

RELATÓRIO DE AUDITORIA	
Ordem de Serviço:	Nº 11/2016/CGM
Unidade Auditada:	Secretaria Municipal de Saúde
Período de Realização:	15/06/2016 a 09/09/2016

SUMÁRIO EXECUTIVO

Senhor Coordenador,

Este relatório apresenta o resultado da auditoria referente à Ordem de Serviço n.º 11/2016, realizada na Secretaria de Saúde com o objetivo de examinar a contratação e a execução dos contratos relativos à prestação de serviços especializados na reprodução e impressão de cópias na Coordenadoria Regional de Saúde Leste (CRS/Leste), bem como no Hospital Municipal Maternidade Dr. Mário de Moraes (HMEC).

Trata-se do Pregão Presencial n.º 29/2010 - HMEC, contido no Processo n.º 2010-0.220.150-2 e realizado em 19/10/2010, e do Pregão Presencial n.º 01/2011 – CRS/Leste, contido no Processo n.º 2011-0.030.876-4 e realizado em 04/03/2011, sendo que ambos tinham como objeto a prestação de serviços reprografia.

Procedida à fase de lances, a empresa Doc Print Service Tecnologia sagrou-se vencedora após a desclassificação de outras licitantes, em ambas as sessões. O procedimento licitatório referente ao HMEC foi adjudicado e homologado em 19/10/2010, sendo o novo Contrato n.º 007/2010/DS.721 firmado pela Secretaria de Saúde com a referida empresa, no dia 03/11/2010, por um valor mensal de R\$ 45.320,50, perfazendo um total de R\$ 543.846,00, pelo período de 12 meses. Já com referência ao procedimento licitatório alusivo à Coordenadoria Regional de Saúde – Leste, a adjudicação e a homologação ocorreram na data 04/03/2011, instituindo o contrato n.º 04/2011 – CRS/Leste, firmado na data 11/03/2011, por um valor mensal de R\$ 4.699,00, totalizando R\$ 56.388,00, pelo período de 12 meses. Ambos os contratos foram aditados por um período de 60 meses, prazo permitido legalmente nos casos de serviços continuados. No entanto, nos dois contratos houve prorrogação em caráter excepcional, possivelmente por falta de planejamento das Unidades.

Diante da análise realizada por esta equipe de auditoria, foram encontradas algumas possíveis fragilidades que contrariam os princípios licitatórios. No processo administrativo 2010-0.220.150-2 referente ao Contrato n.º 007/2010/DS.721, foram constatadas possíveis restrições à competitividade do certame, tais como a não fragmentação do objeto e a exigência de vistoria obrigatória. Além disso, foram

verificadas falhas com relação ao planejamento do quantitativo utilizado e com relação ao controle das medições, ocorrências que podem prejudicar o princípio da economicidade da Administração Pública.

Com relação ao processo administrativo que originou o contrato nº 04/2011 – CRS/Leste, esta equipe de auditoria observou possíveis fragilidades relacionadas à fase interna da licitação, sendo estas a ausência de planilha de custos, a falta de planejamento do quantitativo utilizado e a pesquisa de preços com apenas duas empresas. Ademais, durante a vigência do contrato, foi concedida a repactuação de preços com base no equilíbrio econômico-financeiro, sem restarem caracterizados os fundamentos legais que o justificassem. Também foram encontradas fragilidades no controle e fiscalização do contrato, haja vista que algumas medições foram atestadas e assinadas sem as devidas informações referentes às medições,

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;

Uma vez informados sobre os problemas encontrados, o Hospital Escola Dr. Mário de Moraes e a Coordenadoria Regional de Saúde Leste se manifestaram por meio do Ofício nº 1.274/2016-SMS.G/AJ, na data de 09/09/2016, 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.

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

São Paulo, 19 de Outubro de 2016.

ANEXO I – DESCRITIVO

1) Restrição ao Caráter Competitivo no Pregão Presencial nº 029/2010/HMEC pelo Não Parcelamento do Objeto ensejando Prejuízo Potencial Anual de R\$ 72.400,09.

No processo 2010– 0.22.158-2, o Termo de Referência apresentado pelo Hospital Mário de Moraes apresenta itens que poderiam ser parcelados em licitações distintas, a fim de ampliar o caráter competitivo da licitação. No mesmo objeto, além da locação de impressoras para o serviço de reprografia, há também itens como plastificação, encadernação, faixas, cartões de PVC, banners e confecção de carimbos. Com exceção do serviço de locação de impressoras, os demais são realizados fora do local de prestação dos serviços, o que inclusive facilitaria o parcelamento do objeto.

Ao analisar o processo administrativo, verificou-se que na fase de pesquisa de preços, algumas empresas consultadas no mercado alegaram que não conseguiriam atender a totalidade do objeto exigido no Termo de Referência. Tal situação configura falha, ao restringir o caráter competitivo da licitação, uma vez que limita a participação de todos os interessados no certame licitatório.

No referido processo (fls. 41, volume 001), por exemplo, houve manifestação da empresa Simpress, a qual se queixa de que a licitação não foi desmembrada por itens e que isso dificultaria a realização dos serviços. A empresa Hellow Print também relatou não estar apta a cumprir toda a listagem de itens solicitada no objeto. Dessa forma, do total de 17 empresas consultadas, apenas 4 orçamentos foram enviados ao Hospital.

Reproduzindo Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais de licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

Além da restrição da competitividade do certame licitatório, o não parcelamento do objeto pode prejudicar a viabilidade econômica da licitação. Conforme § 1º do artigo 24 da Lei 8.666/93, as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. O § 2º do supracitado artigo também dispõe que na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.

A própria Secretaria Municipal de Saúde possui Atas de Registro de Preços distintas para a contratação de banners e cartões de PVC. Nessas Atas, os preços estão inferiores aos contratados em licitação única realizada pelo Hospital Dr. Mário de Moraes,

demonstrando ser mais vantajosa a utilização das Atas ao invés da realização do certame.

Para a contratação de banners, se encontra vigente desde 22/09/2014, a Ata de Registro de Preços nº 367/2014 - SMS.G. Nessa Ata, o preço do metro quadrado do banner é de R\$ 22,70, enquanto que no Contrato nº 007/2010/DS 721, firmado entre o HMEC e a empresa Doc Print Service Tecnologia, considerando os ajustes em 2014, o preço registrado atualmente é de R\$ 150,17/m², valor 562% superior ao da Ata. Da mesma forma, está vigente Ata de Registro de Preços nº 338/2014, referente ao Processo Administrativo Nº 2014-0.159.260-7, Pregão Eletrônico nº 231/2014, cujo objeto é a confecção de cartão de PVC. Nessa Ata, o preço da unidade do cartão está R\$ 0,26, enquanto que no contrato reajustado em 2014, o valor cobrado pelo mesmo item era R\$ 2,25 a unidade.

Ambas as Atas estavam vigentes antes do aditamento do contrato, ocorrido em novembro de 2014. O Contrato ainda foi aditado duas vezes por excepcionalidade, e ficará vigente até novembro de 2016. Dessa forma, considerando esse período de 19 meses, caso o Hospital tivesse optado pela aderência às atas, estima-se que a economia gerada para a contratação de banners e cartões de PVC seria de R\$ 14.532,15 e R\$ 777,86, respectivamente.

Com relação ao item “*carimbos de silicone com base em madeira*”, os preços contratados em 2014 foram de R\$ 18,77 a unidade. Todavia, a Administração Pública Municipal, no Pregão Eletrônico nº 08/2014 – SGM, sob o processo administrativo 2014-0.028.870-0, contratou serviços para confecção de diversos tipos de carimbos. No contrato foram oferecidos carimbos similares aos oferecidos no contrato com a Doc Print Service Tecnologia por um preço médio de R\$ 4,89/un.

As atas e contratos supracitados ocorreram durante o exercício de 2014, o que permitiria sua utilização pelo Hospital a partir do Termo de Aditamento ocorrido em novembro de 2014.

Na tabela abaixo, é possível visualizar uma estimativa da potencial economia gerada pela Secretaria Municipal de Saúde (período de novembro de 2014 até o fim do contrato), caso fossem utilizadas as atas de registro de preços, bem como os preços praticados pela Administração Pública Municipal nas contratações.

Descrição (itens similares aos do Contrato)	Qtde Mensal	Preço Unitário		Estimativa de Gasto em 24 meses		Em 24 meses
		Contrato	Atas/ Outros Contratos	Contrato	Atas/Outros Contratos	Potencial Economia
Banner em lona (m2)	7,33	R\$ 150,17	R\$ 22,70	R\$ 26.430,80	R\$ 3.995,20	R\$ 22.435,60
Cartão PVC até 10x10cm	16,94	R\$ 2,25	R\$ 0,21	R\$ 916,22	R\$ 83,77	R\$ 832,45
Carimbo base e cabo em madeira. c/ borracha, 01 a 50cm2 (média)	10,22	R\$ 18,77	R\$ 4,89	R\$ 4.604,91	R\$ 1.199,68	R\$ 3.405,23
Potencial Economia Gerada (24 meses)		R\$ 26.673,27				

Obs.: Para o período de novembro de 2014 a maio de 2016 foi calculada a média da quantidade efetivamente utilizada no período. Já para o período de junho a novembro de 2016, foi utilizada a quantidade estimada pelo Hospital Dr. Mário de Moraes.

Outro argumento que corrobora a perda de economicidade do não parcelamento do objeto pode ser observado na fase de pesquisa de preços. Nesta etapa, verificou-se que

havia diferenças consideráveis nos preços unitários dos itens do objeto. Dessa forma, caso a licitação fosse parcelada, a Administração Pública poderia ter maior capacidade em aproveitar os recursos disponíveis no mercado, conforme dispõe o art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

Para a mensuração da possível economia gerada com a fragmentação do objeto, foi feito um comparativo, ano a ano, entre os preços contratuais e os melhores preços apresentados na pesquisa de mercado.

A título de exemplo observa-se na tabela abaixo que no ano de 2012, a fragmentação do objeto geraria uma economia de até R\$ 72.400,09.

Pesquisa Prévia de Preços realizada em 2012						
Comparativo entre Preços do Contrato nº 007/2010/DS 721e Valores mais Vantajosos Cotados						
Tipo de Serviço	Mensal	Preços Unitários		Mensal		Diferença (R\$)
	Consumo Médio	Contrato (R\$)	Melhores Cotações (R\$)	Contrato (R\$)	Melhores Cotações (R\$)	
Impressão só frente (105mm x 149mm – papel sulfite 75grs)	107.788	0,049	0,039	5.302,37	4.203,72	1.098,66
Impressão só frente (105 mm X 149mm - papel sulfite 75 grs)	107.788	0,049	0,039	5.302,37	4.203,72	1.098,66
Impressão frente e verso (105 mm X 149mm - papel sulfite - 75 grs)	42.325	0,051	0,040	2.178,92	1.693,00	485,92
Impressão só frente (149 mm X 210mm - papel sulfite 75grs)	118.583	0,057	0,047	6.783,09	5.573,42	1.209,67
Impressão frente e verso (149 mm X 210mm - papel sulfite - 75 grs)	41.708	0,066	0,055	2.767,48	2.293,96	473,52
Impressão só frente (210mm X 297mm - papel sulfite - 75grs)	60.667	0,088	0,062	5.344,09	3.761,33	1.582,76
Impressão frente e verso (210mm X297mm - papel sulfite - 75grs)	45.342	0,101	0,079	4.564,71	3.581,99	982,72
Encadernação com espiral de 25 a 35 mm	58	2,288	1,700	132,70	98,60	34,10
Plastificação - Formato A3	6	5,720	4,200	36,70	26,95	9,75
Plastificação - Formato A4	17	4,576	3,500	76,27	58,33	17,93
Plastificação - Formato A5	12	2,860	2,000	34,08	23,83	10,25
Plastificação - Formato RG	21	2,059	1,500	42,56	31,00	11,56
Banner em lona (m2)	2	137,3	116,0	228,80	193,33	35,47
Faixa em plástico (m2)	2	82,37	68,00	123,56	102,00	21,56
Cartão PVC até 10X10cm	3	2,059	1,500	5,49	4,00	1,49
Carimbos de silicone estrutura em madeira	11	17,16	12,00	193,05	135,00	58,05
Potencial Economia Mensal						6.033,41
Potencial Economia Anual						72.400,91

O ano de 2012 apresentou maior número de itens em que os preços declarados, por uma das empresas consultadas, foram mais vantajosos do que os da contratada. No entanto, em todos os demais anos também foi verificado itens com preços mais competitivos do que aqueles contratados.

A tabela abaixo apresenta uma simulação da economia gerada caso a licitação fosse parcelada. Os itens apresentados foram os que teriam maior economicidade com o parcelamento, considerando as pesquisas de mercado, as atas de registro de preços e os contratos efetuados pela Administração Pública Municipal.

Diferença Anual: Contrato versus Melhor Preço apresentado na Pesquisa de Preços						
Tipo de Serviço	2010 (R\$)	2011 (R\$)	2012 (R\$)	2013 (R\$)	2014 (R\$)	2015 (R\$)
Plastificação - Formato A3	0	20,95	142,91	-11,18	10,84	1,65
Plastificação - Formato A4	270,00	62,74	243,82	304,05	254,76	5,39
Plastificação - Formato A5	315,00	25,14	208,64	143,42	146,73	2,45
Plastificação - Formato RG	2.940,00	30,05	264,44	234,90	234,22	4,30

Banner em lona (m2)	2.940,00	314,54	989,07	1.036,10	2.709,45	48,60
Faixa em plástico (m2)	792,00	110,40	708,64	101,66	424,41	32,48
Carimbos de silicone estrutura em madeira	1.350,00	15,72	751,10	1.084,80	973,69	9,12
Possível Economia - Anual	8.607,00	579,54	3.308,64	2.893,75	4.754,09	103,99
Potencial Economia - Total Contrato	R\$ 20.247,02					

Diante de todo o exposto, constata-se que o não parcelamento do objeto licitatório, sob responsabilidade do Hospital Maternidade Dr. Mário de Moraes, configurou-se como falha. O fato de não se dividir o objeto da licitação por itens restringiu o caráter competitivo da licitação, o que foi verificado inclusive em queixas enviadas pelos licitantes. Além disso, o princípio da economicidade também restou prejudicado, uma vez que se reduziu a capacidade de aproveitamento de um maior número de recursos e preços disponíveis no mercado. Isso pôde ser verificado com os resultados das estimativas de economia gerada com a fragmentação do objeto.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

No Ofício nº 1274/2016-SMG.G/AJ, enviado em 09/09/2016 à Controladoria Geral do Município, a Sessão de Licitação do Hospital Dr. Mário de Moraes assim se manifestou:

“O objeto desta requisição se fazia necessário para que pudéssemos atender as necessidades de formulários, impressão e reprodução de documentos, bem como acabamentos de encadernação e plastificação, carimbos, faixas e banners na Unidade, prevendo inclusive a locação de impressoras com manutenção preventiva e corretiva, que seriam distribuídas a setores com maior volume de impressão e necessidade de maior agilidade de procedimentos, tendo em vista a unidade encontrar-se em franca expansão com o aumento expressivo no número de atendimentos.

Na ocasião da primeira contratação optamos pelo englobamento dos serviços, pelos seguintes motivos:

- ✓ *Não havia Atas de Registro de Preços que atendessem aos itens previstos.*
- ✓ *Os itens se referiam a materiais **essencialmente gráficos**.*
- ✓ *Carimbos por vezes eram adquiridos com recursos próprios, dada a dificuldade de aquisição dos mesmos, devido ao pequeno valor.*
- ✓ *Esta Unidade é um Hospital Escola que tem como um de seus objetivos a divulgação de trabalhos científicos de característica pontual e com tempo exíguo para confecção de banners.*
- ✓ *Conforme se observa no quadro abaixo, a título de exemplo baseando-nos na média mensal para os itens em 2012, é questionável se o mercado se interessaria por formalizar um contrato que teria que garantir entregas pontuais, conforme a necessidade (um carimbo, um banner, 5 plastificações, etc), dado os custos com transporte.*

<i>Encadernação com espiral de 25 a 35 mm</i>	<i>100</i>	<i>R\$</i>	<i>228,800</i>
<i>Plastificação A 3</i>	<i>10</i>	<i>R\$</i>	<i>57,200</i>
<i>Plastificação A 4</i>	<i>25</i>	<i>R\$</i>	<i>114,400</i>
<i>Plastificação A 5</i>	<i>25</i>	<i>R\$</i>	<i>71,500</i>
<i>Plastificação Formato RG</i>	<i>50</i>	<i>R\$</i>	<i>102,950</i>

Banner em lona	6	R\$	823,800
Faixa em plástico	6	R\$	494,220
Cartão PVC	20	R\$	41,180
Carimbos de Silicone	15	R\$	257,400

Informo também que quando do surgimento das ATAs de Registro de Preços citadas no documento de Auditoria Final AS FINAL 11/2016, os produtos da ATA não correspondiam a necessidade da Unidade, pois não se tratavam do mesmo objeto, conforme o Responsável do contrato L.B.N explicitará ao referido documento também referente ao item 02.

