	R\$ 460.140,16	R\$ 230.070,08
Setembro/2015	R\$ 230.070,08	R\$ 230.070,08	R\$ 0,00
Total	R\$ 1.667.081,93	R\$ 1.897.151,95	R\$ 230.070,02

² Valores corrigidos após o recebimento da manifestação da Secretaria em resposta a Solicitação de Auditoria Final.

³ Vide referência anterior.

Em entrevista realizada com a Fiscal do Contrato, obteve-se a confirmação do adiantamento observado e a informação de que a orientação para a efetivação deste pagamento, na época, foi dada pela Coordenadoria de Administração e Finanças – CAF.

Visto o exposto, a Cláusula Contratual 3.3.1 preconiza que:

“3.3.1. Os pagamentos, serão efetuados na finalização de cada etapa dos serviços entregues, conforme tabela abaixo, devidamente justificada pelo fiscal do contrato.”

Cumpre ressaltar que a Lei 8.666/93 (Lei das Licitações) determina que:

“Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II - por acordo das partes:

(...)

- a) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;”*

Adicionalmente, de acordo com o Acórdão TCU 589/2010 – Primeira Câmara, o Tribunal dispõe que:

“Abstenha de realizar pagamentos antecipados, sem que tal procedimento seja tecnicamente justificável e que esteja previsto no instrumento convocatório, por estar em dissonância com o previsto no art. 38 do Decreto nº 93.872/1986 c/c os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964 e art. 65, inc. II, “c”, da Lei nº 8.666/1993”.

Em suma, há uma possível caracterização de antecipação injustificada de valores financeiros para a Contratada. Além disso, essa antecipação gera o risco de prejuízo, caso o contrato seja rescindido antes do término de sua vigência.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Unidade se manifestou, em 18 de abril de 2017, por meio de Ofício:

“Quanto a inobservância do cronograma de pagamentos apontado pela CGM a empresa IMF às fls. 86 assim se manifesta:

“Informamos que a adequação da planilha apontada no Contrato assinado em 28/04/2014 apresentado no item 3.3.1, foi feita visando a real necessidade da SMPED sem que o valor final estimado para 24 meses seja modificado, já que o Edital e o contrato tem essa planilha como meramente estimativa para que o gestor tenha ideia do custo mensal e total a ser disponibilizado ao fornecedor...”

Entretanto tal assertiva nos parece frágil tendo em vista que parte dos serviços como é o caso do aplicativo só foram efetivados em julho de 2016, e mais, no que diz respeito ao atendimento em braile, estes sequer foram entregues.

Da análise do processo se conclui que os pagamentos se deram a maior e a menor sem a devida justificativa, já que grande parte dos serviços contratados não foram realizados. Segue a planilha com o levantamento dos pagamentos realizados.

<i>Referência</i>	<i>Valor Mensal estabelecido pelo Contrato n° 002/SMPED/2015 (A)</i>	<i>Valor Pago à Contratada (B)</i>	<i>Diferença entre Valores (A-B)</i>	<i>Comprovante pagamento P.A 2015-0.157.382-5</i>
<i>Maio/2015</i>	<i>R\$ 463.143,66</i>	<i>R\$ 463.143,60</i>	<i>-R\$ 0,06</i>	<i>Fl. 90 Vol. 01</i>
<i>Junho/2015</i>	<i>R\$ 513.728,03</i>	<i>R\$ 481.076,34</i>	<i>-R\$ 32.651,69</i>	<i>Fls. 195 e 196 Vol. 1</i>
<i>Julho/2015</i>	<i>R\$ 230.070,08</i>	<i>R\$ 262.721,77</i>	<i>R\$ 32.651,69</i>	<i>Fls. 292 e 293 Vol. 1</i>
<i>Agosto/2015</i>	<i>R\$ 230.070,08</i>	<i>R\$ 460.140,16</i>	<i>R\$ 230.070,08</i>	<i>Fls. 151 e 152 Vol. 2</i>
<i>Set./2015</i>	<i>R\$ 230.070,08</i>	<i>R\$ 230.070,08</i>	<i>R\$ 0,00</i>	<i>Fls. 239 e 240 Vol. 2</i>
<i>Total</i>	<i>R\$ 1.667.081,93</i>	<i>R\$ 1.897.151,95</i>	<i>R\$ 230.070,02</i>	

**Valor pago à contratada no mês de junho de 2015 foi de R\$ 481.076,34 e não R\$ 472.076,34 como constou na tabela elaborada pela controladoria (Tabela II da Solicitação de auditoria final)*

No que diz respeito ao pagamento antecipado de R\$ 230.070,08 realizado no mês de agosto de 2015, observamos que não consta do cronograma de pagamentos do contrato, ao que nos parece, portanto, que não há justificativa para esta antecipação.

A IMF Tecnologia para Saúde LTDA em sua defesa (fls. 5978 a 5982) assume inclusive tal recebimento é indevido já que informa que tal valor será deduzido da última parcela do contrato.

Justificativa da unidade:

Neste caso a justificativa em relação ao item apontado será a mesma da anterior.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

O mesmo do item anterior.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

O mesmo do item anterior.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade reconhece que houve a antecipação indevida do valor de R\$ 230.070,08 (duzentos e trinta mil e setenta reais e oito centavos), efetivamente pago em outubro de 2015, relativa à última parcela do contrato. A antecipação ocorrida não encontra respaldo legal ou técnico para sua ocorrência, conforme demonstrado por esta Equipe de Auditoria. Apesar disso, houve o ateste do serviço para o respectivo mês e dado prosseguimento ao processo de pagamento deste valor pela Secretaria.

Em relação ao posicionamento da IMF Tecnologia para Saúde LTDA sobre o assunto, tendo este sido transcrito na resposta da Secretaria, destaca-se que a antecipação financeira teria sido feita “visando a real necessidade da SMPED”. Não obstante, observa-se que a entrega do serviço contratado sofreu diversos atrasos, por motivos técnicos e operacionais, e não foi condizente com o cronograma inicial do projeto de implantação da Central de Interpretação de Libras –CIL.

Portanto, não há de se falar que a antecipação de valores ocorrida tenha sido devido a qualquer aumento da demanda pelo serviço ou antecipação de etapas previstas no cronograma inicial.

Adicionalmente, em relação ao mesmo tópico, por meio do Processo nº 2014-0.277.500-4 (fls. 5.978 a 5.993), verifica-se que a IMF Tecnologia para Saúde LTDA também afirma que o ocorrido adiantamento de valores se deu com o intuito de “fazer frente aos grandes investimentos que teriam de ser realizados – e que, de fato, o foram – pela contratada (ex: servidores, firewall, computadores, headsets, câmeras e aparelhos de telefone fixo), imprescindíveis para realizar o trabalho objeto do contrato, uma vez que a falta de infraestrutura de responsabilidade da Prefeitura inviabilizava por completo a execução inicial dos serviços contratados.”.

Os investimentos descritos pela Contratada, dos quais não há comprovação documental dos valores efetivamente gastos e realizados com o aval da própria Secretaria, desrespeitam a legislação aplicável uma vez que foram executados sem previsão contratual e a devida publicidade, em dissonância com o que preconiza os preceitos de direito administrativo e a Lei das Licitações.

A Lei das Licitações estabelece que:

“Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1o Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.(Grifos nossos)”.

Ao invés de prosseguirem com a execução do serviço mediante alterações extracontratuais das obrigações relativas à Contratada, diante dos atrasos ocorridos na entrega da infraestrutura requerida, a Secretaria deveria ter, em respeito à Lei das Licitações, prorrogado os prazos contratuais e/ou adequado o contrato vigente de acordo com as prerrogativas previstas neste instrumento:

“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:

(...)