A título de esclarecimento, no que tange a possível economicidade apontada no item 02, referente a pesquisa de preços de 2012, temos a informar que o melhor preço apontado é o de uma empresa que foi desclassificada na pesquisa por não fornecer papel para os equipamentos locados. O responsável pelo contrato à época não levou em consideração a pesquisa da Empresa Tecnoset tendo em vista que a mesma não fornecia papel para os equipamentos locados. "...A proposta da empresa Tecnoset as folhas 383 a 385 não atende ao solicitado na requisição inicial, pois fornece apenas suprimentos no serviço, faltando o insumo (papel). As outras propostas atendem ao solicitado na inicial."

De qualquer forma, mesmo levando em consideração os preços praticados pela referida empresa, o contrato celebrado com a Doc Print se encontrava abaixo da média de preços praticados no mercado, conforme pode ser observado no quadro abaixo, gerando uma projeção de economia mensal de R\$9.563,82.

Pesquisa de Preços 2012										
	Quantidade Contratada	Doc Print	Cláudia LogosR	Cop Print	Worker solutions	Tecnoset	Média de Preços	Total pela média	Total contratado	
impressão su frente 208x108	115000	R\$ 0,088	R\$ 0,088	R\$ 0,074	R\$ 0,070	R\$ 0,088	R\$ 0,080	R\$ 8.871,250	R\$ 9.885,000	
impressão frente e verso 208x148	30000	R\$ 0,051	R\$ 0,088	R\$ 0,074	R\$ 0,070	R\$ 0,040	R\$ 0,069	R\$ 2.130,000	R\$ 1.590,000	
impressão su frente 208x110	124000	R\$ 0,057	R\$ 0,088	R\$ 0,089	R\$ 0,085	R\$ 0,047	R\$ 0,070	R\$ 8.618,000	R\$ 7.088,000	
impressão frente e verso 148x110	50000	R\$ 0,066	R\$ 0,077	R\$ 0,093	R\$ 0,090	R\$ 0,055	R\$ 0,079	R\$ 3.937,500	R\$ 3.500,000	
impressão su frente 208x207	70000	R\$ 0,088	R\$ 0,089	R\$ 0,109	R\$ 0,100	R\$ 0,082	R\$ 0,082	R\$ 6.025,000	R\$ 6.180,000	
impressão frente e verso 208x287	80000	R\$ 0,101	R\$ 0,110	R\$ 0,138	R\$ 0,130	R\$ 0,078	R\$ 0,114	R\$ 9.712,500	R\$ 9.090,000	
Realização de contratos de 08 a 30 dias	1000	R\$ 8,188	R\$ 1,433	R\$ 1,841	R\$ 1,818	R\$ 1,588	R\$ 1,848	R\$ 184,800	R\$ 184,800	
Flexificação A 3	10	R\$ 5,700	R\$ 6,070	R\$ 7,500	R\$ 7,000	R\$ 4,300	R\$ 6,188	R\$ 61,880	R\$ 57,200	
Flexificação A 4	15	R\$ 4,576	R\$ 4,400	R\$ 4,883	R\$ 4,780	R\$ 3,500	R\$ 4,406	R\$ 66,090	R\$ 114,400	
Flexificação A 5	25	R\$ 3,660	R\$ 3,070	R\$ 3,822	R\$ 3,620	R\$ 2,600	R\$ 3,071	R\$ 76,775	R\$ 71,500	
Flexificação Formato A6	50	R\$ 2,059	R\$ 2,150	R\$ 2,778	R\$ 2,700	R\$ 1,500	R\$ 2,157	R\$ 107,850	R\$ 102,950	
Banner em lona	6	R\$ 137,800	R\$ 142,000	R\$ 146,000	R\$ 148,800	R\$ 118,000	R\$ 138,825	R\$ 828,750	R\$ 823,800	
Papel em caixotes	6	R\$ 85,970	R\$ 85,000	R\$ 91,010	R\$ 85,730	R\$ 88,000	R\$ 85,937	R\$ 515,420	R\$ 494,220	
Cartão PVC	20	R\$ 2,059	R\$ 2,300	R\$ 2,822	R\$ 2,750	R\$ 1,500	R\$ 2,118	R\$ 42,360	R\$ 41,180	
Carimbos de Silicone	15	R\$ 17,160	R\$ 18,700	R\$ 18,952	R\$ 19,400	R\$ 12,000	R\$ 17,438	R\$ 261,570	R\$ 257,400	
								R\$ 26.882,515	R\$ 31.934,458	
Serviços de Reprografia										
Tipo 1 sem operador	1*15000 cópias	R\$ 0,130	R\$ 0,150	R\$ 0,188	R\$ 0,180	R\$ 0,180	R\$ 0,145	R\$ 2.175,000	R\$ 2.000,000	
Tipo 2 sem operador	2*10000 cópias	R\$ 0,087	R\$ 0,120	R\$ 0,182	R\$ 0,120	R\$ 0,078	R\$ 0,112	R\$ 1.282,500	R\$ 870,000	
Tipo 3 sem operador	1*10000 cópias	R\$ 0,090	R\$ 0,480	R\$ 0,533	R\$ 0,520	R\$ 0,140	R\$ 0,468	R\$ 1.341,250	R\$ 1.950,000	
								R\$ 4.798,750	R\$ 4.820,000	
Mão de Obra										
	8	R\$ 1.283,250	R\$ 1.283,250	R\$ 1.283,250	R\$ 1.283,250	R\$ 1.283,250	R\$ 1.283,250	R\$ 10.266,000	R\$ 9.563,820	
								Valor Total	R\$ 38.824,275	R\$ 48.274,458
								Economia mensal	R\$ 9.563,82	

Além de atender a legislação, a importância de se levar em conta a média de preços do mercado deve levar em consideração que nem todas as empresas que respondem a pesquisa de preços ou que comparecem a licitação possuem todas as condições para habilitação.

O contrato em tela não teve como objetivo em momento algum prejudicar o caráter competitivo do mercado, mas sim o de sanar as dificuldades apresentadas na Unidade com os respectivos serviços.

Segundo justificativa apresentada pela Diretoria Técnica do Hospital Dr. Mário de Moraes, Cumpre esclarecer que de fato esta Gerência não teve conhecimento das Atas de Registro de Preços 231/2014 e 367/2014 de SMS-G, bem como do Pregão Eletrônico

08/2014 SGM, no entanto ao observamos o descritivo dos referidos objetos e comparando com os materiais adquiridos por esta Unidade, registramos algumas diferenças importantes:

- *Os banners adquiridos por esta Unidade possuem sistema de fixação com acabamento em madeira, ponteiras emborrachadas e fio grosso em nylon, no padrão e qualidade dos banners apresentados em Congresso, visto esta Unidade ser um Hospital Escola e apresentar diversos trabalhos científicos nacional e internacionalmente. Já o banner oferecido na ATA 367/2014 de SMS-G possui ilhoses para fixação do tipo faixa promocional.*
- *Os carimbos adquiridos por esta Unidade independiam de tamanho, com estrutura em madeira e silicone e eram solicitados pontualmente na medida da necessidade, com o transporte assumido pela contratada. O carimbo oferecido no pregão 08/2014- SGM é de borracha que por experiência desta Unidade tem menor durabilidade, “esfarelando” com o uso.*
- *O cartão de PVC do nosso contrato objetiva a confecção de crachás com digitalização de informação e imagem com prendedor em silicone e aço para fixação em roupas e são solicitados pontualmente na medida da necessidade, com o transporte assumido pela contratada. O cartão oferecido na ATA 338/2014 SMS-G compreende a confecção de cartão SUS em grande quantidade, sem os detalhes mencionados.*

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA:

A Unidade alegou que não encontrou ata de registro de preços para os objetos licitados; no entanto, conforme já mencionado na constatação em tela, no caso da confecção de banners, se encontra vigente desde 22/09/2014, a Ata de Registro de Preços nº 367/2014 - SMS.G. Nessa Ata, o preço do metro quadrado do banner é de R\$ 22,70, enquanto que no Contrato nº 007/2010/DS 721, firmado entre o HMEC e a empresa Doc Print Service Tecnologia, considerando os ajustes em 2014, o preço registrado atualmente é de R\$ 150,17/m². Além disso, em consulta direta ao mercado realizada pela equipe de auditoria em setembro de 2016, com algumas gráficas localizadas no município de São Paulo, foram obtidos orçamentos inferiores aos contratados pela DocPrint. Os valores orçados para o mesmo tipo de banner solicitado no Termo de Referência foram os seguintes:

- Gráfica Relevô Carimbos e Placas LTDA: valor/m² = R\$ 60,00
- Gráfica Visual Arte: valor/m² = R\$ 80,00
- Gráfica Centro Digital: valor/m² = R\$ 78,00

Na referida troca de e-mails com as gráficas, observa-se que a média para a aquisição dos banners foi de R\$ 69,33, enquanto que o valor contratado no último aditamento realizado em 2016 foi de R\$ 164,50. Na mesma troca de e-mails, os fornecedores nos informaram que não haveria custo adicional caso fosse solicitado acabamento em madeira, ponteiras emborrachadas e fio de nylon.

Não obstante a Unidade justificar que a contratação ocorreu para serviços essencialmente gráficos, o procedimento licitatório em pauta englobou em um mesmo objeto a aquisição de materiais gráficos e a prestação de serviços de reprografia. No entendimento da equipe de auditoria, os itens licitados não precisariam ser adquiridos

em conjunto para atenderem os seus objetivos de utilização, ou seja, tais itens poderiam ser fragmentados, objetivando economicidade e ampliação da competitividade do certame.

Como exemplo, foi encontrado o Contrato nº 10/2015/CGM, cujo objeto foi unicamente a confecção de carimbos, ou seja, mesmo que os materiais contratados pelo Hospital Dr. Mário de Moraes sejam essencialmente gráficos, não há justificativa para a contratação conjunta com a prestação de serviços de reprografia.

Segundo o contrato supracitado (nº 10/2015/CGM), os carimbos de madeira, de formato retangular (tamanho até 10cm) foram contratados por R\$ 4,85 a unidade. Além disso, como já mencionado na constatação em exame, a Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio do Pregão Eletrônico nº 08/2014 – SGM, efetuou contratação de carimbos de borracha, com base em madeira, por um preço médio de R\$ 4,89/unidade. Em contrapartida, no contrato efetuado pelo Hospital Dr. Mário de Moraes o preço médio unitário, em 2014 e 2015, foi de R\$ 18,77, valor 284% superior a ambos os contratos mencionados anteriormente.

A Unidade justificou que os carimbos de borracha “esfarelam” com o uso, baseando-se em sua experiência. Todavia, como exemplificado acima, outras Unidades no âmbito da Prefeitura realizaram a contratação de carimbos de borracha, pois é o material que apresentou o menor preço. Ademais, em consulta aos usuários de tais carimbos, não houve reclamações ou experiências anteriores de esfarelamento desses produtos. Em se tratando de bens e serviços comuns, e atendendo aos princípios do pregão, quais sejam o menor preço e a proposta mais vantajosa para a Administração, entende-se que os motivos apresentados não justificam a exigência de contratação de carimbos de silicone.

Não obstante a Administração possuir discricionariedade para estabelecer exigências em razão da sua necessidade concreta, o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal dispõe que as exigências devem se limitar àquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, entendendo, esta equipe, ser oportuna a consulta a outros editais similares, e a observância a critérios estritamente técnicos que justifiquem a exigência de determinadas características como necessárias para o objeto que se pretende contratar. Há ampla jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU no sentido de que a Administração Pública se abstenha de praticar excessos na caracterização de objetos nos seus editais.

Com relação aos cartões de PVC, por mais que a Ata nº 338/2014 SMS-G não compreenda os detalhes demandados, em consulta ao processo administrativo 2010-0.22.158-2, pode-se verificar pela pesquisa de preços, que para o item cartão PVC havia ofertas com preços inferiores aos do contrato. Em 2012, por exemplo, o valor cotado pela contratada era de R\$ 2,05/unidade, enquanto que o valor cotado pela concorrente foi de R\$ 1,50/unidade. Logo, nota-se que a não fragmentação do objeto pode reduzir o aproveitamento dos melhores preços disponíveis no mercado.

A Unidade argumentou ser questionável o interesse do mercado em formalizar contrato para entregas conforme as suas necessidades. No entanto, não é recomendável que a Unidade se utilize de possíveis conclusões sem antes realizar consultas ao mercado, na tentativa de ampliar o caráter competitivo do certame.

Entende-se que os materiais gráficos não precisam, necessariamente, ser fornecidos pela empresa prestadora de serviços, uma vez que podem ser encontrados a preços inferiores por outros meios, tais como atas de registro de preços vigentes e outros fornecedores do setor gráfico.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado pela Unidade

RECOMENDAÇÃO 1

Com o intuito de ampliar o caráter competitivo do certame e buscar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, recomenda-se que o Hospital Municipal Maternidade Escola Dr. Mário de Moraes, nos certames vindouros, avalie a viabilidade econômica da fragmentação do objeto licitado, em consonância com o disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 23 § 1º.

RECOMENDAÇÃO 2

Além disso, recomenda-se ao Hospital Municipal Maternidade Escola Dr. Mário de Moraes se abster de exigir especificações de materiais desnecessárias ao atendimento do interesse público, que tornam seu fornecimento mais custoso para a Administração Municipal (Ex: carimbos de silicone) e que, por não serem indispensáveis, podem configurar descumprimento aos princípios da impessoalidade e igualdade, previstos no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993. Para avaliação quanto à adequação na definição do objeto almejado, é oportuna a consulta a outros editais/contratos da Prefeitura Municipal de São Paulo e de outros entes públicos.

2) Restrição à competitividade no Pregão Presencial nº 029/2010/HMEC/ pela exigência de Vistoria Prévia Obrigatória.

Ao se analisar o processo administrativo nº 2010-0.220.150-2 foi verificado que o edital publicado pelo Hospital Municipal Maternidade Escola Dr. Mário de Moraes – HMEC apresentou exigência de vistoria obrigatória aos licitantes. Essa exigência pode prejudicar o caráter competitivo da licitação, princípio expresso pelo art. 3º, III da Lei nº 8.666/1993. Ademais, não houve justificativas que ensejassem a necessidade de vistoria para o objeto da licitação. No edital também estava prevista data e horário marcado para a apresentação dos licitantes no local da visita.

Em referência ao Edital de Pregão Presencial nº 029/2010 – HMEC observa-se que a cláusula sobre Informações e Vistoria, item 1.3.1 apresenta a seguinte redação:

“Para a realização da vistoria, o representante da empresa interessada, deverá apresentar-se no setor de Contratos deste Hospital, localizado na Avenida Deputado Emilio Carlos, 3.100 – Vila Nova Cachoeirinha, junto ao Senhor A.A. no dia 14/10/2010 às 10:00h, devidamente munido do documento de credenciamento, conforme modelo do Anexo II”.

De acordo com o Acórdão TCU nº 983/2008 – TCU – Plenário, “a Administração Pública deve abster-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3ª caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto. Para os casos onde haja a imprescindibilidade da visita, evite reunir os licitantes em data e horário marcado, capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes”.

Considerando que o serviço de cópias reprográficas é comum, rotineiro e de pouca complexidade técnica, com base na jurisprudência do TCU, constatou-se que, no caso concreto, não se aplicaria a exigência de vistoria obrigatória. Ademais, a visita pode impedir que licitantes localizados em lugares distantes da prestação do serviço consigam atender a esse requisito do edital.

Adicionalmente, a necessidade de vistoria obrigatória, para a plena realização dos serviços, não foi justificada pelo Hospital Mário de Moraes. Conforme estabelece o artigo 19, inciso IV, da IN SLTI/MPOG nº 02/2008, os instrumentos convocatórios podem indicar a exigência de realização de vistoria pelos licitantes, desde que devidamente justificada no projeto básico, a ser atestada por meio de documento emitido pela Administração.

Diante do exposto, verificou-se que a obrigatoriedade da vistoria seria prejudicial ao caráter competitivo da licitação. A determinação prévia de data e horário poderia induzir o conluio entre os participantes, uma vez que facilitaria o contato entre os concorrentes. Juntamente a isso, não foram apresentadas justificativas sobre a real necessidade da visita, reforçando que sua obrigatoriedade seria mais prejudicial do que vantajosa para a Administração Pública Municipal.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

No Ofício nº1274/2016- SMG.G/AJ, a Sessão de Licitação do Hospital Dr. Mário de Moraes assim se manifestou:

*“Por ocasião da confecção do Termo de Referência para **Prestação de serviços de reprografia e correlatos, com fornecimento de suprimentos, hardwares, softwares e periféricos, bem como locação de equipamentos com manutenção preventiva e corretiva**, justificou-se a necessidade de vistoria, conforme consignado no item 12.1 do instrumento citado “...para que tomem conhecimento de todas as condições para execução do objeto deste termo de referência, não podendo, posteriormente, ser alegado qualquer desconhecimento como elemento impeditivo da formulação da proposta ou do perfeito cumprimento da futura contratação.”*

Tal colocação levou em consideração as seguintes situações:

- ✓ *Pleno conhecimento das edificações do hospital a fim de impedir solução de continuidade que inferisse no bom andamento dos serviços prestados na Unidade em razão de eventuais alegações da contratada como, por exemplo:*

incompatibilidade de instalação elétrica, localização dos setores ou insuficiência de mão de obra para central de impressão.

- ✓ *Necessidade de instalação dos equipamentos em 23 espaços diferentes, garantindo o funcionamento em rede no prazo máximo de 5 dias.*
- ✓ *Necessidade de instalação de central de impressão para garantir o abastecimento de impressos padronizados na Unidade, em todos os setores bastante distantes entre si, no prazo máximo de 5 dias.*

No que se refere à exigência do comparecimento à vistoria em horário pré-determinado, a mesma teve como objetivo garantir a transparência da contratação com todos os licitantes envolvidos, visando que os mesmos tivessem acesso às mesmas informações a fim de que não pudessem alegar favoritismo por parte da Administração, atendendo assim o princípio da igualdade”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado pela Unidade

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A prestação de serviços de reprografia é considerada um serviço comum, que possui padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, conforme Lei nº 10.520/2002.

O Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU nº 2.126/2016 - Plenário de 30/08/2016) se posiciona com relação à exigência de vistoria obrigatória decidindo que se pela natureza e extensão do objeto, a vistoria pouco acrescentar sobre o conhecimento que os licitantes têm acerca de suas obrigações, a preservação de outros valores legais, como a competitividade, moralidade e isonomia se sobrepõem à necessidade da visita. A preservação dos ideais do art. 3^a, caput, § 1^o, inciso I e II da Lei nº 8.666/1993, neste caso, se torna obrigatória.

Além disso, outra decisão recente do TCU, por meio do Acórdão nº 2.126/2016 - Plenário de 30/08/2016 corrobora a orientação de que: *‘exigir a realização de visita técnica ao local da obra pelos licitantes como requisito de habilitação contraria o art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, mesmo nos casos em que a avaliação prévia do local de execução se configure indispensável, pois "o edital de licitação deve prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra", conforme orientado pelo Acórdão nº 1.842/2013-P’.*

Considerando que o serviço de reprografia não apresenta elevada complexidade, é preciso analisar a real necessidade da exigência de vistoria obrigatória a fim de não restar prejudicado o caráter competitivo da licitação.

O Hospital Dr. Mário de Moraes estabeleceu cláusula que determinava data e horário marcado para a realização da vistoria obrigatória, fato que poderia favorecer o conluio entre os participantes, restringindo os princípios da competitividade e da isonomia

administrativa. Houve manifestação por parte da Unidade em defesa do objetivo da delimitação de data e horário, alegando que este visou garantir a transparência da contratação com os licitantes envolvidos. No entanto, esta equipe entende que o princípio da transparência consiste em garantir a ampla divulgação das informações, e que para isso, não seria necessário reunir os licitantes em data e horário marcado no mesmo local.

Ainda, conforme Acórdão TCU nº 983/2008 – TCU – Plenário: “*Para os casos onde haja a imprescindibilidade da visita, evite reunir os licitantes em data e horário marcado, capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes*”. Dessa forma, mesmo que a Unidade insista no posicionamento favorável à delimitação de horário e data, a jurisprudência do TCU é clara no sentido de que tal determinação é prejudicial ao caráter competitivo da licitação.

RECOMENDAÇÃO

Diante do exposto, recomenda-se que nos próximos certames, o Hospital Municipal Maternidade Escola Dr. Mário de Moraes abstenha-se de inserir, em seus instrumentos convocatórios, cláusulas impondo a necessidade de visita em data e horários marcados, nos casos em que a vistoria, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescenta acerca do conhecimento dos licitantes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o caráter competitivo do certame, constante art. 3ª, caput, § 1º e inciso I e II da Lei nº 8.666/1993 e ampla jurisprudência da Egrégia Corte de Contas.

3) Restrição à Competitividade ensejou Participação de uma Única Empresa no Pregão Presencial nº 029/2010 – HMEC.

A sessão pública do Pregão Presencial nº 029/2010-HMEC, referente ao processo 2010-0.220.158-2 - foi realizada com a participação de uma única empresa. Assim, foi apresentada apenas uma proposta na sessão pública, que foi pela empresa vencedora - Doc Print Service Tecnologia.

O posicionamento do Tribunal de Contas da União sobre a participação de um único licitante em licitações realizadas sob a modalidade Pregão Presencial é o seguinte:

“Quanto ao comparecimento de somente uma empresa ao pregão, alinho-me à unidade técnica no sentido de que não há impedimento na legislação à conclusão da licitação, a menos que o edital contenha exigências restritivas ao caráter competitivo do certame. (TCU: Acórdão 408/2008 — Plenário, DOU de 14/03/2008)”.

No processo administrativo supracitado foram constatadas duas falhas que poderiam ter comprometido o caráter competitivo da licitação, tais como: a exigência de vistoria obrigatória sem justificativas e o não parcelamento do objeto.

Dessa forma, entende-se, motivando-se na posição do Tribunal de Contas da União, que houve falha na realização do pregão presencial com uma única empresa, uma vez que, conforme impropriedades apontadas neste documento, o caráter competitivo da licitação foi comprometido no edital convocatório.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

O Hospital Dr. Mário de Moraes, ofício No Ofício nº1274/2016- SMG.G/AJ, assim se manifestou:

“Quanto a este item, primeiramente esclarecemos que o Pregão Presencial nº 029/2010-HMEC foi processado e julgado em estrita conformidade com o ordenamento jurídico e com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

As fases da licitação foram conduzidas de acordo com o estabelecido na Seção IV da Lei Federal nº. 8.666/93, conforme se constata no processo nº. 2010-0.220.158-2.

O Edital que regeu o Pregão em tela foi formulado de acordo com as cláusulas jurídicas previamente aprovadas e o conteúdo técnico foi consignado conforme Requisição de Compras nº. 06/10-Diretoria Administrativa de fls. 02/16. (doc. 03)

A publicidade da licitação se deu nos termos do disposto no art. 21 da Lei Federal nº. 8.666/93 e art. 24 do Decreto Municipal nº. 44.279/03, ou seja, a abertura da licitação, com a divulgação do respectivo edital, foi devidamente publicada no Diário Oficial do Município (fl. 58) (doc.04) e na internet, por meio do endereço eletrônico da Prefeitura <http://e-negociosidadesp.prefeitura.sp.gov.br> (fl. 59) (doc. 05), com a antecedência de 11 (onze) dias úteis (a legislação prevê antecedência de no mínimo 8 (oito) dias).

Além disso, ainda fixamos no mural de avisos do Hospital, divulgamos o comunicado da abertura da licitação em análise (fl. 60) (doc. 06).

Na respectiva divulgação foi noticiada todas as informações do certame, tais como: data, local e horário da sessão pública, objeto licitado, critério de julgamento, realização de vistoria, etc.

Assim, resta claro que buscamos todos os meios legais de publicidade visando o comparecimento de um maior número de licitantes, no entanto apenas uma empresa teve interesse em contratar com a Administração Pública.

Desta forma, o certame foi processado com a única licitante interessada, qual seja, Docprint Service Ltda.-ME.”, e, após a classificação de sua proposta pela unidade requisitante, aceitabilidade do valor negociado (por ser compatível com os preços praticados pelo mercado), e a verificação do atendimento dos requisitos de habilitação, a proponente foi Adjudicada e o certame foi homologado pela Autoridade Competente (fl. 183) (doc.07).

Neste sentido, como bem salientou o relatório da auditoria, com alicerce no posicionamento do Tribunal de Contas da União, não há qualquer óbice legal no prosseguimento e finalização do Pregão Presencial quando apenas uma empresa comparece.

Contudo, de acordo com o posicionamento do TCU, o único impedimento no processamento do certame na hipótese de apenas um licitante, é na circunstância de exigências restritivas ao caráter competitivo do certame.

Neste ponto, os auditores do caso entenderam que houve duas falhas técnicas que poderiam comprometer o caráter competitivo da licitação, quais sejam, solicitação de vistoria obrigatória e o não parcelamento do objeto.

No entanto, às motivações que ensejaram a Administração a solicitar vistoria prévia e ao não parcelamento do objeto foram consignadas pela Responsável Técnica nos itens 01 e 02, por tratar-se de assunto eminentemente técnico.

Aqui, cabe esclarecer que o Edital e todo o procedimento licitatório foram fielmente observados pela Comissão de Licitação, atendendo assim aos princípios da legalidade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado pela Unidade

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Conforme constatado por esta equipe de auditoria, no caso da contratação da empresa Doc Print Tecnologia, a não fragmentação do objeto licitado e a exigência de vistoria obrigatória foram fatores de restrição ao caráter competitivo do certame.

Consoante ao entendimento do Tribunal de Contas da União - Acórdão TCU nº 408/2008 — Plenário: *“Quanto ao comparecimento de somente uma empresa ao pregão, alinho-me à unidade técnica no sentido de que não há impedimento na legislação à conclusão da licitação, a menos que o edital contenha exigências restritivas ao caráter competitivo do certame.”*

Ao se evitar cláusulas possivelmente restritivas à competitividade em seus editais, resta reduzida a chance de que apenas uma ou poucas empresas participem da licitação.

Dessa forma, considerando que o edital apresentou restrições à competitividade, devidamente registradas em itens específicos deste Relatório, entende-se que restou prejudicada a legalidade e a confiabilidade do respectivo certame.

RECOMENDAÇÃO 1

Visando ampliar ao máximo o caráter competitivo dos certames licitatórios e atuar em consonância com entendimento do TCU, recomenda-se que o Hospital Municipal Maternidade Escola Dr. Mário de Moraes aprimore seus editais/termos de referência, inserindo cláusula de vistoria obrigatória somente quando puder ser adequadamente justificada por critérios técnicos, bem como que , quando justificada, evite reunir os licitantes em data e horário marcado.

RECOMENDAÇÃO 2

Visando prevenir que apenas uma ou poucas empresas participem da licitação, recomenda-se ao Hospital Municipal Maternidade Escola Dr. Mário de Moraes que fragmente o objeto em tantas parcelas quantas forem possíveis, conforme disposição do art. 23, § 1º da Lei nº 8.666/1993.

4) Pagamento da franquia Mensal Contratada de Cópias é Superior à Quantidade efetivamente Utilizada no Contrato HMEC nº 07/2010 ensejando Prejuízo Potencial de R\$ 201.373,31 nos exercícios de 2011 a 2016.

Ao se examinar o processo 2010-0.220.158-2 (Contrato nº 07/2010/DS. 721) do Hospital Maternidade Mário de Moraes, observou-se, nas medições dos serviços prestados, que a quantidade de cópias reprográficas efetivamente utilizadas, mensalmente, era inferior à quantidade da franquia mensal contratada.

Com base nos valores apurados nas notas fiscais e nas medições inseridas no processo de pagamento, demonstra-se, por meio da planilha abaixo, a possível economia financeira que seria feita, caso a Administração Pública pagasse apenas pelas quantidades efetivamente utilizadas.

Ano	Franquia	Qtde Utilizada	Economia Potencial
2011	980.000	682.157	R\$ 53.658,38
2012	1.680.00	1.334.770	R\$ 38.997,61
2013	1.680.00	1.467.897	R\$ 25.170,85
2014	1.680.00	1.539.524	R\$ 17.188,20
2015	1.880.00	1.621.071	R\$ 33.848,11
2016	825.000	668.752	R\$ 32.510,17
Economia Potencial			R\$ 201.373,31

Como se pode observar na tabela, caso o Hospital Dr. Mário de Moraes pagasse apenas pela quantidade efetivamente utilizada, seria possível economizar até R\$ 201.373,31, entre 2011 e 2016, o que sugere que a contratação dos serviços de cópias por franquia é menos vantajosa, além de gerar desperdícios, para a Administração Pública.

Para a estimativa da potencial economia, foram utilizados apenas os valores dos meses apresentados nas medições. Porém, em muitos períodos, as medições não foram apresentadas.

Além disso, os valores calculados acima tiveram como base as medições realizadas pela própria contratada, comprometendo, possivelmente, o princípio da segregação de funções e a própria qualidade da informação.

Diante de tais fragilidades nos procedimentos de controle, a economia gerada poderia superar o valor acima estimado.

Dessa forma, entende-se que a metodologia de contratação por franquia se mostra desvantajosa para a Administração Pública Municipal, o que não se coaduna com o princípio da economicidade e eficiência.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

Conforme Ofício nº1274/2016- SMG.G/AJ, a Sessão de Licitação do Hospital Dr. Mário de Moraes justificou-se da seguinte forma:

“Entendemos que o quadro apresentado quanto à possível economia financeira deveria levar em conta que os valores contratados compreendem a locação juntamente com a franquia de cópias/impressões e caso o contrato fosse por cópia/impressão

efetivamente produzida, o valor seria por cópia acrescida da locação do equipamento, normalmente o mercado apresenta um custo superior para este caso. A título de exemplo, segue a planilha comparativa com os valores pagos nesta contratação e os valores referenciais do CADTERC, caso a contratação fosse através da quantidade efetivamente produzida.

Conforme o exemplo verificamos que o método atual é mais econômico do que o sugerido pela equipe de auditoria, ou seja, a cobrança pela quantidade efetivamente utilizada.

Valores Referenciais CadTerc															
A N O	Qtde Utilizada (A)	Valor Pago RS (B)	P B	C O L O R	VALOR FIXO RS (D)		VALOR TOTAL FIXO - RS (C X D) = (E)		VALOR VARIÁVEL (RS/Cento) (F)		VALOR TOTAL VARIÁVEL (A /100 X F) = (G)		SOFT. GEREN C. RS (H)	Valor Total (E + G + H) = (I)	ECONOMIA GERADA (H - B) = (J)
					PB	CO L O R	PB	CO L O R	PB	CO L O R	PB	CO L O R			
2011	682.157	128.165,25	22	1	72,48	83,59	19.134,72	1.003,08	10,16	38,26	64.735,15	17.217,00	216,53	102.306,48	-25.858,77
2012	1.334.770	187.863,12	22	1	76,28	88,29	20.137,92	1.059,48	10,52	38,62	134.105,80	23.172,00	199,58	178.674,78	-9.188,34
2013	1.467.897	199.333,80	22	1	81,04	97,15	21.394,56	1.165,80	12,17	44,57	171.341,06	26.742,00	211,98	220.855,40	21.521,60
2014	1.539.524	203.060,88	22	1	84,15	105,33	22.215,60	1.263,96	13,13	45,27	194.261,50	27.162,00	223,39	245.126,45	42.065,57
2015	1.621.071	244.528,77	26	2	98,30	109,57	30.669,60	2.629,68	15,74	52,97	236.268,58	63.564,00	342,38	333.474,24	88.945,47
2016	668.752	122.899,39	26	2	98,30	109,57	30.669,60	2.629,68	15,74	52,97	97.391,56	26.485,00	342,38	157.518,22	34.618,83
TOTAL														152.104,37	

A franquia estabelecida pretendeu suportar a quantidade máxima de cópias/impressões na Unidade, para que não houvesse pagamento por indenização. Em média observa-se um índice total de segurança em torno de 10%, com otimização da franquia entre as impressoras, uma vez que algumas delas, como por exemplo a do Pronto Socorro, realiza um número muito superior a franquia.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado pela Unidade

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A equipe de auditoria compreende o posicionamento adotado pela Unidade, e pactua das justificativas apresentadas em relação à opção pela contratação do objeto por meio de locação das máquinas e franquias mínimas ajustadas. No entanto, é notório observar que a franquia pactuada no contrato em questão não se mostra compatível com os quantitativos efetivamente utilizados ao longo do período contratado.

Ao se realizar a conferência das medições contidas nos processos de pagamento, apurou-se, por essa equipe de auditoria, que houve desperdício anual em média de 20% da franquia mínima contratada, ou seja, verificou-se excesso no quantitativo da franquia.

Dessa forma, sob a ótica da economicidade e do combate ao desperdício dos recursos públicos, vislumbra-se oportunidade de diminuição dos gastos públicos, por intermédio da redução do quantitativo da franquia mínima acordada no contrato.

RECOMENDAÇÃO:

Para o atendimento do princípio da economicidade da Administração Pública, recomenda-se que, nos próximos aditamentos do contrato examinado e nos processos licitatórios vindouros, o Hospital Dr. Mário de Moraes reconsidere as franquias mínimas de cópias reprográficas de modo que fiquem compatíveis com a série histórica de consumo do hospital.