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

(...)

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

(...)

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;”

Ainda, a Lei das Licitações determina que contratos verbais com a Administração Pública somente poderiam ser estabelecidos no caso de compras de baixo valor:

“Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.”.

Em suma, não foi possível identificar qualquer justificativa, no âmbito legislativo, que endosse a iniciativa de adiantamento dessa quantia financeira à Contratada, o descumprimento contratual do cronograma de pagamentos e o correspondente ateste dos serviços.

Por fim, acerca do Plano de Providências apresentado, observa-se não constar que a Secretaria procederá com o requerimento à Contratada para devolução do montante indevidamente pago no valor contratual de R\$ 230.070,08. Assim, frente à suspensão dos serviços ocorrida em 13 de março de 2017 e a iminente rescisão contratual, da qual a empresa já foi notificada pela Secretaria, ressalta-se o agravamento desta situação uma vez que se trataria do pagamento de quantia sem a correspondente execução do serviço. Ainda, não se verifica, de forma explícita, se haverá averiguação das responsabilidades funcionais dos servidores envolvidos no processo de aprovação do pagamento em voga.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se à Secretaria que proceda, mediante o devido processo administrativo em que seja garantido o contraditório e a ampla defesa à empresa, à glosa referente ao valor atualizado indevidamente pago, descontando-se a quantia relativa ao adiantamento indevido dos pagamentos retidos até a suspensão unilateral da prestação dos serviços pela empresa IMF Tecnologia para Saúde LTDA e/ou da garantia contratual estabelecida.

CONSTATAÇÃO 003 – Inconsistência relativa aos custos incorridos com Tecnologia no período em que o aplicativo de atendimento não esteve em funcionamento. Prejuízo estimado de R\$ 599.816,52.

Constatou-se, por meio de análise do Processo nº 2014-0.277.500-4-0, das entrevistas ocorridas e dos relatórios de atendimentos disponibilizados pela Contratada, que a efetiva prestação do serviço, para atendimento virtual público, somente se iniciou em Junho de 2016. Ressalta-se que as atividades executadas pela Contratada, do início do Contrato nº 002/SMPED/2015 até a data mencionada, eram limitadas ao atendimento in loco, presencial, via e-mail ou telefone. Ou seja, os custos associados à Tecnologia, possivelmente, possuíam pouca representatividade em relação aos dispêndios totais da Contratada no período anterior ao início deste tipo de atendimento.

No entanto, apesar do atendimento pela Central de Interpretação de Libras – CIL, via aplicativo, somente ter sido iniciado no mencionado mês, observa-se que os pagamentos realizados por esta Secretaria (Processos nº 2015-0.157.382-5, 2015-0248.227-0, 2015-0.329.313-7, 2016-0.030.465-2 e 2016-0.902.928-0) não sofreram nenhum tipo de ajuste que possa refletir o atraso ocorrido na implantação deste serviço e do início de suas atividades. Não obstante, analisando o Detalhamento de Custos enviado mensalmente pela Contratada, para o período que se inicia com a assinatura do

Contrato e termina em Abril/2016⁴, identificou-se a discriminação de valores associados aos custos de Tecnologia em valores superiores aos presentes no cronograma de pagamentos constante no Contrato, conforme tabela:

Tabela III – Detalhamento Valores Contratuais x Valor Descritivo Mensal – IMF Tecnologia para Saúde LTDA (Período de Referência: Maio/2015 a Abril/2016)

Mês de Referência	Detalhamento Valores Contratuais (A)	Valor Descritivo Mensal – IMF Tecnologia para Saúde LTDA (B)	Diferença entre Valores (B-A)
mai/15	R\$ 330.796,13	R\$ 344.542,25	R\$ 13.746,12
jun/15	R\$ 20.000,00	R\$ 321.818,60	R\$ 301.818,60
jul/15	R\$ 10.000,00	R\$ 110.148,42	R\$ 100.148,42
ago/15	R\$ 10.000,00	R\$ 269.614,89	R\$ 259.614,89
set/15	R\$ 10.000,00	R\$ 73.505,43	R\$ 63.505,43
out/15	R\$ 10.000,00	R\$ 72.831,40	R\$ 62.831,40
nov/15	R\$ 10.000,00	R\$ 63.030,10	R\$ 53.030,10
dez/15	R\$ 10.000,00	R\$ 67.069,22	R\$ 57.069,22
jan/16	R\$ 10.000,00	R\$ 69.675,62	R\$ 59.675,62
fev/16	R\$ 150.698,66	R\$ 198.408,20	R\$ 47.709,54
mar/16	R\$ 150.698,66	R\$ 210.083,16	R\$ 59.384,50
abr/16	R\$ 150.698,66	R\$ 208.037,79	R\$ 57.339,13
Total do Período	R\$ 872.892,11	R\$ 2.008.765,08	R\$ 1.135.872,97

Ademais, a Portaria SF nº 92/2014, estabelece, em seu Art. 1º, que:

“Art. 1º O processo de liquidação e pagamento das despesas provenientes de compras, de prestação de serviços ou de execução de obras será formalizado pela Unidade Orçamentária Contratante, em expediente devidamente autuado, com a junção dos seguintes documentos, conforme o caso:

⁴ Este foi o último mês no qual consta, nos processos de pagamento citados anteriormente, descritivo elaborado pela Contratada com a discriminação de todos os valores presentes na Nota Fiscal emitida para cada mês de referência.

(...)

VII) Medições detalhadas que atestem a execução das obras ou serviços executados no período a que se refere o pagamento;”

Dessa forma, a falta de transparência em relação à segregação dos custos incorridos pela Contratada, bem como a inexistência de documentos comprobatórios que justifiquem os gastos incorridos com Tecnologia, os quais também apresentaram valores consideravelmente superiores aos que haviam sido pactuados inicialmente, prejudicam um exame seguro e confiável sobre a correta aplicação dos recursos públicos. Diante desta colocação, é importante destacar que a comprovação dos dispêndios com Tecnologia, no período em análise, apresenta fragilidades, na medida em que não foram encontrados indícios e/ou documentos que justifiquem a disparidade entre os valores estabelecidos no cronograma de desembolsos e os valores desembolsados por esta Secretaria.

Em resumo, apesar do expressivo atraso ocorrido na implementação da prestação deste tipo de serviço por meio do aplicativo fornecido pela Contratada, e em desacordo com o estabelecido pela Portaria SF nº 92/2014, não constam, nos processos de pagamento analisados, documentos que corroborem a significativa diferença identificada através da tabela acima e/ou justifique a ausência de adequação dos valores pagos por esta Secretaria diante do atraso ocorrido no início de parte das atividades pela Contratada.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Unidade se manifestou, em 18 de abril de 2017, por meio de Ofício:

“O contrato de prestação de serviço firmado determina o pagamento do custo de tecnologia, mas, não esclarece a que se refere a estes custos. Mesmo tratando-se de contrato de prestação de serviço e não de convênio o detalhamento de tal custo seria fundamental para a fiscalização dos valores cobrados.

Assim como relatado pela Controladoria Geral do Município, constatamos que o atendimento virtual por meio de aplicativo somente começou a operar no mês de junho de 2016 e que os terminais de autoatendimento e o sistema braille não chegaram a funcionar. E não houve redução nos valores cobrados referente ao custo de tecnologia.

Ao que tudo indica foram incorretos os pagamentos integrais no que diz respeito a tecnologia se os serviços não foram integralmente executados.

De fato, muito bem apontado pela Controladoria a diferença entre os valores contratuais e aqueles efetivamente pagos sem que houvesse justificativa ou impugnação.

No que diz respeito aos serviços de tecnologia (o atendimento virtual, os terminais de autoatendimento e o sistema braile) de fato, o primeiro começou a operar apenas em julho de 2016 e os demais não foram entregues. Não basta a empresa alegar que a tecnologia estava à disposição desde o início do contrato para justificar o recebimento dos valores, como sabemos, os pagamentos só se justificariam com a efetiva entrega e realização do serviço.

Ainda ressaltamos dois pontos que merecem a análise da controladoria do Município:

- 1. Os pagamentos mensais referentes aos funcionários da empresa, contratados para executar a totalidade dos serviços, que conforme acima exposto não foram prestados na sua integralidade.*
- 2. Há pagamentos mensais a título de despesas com transporte, entretanto, conforme o contrato estes custos deveriam ter sido arcados pela empresa.*

Ante ao que foi exposto, para a apuração de eventuais pagamentos indevidos, nos parece importante a realização de avaliação técnica e contábil.

Justificativa da unidade:

Neste caso a justificativa em relação ao item apontado será a mesma da anterior.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

O mesmo do item anterior.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

O mesmo do item anterior.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Secretaria manifestou o mesmo entendimento, exposto anteriormente por esta Equipe de Auditoria, de que teriam sido incorretos os pagamentos de valores integrais associados a custos de

Tecnologia, desde o início do Contrato nº 002/SMPED/2015 até o mês de Maio/2016, sem a correspondente e efetiva entrega do serviço. Assim, aponta que não há justificativa para diferença apresentada entre as quantias supostamente pagas em relação a este item e as previstas em contrato. Ainda, desconhece o motivo pelo qual tais pagamentos, na ocasião, não foram impugnados por seus responsáveis.

Em consulta ao Processo nº 2014-0.277.500-4 (fls. 5.978 a 5.993), a IMF Tecnologia para Saúde expõe o seguinte:

“... é importante deixar claro que a IMF Tecnologia sempre esteve pronta para a execução dos serviços CIL via aplicativo desde o início do contrato. Inclusive todas as licenças de utilização do sistema sempre estiveram disponíveis à SMPED, assim como sua equipe técnica, que foi contratada e estava disponível para efetuar todas as adequações do sistema, de modo a atender todas as especificidades da SMPED e suportar a ferramenta de vídeo-interpretação contratada pela IMF Tecnologia para o processo de atendimento virtual.”

Entretanto, a alegada disponibilidade em executar o serviço não é comparável à execução do mesmo, pois, para que o pagamento seja realizado, é necessária a medição detalhada do serviço de modo a comprovar a sua devida prestação. Ademais, não foi apresentado nenhum documento que ateste qualquer dos custos incorridos pela Contratada do início do contrato até o mês anterior a implantação do sistema e, também, que ratifique a modificação das quantias dispostas nos demonstrativos mensais da IMF perante o que tinha sido estabelecido contratualmente. Desse modo, compreende-se que o cronograma de dispêndios deveria ter sido alterado de modo a refletir a real execução dos serviços e, adicionalmente, feito o devido ajuste contratual de modo a adequá-lo às novas condições, neste caso, o não fornecimento da infraestrutura tecnológica prevista.

Diante desse cenário, passamos a estimar o prejuízo ao erário causado pelo pagamento de Tecnologia, com base nas seguintes hipóteses/ condicionantes:

- foram descartados para efeito de cálculo os valores constantes nas notas fiscais, tendo em vista que referidos documentos não podem ser considerados confiáveis, já que foram emitidos sem a contraprestação do serviço de Tecnologia. Ressalta-se, também, que, a partir de maio de 2016, as notas fiscais apresentadas pela Contratada não discriminavam o valor do item Tecnologia, o que impossibilitaria os cálculos;

- utilizar-se-á, para estimativa, os valores discriminados em contrato, os quais, para o item Tecnologia, apresentavam o valor total de R\$ 1.080.892,11 (Tabela IV) para o período no qual o contrato encontrava-se vigente (maio de 2015 até 12 de março de 2017);

- os valores contratados para maio de 2015, primeiro mês previsto de execução, serão alocados em junho de 2016, primeiro mês de efetiva prestação de serviço de Tecnologia, e assim sucessivamente nos meses seguintes, com a finalidade de calcular o valor que, em teoria, a Contratada teria o direito de receber seguindo o cronograma de pagamentos pré-estabelecido (Tabela V);

- para o mês de março de 2017, será realizado cálculo proporcional à prestação de serviços até o dia 12/03/2017, em razão da suspensão unilateral dos serviços no dia seguinte.

Tabela IV – Valor Mensal previsto em contrato (Período: Maio/15 a Mar/17)

Mês de Referência	Valor Mensal previsto em contrato
mai/15	R\$ 330.796,13
jun/15	R\$ 20.000,00
jul/15	R\$ 10.000,00
ago/15	R\$ 10.000,00
set/15	R\$ 10.000,00
out/15	R\$ 10.000,00
nov/15	R\$ 10.000,00
dez/15	R\$ 10.000,00
jan/16	R\$ 10.000,00
fev/16	R\$ 150.698,66
mar/16	R\$ 150.698,66
abr/16	R\$ 150.698,66
mai/16	R\$ 20.000,00
jun/16	R\$ 20.000,00
jul/16	R\$ 20.000,00
ago/16	R\$ 20.000,00
set/16	R\$ 20.000,00
out/16	R\$ 20.000,00
nov/16	R\$ 20.000,00
dez/16	R\$ 20.000,00
jan/17	R\$ 20.000,00
fev/17	R\$ 20.000,00
mar/17	R\$ 8.000,00
Total do Período	R\$ 1.080.892,11

Tabela V – Valor Mensal Devido (Período Ajustado: Jun/16 a Mar/17)

Mês de Referência	Valor Mensal Devido
jun/16	R\$ 330.796,13
jul/16	R\$ 20.000,00
ago/16	R\$ 10.000,00
set/16	R\$ 10.000,00
out/16	R\$ 10.000,00
nov/16	R\$ 10.000,00
dez/16	R\$ 10.000,00
jan/17	R\$ 10.000,00
fev/17	R\$ 10.000,00
mar/17	R\$ 60.279,46
Total do Período	R\$ 481.075,59

Assim, com base nas informações apresentadas anteriormente, consegue-se estimar um prejuízo ao Erário Municipal no valor de R\$ 599.816,52⁵ (quinhentos e noventa e nove mil, oitocentos e dezesseis reais e cinquenta e dois centavos). Ressalta-se que essa quantia tem como referência os valores originais contrato, ou seja, não está reajustada.

No Plano de Providências elaborado pela Secretaria, a mesma informa que seguirão com a apuração das irregularidades mediante instauração de processo administrativo e aponta que envidará esforços com o objetivo de otimizar as responsabilidades funcionais de seus servidores. No entanto, não há previsão para implementação dessas medidas.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se à Secretaria que proceda, mediante o devido processo administrativo em que seja garantido o contraditório e a ampla defesa à empresa, à glosa referente ao valor pago sem a correspondente prestação do serviço, descontando-se essa quantia, em valores atualizados, dos pagamentos retidos até a suspensão unilateral dos serviços pela empresa IMF Tecnologia para Saúde LTDA e/ou da garantia contratual estabelecida.