5) Falha na Estimativa da Quantidade Total da Contratação no Pregão Presencial nº 01/2011 – CRS/Leste ensejando Prejuízo Potencial de R\$ 159.726,28.

Em análise ao processo 2011 – 0.30.876-4, referente ao Pregão Presencial nº 01/2011 – CRS/Leste realizado pela Coordenadoria de Saúde Leste (Contrato nº 04/2011 – CRS – Leste), verificou-se que a quantidade de impressões e cópias efetivamente utilizadas mensalmente foi inferior à franquia contratada.

Considerando o período de medições, nos processos de pagamento do contrato (março de 2011 a abril de 2016), constatou-se que foram utilizadas aproximadamente 3.321.448 cópias, o que representa 67% do total contratado. Ao se analisar as medições, ano a ano, verifica-se que em 2011 e em 2014 utilizou-se apenas 60% e 61% respectivamente.

A franquia para cópias tipo preta e branca, para o período total do contrato, foi de 4.880.000 mil cópias, no entanto foram utilizadas 3.306.327, ou seja, 68% do contratado. Para as cópias coloridas, foi contratada uma franquia de 61.000 cópias, enquanto que o número de cópias efetivamente utilizado foi de 19.678, quantidade que representa apenas 32% do total pago.

A planilha abaixo demonstra, anualmente, a quantidade contratada com relação à quantidade efetivamente utilizada.

Ano	Franquia Ano			Cópias Utilizadas			% da Franquia Utilizada	
	Total	Preto e Branco	Colorida	Total	Preto e Branco	Colorida	Preto e Branco	Colorida
2011	729.000	720.000	9.000	437.429	437.059	370	61%	4%
2012	972.000	960.000	120.000	669.011	666.516	2.495	69%	21%
2013	972.000	960.000	120.000	632.331	632.331	4.557	66%	38%
2014	972.000	960.000	120.000	591.107	591.107	5.197	61%	43%
2015	972.000	960.000	120.000	724.465	724.465	5.181	75%	43%
2016	324.000	320.000	4.000	267.105	267.105	1.878	83%	47%
Totais	4.941.000	4.880.000	61.000	3.321.448	3.306.327	19.678	68%	32%

A ocorrência demonstra que houve possível falha no planejamento por parte da Coordenadoria de Saúde Leste ao estimar a quantidade a ser contratada, ocasionando indícios de antieconomicidade, uma vez que a quantidade consumida de cópias está bem aquém da quantidade da franquia contratada.

Segundo art. 8º da Lei nº 8.666/1993, a execução de obras e serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

Em relação à importância do planejamento da contratação, o Acórdão TCU nº 526/2013 – Plenário dispõe que a Administração:

“estabeleça formalmente, em seus normativos, procedimentos mínimos para o adequado planejamento das contratações, documentados nos autos dos respectivos processos, prevendo estudos técnicos preliminares que estabeleçam o diagnóstico situacional, a necessidade, os parâmetros para estabelecimento dos quantitativos e estimativa do valor total, e a análise das alternativas da contratação; termo de referência ou projeto básico capaz de propiciar a definição, de forma precisa, suficiente e clara do objeto a ser contratado, a definição dos métodos executivos, a estimativa dos prazos de execução, a vinculação dos pagamentos aos serviços efetivamente executados, as obrigações do contratado, de forma a permitir a comparabilidade das propostas e a fiscalização da execução contratual;”

Ainda, segundo o supracitado Acórdão, a fase de planejamento da licitação, também conhecida como fase interna ou preparatória, constitui condição prévia essencial à contratação. Nessa etapa está compreendida a identificação da necessidade do bem ou serviço que se pretende contratar, a elaboração do projeto básico (ou termo referencial) e de orçamento detalhado, a estimativa do preço, a fixação de todas as condições do ato convocatório, etc. Quaisquer descuidos na fase interna da licitação podem comprometer a seleção da proposta mais vantajosa para a entidade contratante.

Verifica-se na tabela abaixo, o valor da economia que poderia ser gerada, caso a Coordenadoria de Saúde Leste tivesse estimado uma franquia de cópias mais compatível com o quantitativo efetivamente utilizado.

Exercício	Economia Potencial
2011	R\$ 16.914,72
2012	R\$ 18.528,15
2013	R\$ 29.827,62
2014	R\$ 38.334,83
2015	R\$ 28.643,48
2016	R\$ 27.477,49
Total	R\$ 159.726,28

Diante do exposto, caso o pagamento fosse feito apenas com a quantidade efetivamente utilizada pelas unidades da Coordenadoria, estima-se que a economia gerada poderia chegar a R\$ 159.726,28. Assim, entende-se que a falta de planejamento da contratação resultou em ajuste que contraria o princípio da economicidade da Administração Pública.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

A Assessoria Jurídica da Coordenadoria Regional de Saúde Leste, através de Ofício nº 1274/2016- SMG.G/AJ manifestou-se com os seguintes argumentos:

“É notório que a área da saúde conta sempre com campanhas de conscientização junto à população, envolvendo a distribuição de folders, cartilhas e outros meios impressos, visando uma melhor compreensão do usuário, e aferir o quantitativo de impressos na sua exatidão pode comprometer o próprio contrato, se o intuito é a redução. É preciso levar em conta, que crescimento populacional nessa região (São Miguel, Itaim Paulista, São Mateus, Ermelino Matarazzo, Itaquera, Guaianases e Cidade Tiradentes), sem contar ainda, com população de outros municípios (Guarulhos, Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquecetuba etc.), que buscam os serviços no Município de São Paulo, sendo imprescindível, a educação continuada para evitar os gravames que acometem a sociedade. Entendemos que não pode ser considerado “falhas na estimativa da quantidade”, visto que em nenhum momento restou comprovado prejuízo ao Erário, e ainda ausência de dolo, devido a acréscimos decorrentes de cópias acima do quantitativo estimado.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado pela Unidade

PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado pela Unidade

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Coordenadoria Regional de Saúde Leste alegou que há necessidade de distribuição de folders, cartilhas e outros meios impressos pela Secretaria Municipal de Saúde - SMS.

Todavia, essa equipe de auditoria entende que as ações sociais praticadas pela SMS não justificam a ausência de planejamento do quantitativo de serviços demandados pela Unidade. Ademais, o contrato vem sendo aditado desde o exercício de 2011, e nos quatro primeiros anos de contrato, a quantidade efetivamente utilizada foi inferior a 70% à franquia contratada.

Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, todas as contratações, inclusive as diretas, devem ser precedidas de planejamento adequado, formalizado no processo de contratação e, quando for o caso, incorporado ao Projeto Básico ou Termo de Referência.

Tal entendimento é corroborado pelo Acórdão TCU nº 2.257/2005-TCU - Plenário, que apresenta a seguinte redação:

“estabeleça melhorias no planejamento das contratações de serviços de duração continuada, como os de ações de comunicação/publicidade, de forma a proceder ao regular certame licitatório, na época oportuna, evitando desta forma prorrogações de prazo por período superior ao permitido/estabelecido, como ocorrido com o contrato SERCOM 610.2.078.99-1;”

A CRS/Leste alega que, se o intuito for a redução do contrato, este poderia ser comprometido. Todavia, entende-se que, visando ao interesse público e à prevenção de dano ao erário, está prevista na Lei nº 8.666/1993 a possibilidade de readequação do contrato, conforme excerto a seguir:

“Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público respeitado os direitos do contratado;”

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

I - unilateralmente pela Administração:

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

§ 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.

Dessa forma, caso o planejamento inicial não esteja de acordo com o que é efetivamente utilizado, há, no âmbito dos contratos administrativos, dispositivos legais que permitem o reajustamento dos quantitativos objetivando atender ao interesse público.

Com relação à imprescindibilidade das ações de educação continuada, esta equipe de auditoria entende que, não obstante competirem, de fato, aos gestores e serem relevantes para o desenvolvimento das políticas públicas inerentes à Pasta (SMS), por envolverem custos à Administração Municipal, tais ações precisam ser planejadas conforme a demanda.

A Coordenadoria Regional de Saúde Leste entende que não há falhas de estimativa, pois não restou comprovado prejuízo ao erário. Todavia, conforme análise dos processos de pagamento referentes ao Contrato nº 04/2011 – CRS/Leste, estimou-se que o valor pago à contratada, por serviços não utilizados pela Coordenadoria, poderia chegar a R\$159.726,28, durante o período de prestação dos serviços.

Portanto, não obstante a existência ou não de dolo, restou caracterizada falta de planejamento na contratação sob exame, sendo a definição inadequada dos quantitativos almejados, bem como a omissão em corrigi-los ao longo da execução, resultou em pagamentos de franquias incompatíveis com os serviços efetivamente prestados e, consequentemente, em ajuste desvantajoso para a Administração Pública.

RECOMENDAÇÃO 1

Recomenda-se que a CRS/Leste aprimore seu planejamento quanto à demanda dos serviços que visa contratar, garantindo que os quantitativos contratados sejam compatíveis com as reais necessidades do Órgão, em especial, no caso de serviços reprográficos, assegurando que as franquias mensais acordadas não destoem do consumo médio da Unidade.

RECOMENDAÇÃO 2

Visando atender ao princípio da economicidade e tornar os ajustes mais vantajosos para a Administração Municipal, recomenda-se que a Coordenadoria Regional, caso evidencie, no decorrer da execução dos serviços, que as quantidades contratadas/pagas não se coadunam com a demanda, avalie a oportunidade de eventuais readequações quantitativas do objeto, conforme possibilidades previstas nos artigos 58 3 65 da Lei nº 8.666/1993.

6) Restrição ao Caráter Competitivo do Pregão Presencial nº 01/2011 – CRS/Leste por Definição de Data Desfavorável para Realização da Sessão.

Conforme o item 5.1 do Edital de Pregão Presencial nº 01/2011 - Coordenadoria Regional de Saúde Leste - CRS/Leste, a data para realização da sessão pública do pregão ocorreu em 04 de março de 2011. Ao verificar o calendário, observou-se que essa data foi uma sexta-feira que antecedeu o feriado do Carnaval.

Não obstante o dia 04 de Março ser um dia útil, sabe-se que, culturalmente, tanto a população, como as empresas brasileiras, possuem o costume de reduzir o ritmo de suas atividades nessa época do ano.

Uma vez que a Administração Pública deve se basear no princípio da razoabilidade na execução de seus atos, a data escolhida para o pregão não deveria prejudicar o caráter competitivo da licitação.

Segundo o § 1º, inciso I do artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

Dessa forma, a Administração Pública, ao escolher a sexta-feira antecedente ao Carnaval para a realização do pregão, comprometeu o caráter competitivo do certame licitatório.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

Por meio de Ofício nº1274/2016- SMG.G/AJ, a Coordenadoria Regional de Saúde Leste assim se manifestou:

“Segundo a Controladoria Geral do Município de São Paulo, o fato de a licitação ter ocorrido em data que antecedeu ao um feriado, pode ter prejudicado o caráter competitivo da licitação.

*Discordamos, s.m.j., de tal posicionamento, uma vez que a opção de escolha de data tem caráter discricionário, desde que, observados os requisitos legais exigidos em lei. Veja que em 22/02/2011, na pág. 115, foi publicada no Diário Oficial da Cidade, a abertura da licitação, a ser realizada no dia 04/03/2011. Observa-se que foi observado o **prazo de 08 (oito) dias úteis**, visto que a lei define que “o prazo fixado para apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior*

a 08 (oito) dias úteis (artigo 4.º, inciso V – Lei Federal 10.520/02 e artigo 11, inciso III - Decreto 3.555/2000)”.

A competição se mostrou ampla, uma vez que contou com a participação de 06 (seis) empresas, comprovando o interesse de empresas junto ao certame, conforme fls. 251 do PA 2011-0.030.876-4.

O registro do pregão se mostra cristalino quanto a imparcialidade no andamento do certame, descaracterizando qualquer prejuízo ao Erário.

Desta feita não se pode dizer que houve restrição na competitividade, visto que não consta nenhum fator que ensejasse prejuízo ao Erário. O entendimento do TCU em seu Acórdão 2016/2016-Plenário aduz que a hipótese de restrição à competitividade não deve ser examinada sob a ótica jurídica e teórica, deve levar em conta também se às cláusulas supostamente restritivas culminaram com o efetivo prejuízo à competitividade do certame, o que de fato, NÃO HOUE.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado pela Unidade

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

De fato, a opção de escolha da data da realização do pregão tem caráter discricionário, como justificado pela Unidade em resposta à constatação em tela, no entanto, é recomendável ter-se cautela na escolha da data, para que não se prejudique a participação de todos os interessados no certame licitatório, o que compromete o caráter competitivo deste.

O objetivo do certame licitatório é a busca pela oferta mais vantajosa disponível no mercado, em consonância com os princípios da Lei nº 8.666/1993.

Dessa forma, os critérios de decisão, principalmente os de caráter discricionário, devem ser definidos com razoabilidade e visando atender aos princípios da Administração Pública.

A escolha da data do pregão presencial em uma sexta-feira anterior a um feriado pode dificultar o comparecimento dos licitantes por diversos motivos, tais como: preços de passagens aéreas superiores, viagens marcadas, redução de atividades empresariais, entre outros. Caso o certame fosse realizado por meio de pregão eletrônico, possivelmente tal decisão não prejudicaria a participação de todos os interessados em contratar com a Administração Pública. Ao se evitar o deslocamento em questão, os licitantes provavelmente evitariam custos elevados para participar do pregão presencial. Ou seja, o pregão eletrônico poderia ser uma ferramenta para promover a competitividade da licitação.

Não obstante o certame em exame ter contado com a participação de 6 empresas, seria possível que ainda maior quantidade de empresas comparecessem ao pregão, caso data mais adequada fosse escolhida. Quanto maior o número de licitantes, maior a competição e, conseqüentemente, maior a chance de obtenção de propostas mais vantajosas.

A etapa da efetiva realização do pregão deve ser avaliada de tal forma que se evite qualquer entrave à competitividade do certame licitatório.

De acordo com o princípio da competitividade, que norteia todos os procedimentos licitatórios, é imprescindível que haja igualdade entre os concorrentes, ou seja, eles devem competir de forma igualitária e isonômica, sem distinções ou favorecimentos de qualquer forma.

RECOMENDAÇÃO:

Nas futuras licitações, recomenda-se que a Coordenadoria Regional de Saúde Leste proceda com maior cautela e razoabilidade na escolha da data do pregão, evitando agendar suas sessões em datas que dificultem a participação das empresas interessadas e visando, assim, à ampla participação nos certames e à busca por propostas mais vantajosas para a Administração Municipal.

7) Descumprimento às determinações dos Decretos Municipais nºs 53.751/2013 e 56.688/2015 pela Manutenção do Valor Contratual (Contrato HMEC nº 07/2010).

Conforme verificado no processo 2010-0.220.158-2, volume 002, fls. 538, na data de 27 de março de 2013, foi proposta à contratada uma redução de 20% sobre o valor total do saldo a executar do Contrato nº 07/2010/HMEC, como forma de atender às determinações do Decreto Municipal nº 53.751/2013.

Na folha 540 do referido processo, consta uma ata de negociação, na qual a empresa contratada manifestou-se acerca da impossibilidade da redução do valor contratual, propondo que houvesse redução dos serviços, ou seja, retirada de máquinas e redução do nº de impressões. Em contrapartida, a contratante negou tal proposição feita pela contratada, uma vez que a negociação em pauta tinha o objetivo de reduzir somente o valor monetário do instrumento, e não o objeto contratado.

A ata de negociação supracitada encerrou-se com a solicitação de uma planilha de composição de custos para a contratada, a fim de possibilitar uma comparação de valores monetários junto à Secretaria de Finanças e Tribunal Regional Federal da 3ª Região, haja vista que esses órgãos mantinham contrato similar com a contratada. Foi dado um prazo para o envio da planilha de custos, com o objetivo de averiguação dos custos e aproximação do valor real de negociação.

De acordo com o que preconiza o Decreto Municipal nº 53.751/2013, nos casos da necessidade de manutenção dos instrumentos contratuais, os titulares dos órgãos devem promover ampla renegociação dos instrumentos jurídicos, com o objetivo de obter a redução de, no mínimo, 20% sobre o valor total do saldo residual do ajuste.

O artigo 2º, parágrafo 1º do referido Decreto dispõe que os contratos administrativos, e os instrumentos jurídicos em vigor deverão ser reavaliados e renegociados, com o objetivo de implementar ações voltadas para a gestão de custos no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo.

No entanto, não foi encontrado no processo administrativo medidas para atender à redução ou renegociação dos custos contratuais. Também não consta no processo, o envio da planilha de custos requisitada à empresa. O Hospital Maternidade Mário de Moraes não deu continuidade às medidas inicialmente apresentadas, para que essas efetivamente se consolidassem.