⁵ Valor Mensal previsto em contrato (Total do Período) – Valor Mensal Devido (Total do Período) = R\$ 1.080.892,11 – R\$ 481.075,59 = R\$ 599.816,52

CONSTATAÇÃO 004 – Ineficiência do modo de cobrança do serviço e ausência do devido ajuste contratual.

Em consulta aos Relatórios de Atendimentos expedidos pela Contratada em 08/09/2016 (fls. 542 a 544 do Processo nº 2016-0.207.889-7) e 30/01/2017 (recebido por meio desta Secretaria em 03/02/2017), observa-se que a prestação do serviço de atendimento virtual, via aplicativo, somente iniciou-se efetivamente a partir de Junho/2016, após um período de testes ocorrido em Março/16, conforme as Tabelas VI e VII apresentadas a seguir:

Tabela VI – Relatório de Atendimentos da Central de Interpretação de Libras (Período de Referência: Junho/2015 à Dezembro/2015)

Tipo de Atendimento	Período de Referência (Ano: 2015)							Nº Total de Atendimentos
	jun	jul	Ago	set	out	nov	dez	
Virtual	0	0	0	0	0	0	0	0
WhatsApp	0	0	0	0	0	0	0	0
Presencial	2	4	15	31	37	35	31	155
In Loco	10	13	34	77	114	164	116	528
Nº Total de Atendimentos	12	17	49	108	151	199	147	683

Tabela VII – Relatório de Atendimentos da Central de Interpretação de Libras (Período de Referência: 2016)

Tipo de Atendimento	Período de Referência (Ano: 2016)												Nº Total de Atendimentos
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	
Virtual	0	0	169	0	0	1183	1354	3149	3630	4132	4047	3753	21417
WhatsApp	58	65	102	80	74	153	85	4	0	0	0	0	621
Presencial	57	43	47	31	50	67	143	96	41	27	34	24	660
In Loco	74	100	128	113	145	126	94	116	118	85	88	98	1285
Nº Total de Atendimentos	189	208	446	224	269	1529	1676	3365	3789	4244	4169	3875	23983

Em comparação aos números apresentados nestes relatórios, o Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico nº 001/2015 – SMPED apresenta, em seu Item 11, uma estimativa média mensal, para todos os tipos de atendimento, de 14.450 (quatorze mil, quatrocentos e cinquenta) atendimentos. Projetando este mesmo valor para o período de Junho/2015 à Dezembro/2016, obtém-se uma estimativa, para o período em análise, de 275.500 (duzentos e setenta e cinco mil e quinhentos) atendimentos e verifica-se uma diferença a menor de 250.834 (duzentos e cinquenta

mil, oitocentos e trinta e quatro) atendimentos entre a quantidade estimada e o número de atendimentos realizados.

Com base somente no período anterior ao início do serviço de atendimento virtual, e realizando um comparativo com os valores pagos, por esta Secretaria, pelo mesmo período, consegue-se estimar o custo médio incorrido por atendimento, conforme tabela abaixo (Tabela VIII). Adicionalmente, apresenta-se, na mesma tabela, o custo médio estimado utilizando como base a estimativa de atendimentos apresentada no parágrafo anterior e um comparativo que demonstra a substantiva desigualdade encontrada.

Tabela VIII – Análise Comparativa dos Custos Médios Realizados x Custos Médios Estimados (Período de Referência: Maio/2015 a Maio/2016)

Tipos de Atendimento	Virtual	169
	WhatsApp	379
	Presencial	383
	In Loco	1.088
Nº Total de Atendimentos (A)		2.019
Nº Total de Atendimentos Estimados (B)		187.850
Diferença entre o Total de Atendimentos Realizados e Estimados (A - B)		185.831
Valor Total Pago no Período (C)		R\$ 4.272.221,41
Custo Médio por Atendimento Realizado (D = C ÷ A)		R\$ 2.116,01
Custo Médio por Atendimento Estimado (E = C ÷ B)		R\$ 22,99
Diferença (%) entre o Custo Médio por Atendimento Realizado e o Custo Médio por Atendimento Estimado (D ÷ E)		9.204,11%

Ainda, complementando a tabela acima, mesmo após a implementação do serviço de atendimento virtual, verifica-se que a quantidade de atendimentos realizada entre Junho/2016 e Dezembro/2016 (Total de Atendimentos: 22.647) corresponde a apenas 22,39% do total estimado, para o mesmo período, de 101.150 (cento e um mil e cento e cinquenta) atendimentos. Não obstante, considerando o mês com o maior número de atendimentos, calcula-se um custo médio por atendimento de, aproximadamente, R\$ 67,76 (sessenta e sete reais e setenta e seis centavos).

Considerando a diferença apurada na quantidade de atendimentos realizados em comparação com o quantitativo estimado, apresentada no parágrafo anterior e na tabela acima, a Lei 8.666/93 preconiza que:

“Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

II - por acordo das partes:

(...)

§ 1o O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2o Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

(...)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.”

Diante do exposto, apesar da disparidade entre o número de atendimentos estimados e o número de atendimentos realizados do início do Contrato até o final do ano de 2016, não foi identificada qualquer iniciativa desta Secretaria para que fosse alterado o Contrato nº 002/SMPED/2015, de modo a adequar os valores cobrados pelo serviço diante do atraso ocorrido para o início da utilização do aplicativo para atendimento e a própria adequação do mesmo a sua efetiva demanda.

Ademais, verifica-se que o método de cobrança instituído, o qual se constitui na adoção de valores mensais fixos de cobrança, provavelmente apresenta, baseando-se nas constatações inseridas neste item, alto grau de ineficiência uma vez que a variabilidade dos atendimentos realizados não afeta o valor cobrado pelo mesmo.

Por fim, por meio da análise dos termos contratuais, da avaliação da prestação do serviço, do exame dos valores desembolsados e da respectiva contrapartida de atendimentos, foi possível inferir que, após a disponibilização do serviço via aplicativo, ocorreu um aumento vertiginoso na quantidade de atendimentos realizados.

Tal fato reforça o questionamento apresentado sobre os pagamentos realizados pela SMPED no período em que o aplicativo ainda não estava disponível para utilização pelo público, e, da mesma

forma, à inércia desta Secretaria para a consecução de necessário ajuste financeiro que representasse, com fidedignidade, o alcance efetivo do serviço frente à estimativa de atendimentos inserida no Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico nº 001/2015 – SMPED, uma vez que tal estimativa foi utilizada como base para a quantidade de atendimentos a serem realizados, assim como para os preços acordados.

De todo modo, a ineficiência no modo de cobrança pactuado diante de um serviço parcialmente prestado caracteriza um possível ato antieconômico. A maior representatividade dos atendimentos ocorreu apenas no momento subsequente à disponibilização do serviço via aplicativo, ratificando o entendimento de que, antes do uso do aplicativo, houve uma possível dificuldade de acesso dos usuários ao serviço e/ou falta de divulgação do próprio serviço. Dessa forma, a ausência de ajuste diante da incompletude de fornecimento do serviço contratado, possivelmente, restou por prejudicar os cofres públicos municipais.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Unidade se manifestou, em 18 de abril de 2017, por meio de Ofício:

“Em que pese se tratar de um serviço. à época, inovador, da análise do processo administrativo há indícios da existência do desequilíbrio quanto à forma de cobrança do serviço e também da ausência de ajuste contratual.

Insta ressaltar, entretanto uma tentativa da gestão anterior de negociação para redução de valores que foram infrutíferas (fls. 1885 a 1887)

Da análise do número de atendimentos estimados e realizados resta demonstrado o desequilíbrio contratual e possível prejuízo ao erário. Assim é que, a Lei 8.666/93 em seu artigo 65 autoriza a revisão contratual para casos como este.

“Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I – unilateralmente pela administração;

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;*
- b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;...”*

Ao que parece há uma considerável discrepância entre número de atendimentos previstos e os realizados.

Justificativa da unidade:

Neste caso a justificativa em relação ao item apontado será a mesma da anterior.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

O mesmo do item anterior.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

O mesmo do item anterior.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Secretaria, em sua manifestação, ratifica o desequilíbrio contratual que fora demonstrado e o possível prejuízo ao Erário Municipal decorrente da falta de iniciativa de ajuste contratual dentro dos termos permitidos pela Lei das Licitações. Ainda, reconhece que a forma de cobrança fixa deste serviço contribuiu para que os custos dos serviços fossem consideravelmente maiores do que os previstos (vide Tabela VIII).

Em seu Plano de Providências, não expôs que, em futuras licitações para este mesmo tipo de serviço, haverá a mudança da forma de cobrança atual fixa para variável (de acordo com o volume de atendimentos).

RECOMENDAÇÃO

Ante o exposto, recomenda-se que, em licitações vindouras para este mesmo tipo de serviço, seja determinada a adoção da forma de cobrança variável, sendo o valor cobrado pela quantidade efetiva de atendimentos prestados pela empresa Contratada.

CONSTATAÇÃO 005 – Falhas ocorridas no processo de planejamento da prestação do serviço de hospedagem do sistema da CIL.

Por meio da análise dos Processos nº 2015-0.244.205-8 e 2014-0.277.500-4, verifica-se a associação existente entre os Contratos nº 002/SMPED/2015, firmado com a empresa IMF em 28/04/2015, e 008/SMPED/2015, firmado com a PRODAM-SP em 07/12/2015. Analisando as datas em que ambos foram firmados, identifica-se que, apesar da disponibilização do serviço de atendimento virtual público (via aplicativo), associado ao primeiro contrato, estar condicionada ao fornecimento do serviço de hospedagem previsto no Contrato nº 008/SMPED/2015, estes foram firmados com uma diferença temporal relevante de, aproximadamente, 8 (oito) meses.

O Anexo I – Termo de Referência, o qual integra o Edital de Pregão Eletrônico 001/2015-SMPED referente ao Contrato nº 002/SMPED/2015, estabelece que:

“17 OPERACIONALIZAÇÃO

(...)

*17.50 sistema será hospedado na Empresa de Tecnologia da Informação do Município de São Paulo - Prodam. A administração do ambiente será de responsabilidade da **CONTRATADA**, incluindo cópia de segurança de dados e sistemas (back-up), sistemas de segurança lógica como antivírus e firewall de aplicações e todas as licenças de produtos necessários para a operação do sistema, assim como a suas atualizações e manutenções.”*

Entretanto, observa-se, por meio do Processo nº 2015-0.244.205-8 (fl. 231), que, em 20/05/2015, quase um mês após a assinatura do Contrato nº 002/SMPED/2015, a PRODAM-SP ainda não havia estimado um valor a ser cobrado pelo serviço de hospedagem do sistema da CIL e, além disso, não havia concluído nem sequer estudo de viabilidade técnica, porquanto o mesmo apresentava pendências, sendo que esta etapa seria anterior ao próprio envio de Proposta Comercial pela empresa.

Analisando este mesmo processo (fls. 3 a 12), é possível identificar que a Proposta Comercial supramencionada (PC-SMPED-150826-116) somente foi enviada em 19/10/2015 pela PRODAM-SP, e que, adicionalmente, a mesma estipulava que as atividades seriam iniciadas em até 60 dias da assinatura do contrato.

Após o recebimento da Proposta Comercial (fls. 51 a 66), somente foi solicitada a área responsável desta Secretaria, através da Coordenadoria de Administração e Finanças (CAF), pesquisa de mercado para análise comparativa em relação aos valores cobrados pela PRODAM-SP, salientando que tal fato ocorreu, aproximadamente, 6 (seis) meses após o início do Contrato nº 002/SMPED/2015 e que a mesma não teve sucesso por não ter recebido resposta das empresas contatadas.

Em dezembro de 2015, teve início o Contrato nº 008/SMPED/2015, todavia, em consulta ao processo, somente foi possível encontrar informação sobre o andamento da prestação dos serviços por meio de um e-mail, este tendo sido enviado, pela Fiscal do Contrato, em 22/02/2016. Neste e-mail, a Fiscal solicita informações acerca do cronograma de execução contratual, a despeito do mesmo já ter sido iniciado 2 (meses) atrás. Dessa forma, verificou-se um hiato informacional entre a data da contratação em meados de Dezembro/2015 até data de início da prestação parcial dos serviços em Fevereiro/2016. Nesse intervalo de tempo, não foi possível encontrar justificativa para o atraso no início da prestação dos serviços. Ainda, em exame aos e-mails anexados ao Processo nº 2015-0.244.205-8, verifica-se, durante todo o ano de 2016, expressiva quantidade de relatos acerca das dificuldades técnicas/tecnológicas ocorridas durante o processo, ainda em curso, de implementação do serviço de hospedagem do sistema.

De modo a salientar todas as adversidades relativas à entrega do objeto contratual, e em vista da morosidade de todo esse processo, no dia 27/09/2016, houve uma reunião, com o único objetivo de discutir questões relativas a este serviço, da qual participaram a Procuradoria Geral do Município – PGM, a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência, a PRODAM-SP e a IMF Tecnologia para Saúde LTDA, onde as partes acordaram que, dentre outros pontos, seria feita a instalação do sistema nos servidores da PRODAM-SP em até 60 (sessenta) dias. Conquanto, o prazo estipulado acabou por ser desrespeitado e, até a presente data, o serviço ainda não se encontra disponível.

Em suma, observa-se a ocorrência de possíveis erros no que concerne as etapas de planejamento e implementação por ambas as partes. Tal fato sendo agravado pela necessidade intrínseca da conclusão deste processo de modo a possibilitar o fornecimento do serviço de atendimento virtual público estipulado no Contrato nº 002/SMPED/2015. E que, por consequência, causou possíveis prejuízos financeiros e sociais vinculados aos reiterados adiamentos que se sucederam.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Unidade se manifestou, em 18 de abril de 2017, por meio de Ofício:

“Conforme acima exposto, a Prodam participou do processo para implantação da Central de Interpretação de Libras, analisou a tecnologia e emitiu parecer técnico, como se observa no Processo Administrativo nº 2014-0.277.500-4. E isto se deu desde a fase pré-licitatória até assinatura do contrato com a empresa vencedora – IMF. (fls. 1719 a 1721 do Processo Administrativo nº 2014-0.277.500-4).

A Auditoria aponta possível erro no processo de planejamento da prestação de serviço de hospedagem do sistema. Não há como afirmar que tal demora se deu por esta razão, ao que parece houve divergências tecnológicas entre a Prodam, e empresa vencedora da licitação e a SMPED. Por se tratar de área que requer conhecimento técnico específico, a apuração dos fatos deverá ser realizada por órgão competente.

Salienta-se que do contrato firmado entre a SMPED e a Prodam, foi disponibilizado e pago apenas os serviços de internet em fevereiro de 2016 e a infraestrutura de hospedagem do Sistema da Central de Interpretação de Libras em 17 de março de 2017.

Importante ressaltar que não houve pagamento referente ao serviço não executado, a SMPED não pagou qualquer valor referente à infraestrutura de hospedagem do Sistema da Central de Interpretação de Libras.