No ano de 2015, houve a publicação do Decreto Municipal nº 56.688/2015, reafirmando sobre a necessidade de reavaliação dos contratos administrativos. De forma similar, ao ser constatada a imprescindibilidade de manutenção dos ajustes contratuais firmados, os titulares de seus órgãos deveriam promover a redução de, no mínimo, 20% sobre o valor total do saldo residual a executar do contrato. Todavia, verificou-se a omissão do órgão em relação às determinações do Decreto supracitado, haja vista não ter tomado medidas para a tentativa de redução de seus custos contratuais.

De forma semelhante, na verificação do processo administrativo 2011 – 0.30.876-4, pertencente à Coordenadoria de Saúde Leste, não foi identificada iniciativa da Unidade para a redução ou readequação de custos do contrato vigente, em atendimento aos dispositivos dos decretos supracitados.

Conforme exame das medições dos processos de pagamento de ambas as Unidades, verificou-se que as quantidades de cópias efetivamente utilizadas foram inferiores à franquia paga, ou seja, havia margem para a redução ou readequação dos custos de tais contratos.

Por conseguinte, as determinações dos referidos decretos municipais não foram acatadas pelo Hospital Maternidade Mário de Moraes nem pela Coordenaria de Saúde Leste, o que caracterizou inércia quanto ao cumprimento da legislação aplicável e contrariou os princípios da legalidade e da economicidade.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

Com relação à Constatação apresentada, a Sessão de Licitações do Hospital Dr. Mário de Moraes manifestou-se da seguinte forma:

“Em relação à renegociação do contrato solicitado pelo Decreto Municipal nº 53.751/2013, observamos que a administração tentou junto à CONTRATADA redução do valor contratual e a mesma se negou a baixar seu preço, de outro lado o Fiscal do Contrato, responsável pelo acompanhamento da execução contratual não considerou prudente a redução dos quantitativos, contudo, por um lapso, na época não foi juntado aos autos a Planilha de Composição de Custos que possivelmente foi enviada pela empresa e deveria ter sido juntada no relatório final de renegociação de todos os contratos deste hospital.

Na renegociação referente ao Decreto Municipal nº 56.688/2015 a empresa novamente foi chamada à reduzir seus preços e mais uma vez se negou e o Fiscal reiterou sua posição de não alterar o escopo do serviço e nem seus quantitativos.

Como constatado, houve avaliação do objeto, reuniões com a empresa (atitude que nem era obrigatória pelos Decretos) com o intuito de renegociação do valor praticado, sendo assim, acreditamos que não houve inércia desta administração.

Em oportuno, é interessante lembrar que este serviço é dependente da demanda, que pode variar. Frequentemente assumimos a demanda reprimida de outros Hospitais

Maternidade que fecham por falta de recurso técnico ou reformas, atendemos casos e mais casos de outras áreas de referência, pois quando as pacientes (parturientes) chegam ao nosso serviço já não podemos mais transferi-las com segurança pela própria evolução fisiológica do trabalho de parto. Ademais, nossa estatística de cirurgias ginecológicas vem crescendo vertiginosamente, até mesmo para atender um pedido da Secretaria de Saúde onde a equipe de VideoGinecologia vem se esmerado com a realização de mutirões para a tender pacientes de todo município.

Por todo exposto, percebe-se que nossa Unidade invariavelmente está quase sempre em superlotação, ultrapassando a média de procedimentos pactuada e isso impacta diretamente na execução dos contratos, sendo fato que alguns estão nos seu limite e provavelmente precisarão de adição em seus quantitativos. A impressão departamental também é impactada pelo aumento de atendimentos e sabendo destes centros de custos fixos/ crescente (videocirurgia ginecológica) e variáveis (procura espontânea – demanda reprimida de atendimento obstétrico – partos – de outras regiões) o Fiscal concluiu ser prudente manter o quantitativo pactuado e esta Diretoria ponderou acerca da problemática e aceitou decisão da área técnica, visto que se cortássemos o quantitativo em pelo menos 20% atenderíamos os Decretos, contudo, traríamos imensurável transtorno ao desenvolvimento das atividades fim desta Unidade que é a assistência à saúde.

Por fim, acreditamos que o Fiscal acompanha a execução contratual e não optou pela redução pois, pelos motivos já expostos, poderíamos cair em pagamento por indenização caso os quantitativos executados ultrapassassem uma possível nova margem contratual”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado pela Unidade

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

De fato, houve uma tentativa inicial da contratante em reduzir o valor contratual para atendimento às disposições do Decreto Municipal nº 53.751/2013, conforme já exposto por essa equipe de auditoria em momento anterior. No entanto, verificou-se que a atuação da Unidade demonstrou uma possível falta de diligência pelo êxito do pleito, porquanto não foi possível constatar, na análise do processo, a conclusão da matéria em pauta. Ou seja, as ações da Unidade não foram exploradas na sua totalidade e completude.

Dessa forma, entende-se que a Unidade desistiu de obter êxito no desfecho da renegociação, uma vez que ela não exauriu todos os meios disponíveis para buscar um resultado positivo, devido a não finalização da tentativa de renegociação.

Ademais, não está presente, no processo, a Planilha de Composição de Custos solicitada à contratada, demonstrando que não foi dada a continuidade formal esperada para finalizar adequadamente o procedimento administrativo.

A Unidade justificou que não juntou o documento supra, ao processo, por um lapso; no entanto, até o término do presente trabalho, não foi apresentada comprovação de sua

existência, configurando lacuna no procedimento de renegociação e possível descumprimento ao princípio da publicidade, o qual tem como um de seus pilares a transparência dos atos administrativos.

No que diz respeito à renegociação conforme os termos do Decreto Municipal nº 56.688/2015, não foi localizado no processo qualquer documento que comprovasse a tentativa de renegociação mencionada pela Unidade em sua Manifestação.

A Unidade justifica que chamou a contratada novamente para uma tentativa de renegociação, além de ter feito reuniões com a empresa, não concordando, portanto, que atuou com inércia frente aos dispositivos do referido decreto. No entanto, cabe ressaltar que não foi localizada qualquer informação no processo que sirva como comprovação daquelas medidas que a Unidade está afirmando que tomou.

Neste caso, o processo encontra-se incompleto, o que dificulta os trabalhos de controle e a transparência dos atos administrativos.

Conforme quantitativos apurados nas medições, existentes nos processos administrativos analisados, referente ao Hospital Dr. Mario de Moraes, verificou-se que no ano de 2013, momento em que o decreto citado foi promulgado, houve margem para a redução do objeto contratado, uma vez que naquele exercício, foi utilizada apenas 76,71% da franquia contratada.

Já no exercício de 2014, a porcentagem de utilização da franquia foi de somente 75,24%. Em 2015, a margem inutilizada ficou ainda maior, pois a porcentagem de utilização da franquia caiu para 70,17%.

Os dados acima demonstram que houve uma falha da Unidade em não atender os termos de ambos os decretos, uma vez que havia folga suficiente para a supressão da franquia mínima do contrato, visando ao enquadramento dos termos dos referidos normativos.

A Unidade deixou de colaborar com as medidas de gestão de custos, decretadas pela Prefeitura, devido à inércia na sua atuação em relação à análise e readequação da franquia frente aos quantitativos efetivamente utilizados do objeto contrato.

Destaca-se a importância de se manter um acompanhamento contínuo do objeto contratado, observando-se a oscilação de sua demanda e a efetiva utilização das franquias mínimas previstas no contrato, visando ao atendimento dos princípios da economicidade, eficiência e legalidade.

RECOMENDAÇÃO 1

Recomenda-se ao Hospital Municipal Maternidade Escola Dr. Mário de Moraes dar cumprimento tempestivo às disposições legais que tratam sobre a gestão de custos dos órgãos e unidades da Prefeitura Municipal de São Paulo.

RECOMENDAÇÃO 2

Recomenda-se ao Hospital Municipal Maternidade Escola Dr. Mário de Moraes a imediata e adequada avaliação quanto à possibilidade de redução das franquias mínimas

de reprografia contratadas, otimizando, assim, a utilização dos recursos públicos disponíveis, bem como, nas contratações vindouras, que busque soluções que resultem na economicidade e eficiência dos ajustes.

8) Prorrogação Emergencial do Contrato HMEC nº 07/2010 devido à Falta de Planejamento e o consequente atraso no início de Processo Licitatório.

Em novembro de 2015, O Hospital Dr. Mário de Moraes prorrogou por seis meses, em caráter excepcional, o Contrato nº 07/2010/DS 721, oriundo do Pregão Presencial 029/2010-HMEC. No entanto, o pedido de nova licitação foi feito apenas três meses antes do término do contrato.

Assim, quando a pesquisa de preços foi iniciada restava apenas um mês para o fim da vigência contratual. A partir de tal circunstancia presume-se que a contratação emergencial ocorreu por falha no planejamento da Unidade.

O referido contrato vem sendo prorrogado desde sua data de assinatura, ocorrida em novembro de 2010. Em regra, a duração dos contratos de serviços contínuos pode ser prorrogada, não podendo superar o limite de sessenta meses, conforme dispõe art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93. Entretanto, o § 4º do referido artigo dispõe que após o prazo de sessenta meses, os contratos podem ser prorrogados em caráter excepcional por mais doze meses, desde que devidamente justificada e mediante autorização de autoridade superior.

Em novembro de 2015 o limite de sessenta meses para prorrogações de contratos de natureza contínua foi superado. Assim o contrato poderia ser prorrogado em caráter excepcional, desde que devidamente motivado e autorizado por autoridade superior. Todavia, na acepção do Tribunal de Contas da União – TCU, a faculdade prevista no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93, *a priori*, deve ser utilizada pelo administrador face à superveniência de fato de caráter excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato, devendo a Administração abster-se de realizá-la apenas com a justificativa de preços mais vantajosos, ou quando caracterizada falta de planejamento ou desídia.

Ao se analisar o processo 2010-0.220.158 -2, volume 4, fls. 953, observou-se que o Hospital solicitou a prorrogação contratual alegando evitar o desamparo dos serviços, enquanto se esperava que os trâmites administrativos para nova licitação fossem concluídos. Ademais, nos trabalhos de campo, a Unidade Hospitalar não apresentou razões concretas que justificassem o atraso em se iniciar os procedimentos licitatórios. Assim, presume-se que não houve planejamento para o início do novo certame licitatório.

Segundo Acórdão TCU nº 2.257/2005 – Plenário, a Administração Pública deve estabelecer melhorias no planejamento das contratações de serviços de duração continuada, de forma a proceder ao regular certame licitatório, na época oportuna, evitando desta forma prorrogações de prazo por período superior ao permitido/estabelecido.

Da análise, sugere-se que a prorrogação contratual por excepcionalidade decorreu de falta de planejamento ou desídia administrativa. O Hospital não apresentou justificativas

que comprovassem fatos imprevisíveis e estranhos à vontade das partes. Na solicitação para a prorrogação excepcional apenas foi alegado que os prazos administrativos não seriam suficientes e que os serviços deveriam continuar sendo prestados. No entanto, entende-se que tais prazos são corriqueiros na Administração Pública e poderiam ter sido considerados no planejamento de modo a evitar prorrogações posteriores ao prazo legalmente permitido.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

A justificativa apresentada pelo Departamento Técnico do HMEC, em ofício nº1274/2016- SMG.G/AJ foi a seguinte:

“Informamos que o processo para nova licitação foi autuado em 24/08/2015, com alterações no objeto contratual, porém foram necessárias readequações para atender todos os setores desta Unidade e isto demandou um tempo além do planejado, pois envolveu todos os gestores para os ajustes necessários. Salientamos também que após a realização da pesquisa de mercado, verificamos que o valor estimativo ficou maior do que o previsto em nosso orçamento, isto demandou uma nova análise e redução de objeto, tendo que ser feito o termo de referência para a realização de nova pesquisa de mercado.

Além disto, como é de conhecimento desta Diretoria, contamos atualmente com um déficit de 120 Assistentes de Gestão de Políticas Públicas e que particularmente o Setor responsável pelo Contrato em tela perdeu 4 funcionários no decorrer do contrato, sem que os mesmos fossem repostos, ocasionando um acúmulo de serviço. Da mesma maneira se encontram a maioria dos setores administrativos e diante desta situação, apesar do planejamento, infelizmente esta Unidade se depara com a missão de fazer escolhas levando em conta sempre o bom funcionamento desta Unidade”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado pela Unidade

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA:

A justificativa apresentada pela Unidade recai sobre o interstício decorrido, além do previsto, para realização do referido certame, cuja causa abrangeria os seguintes eventos: necessidade de readequações para atendimento de todos os setores envolvidos; demanda de novas análises em função dos preços estimativos terem superado o orçamento; readequação do termo de referência; e déficit de funcionários no decorrer do contrato.

A equipe de auditoria entende que os motivos (eventos) supracitados poderiam ter sido evitados caso a Unidade tivesse realizado planejamento oportuno e adequado para a contratação e que os aspectos citados se trataram de ocorrências internas, usualmente administradas no âmbito das gestões municipais, não caracterizando fatos imprevisíveis que justificassem a prorrogação emergencial.

Como já mencionado na constatação sob exame, conforme Acórdão TCU nº 2.257/2005 – Plenário, a Administração Pública deve estabelecer melhorias no planejamento das contratações de serviços de duração continuada, de forma a proceder ao regular certame licitatório, na época oportuna, evitando desta forma prorrogações de prazo por período superior ao permitido/estabelecido.

No caso do déficit de funcionários, entende-se que os recursos disponíveis devem ser readequados conforme demanda dos serviços, ou seja, a Unidade deve gerir e realocar os funcionários conforme a necessidade e as mudanças ocorridas na Unidade.

No Acórdão nº 1.603/2008 – Plenário, a Egrégia Corte de Contas destaca que o planejamento estratégico torna-se uma importante ferramenta para a tomada de decisão e faz com o que os gestores estejam aptos a agir com iniciativa, de forma pró-ativa, contra as ameaças e a favor das oportunidades identificadas nas constantes mudanças que ocorrem.

RECOMENDAÇÃO 1

De modo a garantir contratações mais vantajosas à Administração Municipal e atuar em aderência com a jurisprudência do TCU, recomenda-se à Secretaria Municipal de Saúde melhorias no planejamento das licitações, em especial quanto à implementação de controles mais eficazes sobre os prazos contratuais e visando, dentre outros benefícios, evitar prorrogações ulteriores aos prazos legais.

RECOMENDAÇÃO 2

Dessa forma, recomenda-se que o Hospital Municipal Maternidade Escola Dr. Mário de Moraes realize estudo visando estimar o tempo necessário para a realização de todo o trâmite licitatório, considerando, neste prazo, as possíveis intercorrências administrativas. Deste modo será possível a realização tempestiva de processos licitatórios e serão evitadas prorrogações emergenciais que tendem a ser menos vantajosas para a Administração Municipal.

RECOMENDAÇÃO 3

Consoante à escassez de funcionários, recomenda-se ao Hospital Municipal Maternidade Escola Dr. Mário de Moraes proceder ao planejamento estratégico do quadro funcional da Unidade, redistribuindo os trabalhos para que se aumentem a eficiência e a produtividade nos setores e, principalmente, para que se cumpram os prazos legais.

9) Ausência de Controle da Administração Municipal na Medição do Objeto do Contrato nº 07/2010/DS. 721.

Através da análise dos processos de pagamento, referentes aos processos administrativos 2010-0.220.158-2 (Contrato nº 07/2010/DS. 721) observou-se que a medição da quantidade de cópias utilizadas é realizada apenas pela empresa contratada. O Hospital Maternidade Mário de Moraes se baseia exclusivamente nessas medições, não possuindo controle interno para certificar a veracidade dos quantitativos informados.

Reproduzindo a Cláusula Terceira – Obrigações da Contratada, item 3.32 do Termo de Contrato 07/2010/DS. 721, temos que:

“A CONTRATADA deverá, ao final do dia, apresentar relatório de controle de produção da CENTRAL DE IMPRESSÃO ao responsável técnico da CONTRATANTE, contendo as quantidades de impressões atendidas no dia”.

O referido contrato também apresenta, na Cláusula Oitava – Da Fiscalização e Recebimento dos Serviços, item 8.3 a seguinte redação:

“O objeto do presente contrato será recebido mensalmente mediante RELATÓRIO, conforme Cláusula VI do Anexo I, sendo o mesmo submetido à fiscalização da CONTRATANTE, que após conferência, ATESTARÁ se os serviços e a locação foram prestados a contento.”

Com base nos trabalhos realizados em campo, verificou-se que não há controle interno por parte do Hospital sobre a efetiva utilização de cópias reprográficas. Ou seja, as notas fiscais são emitidas com base na quantidade informada pela contratada, e não há conferência sobre a fidedignidade de tais quantidades informadas.