Justificativa da Unidade:

Possivelmente o descompasso temporal na contratação da Prodam e as divergências tecnológicas entre as empresas, acabaram por prejudicar a entrega de grande parte do serviço da IMF Tecnologia. Ressaltando entretanto, que isto por si só não justifica os pagamentos integrais realizados à empresa contratada para disponibilizar os serviços da Central de Interpretação de Libras.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“A atual gestão requereu à CGM auditoria no contrato firmado com a empresa IMF Tecnologia, o que pela interligação dos seus objetos, acabou por resultar nos presentes apontamentos.

A Prodam foi notificada em 13 de abril, por meio do ofício 111SMPED/2017, para se manifestar, quanto às observações da Controladoria Geral do Município (S.A. Final nº 02/OS7/2017/CGM).

A SMPED tomará as providências para a rescisão contratual com a Prodam, por não cumprimento dos serviços contratados, bem como a apuração e aplicação das responsabilidades.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“As medidas estão sendo tomadas, após a rescisão contratual iniciaremos os processos administrativos para apuração de haveres e responsabilidades. Que deverão ser realizadas dentro dos prazos legais.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em resposta, a SMPED justifica que possivelmente o descompasso temporal na contratação da PRODAM-SP e as divergências tecnológicas entre as empresas acabaram por prejudicar a entrega de grande parte do serviço da IMF Tecnologia para Saúde LTDA. Porém, ressalta que isto não justifica os pagamentos integrais realizados à empresa contratada para disponibilizar os serviços da CIL. Dessa forma, a SMPED confirma que houve um descompasso temporal na contratação da PRODAM-SP, e que, de fato, isso prejudicou a entrega dos serviços contratados.

Conforme verificações, observou-se que da data da contratação da IMF Tecnologia LTDA em abril/2015 até a data da contratação da PRODAM-SP em dezembro/2015, ocorreu uma lacuna de 8 (oito) meses de morosidade em relação à efetivação da contratação dos serviços da Prodam, sendo que até o período de fevereiro/2016, os serviços ainda não haviam sido sequer iniciados por esta.

Dessa forma, esse período de preparação e planejamento da contratação dos serviços pela PRODAM-SP, poderia ter sido diluído em fase anterior à contratação da IMF Tecnologia para Saúde LTDA, de modo que quando houvesse o início da prestação do serviço por esta, os serviços prestados pela PRODAM-SP já estariam disponíveis e preparados para o seu início imediato.

As reuniões e discussões acerca das dificuldades tecnológicas que seriam enfrentadas para a hospedagem do sistema da CIL poderiam ter ocorrido na fase de planejamento da contratação e preparação acerca da disponibilização dos serviços a serem executados, em momento que

antecede à contratação. Dessa forma, boa parte dos problemas encontrados poderiam ter sido prevenidos ou dirimidos, o que impactaria em um tempo menor para a implementação e disponibilização dos serviços pela Prodam, gerando, portanto, economicidade e eficiência para a gestão pública municipal.

Diante dos fatos, é possível presumir que a morosidade observada nas questões que envolveram a resolução das adversidades tecnológicas, pela PRODAM-SP, poderia ter sido diminuída, ou até mesmo evitada, caso houvesse tido um planejamento transparente e de acordo com as reais capacidades de ambas as partes em executarem as obrigações assumidas.

No entanto, o que se verificou, na realidade, foi uma série de fragilidades entre as comunicações das duas partes, por meio de muita troca de e-mails, porém sem a definição de uma solução efetiva e concreta para a delonga dos serviços, além da grande dificuldade observada na resolução dos problemas para o início da disponibilização do serviço. Mesmo após a assinatura do contrato, em dezembro de 2015, o serviço não foi de pronto iniciado. Na situação da ocorrência em questão, uma atuação mais incisiva por parte da SMPED e/ou uma possível aplicação de penalidades administrativas, previstas no termo contratual, poderiam coibir a falta de comprometimento da PRODAM-SP com a resolução das questões levantadas pela SMPED que estariam impedindo a efetivação do serviço contratado.

Dessa forma, para os próximos certames e contratações para esse tipo de serviço que envolverem a necessidade de uma infraestrutura tecnológica como base para o funcionamento do serviço ao público, é imprescindível haver um melhor planejamento e preparação na fase que antecede à contratação, para que os atrasos e os desperdícios de recursos públicos sejam coibidos e minimizados.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se à SMPED realizar planejamento adequado de aquisição de serviços de Tecnologia da Informação, especialmente, quando ele for requisito essencial para desenvolvimento de etapas posteriores.

CONSTATAÇÃO 006 – Ausência de aplicação de multas à Contratada diante da inexecução do objeto contratual.

Em consulta aos Processos nº 2015-0.244.205-8 e 2016-0.072.796-0, constata-se que, apesar do Contrato nº 008/SMPED/2015 ter se iniciado em 07/12/2015, o serviço de hospedagem do sistema Central de Interpretação de Libras, conforme informado anteriormente, até a presente data e de acordo com o relatado pela Fiscal do Contrato, ainda não foi disponibilizado pela PRODAM-SP. Dentre os itens de infraestrutura necessários para o fornecimento deste serviço, apenas o item CONEXÃO INTERNET COM 100% DE BANDA GARANTIDA PARA DOWNLOAD E UPLOAD – COM REDUNDÂNCIA DE OPERADORAS (Código TEL0116-2), presente na Proposta Comercial PC-SMPED-150826-116 (Anexo I-A do respectivo Contrato), está sendo fornecido desde Fevereiro/2016. De forma elucidativa, segue tabela (Tabela IX), a qual realiza uma comparação, em termos financeiros, entre o serviço entregue pela PRODAM-SP e os pendentes de fornecimento pela mesma.

Tabela IX - Valor dos Serviços Contratados Realizados x Não Realizados (Termo Contratual nº 008/SMPED/2015)⁶.

	Valor Financeiro (R\$)	Valor em relação ao Total do Contrato (%)
Contrato nº 008/SMPED/2015	R\$ 826.563,23	100%
Realizado	R\$ 288.960,70	35%
Não Realizado	R\$ 537.602,53	65%

Analisando o Processo nº 2015-0.244.205-8, a Folha de Informação nº 606 expõe que, devido às inúmeras dificuldades encontradas, a PRODAM-SP somente havia entregado, até 8/11/2016, o item citado no parágrafo anterior, corroborando o relatado pela Fiscal do Contrato. Não obstante, apesar das dificuldades mencionadas e de acordo com a Folha de Informação nº 683, a SMPED, em 25/11/2016, por meio da CAF, prosseguiu com o pedido de prorrogação do Contrato nº 008/SMPED/2015 até 24/04/2017, data na qual o Contrato nº 002/SMPED/2017 se encerrará.

Posteriormente, observa-se manifestação da Assessoria Jurídica da Secretaria (fls. 686 a 689), no que tange ao descumprimento contratual ocorrido, acerca da necessidade de adoção de todas as medidas administrativas pertinentes depois de confirmado o presente caso pelo Fiscal do Contrato, posição essa ratificada por meio dos pronunciamentos expostos nas fls. 748 e 749 e fls. 760 a 762, segue abaixo a manifestação proferida:

⁶ A presente tabela não compreende o período relativo ao Termo Aditivo nº 01/2016.

“Ressalto a necessidade de, com a acusação pela fiscal do contrato de descumprimento das cláusulas convencionais ou de inexecução total ou parcial do contrato, ser instaurado procedimento para a aplicação das sanções pertinentes ou a sua dispensa mediante justificativa devidamente motivada nos autos.

Trata-se de poder-dever da Administração Pública, que não pode ser afastado.

No mais, a prorrogação contratual não pode ser efetivada sem a manifestação expressa da fiscal do contrato de que os serviços foram regularmente prestados, devendo ser juntado o detalhamento da execução do contrato.”

O Contrato nº 008/SMPED/2015, em relação à aplicação de penalidades, estabelece que:

“11.1 – Pela inexecução total do serviço ou pelo descumprimento dos prazos determinados, fica estabelecido que a PRODAM estará sujeita às penalidades previstas na Lei Federal nº 8.666/93.

a) pela inexecução total do objeto contratual, multa de 10% (dez por cento) sobre o valor global do contrato;

b) pelo atraso no início da execução dos serviços, multa de 3% (três por cento) sobre o valor do serviço;

c) pelo descumprimento de qualquer outra cláusula, que não diga respeito diretamente à execução do objeto contratual, multa de 0,5% (meio por cento) sobre o preço mensal;

11.2 – As sanções são independentes e a aplicação de uma não exclui as demais.”

Em resposta ao parecer supracitado (fls. 737 a 739), o Fiscal Suplente argumenta que, a despeito do descumprimento contratual identificado e o significativo atraso ocorrido, devido à importância do serviço, este não poderia sofrer descontinuidade uma vez que provocaria potencial prejuízo aos municípios surdos, com deficiência auditiva e surdo-cegos. Tal entendimento é ratificado pela Secretária Municipal em 7/12/2016 (fls. 750 e 751) e, adicionalmente, a mesma afirma que não haveria razão para a aplicação de multa por não ter havido prejuízo direto ao serviço público e aos municípios e que os atrasos não se deram por culpa exclusiva da Contratada.

Entretanto, em face do exposto, é possível questionar os argumentos que fundamentaram a justificativa apresentada de que não houve, de fato, prejuízo direto ao serviço público e aos

munícipes, mesmo perante o relevante atraso ocorrido na entrega do objeto contratual. Esse atraso acarretou, dentre outros motivos, o consequente adiamento do início do serviço de atendimento virtual público, uma vez que esse apenas foi iniciado em Junho/2016, tendo sido o contrato firmado em Dezembro/2015. Ou seja, houve um extenso lapso temporal em que os munícipes foram impossibilitados de usufruir desse tipo de atendimento, destaca-se que a maior quantidade de atendimentos, atualmente, é realizada por meio dessa modalidade.

Adicionalmente, questionam-se os motivos pelos quais não foram aplicadas as penalidades financeiras cabíveis previstas em contrato, haja vista a alegada impossibilidade de aplicação da penalidade de rescisão contratual, total ou parcial, devido ao potencial prejuízo que poderia ser causado pela descontinuidade do serviço, neste caso, a suspensão da conexão de internet da CIL.

Ainda, o entendimento emanado pela Secretária vai de encontro ao que foi relatado na reunião citada no item anterior (Item 1), no caso de descumprimento dos prazos acordados em ata, uma vez que, na própria ata desta reunião, foi preconizado que:

“Todos estão cientes que o descumprimento do acordado implicará nas sanções contratuais e legais aplicáveis.”

Por fim, pode-se concluir que, possivelmente, houve omissão, por parte da SMPED, em relação à aplicação das penalidades administrativas cabíveis pertinentes à inexecução parcial do objeto contratual e aos prejuízos diretos gerados.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

“Em 08 de novembro de 2016, a Fiscal do Contrato Marcia Regina Marolo, informou que até aquele momento apenas o item referente à conexão de internet havia sido entregue, esclarecendo ainda que a Prodam estava enfrentando inúmeras dificuldades para cumprir o contrato (fl. 606). Ao analisar a possibilidade de renovação contratual, o Procurador Chefe da Assessoria Jurídica informa que só será possível o aditamento mediante manifestação da Fiscal informando o cumprimento do contrato. Ainda, em seu parecer ressalta a necessidade de instauração de procedimento administrativo para apurar o descumprimento contratual e responsabilidades (fls. 686 a 688).

O Fiscal Suplente Sr. Benjamin Lobão, manifestou-se às folhas 737/739 informando que os atrasos persistam e que as partes envolvidas haviam participado de reunião na Procuradoria Geral do Município para fixar novos procedimentos e prazos. No entanto, ressalta a importância da manutenção dos serviços.

Em nova manifestação, juntada às fls. 748/749, a Assessoria Jurídica reafirma a necessidade de instauração de processo administrativo para sanções cabíveis e ainda recomenda pelo não aditamento do contrato. Tais apontamentos não foram observados pela gestão anterior que decidiu pela renovação contratual e afastou a publicação de penalidade fls. 750.

Cabe ressaltar que houve reunião em 27.09.2016, entre a PGM, a Prodam, a IMF, e a SMPED que resultou no compromisso dos integrantes a fim de “instalar e colocar em funcionamento o sistema informatizado da CIL na Prefeitura de São Paulo” O que também restou infrutífero. Fls, 604.

Justificativa da Unidade:

Em vista da decisão da Sra. Secretária Municipal da Pessoa com Deficiência que entendeu pela continuidade de serviços e que não houve prejuízos ao erário acabou por resultando pela não aplicação de penalidade e apuração de responsabilidades.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“A atual gestão requereu à CGM auditoria no contrato firmado com a empresa IMF Tecnologia, o que pela interligação dos seus objetos, acabou por resultar nos presentes apontamentos.

A Prodam foi notificada em 13 de abril, por meio do ofício 111SMPED/2017, para se manifestar, quanto as observações da Controladoria Geral do Município (S.A. Final nº 02/OS7/2017/CGM).

A SMPED tomará as providências para a rescisão contratual com a Prodam, por não cumprimento dos serviços contratados, bem como na apuração e aplicação de responsabilidades”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“As medidas estão sendo tomadas, após a rescisão contratual iniciaremos os processos administrativos para apuração de haveres e responsabilidades. Que deverão ser realizadas dentro dos prazos legais.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em resposta, a SMPED justificou que a não aplicação de penalidades e a não apuração de responsabilidades se deu em vista de uma decisão da Coordenadoria de Administração e Finanças da Secretária Municipal da Pessoa com Deficiência na época das ocorrências, pois entendeu não ter havido prejuízos ao erário. No entanto, em conformidade com preceitos legais, pode-se afirmar que os agentes públicos possuem o poder-dever de agir mediante irregularidades ou deficiências na prestação dos serviços contratados.

Em consulta à Lei 8.666/93, tem-se a seguinte explanação:

“Art. 77. A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as conseqüências contratuais e as previstas em lei ou regulamento.

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;

III - a lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados;

IV - o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento;

(...)

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior”.

Em vista do exposto, verificou-se no caso em questão uma ausência de ação da SMPED em relação à aplicação das possíveis penalidades administrativas previstas no termo contratual, devido ao não cumprimento das cláusulas contratuais e ao atraso injustificado na prestação dos serviços contratados. Do ponto de vista legal e constitucional, tal atuação contrariou princípios administrativos como a eficiência, impessoalidade e moralidade. Além de se opor, também, diretamente aos princípios da economicidade e da indisponibilidade do interesse público, pois em razão deste, é vedado ao administrador público quaisquer atos que impliquem renúncia aos direitos do Poder Público ou que injustificadamente onerem a sociedade.