Além disso, não foram identificadas, seja nas inspeções de campo seja nos processos de pagamento examinados, as medições das cópias efetivamente utilizadas durante todo o exercício de 2010 ou as dos meses de janeiro, fevereiro, junho, agosto e setembro de 2011. Dessa forma, constatou-se, também, que houve falta de transparência no controle da prestação dos serviços.

Para o Tribunal de Contas da União, o objetivo geral dos controles internos administrativos vem ser evitar a ocorrência de impropriedades e irregularidades, por meio dos princípios e instrumentos próprios, destacando-se entre os objetivos específicos, a serem atingidos, o seguinte:

- II. Assegurar, nas informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais, sua exatidão, confiabilidade, integridade e oportunidade;
- III. Evitar o cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas antieconômicas e fraudes;

O Controle Interno, segundo Botelho (2011, p.147) tem a função de *“[...] acompanhar a execução orçamentária tanto das receitas como despesas, fornecendo subsídios ao gestor através de relatórios, das eventuais distorções, da possível utilização despropositada dos recursos, de qualquer eventualidade de dano ao erário público”.*

Ademais, no caso exposto, o controle da quantidade de cópias executada é realizado pela contratada, o que pode contrariar o princípio da segregação de funções. Consoante às diretrizes para as Normas do Controle Interno do Setor Público da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI (2007, p. 45-46), a segregação de funções configura-se com o propósito de *“reduzir o risco de erro, desperdício ou procedimentos incorretos e o risco de não detectar tais problemas”.*

Em observância ao Acórdão nº 5.615/2008 - TCU - 2ª Câmara, destaca-se que o princípio da segregação de funções consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor. Adicionalmente, o Acórdão nº 3.031/2008 – TCU - 1ª Câmara, também ressalta a relevância da segregação de funções na execução dos procedimentos de controle interno.

Em conformidade com a concepção da INTOSAI, a segregação de funções direciona, sobretudo, a redução dos riscos de erros, de não detecção de procedimentos incorretos, além de evitar desperdícios, possibilitar revisões e avaliações efetivas de condutas, impossibilitar conluios e aumentar a eficácia dos controles internos.

Dessa forma, constata-se que existe falha no controle realizado pelo Hospital Sr. Mário de Moraes ao não ter instrumentos de conferência sobre a utilização dos serviços. A ausência de controle traz prejuízos e desperdícios à Administração Pública Municipal, ferindo os princípios da segregação de funções e da eficiência e economicidade administrativa.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

Mediante Ofício nº1274/2016- SMG.G/AJ, o Hospital Dr. Mário de Moraes assim se manifestou:

“Por ocasião da formulação da requisição inicial para o contrato de prestação de serviços de reprografia, impressão gráfica e correlatos foram estabelecidas cláusulas para o efetivo controle das impressões realizadas, a fim de que pudéssemos garantir e atestar os serviços prestados.

Quando da apresentação dos controles de medição por parte da Contratada, o fiscal controla diariamente os relatórios de controle de produção da central de impressão, conforme estabelecido em contrato.

E também é realizada a conferência do numerador da impressora x requisição de cópias, isto permite a conferência do relatório apresentado pela contratada, a saber:

- ✓ *O numerador das máquinas evolui de forma crescente, não sendo passível de alteração, permitindo a verificação inicial e final por período diário / semanal e mensal. A título de exemplo anexamos sob fls. 10 o relatório com a totalização de 30.658 cópias, fornecido pela contratada, às fls. 11 o relatório da impressora utilizada na central de cópias, no dia 01/07/2016, com a contagem de 1.470.886 cópias e às fls. 12 o relatório da mesma impressora, no dia 29/07/2016 (último dia útil), com a contagem de 1.501.544 cópias, desta forma totalizou 30.658 cópias ($1.501.544 - 1.470.886 = 30.658$);*
- ✓ *Outra forma de controle da produção da central de impressão é através da requisição de cópias, que é assinada por quem faz tal solicitação, contendo o nome do departamento, o solicitante, número de cópias, data e assinatura. Estas requisições são disponibilizadas para a conferência;”*

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado pela Unidade

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O controle que a Unidade afirma que realiza não condiz com o que foi verificado durante as visitas técnicas realizadas.

O exemplo de conferência que a Unidade anexou nas Folhas 10 e 11, contendo o relatório que é enviado pela contratada e o relatório originário das impressoras instaladas, contendo o quantitativo total de cópias realizadas desde o início de sua vida útil até a data da impressão do relatório oriundo das impressoras, seria uma forma adequada de realizar o controle das cópias utilizadas/realizadas mensalmente pelas máquinas reprográficas.

No entanto, nos processos de pagamento analisados, não foi encontrada comprovação da conferência supracitada.

Ou seja, entende-se que a Unidade tem conhecimento das formas mais eficazes de realizar os controles e conferências, porém, não são realizados na sua integralidade.

Ressalta-se que, tendo em vista não ter sido encontrada comprovação da devida conferência por parte das contratantes, a validação do relatório que a contratada envia mensalmente, com os quantitativos realizados, possivelmente, não está sendo adequadamente efetuada pela Unidade.

Caso a conferência seja realizada adequadamente, conforme demonstrado nas Folhas 10 e 11 anexadas, é imprescindível que os documentos comprobatórios estejam presentes nos processos de pagamento, junto às medições/faturas de serviços.

Porém, no caso concreto, uma vez que não se evidenciou a existência da devida conferência sobre as medições enviadas pela contratada, e, em alguns meses, não foi encontrada a própria medição emitida pela contratada, restou caracterizada falha na atuação da Unidade, comprometendo os princípios da publicidade e da transparência.

RECOMENDAÇÃO 1

No tocante aos serviços de reprografia, recomenda-se que o Hospital Municipal Maternidade Escola Dr. Mário de Moraes realize, mensalmente, a conferência das medições enviadas pela contratada, comparando estas últimas com o relatório originário das impressoras instaladas, o qual demonstra quantitativo total de cópias realizadas desde o início de sua vida útil até a data da impressão do relatório. Caso tal conferência já esteja sendo realizada, cabe ao hospital anexá-las aos processos de pagamento.

10) Pesquisa de Preços para Aditamento do Contrato nº 04/2011 – CRS/Leste realizada com apenas Duas Empresas.

Em análise ao processo administrativo 2011– 0.30.876-4, volume II, foi observado que, visando embasar o aditamento do Contrato nº 04/2011 – CRS/Leste, houve realização de pesquisa prévia de preços com apenas duas empresas. Uma das pesquisas foi feita com a própria contratada – Docprint Service Tecnologia LTDA, e a outra com a Frota Produtos e Serviços LTDA –ME. Após a pesquisa de preços, a Coordenadoria de

Saúde Leste prorrogou o contrato com a Docprint, a partir de 11/03/2014, por meio do Termo Aditivo nº 16/2014, na folha 510.

Reproduzindo o Acórdão do TCU nº 3.026/2010 – Plenário, tem-se que:

“A jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenham, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos”.

Como reforço ao entendimento do TCU, a Instrução Normativa nº 05/2014 SLTI/MPOG dispõe que a pesquisa de preços poderá ser realizada com menos de três fornecedores apenas de maneira excepcional e mediante justificativa da autoridade competente. Essa mesma determinação foi encontrada também no artigo 4º, parágrafo 3º, do Decreto Municipal nº 44.279/2003 (atualizado pelo Decreto Municipal 56.144/2015).

Diante do exposto, observou-se que a Coordenaria de Saúde Leste ao fazer a pesquisa de preços com apenas duas empresas, sem a devida justificativa, pode ter prejudicado o princípio da economicidade e da competitividade da licitação.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

A Coordenadoria Regional de Saúde Leste através de Ofício nº1274/2016- SMG.G/AJ justificou-se da seguinte forma:

Acerca da realização de pesquisas, com 02 (duas) empresas, informamos que em análise ao processo 2011-0.030.876-4, consta solicitação de apresentação de preços junto à 05 (cinco) empresas, todavia, somente uma respondeu, e as demais mantiveram-se silentes.

Todavia, analisando o administrativo, verifica-se um equívoco do Setor de Compras/CRS.Leste, que anexou e-mails do ano de 2.013 (fls. 486 à 485), porém, esse setor, localizou os e-mail da época, que segue anexo ao e-mail.

Abrimos um parênteses para constar que o Setor de Compras/CRS.Leste de forma equivocada, considerou o preço anterior ao reequilíbrio econômico-financeiro autorizado (fls. 432).

Retornando ao assunto propriamente dito, vislumbra-se que a média a ser constatada, se encontra acima do valor contratual à época do Aditivo 16/2014-CRS.Leste, estando esse termo aditivo, adequado aos parâmetros da economicidade.

Tal fato, de forma alguma pode ser considerado como prejuízo ao Erário, visto que, o valor pago à época, acompanhava o mercado.

Entretanto, cumpre salientar que com as novas orientações contidas no Decreto Municipal 56.144/15, o Setor de Compras/CRS.Leste já está cumprindo com os procedimentos para a obtenção de pesquisas de mercado, e em não o fazendo, sujeitos à responsabilização funcional.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado pela Unidade

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A pesquisa de preços realizada para a prorrogação do contrato em março de 2014 pode ser considerada insuficiente e inadequada, uma vez que, para se chegar ao preço médio de mercado, foram consideradas somente cotações de duas empresas, sendo que uma delas é a própria contratada.

A Unidade anexou à sua manifestação, à época da pesquisa de preços, 5 e-mails com cotações às empresas, contendo a solicitação de orçamento do objeto em questão.

Com o objetivo de confirmação dos endereços eletrônicos para os quais foram enviadas as mensagens supracitadas, essa equipe de auditoria enviou mensagens de e-mail para os mesmos endereços de e-mail solicitando confirmação quanto ao recebimento das solicitações de orçamento da CRS-Leste.

Como resultado, verificou-se:

- Dois dos endereços de e-mail não são endereços eletrônicos válidos, na medida em que as mensagens de e-mail retornaram com mensagem de erro devido à inexistência de seus destinatários.
- Um dos contatos utilizado na pesquisa de preços anexada está em desacordo com o objeto da contratação, pois verificou-se que a empresa Perfil Gráfica não trabalha com locação de equipamentos de impressora, mas, apenas, comercializa itens comuns de papelaria.

Para que a pesquisa de preços possa refletir a realidade dos preços praticados no mercado, é importante que haja o maior número possível de propostas recebidas, sendo exigido um mínimo de três propostas de acordo com a legislação vigente.

Dessa forma, é possível presumir que a pesquisa de preços realizada com apenas uma empresa diferente da própria contratada naquela época, não condiz com uma prática de gestão eficiente, transparente, e econômica. Ou seja, a pesquisa de preço elaborada pela Unidade fragilizou a confiabilidade no preço médio calculado para o embasamento da prorrogação contratual em questão.

Em consonância aos pontos observados e acima relatados por essa equipe de auditoria, utiliza-se o entendimento da Egrégia Corte de Contas para fortalecer o conteúdo das vulnerabilidades constatadas. Nessa linha, o Tribunal de Contas da União, em seu Acórdão nº 1620/2010 – Plenário, entendeu ser necessária a realização de pesquisa de preço da maneira mais ampla possível, de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado.

RECOMENDAÇÃO:

Visando à obtenção de pesquisa de preços consistente, suficiente, e principalmente, que corresponda aos preços praticados no mercado, recomenda-se à CRS-Leste, nos próximos certames licitatórios, elaborar pesquisas de preços de acordo com a legislação vigente e, no caso de pesquisas diretas ao mercado, atentar para o mínimo de três propostas anexadas.

11) Fragilidade no Embasamento de Solicitação de Reequilíbrio Econômico-Financeiro para o Contrato nº 04/2011 – CRS/Leste.

Através da análise do processo administrativo 2011 – 0.30.876-4, volume 02, fls. 413, observou-se que a empresa contratada encaminhou carta, à Coordenadoria Geral de Saúde Leste, em 31 de janeiro de 2013 (um ano e dez meses depois do contrato), com pedido de repactuação dos preços vigentes no Contrato nº 04/2011 – CRS/Leste, a fim de manter o equilíbrio econômico e financeiro do instrumento. Cabe destacar que houve um ajuste de 69,91%, o que equivale a um valor adicional de R\$ 3.522/mensal. Conforme informações do processo administrativo e do Termo Aditivo 11/2013-CRS.Leste, o valor mensal aumentou de R\$ 5.038,00/mês para R\$ 8.560,00/mês

Um dos argumentos apontados pela empresa é que, à época da contratação, os custos da prestação do serviço eram 40,99% superiores à receita auferida. Além disso, a empresa queixou-se de que os custos mensais teriam aumentado para 69,91% em relação às receitas obtidas com a contratação. Segundo a contratada, o valor mensal correto deveria ser de R\$ 8.560,00, para que o contrato fosse viável e justo para ambas as partes. Esse ajuste representaria um aumento de 82,16% em relação ao valor inicial do contrato. E representaria aumento de 69,91% em relação à época da carta enviada (dezembro de 2012), quando o valor do contrato estava superior por conta da aquisição de mais um equipamento multifuncional. (Termo Aditivo 33-2011 – CRS – Leste).

A contratada pretendeu demonstrar, por meio de planilha anexa à carta enviada, que o preço pactuado no início do contrato foi inexequível. Dessa forma, sugere-se ser passível de questionamento o fato de a empresa ter se submetido a prestar um determinado serviço por um valor inferior aos custos de sua execução contratual.

A empresa contratada solicitou o reequilíbrio econômico-financeiro, com base no artigo 65 da Lei 8.666/1993, e justificou ser inviável continuar prestando serviços à Administração Pública com o preço pactuado no contrato. A planilha de custos anexa foi utilizada pela contratada como demonstrativo da defasagem de seus preços e dos prejuízos assumidos.

Conforme a Lei nº 8.666/93, os contratos poderão ser alterados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato. No entanto, de acordo com a declaração da contratada, a relação inicial estabelecida já foi pactuada com desvantagem econômica e financeira. Assim, a alteração dos valores contratuais propostos pela contratada não caracterizaria a manutenção do equilíbrio econômico financeiro, e sim uma nova oferta de preços.

As hipóteses determinadas pela Lei de Licitações que permitem a utilização do reequilíbrio econômico-financeiro são: a ocorrência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

O parecer jurídico, emitido pela Assessoria Jurídica da Prefeitura Municipal de São Paulo, apoiou a repactuação dos preços, visando à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste contratual, sob o argumento de que, no caso em questão, houve a caracterização da teoria da imprevisão, por meio de fatos

supervenientes imprevistos. No entanto, tais fatos não foram detalhados, o que impossibilita a compreensão da justificativa apresentada, assim como da transparência dos motivos que ensejaram a aplicação dos dispositivos da Lei nº 8.666/1993.

Segundo a Conclusão do Parecer da Assistência Jurídica da Coordenadoria Regional de Saúde Leste: “... e em fls. 415, a Contratada faz comprovar os aumentos nos custos com insumos (40,66%) e impostos (21,93%), majorando todo o custo por parte da empresa, caracterizando a teoria da imprevisão”. No entanto, os valores mencionados acima fazem referência ao percentual sobre faturamento, e não ao percentual de aumento de custos. Estes representam apenas 2,53% para os insumos e 11,67% para os impostos, conforme a planilha de custos anexa à carta enviada pela contratada. Dessa forma, verificou-se que a Assessoria Jurídica pode ter realizado uma interpretação equivocada sobre os percentuais de aumento de custos.

O embasamento da decisão prolatada no parecer supracitado recaiu nos conceitos da teoria da imprevisão e fato do príncipe. No entanto, de acordo com Diogo Moreira Netto (2009), fato do príncipe é definido como “*uma ação estatal de ordem geral, que não possui relação direta com o contrato administrativo, mas que produz efeitos sobre este, onerando-o, dificultando ou impedindo a satisfação de determinadas obrigações, acarretando um desequilíbrio econômico-financeiro*”.

Conforme análise processual verificou-se que o aumento dos impostos, no período demonstrado pela contratada, foi de 11,67%. Em consulta ao índice de inflação (IPCA – Geral), para o mesmo período supracitado, verificou-se inflação acumulada de 10,91%, aumento próximo ao valor demonstrado pela contratada. Assim, presume-se que o acréscimo dos custos, relacionados aos impostos, poderia ser tratado como inflacionário e não como real, descaracterizando o conceito de “fato do príncipe”.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 645), a teoria da imprevisão se define como “[...] a ocorrência de fatos imprevisíveis, anormais, alheios à ação dos contratantes, e que tornem o contrato ruinoso para uma das partes, acarreta situação que não pode ser suportada unicamente pelo prejudicado”. Assim, vislumbra-se que, para a caracterização do desequilíbrio econômico financeiro, seria necessária a ocorrência de algum fato posterior à proposta que venha a agravar uma das partes contratantes, nos termos do artigo 65, da Lei 8666/93. Nesse sentido, não foram identificados fatos que ensejaram a aplicação da referida teoria, assim como da revisão dos termos originalmente pactuados entre as partes.

Diante do exposto, verificou-se que foi realizado um aditamento contratual na proporção de 82,21% em um período inferior a dois anos nos preços do contrato. Para isso, o argumento da contratada foi o reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, com base na teoria da imprevisão e no fato do príncipe.

No entanto, a contratada não esclareceu quais os fatos que poderiam ser imprevisíveis e anormais à ação das partes contratantes, e que assim, justificassem aumentos consideráveis nos preços do contrato. Além disso, segundo planilha de custos da contratada, nota-se que o aumento dos preços é proporcional à inflação acumulada do período, presumindo-se que não houve aumento real dos insumos e dos impostos, o que descaracterizaria a aplicação da teoria da imprevisão e do fato do príncipe.

Ademais, a contratada optou por argumentar, consoante a referida planilha, que a proposta inicial era inexequível e que, por conta disso, seria necessária repactuação dos valores contratuais.

Diante do exposto, é possível verificar uma fragilidade no embasamento apresentado pela contratada para a repactuação do equilíbrio econômico e financeiro. Com base na doutrina e legislação vigente, o fato do príncipe e a teoria da imprevisão se aplicariam a casos estranhos à vontade das partes. No entanto, no caso concreto, o Contrato nº 04/2011 – CRS/Leste foi pactuado com a anuência de ambas as partes e, aparentemente, não houve a fundamentação dos fatos que comprovassem aumentos consideráveis nos preços dos insumos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

Por meio do Ofício nº 1274/2016- SMG.G/AJ enviado à Controladoria Geral do Município, a CRS/Leste manifestou-se da seguinte maneira:

“Em relação a eventual fragilidade na solicitação de reequilíbrio econômico financeiro, entendemos que não deve ser assim considerado, haja vista que este ocorreu dentro de requisitos existentes na doutrina e legislação.

O setor contábil manifestou-se favoravelmente quanto ao pleito de reequilíbrio contratual, no âmbito financeiro, haja vista as pesquisas de mercado efetuadas e a planilha apresentada pela empresa, comprovando a defasagem nos preços praticados.

Diante do posicionamento da área contábil, o setor jurídico se manifesta pelo reequilíbrio, na parte que lhe compete, ou seja, do ponto de vista legal, eis que o pleito da empresa se encontra revestido de requisitos necessários para a autorização.

Entendemos, que todo contrato administrativo ao ser firmado com a Administração Pública deve possuir uma equivalência entre o objeto contratado e seu preço, desde a celebração do contrato até o seu término.

Assim, como previsão dessa equivalência, a Constituição Federal, no artigo 37, inciso XXI, assegura a garantia das propostas, corolário da cláusula do equilíbrio econômico-financeiro, por meio da adequação financeira, que não visa apenas à manutenção ordinária do contrato, mas também, de forma necessária, à garantia das partes diante de situações extraordinárias. A teoria da imprevisão é corolário destas situações.

As partes, ao firmarem um contrato administrativo, pretendem de forma implícita que o equilíbrio econômico-financeiro seja mantido durante todo o ajuste.

Nada mais justo, como bem salienta José dos Santos Carvalho Filho¹, uma vez que “o efeito principal desse verdadeiro postulado contratual é o de propiciar às partes a oportunidade de restabelecer o equilíbrio toda vez que de alguma forma mais profunda for ele rompido ou, quando impossível o restabelecimento, ensejar a própria rescisão do contrato”.

Assim, para que surja, em benefício do contratado, o direito ao reequilíbrio de qualquer contrato administrativo, é necessário que os seguintes pressupostos²:

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2010.

² Grau, Eros Roberto; Forgioni, Paula. O Estado, A Empresa e o Contrato. Ed. Malheiros. 2005. p. 110/111.

- a) o contratado seja de longa duração ou, pelo menos, a obrigação seja diferida (*tractum successivum et dependentiam de futuro, no velho aforismo*);
- b) após a vinculação do particular, tenha ocorrido um fato que não poderia ter sido previsto inicialmente, por mais diligente que fosse a parte; (Ao colocar como prova a própria planilha de custos como inexecutável logo na contratação)
- c) esse fato não tenha decorrido do comportamento do particular, ou seja, sua superveniência não se tenha verificado por culpa sua
- d) esse mesmo **fato tenha gerado um desequilíbrio na equação econômico-financeira do contrato, de forma que ocorra a diminuição do retorno a ser granjeado pelo particular.** (grifo nosso) -Como a própria contratada alegou, o retorno não atrativo no primeiro ano de contrato, dessa forma, não como afirmar que houve diminuição do retorno, uma vez que de acordo com a própria contratada o retorno já era inferior aos custos na data do fechamento do contrato.
- Veja que as premissas para a concessão do reequilíbrio financeiro contratual estão devidamente evidenciadas, descaracterizando eventual fragilidade na autorização do reequilíbrio econômico-financeiro.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado pela Unidade

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA:

Em manifestação da Assistência Jurídica da Coordenadoria Regional de Saúde Leste, o reequilíbrio econômico e financeiro foi realizado conforme os requisitos dispostos na doutrina e na legislação. A Unidade embasou seu posicionamento favorável ao reequilíbrio econômico e financeiro através da planilha de preços apresentada pela contratada e pelas pesquisas de mercado efetuadas.

De acordo com argumentos da empresa Doc Print Service Tecnologia, à época da contratação os custos da prestação dos serviços eram 40,99% superiores à receita auferida. Conforme processo administrativo nº 2011-0.30.876-4, a contratada anexou planilha de custos demonstrando a inexecutabilidade do ajuste firmado à época.

Como apresentado, o Contrato nº 04/2011 – CRS/Leste teria sido celebrado com preços inferiores aos do mercado, além de não serem suficientes para cobrir os custos de execução. Não obstante, o contrato foi pactuado com anuência entre as partes.

Diante dos fatos, presume-se que houve fragilidade por parte da Coordenaria de Saúde Leste, ao não avaliar os preços contratados quanto a sua inexecutabilidade. Junto a isso, a Unidade não apresentou uma planilha de custos, em desconformidade com o disposto no art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993. Conforme Acórdão TCU nº 1750/2014, com a inexistência da planilha de custos unitários, é possível questionar se os valores cotados na pesquisa de preços refletem valores justos para a contratação, sob o ponto de vista da economicidade da despesa. Assim, a elaboração de planilha de custos poderia ter sido uma ferramenta para detectar possíveis preços inexecutáveis.

Além disso, esta equipe de auditoria entende que a contratante poderia ter previsto o possível desequilíbrio econômico, uma vez que firmou o contrato com preços 40,99% inferiores, segundo planilha anexa pela própria contratada.

A Unidade avaliou que os fatos se enquadrariam na teoria da imprevisão. Todavia, ao avaliar a planilha de custos apresentada pela contratada, no período entre a contratação e o pedido de reequilíbrio econômico, os insumos e os impostos aumentaram respectivamente 2,53% e 11,67%. No entanto, em pesquisa ao índice de inflação (IPCA – Geral), verificou-se que a inflação acumulada para o mesmo período supracitado foi de 10,91%. Isso pode evidenciar que houve aumento inflacionário e não aumento real dos preços, situação diferente do que caracterizaria a ocorrência da teoria da imprevisão e do fato do príncipe.

Haja vista que outras empresas poderiam apresentar propostas economicamente viáveis e honráveis, entende-se que a inadequação, na concessão do reequilíbrio sob exame, ensejou em comprometimento do resultado do certame licitatório, devido à anuência pelas partes em firmar um contrato com preços inexequíveis.

RECOMENDAÇÃO 1

Recomenda-se à Coordenadoria de Saúde Leste que, nos próximos certames, exija dos licitantes, por meio dos seus editais/anexos, a composição dos custos dos serviços que se pretende contratar, analisando-os adequadamente de modo a evitar a celebração de contratos inexequíveis.

RECOMENDAÇÃO 2

Recomenda-se à Coordenadoria de Saúde Leste que verifique se os fatos ensejadores do reequilíbrio econômico e financeiro foram de fato ocasionados por fatores imprevisíveis e estranhos à vontade das partes, em especial, fatos posteriores à proposta que venham a agravar uma das partes contratantes, abstendo-se, assim, de conceder reequilíbrio embasado somente no aumento inflacionário do período.

12) Ausência da Planilha de Custos na Fase que Precedeu o Pregão Presencial nº 01/2011 – CRS/Leste.

Em análise ao processo nº 2011 – 0.30.876-4 (Pregão Presencial nº 01/2011 – CRS/Leste), na fase que antecede o procedimento licitatório, não foi possível localizar a planilha de custos no edital do pregão, nem nos seus anexos, caracterizando possível impropriedade em relação às exigências legais.

De acordo com o artigo 7º, parágrafo 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, os serviços somente poderão ser licitados depois de demonstrado, de forma detalhada, a composição dos custos unitários envolvidos na prestação do serviço contratado. A inexistência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários no termo de referência, e nos anexos do instrumento convocatório, viola o artigo 40, parágrafo 2º, inciso II, da Lei de Licitações.

Em consulta ao Acórdão TCU nº 1750/2014, verificou-se que a omissão dos valores estimados da contratação no edital contraria os Acórdãos nºs 394/2009 e 1557/2009, ambos do Plenário.

Ainda, segundo o Acórdão nº 1750/2014, com a inexistência da planilha de custos unitários, é possível questionar se os valores cotados na pesquisa de preços refletem valores justos para a contratação, sob o ponto de vista da economicidade da despesa. A planilha de custos é útil para justificar o valor a ser contratado, além do que, sua inexistência prejudica a formação das propostas, viola o julgamento objetivo e a publicidade do procedimento, uma vez que não há dados objetivos com os quais os licitantes possam elaborar os preços. Além disso, a falta de transparência do orçamento prejudica o controle realizado pelos órgãos de fiscalização.

A pesquisa de preços realizada pela Coordenaria de Saúde Leste demonstrou somente o valor médio que seria gasto, com base na média das quatro cotações feitas por meio da pesquisa de preços. Todavia, a ausência de planilha de custos prejudica a fundamentação para os valores cotados. Dessa forma, entende-se ter ocorrido falta de embasamento quanto aos valores apresentados pelas empresas, impossibilitando avaliar se o valor médio obtido é representativo em relação à média do mercado, ou, se haveria margem para alcançar patamares inferiores de preços.

Nesse sentido, também é possível afirmar que a ausência da planilha de custos dificulta a identificação de propostas inexequíveis. Caso seja enviada uma proposta com preços significativamente inferiores aos apresentados na planilha de custos, fica demonstrada a inviabilidade da proposta, o que enseja a desclassificação de tal proposta, conforme inciso II, artigo 48 da Lei nº 8666/1993.

Adicionalmente, a impropriedade pode representar violação do princípio da economicidade, pois sem uma planilha ou metodologia que detalhe os custos envolvidos, o valor contratado pode superar o que seria realmente necessário para a realização do serviço.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

Por meio Ofício nº1274/2016- SMG.G/AJ, a Assistência Jurídica da Coordenaria Regional de Saúde Leste assim se manifestou:

“Quanto à ausência de planilha de custos na fase que precedeu a contratação em análise, concluímos que restou evidenciada a falha por parte da CRS.Leste, todavia, entendemos que o mesmo não trouxe prejuízo ao Erário, uma vez que os preços se encontravam dentro dos praticados no mercado”.

PLANO DE PROVIDENCIAS:

“Todavia, ante a necessidade de correção e reincidência de tal conduta, os setores competentes, já se encontram orientados, e adotando há tempos, quando da realização de certame licitatório, por meio de pregões eletrônicos ou outra modalidade que vier a ser exigida, apresentação da planilha de custos na fase que precede a contratação”.

PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO:

Não informado pela Unidade

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA:

Em sua manifestação, a Unidade corrobora a falha apontada inerente à ausência de apresentação de planilhas de custos na fase que antecede a licitação. A Coordenaria Regional afirma também que não houve prejuízo ao erário, uma vez que os preços se encontravam dentro do mercado.

Todavia, entende-se que para se afirmar que não houve prejuízo ao erário, seria necessária a elaboração da planilha de custos para uma avaliação mais detalhada.

De acordo com o recente Acórdão TCU nº 1750/2014 - Plenário, sem uma planilha que detalhe os custos envolvidos, questiona-se se os valores cotados refletem valores justos para a contratação, sob o ponto de vista da economicidade da despesa. O Acórdão também corrobora que a elaboração de orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e de preços unitários propicia melhor balizamento do julgamento das propostas com os preços vigentes no mercado, tendo em vista que possibilita o estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços unitário e global, com base em tal detalhamento.

RECOMENDAÇÃO:

Recomenda-se à Coordenaria Regional de Saúde Leste que, nos próximos certames licitatórios, elabore planilha de custos detalhada, com orçamento estimado dos quantitativos e preços unitários, em conformidade com o que dispõe o inciso II, § 2º, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência da Egrégia Corte de Contas.

13) Pesquisa de Preços para Aditamentos dos Contratos nºs 07/2010/HMEC e 04/2011/CRS/Leste Realizada em Desconformidade com os termos do Decreto Municipal nº 44.279/2003.

No ano de 2015, as pesquisas de preços para aditivos contratuais realizadas pela Coordenadoria de Saúde Leste (processo 2010-0.220.150-2/Contrato nº 04/2011 – CRS/Leste) e pelo Hospital Maternidade Dr. Mário de Moraes (processo 2011 – 0.30.876-4/Contrato HMEC nº 07/2010) foi baseada somente em consultas diretas ao mercado, o que não se coaduna com o que dispõe o artigo 4º do Decreto Municipal nº 44.279/2003, atualizado pelo Decreto Municipal nº 56.144 /2015 que passou a ter a seguinte redação:

*“A pesquisa de preços para a 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 - bancos 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”.*

Consoante à ordem preferencial adotada no supracitado artigo, verifica-se que as consultas feitas diretamente ao mercado devem ser utilizadas como última opção de realização de pesquisa de preços.

Assim, as pesquisas de preços realizadas pela Coordenadoria de Saúde Leste e pelo Hospital Maternidade Dr. Mário de Moraes, a partir da atualização do Decreto Municipal nº 44.279/2003, deveriam ser mais abrangentes e seguir a ordem de preferência regulamentada.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

A Coordenadoria Regional de Saúde Leste manifestou-se da seguinte forma (Ofício nº1274/2016- SMG.G/AJ):

“Quanto à utilização dos parâmetros apontados no Decreto Municipal 56.144/2015, que alterou o artigo 4.º do Decreto Municipal 44.279/2003, não foi observado pelo Setor de Compras/CRS.Leste, visto que os procedimentos a serem adotados na referida norma, só teve sua vigência a partir de 02/06/2015, sendo que as pesquisas para a prorrogação para o exercício 2015, foram realizadas em 19/02/2015 e 20/02/2015”.

A Sessão de Contratos do Hospital Maternidade Dr. Mário de Moraes, através de Ofício nº1274/2016- SMG.G/AJ , justificou-se da seguinte forma:

“Considerando vossa declaração de esclarecimentos acerca da instrução das pesquisas de mercado para prorrogação contratual solicitada pelo Fiscal do Contrato nº007/2010/DS.701, elucidamos os seguintes pontos:

Preliminarmente, consignamos que as pesquisas foram alicerçadas em ampla pesquisa de mercado, conforme se observa em quadro de preços (com nomes das empresas, telefones e contratos) e e-mails de consultas juntados aos autos; ademais as estimativas foram todas enviadas por e-mail conforme se comprova nos autos para que não paire dúvidas das respectivas procedências em uma eventual diligência.

Quanto à manifestação da Ilustríssima Coordenadora de Equipe da Auditoria da Controladoria Geral, onde é afirmado que as pesquisas de mercado realizadas por esta instituição deveriam ser mais abrangentes e seguir a ordem de preferência regulamentada a partir do contido no Decreto Municipal nº44.279/2003, atualizado pelo Decreto 56.144/2015, temos a esclarecer o que segue:

O Decreto Municipal nº56.144, de 10 de junho de 2015 (que dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços, previsto nos artigos 3º a 14 da Lei 13.278, de 7 de janeiro de 2002, e altera os Decretos nº44.279, de 24 de Dezembro de 2003 e nº49.286, de 6 de março de 2008) é destacado nesta auditoria na seguinte porção:

“Art. 28. O artigo 4º do Decreto Municipal nº 44.279/2003, passa a ter a seguinte redação:

“A pesquisa de preços para a 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 - bancos 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 relação ao contido no Decreto Municipal nº56.144, de 10 de junho de 2015, entendemos que o mesmo foi atendido, pois ainda não temos acesso ao Banco de Preços citado e até mesmo seguindo as instruções pretéritas de nossa administração, entendemos não ser prudente que é prudente a comparação com outros contratos da prefeitura a comparação com outros contratos devido às várias peculiaridades desta contratação, mesmo porque o objeto em pauta foi realizado por franquias e não utilizou um dos poucos critérios que permeasse uma comparação entre contratos que seria o valor unitário por impressão, ademais, entendemos basicamente que contratos de prestação de serviços continuados possuem condições e características inerentes ao objeto, relativos à escala de demandas, período em que foram pactuados, local e condições de execução, diferentes índices de reajuste anual de cada administração ou mesmo quanto ao modo de fornecimento do bem ou prestação do serviço o que torna as comparações imprecisas. Sendo assim, o modo de pesquisa de mercado adotado nesta instituição se manteve até nova normatização formal, visto que a orientação era realização preferencial e não obrigatória daquela sequência, que pelo exposto, culminou na consulta direta ao mercado, entretanto é possível observar nos autos que em discussões com a Área Técnica Responsável elaborou um Projeto Básico para a nova contratação onde existe unidade de medida comparável (valor de folhas impressas de acordo com o tipo de impressão realizada), contudo este é apenas um critério a se observar no valor total do serviço como um todo, mas permite um grau de comparação à exemplo de postos de serviço de vigilância, metro quadrado, de limpeza por área, dentre alguns outros.