Diante das sucessivas tentativas de diálogo, reunião, troca de e-mails, com o objetivo de buscar uma solução para os percalços que ocorreram na consecução do objeto contratual, a Administração Pública possui o poder dever de aplicar as sanções administrativas cabíveis com o objetivo de providenciar o alcance dos resultados almejados, de modo a se atingir a finalidade principal de promover o interesse público.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se à SMPED providenciar a aplicação das penalidades administrativas cabíveis, que estão previstas no termo contratual.

CONSTATAÇÃO 007 – Pesquisa de Preços realizada em possível desacordo com a legislação aplicável à época da contratação.

Consoante com a análise do Processo nº 2015-0.244.205-8, cujo objeto concerne à contratação de empresa especializada na hospedagem do Sistema Central de Interpretação de Libras, foi verificada possível fragilidade na pesquisa de preços realizada pela SMPED, em 20/10/2015, haja vista que tal pesquisa, possivelmente, não obedeceu ao procedimento estabelecido conforme os termos do Decreto Municipal nº 44.279/2003.

A pesquisa de preços realizada pela SMPED foi feita apenas por meio de consulta direta ao mercado. A própria Secretaria enviou e-mails contendo solicitação de orçamento do serviço para 8 (oito) empresas diferentes, sendo que apenas 1 (uma) dessas empresas retornou o contato, informando que não poderia atender as especificações do objeto em questão. Além da consulta

direta ao mercado realizada, consta no processo a informação de que não há Ata de Registro de Preço, no âmbito do município de São Paulo, para o objeto em análise (fl. 65).

De acordo com o Artigo 4º do referido Decreto Municipal, cuja redação foi alterada pelo Decreto Municipal nº 56.144/2015, expedido em junho do mesmo ano, a pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral deverá ser realizada por meio da utilização de um dos seguintes parâmetros, preferencialmente de acordo com a seguinte ordem:

“Art. 4º A pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros, preferencialmente de acordo com a seguinte ordem:

- I- banco de dados de preços praticados no mercado;*
- II- pesquisa publicada em mídia especializada, listas de instituições privadas renomadas na formação de preços, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;*
- III- bancos de dados de preços praticados no âmbito da Administração Pública;*
- IV- contratações similares de outros entes públicos, em execução; ou*
- V- múltiplas consultas diretas ao mercado.”*

Ainda, em observância ao mesmo artigo, no §1º, este menciona que, no âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média dos preços obtidos. Por fim, nos termos do §2º, destaca-se que no caso de haver a utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não previsto no §1º, bem como a não observância da ordem prevista nos incisos do caput, deverá haver a devida formalização da justificativa.

Desse modo, observa-se o possível não atendimento aos termos legais expostos acima, porquanto a consulta direta ao mercado consta somente como última alternativa para a realização da pesquisa de preços, dentre todas as possibilidades apresentadas no decreto em referência. Ressalta-se que o seu texto é expresso ao exigir a ordem de preferência dos parâmetros a serem adotados na realização da pesquisa de preço para a contratação de serviços e aquisição de bens.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Unidade se manifestou, em 18 de abril de 2017, por meio de Ofício:

“No que diz respeito à posição da auditoria que apontou por uma possível fragilidade na pesquisa de preços por ocasião da contratação da Prodam cumpre esclarecer houve a análise da Assessoria Jurídica que assim recomendou apresentação da justificativa ou a pesquisa de preço nos termos da legislação pertinente. Fls. 49/50.

A pesquisa de preço foi realizada por meio de consulta direta ao mercado fls. 52 a 64. Segundo informação assessor da CAF: “ a Cotação de serviço nº 30/2015 emails encaminhados para empresas do seguimento de tecnologia de informação, entretanto após 5 dias úteis contados a partir do envio de informação, não acusei o recebimento de orçamento das mesmas até mesmo a empresa Spread Tecnologia respondeu a solicitação orçamento se recusando a ofertar os serviços devido a especificidade dos serviços prestados. Fls. 63/64”.

“...Observe-se no oportuno, após pesquisa efetivada verificou-se que não há Ata de registro de preço no âmbito do município de São Paulo para a contratação em questão, bem como nos últimos 30 dias a mesma não foi efetuada nesta pasta”.

Em nova manifestação a assessoria jurídica recomenda pela suspensão do contrato com a Prodam, “de maneira que somente seja dado início à prestação do serviço de hospedagem dos sistema da CIL, no momento em que houver condições técnicas viáveis para o seu pleno funcionamento” fls. 69 já a relação a cotação de preços o Procurador apontou: que houve diversas tentativas de obtenção de comparativo de preços e que essas se mostraram inexitosas em razão de especificidade dos serviços e que estas tentativas em razão da natureza da contratação se mostraram suficientes para atender o fim pretendido. Fls. 73

Justificativa da Unidade:

Sendo assim no que se refere a observância dos parâmetros legais para a realização da pesquisa de preços houve a consulta a Assessoria Jurídica que entendeu os atos praticados se mostraram suficientes ao fim pretendido.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Neste caso serão adotadas as providências mencionadas nos item 1 e 2.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Idem ao item anterior.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em análise à manifestação da Unidade, verificou-se, de fato, que o serviço em questão é bastante específico e que a natureza dessa contratação dificulta o acesso a possíveis opções de orçamentos comparativos com os preços apresentados pela Prodam.

No entanto, ao tomar como base a ordem cronológica estabelecida pelo Decreto Municipal nº 56.144/2015, vigente na época da contratação, para a realização de pesquisa de preços, verificou-se que não consta no processo a comprovação de que foi obedecida a sequência determinada na legislação.

A pesquisa de preço por meio de consulta direta ao mercado consta como última opção para a obtenção de parâmetros de referência dos valores alusivos do serviço em questão. Dessa forma, antes de realizar a consulta direta a empresas do segmento pertinente ao objeto contratual, a SMPED deveria ter seguido a sequência estabelecida no Decreto Municipal citado, para efetivar o procedimento de obtenção da pesquisa de preço.

Caso a SMPED tenha seguido a ordem cronológica estabelecida na legislação municipal, e tenha realizado a pesquisa de preços por meio das outras opções que antecedem à consulta direta ao mercado, e no caso de não ter obtido êxito na busca de valores referenciais para a efetivação dessa pesquisa, devido à especificidade do objeto contratual, então, neste contexto, seria necessário que a comprovação das tentativas concernentes à obtenção de indicadores de preços tivesse sido inserida no processo administrativo, como parte do procedimento de pesquisa de preços realizado pela SMPED. Dessa forma, seria possível inferir, com base em evidências, que os outros procedimentos para pesquisa de preço, de fato, foram infrutíferos, restando, assim, como única opção apenas a consulta direta ao mercado.

RECOMENDAÇÃO

Nas futuras contratações, observar as disposições estabelecidas no Decreto Municipal nº 56.144/2015 no que concerne à realização da pesquisa de preços. Igualmente, todas as tentativas de pesquisa realizadas, mesmo que sejam infrutíferas, deverão ser inseridas no processo administrativo.

ANEXO II – ESCOPO E METODOLOGIA

Trabalho realizado de acordo com as normas brasileiras de auditoria, abrangendo:

- Consulta no Sistema de Orçamento e Finanças da PMSP – SOF;
- Visita à Central de Interpretação de Libras e à Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência para realização de entrevistas e análise de documentos;
- Solicitação de processos e documentos;
- Circularização de informações;
- Conferência e análise dos relatórios e dados disponíveis relativos a prestação dos serviços;
- Entrevista com os responsáveis pela área auditada e com os funcionários da prestadora do serviço.