Por fim e não menos importante, compulsando a legislação que circula o tema, notamos que o art. 1º do Decreto Municipal nº56.818 de 17 de fevereiro de 2016, dispõe que os artigos 4º e 5º do Decreto nº44.279 de 2003, com alteração do Decreto Municipal nº56.144, de 1º de junho de 2015, passam a vigorar com a seguinte redação: “Art. 4º A pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral consistirá em consulta ao banco de preços de referência mantido pela Prefeitura. § 1º Na hipótese de inexistência do bem ou serviço que se pretende adquirir ou contratar no banco de preços de referência mantido pela Prefeitura, bem como na hipótese de incompatibilidade de sua especificação técnica com aquela que serve de base para a composição do banco, desde que devidamente caracterizadas, fica autorizada a utilização dos seguintes parâmetros para a realização da pesquisa de preços:

I - pesquisa publicada por instituição renomada na formação de preços, inclusive por meio eletrônico, desde que contenha a data e hora de acesso;

II - bancos de preços praticados no âmbito da Administração Pública;

III - contratações similares de entes públicos, em execução; ou

IV - múltiplas consultas diretas ao mercado.

Como se observa, em tempo, a legislação pondera que se pode optar por qualquer um dos meios de pesquisa de mercado contido nos incisos supratranscritos, sem uma sequência a ser seguida”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS:

A Coordenadoria Regional de Saúde Leste manifestou-se da seguinte forma:

“Todavia, o Setor de Compra/CRS.Leste já se encontra devidamente cientificado para adotar em todo procedimento que envolva o setor, os parâmetros estabelecidos no

artigo 4.º do Decreto Municipal 44.279/2003, alterado pelo Decreto Municipal 56.144/2015, sob pena de responsabilização funcional”.

O Hospital Escola Dr. Mário de Moraes não demonstrou plano de providências a esta Coordenaria Geral do Município.

PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não informado pelas Unidades.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Quanto à manifestação do Setor de Compras da Coordenadoria Regional de Saúde Leste, é consensual que a pesquisa de preços realizada em 2015 ocorreu preliminarmente à entrada em vigor do Decreto Municipal nº 56.144 de 2015. Todavia, em fevereiro de 2016 foi novamente realizada pesquisa de preços para a realização do Termo de Aditamento nº 19/2016 CRS/Leste, e novamente, o único critério utilizado foi a consulta direta ao mercado.

A Sessão de Contratos do Hospital Escola Dr. Mário de Moraes - HMEC argumentou que o contido no Decreto Municipal nº 56.144/2015 foi cumprido, pois não possuíam acesso ao Banco de Dados referido. Também alegou, com base em instruções pretéritas do hospital, que não seria prudente a comparação com outros contratos da Prefeitura, uma vez que contratos de prestação de serviços continuados possuem peculiaridades inerentes ao objeto.

Esta equipe de auditoria entende que o HMEC fragilizou o processo de pesquisa de preços baseando-se apenas em instruções pretéritas ou procedimentos de rotina. O conhecimento dos preços praticados em outras Unidades pode ampliar o rol de informações disponíveis no mercado. Além disso, a possibilidade de consulta às contratações similares de outros entes públicos é disposição literal do Decreto nº 44.279/2003, bem como das alterações advindas dos Decretos Municipais nºs 56.144/2015 e 56.818/2016.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1620/2010 – Plenário, entendeu ser necessária a realização de pesquisa de preço da maneira mais ampla possível, de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado.

No que se refere à alegação do HMEC de que os serviços continuados possuem peculiaridades, condições e características inerentes ao objeto, entende-se que a utilização adequada da fragmentação do objeto, em itens, possibilitaria a compatibilização do objeto, e sua consequente comparação, aos existentes em outros ajustes da Administração Pública.

Como já citado na Constatação 10, caso o objeto do contrato com a Doc Print fosse fragmentado, poderiam ser encontrados preços mais vantajosos tanto em atas de registro de preços quanto em contratos vigentes no âmbito da Prefeitura de São Paulo. Ainda que tais atas e contratos não estivessem em vigor na data que se pretendia celebrar o contrato, havia a possibilidade de utilizá-los como referência para os termos aditivos.

O hospital justifica que não possui acesso aos Bancos de Preços. No entanto, para serviços de reprografia, bem como para insumos como carimbos, cartões de PVC e banners, pode-se encontrar exemplos de referências de preços disponíveis ao público tais como: Portal de Compras Governamentais - ComprasNet, o CadTerc - Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados e a Bolsa Eletrônica de Compras - BEC.

Com relação às alterações promovidas no Decreto Municipal 44.279/2003, oriundas da publicação do Decreto Municipal nº 56.818/2016, esta equipe concorda que o texto atual não mais exige que se siga uma ordem preferencial para a pesquisa de preços. Entretanto, visando obter referências de preços mais adequadas, é recomendável a ampliação do rol da pesquisa, independente da existência de ordem de preferência.

Cabe ressaltar que jurisprudência recente do Tribunal de Contas da União, consoante decisão proferida no Acórdão nº 2816/2014 – Plenário, assinalou que é recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos.

É recomendável que o Hospital Escola Dr. Mário de Moraes não limite a pesquisa de preços apenas às consultas diretas ao mercado. Conforme dispositivos do Decreto Municipal 44.279/2003 (atualizado pelo Decreto Municipal nº 56.818/2016), caso no banco de preços de referência da Prefeitura não exista o bem ou serviço que se pretenda contratar ou caso a especificação técnica não atenda ao objeto do bem ou serviço, é autorizado que se utilize outros parâmetros de pesquisa de preços.

RECOMENDAÇÃO

Assim, em atendimento ao princípio da economicidade e à jurisprudência da Egrégia Corte de Contas, independente da previsão, na legislação, de ordem preferencial entre os parâmetros, recomenda-se que as Unidades subordinadas à Secretaria Municipal de Saúde abstenham-se de utilizar apenas consultas diretas a fornecedores como referência de preços de mercado, priorizando as opções elencadas no parágrafo 1º e incisos I, II e III do art. 4º do Decreto Municipal nº 44.279/2003 por representarem fontes mais confiáveis e possibilitarem contratações mais vantajosas para a Prefeitura de São Paulo.

14) Falha no Controle das Medições de Cópias Reprográficas pela Coordenadoria de Saúde Leste.

No processo 2011 – 0.30.876-4, ao se consultar o controle de cópias reprográficas utilizadas pela Unidade, na execução do Contrato nº 04/2011 – CRS/Leste, verificou-se que algumas medições não foram preenchidas, apesar de estarem assinadas pelo fiscal do contrato. Ao questionar a fiscal do contrato, não foi obtido esclarecimento sobre a quantidade consumida referente aos períodos deixados em branco.

A Lei nº 8.666/1993 dispõe em seu art. 67 que a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, sendo permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. Ademais, o § 1º do artigo supracitado

menciona que o representante da Administração deve anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Segundo o instrumento contratual, a empresa contratada deve apresentar relatório mensal do total de cópias utilizadas pelas unidades. De forma concomitante, e, em observância à legislação vigente, o fiscal do contrato, escolhido pela Administração Pública, faz o controle, por meio das medições, e atesta se os serviços foram prestados a contento, com o objetivo de validar o relatório enviado pela contratada.

De acordo com o Acórdão nº 526/2013 do TCU, nos procedimentos de recebimento e de atesto de produtos e serviços, é preciso constar do processo de pagamento documento assinado pelo responsável pela fiscalização do contrato, com a devida identificação (nome, cargo e matrícula) desse agente, que contenha análise com detalhamento dos requisitos considerados para o aceite ou o atesto, com demonstração de que os produtos ou serviços entregues atenderam ao objeto contratado, ou, quando for o caso, o detalhamento dos serviços prestados ou memória de cálculo do valor a ser pago, de forma a assegurar transparência ao processo de liquidação da despesa.

Todavia, verifica-se que o controle de medições foi assinado a contento, sem apresentar a numeração de cópias, como exemplificado abaixo.

Formulário de medição dos serviços contratados da Prefeitura de São Paulo. O formulário contém os seguintes campos:

- Nome da Empresa: COORINT
- Nome do Supervisor da Empresa: [Assinatura]
- Nome Completo do Funcionário: [Assinatura]
- Nº de Funcionários: 01
- Data: 08/03/2014

O formulário também possui uma seção para "Observações Necessárias" e uma seção para "Assinatura e Carimbo do Fiscal Contratado".

Medição sem informações essenciais

A possível impropriedade acima compromete a fidedignidade e transparência das medições realizadas pela contratada, assim como, afeta diretamente os pagamentos efetuados, uma vez que se sugere terem sido realizados sem a adequada conferência do objeto. A possível omissão do fiscal do contrato, em relação às suas atribuições, pode acarretar em prejuízo ao erário e desperdício de recursos públicos.

A ausência de medições tempestivamente registradas, e que correspondam, de forma fidedigna, à realidade inviabilizam controles adequados. Com isso, constata-se possível falha no controle interno, haja vista a possível falha na fiscalização do contrato, contrariando os princípios da legalidade e da transparência administrativa.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:

Conforme justificativas apresentadas pela Assessoria Jurídica da Coordenadoria Regional de Saúde Leste (Ofício nº1274/2016- SMG.G/AJ), tem-se os seguintes argumentos:

“Analisando os contratos administrativos de pagamentos (Março/2011 à Junho/2016), constamos a seguinte situação:

***ANO 2011** - Todas as mediações realizadas no decorrer dos meses de Março/2011 à Dezembro/2011 constaram o quantitativo de cópias (preto-e-branco e colorida) e assinaturas, preenchidas.*

***ANO 2012** - As mediações realizadas no decorrer do período de 01/12/2012 à 31/12/2012, constaram o quantitativo de cópias (preto-e-branco e colorida) e assinaturas, com exceção da sede da CRS.Leste (fls. 262, do PA 2012-0.291.000-5).*

***ANO 2013** - As mediações realizadas no decorrer do período de 01/06/2013 à 31/06/2013, constaram o quantitativo de cópias (preto-e-branco e colorida) e assinatura, com exceção da sede da CRS.Leste (fls. 377, do PA 2012-0.291.000-5).*

***ANO 2013** - As mediações realizadas no decorrer do período de 01/08/2013 à 31/08/2013, constaram o quantitativo de cópias (preto-e-branco e colorida) e assinatura, com exceção da Supervisão Técnica de Saúde de São Mateus (fls. 207, do PA 2013-0.065.142-0).*

***ANO 2013** - As mediações realizadas no decorrer do período de 01/12/2013 à 31/12/2013, constaram o quantitativo de cópias (preto-e-branco e colorida) e assinatura, com exceção da sede da CRS.Leste (fls. 81, do PA 2013-0.337.618-7).*

***ANO 2014** - As mediações realizadas no decorrer do período de 01/01/2014 à 31/01/2014, constaram o quantitativo de cópias (preto-e-branco e colorida) e assinatura, com exceção da sede da CRS.Leste (fls. 116, do PA 2013-0.337.618-7).*

***ANO 2014** - As mediações realizadas no decorrer do período de 01/07/2014 à 31/07/2014 constaram o quantitativo de cópias (preto-e-branco e colorida) e assinatura, com exceção da sede da CRS.Leste (fls. 50, do PA 2014-0.221.292-1).*

***ANO 2014** - As mediações realizadas no decorrer do período de 01/08/2014 à 31/08/2014 constaram o quantitativo de cópias (preto-e-branco e colorida) e assinatura, com exceção da sede da CRS.Leste (fls. 89, do PA 2014-0.221.292-1).*

***ANO 2015** - As mediações realizadas no decorrer do período de 01/06/2015 à 31/06/2015 constaram o quantitativo de cópias (preto-e-branco e colorida) e assinatura, com exceção da sede da CRS.Leste (fls. 202, do PA 2015-0.063.594-0).*

***ANO 2016** - Todas as mediações realizadas no decorrer do período de Janeiro/2016 à Junho/2016 constaram o quantitativo de cópias (preto-e-branco e colorida) e assinaturas, preenchidas.*

*As medições realizadas no período de **Março/2011 à Junho/2016** somam-se a um total de **558 MEDIÇÕES**, e dessas, segundo a Controladoria Geral do Município de São Paulo, ocorreram falhas em **08 MEDIÇÕES**, caracterizando em **1,43 %** (um vírgula quarenta e três por cento) de POSSÍVEL irregularidade, no qual entendemos tratar-se de um equívoco formal, que em nada compromete a fragilidade da contratação, eis que ausente qualquer indício de dolo, e ainda, nenhum prejuízo ao Erário.*

Tal fato no que tange a ausência de prejuízo é certo, uma vez que o quantitativo se comparado aos meses antecedentes e subsequentes, estaria dentro da média, sem extrapolar a franquia utilizada.

Para melhor compreensão, estamos encaminhando informações contábeis, efetuadas pelo Setor Contábil/CRS.Leste, em relação as ocorrência.

Por conseguinte, e diante de todo o exposto, verifica-se que a contratação firmada com a empresa DOCPRI NT SERVICE TECNOLOGIA LTDA. não possui vícios passíveis para a constatação de prejuízos ao Erário.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não apresentado pela Unidade

PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não apresentado pela Unidade

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Com relação à falha de controle por parte da Coordenadoria Regional de Saúde Leste, entende-se que, independente da quantidade de medições que não foram apresentadas, o fiscal do contrato tem o dever funcional de atestar apenas o que foi conferido e efetivamente executado. Caso contrário, a confiabilidade e a fidedignidade das informações apresentadas podem ser comprometidas. Além disso, a ausência de informações referentes ao quantitativo utilizado não se coaduna com princípio da transparência da Administração Pública.

De acordo com análise desta equipe de auditoria, as folhas que não apresentavam medições estavam assinadas e carimbadas pelos responsáveis, fato corroborado pela própria CRS.

Segundo instruções do Acórdão TCU nº 526/2013:

“nos procedimentos de recebimento e de atesto de produtos e serviços, é preciso constar do processo de pagamento documento assinado pelo responsável pela fiscalização do contrato, com a devida identificação (nome, cargo e matrícula) desse agente, que contenha análise com detalhamento dos requisitos considerados para o aceite ou o atesto, com demonstração de que os produtos ou serviços entregues atenderam ao objeto contratado, ou, quando for o caso, o detalhamento dos serviços prestados ou memória de cálculo do valor a ser pago, de forma a assegurar transparência ao processo de liquidação da despesa.”

Em outro entendimento da Egrégia Corte de Contas (Acórdão TCU nº 320/2003 - Plenário), tem-se que, somente quando houverem sido efetivamente executados em sua perfeição e inteireza, devem ser atestados os serviços.

No entanto, na situação apresentada, resta configurada falha nos controles e na fiscalização dos serviços prestados à Municipalidade por parte da CRS/Leste, pois foi atestado que os serviços foram executados sem a devida medição. Assim, pode-se constatar que houve falha no controle.

RECOMENDAÇÃO 1

Recomenda-se que a CRS/Leste aprimore os procedimentos de controle sobre os serviços terceirizados, se abstendo de atestar medições que não discriminem os quantitativos executados (Ex: medições em branco) e, em consonância com jurisprudência do TCU, atentando para atestar somente as medições que indiquem

adequadamente os serviços prestados (serviços executados em sua perfeição e inteireza) por relacionarem apenas informações compatíveis com o efetivamente executado.

ANEXO II – ESCOPO E METODOLOGIA

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

- Planejamento dos trabalhos, considerando a relevância dos saldos e os controles internos da empresa;
- Solicitação de processos e documentos;
- Análise documental;
- Consulta ao Portal Transparência da Prefeitura de São Paulo;
- Visita ao Hospital Escola Dr. Mário de Moraes para inspeção física e análise de documentos;
- Observação da execução das atividades;
- Circularização de informações;
- Conferência de cálculos e confronto de valores e
- Entrevista com os responsáveis pela área auditada