



Coordenadoria de Auditoria Geral  
Rua Libero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

| RELATÓRIO DE AUDITORIA |                               |
|------------------------|-------------------------------|
| Ordem de Serviço:      | nº 037/2019/CGM-AUDI          |
| Unidade Auditada:      | Secretaria Municipal de Saúde |
| Período de Realização: | 21/02/2019 a 19/04/2019       |

## SUMÁRIO EXECUTIVO

Sra. Coordenadora,

Este relatório apresenta o resultado da auditoria referente à **Ordem de Serviço nº 37/2019/CGM/AUDI**, realizada na Secretaria Municipal de Saúde, com o objetivo analisar possível prática de descumprimento contratual por parte de clínicas sob a gestão do Grupo SEDIT, responsável por quatro clínicas prestadoras de serviço de hemodiálise para a Secretaria Municipal de Saúde (SMS). O enfoque foi dado à análise das interrupções do serviço prestado pela contratada e, em virtude de tais paralisações, a verificação de possível responsabilidade da contratada e da necessidade de aplicação das penalidades previstas pela legislação.

Do resultado dos trabalhos, destaca-se a seguinte constatação, apresentada de forma resumida abaixo:

### **CONSTATAÇÃO 001 - Interrupção da prestação do serviço em decorrência de descumprimento contratual por parte da contratada**

Verificou-se a inexecução parcial do objeto contratado junto as clínicas SEDIT Norte Nefrologia, Diálise e Transplante LTDA, SEDIT Serviços Médicos LTDA e SORIM-SEDT Nefrologia, Diálise e Transplante LTDA, pertencentes ao Grupo SEDIT, cujos impactos decorrentes da interdição parcial ocorrida em cada uma das clínicas representaram quedas no atendimento dos clientes que variaram entre 19% e 62%.

Desta forma, a SMS não aplicou as penalidades contratuais à contratada em razão das irregularidades constatadas que determinam multa de 20% sobre o valor correspondente à parcela dos serviços não executados para inexecução parcial, estimadas em R\$ 1.811.046,99, calculadas até março/2019.

**RECOMENDAÇÃO 001:** Instaurar procedimento administrativo para aplicação das multas contratuais por inexecução parcial do objeto contratado junto às clínicas pertencentes ao Grupo SEDIT - SEDIT Norte Nefrologia, Diálise e Transplante LTDA (CNPJ nº 10.781.982/0001-50), SEDIT Serviços Médicos LTDA (CNPJ nº 60.553.781/0001-73) e SORIM-SEDT Nefrologia,

Diálise e Transplante LTDA (CNPJ nº 04.750.685/0001-44) - consoante os incisos “i” e “iii” alínea “d” da CLÁUSULA ONZE que estabelece as penalidades contratuais.

O detalhamento das ações executadas nesta auditoria está descrito nos anexos deste relatório, a saber:

Anexo I – Descritivo;

Anexo II – Escopo e Metodologia.

Informada sobre os problemas encontrados, a Secretaria Municipal de Saúde encaminhou, por meio do documento SEI 019086642, sua manifestação sobre os achados apresentados pela equipe de auditoria 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 à adoção das providências cabíveis para definição de eventuais responsabilidades administrativas, disciplinares, civis e político-administrativas, diante das irregularidades constatadas.

São Paulo, 02 de dezembro de 2019.

## ANEXO I – DESCRITIVO

### **CONSTATAÇÃO 001 - Interrupção da prestação do serviço em decorrência de descumprimento contratual por parte da contratada**

Inicialmente, impende explicar sobre a metodologia de contratação e de pagamento adotada na prestação do serviço de hemodiálise nos contratos analisados.

A primeira etapa se constitui na realização de Chamada Pública com o objetivo de selecionar entidades interessadas em prestar serviços de assistência à saúde de atenção à pessoa com Doença Renal Crônica – DRC, em Unidade de Assistência de Alta Complexidade em Nefrologia. Nesse primeiro momento, as empresas apresentam a documentação necessária, em obediência às imposições do Edital de Chamada Pública, a fim de comprovarem as capacidades jurídica e técnica, a idoneidade econômico-financeira e as regularidades fiscal e trabalhista para a prestação do serviço de hemodiálise para a Secretaria Municipal de Saúde.

Posteriormente à apresentação da documentação, uma comissão específica emite o relatório de Avaliação Técnica, que apresenta a relação das entidades consideradas habilitadas para celebração do contrato, levando-se em consideração a necessidade de atendimento nas diferentes regiões do município e a viabilidade financeira da SMS.

No processo de contratação, estima-se quantitativamente uma relação de serviços prestados mensalmente, que tem como referência de preço uma tabela específica emitida por Portaria do Ministério da Saúde (Portaria GM/MS nº 2.848, de 06/11/2007). O contrato é então formalizado de acordo com uma Ficha de Programação Orçamentária (FPO), que lista os procedimentos que cada contratada pode realizar, o quantitativo específico, o valor unitário e o valor total resultante. Ressalta-se que a FPO define a programação físico-orçamentária, consubstanciada na capacidade técnica e operacional disponibilizada pela empresa a ser contratada, estabelecendo o teto de autorizações a ser provido por meio dos recursos orçamentários descentralizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), os quais são destinados à cobertura das despesas de custeio mediante comprovação da efetiva prestação de cada procedimento em seus pacientes pela empresa contratada.

Nos casos analisados, o Edital de Chamada Pública nº 05/2014/CSMRCAA-SMS.G teve como resultado a seleção de 26 (vinte e seis) empresas prestadoras do serviço de hemodiálise, dentre as quais se destacam três clínicas pertencentes ao Grupo SEDIT, que foram objeto dessa auditoria: SEDIT Norte Nefrologia, Diálise e Transplante LTDA (CNPJ nº 10.781.982/0001-50), SEDIT Serviços Médicos LTDA (CNPJ nº 60.553.781/0001-73) e SORIM-SEMIT Nefrologia, Diálise e Transplante LTDA (CNPJ nº 04.750.685/0001-44). As contratações de tais empresas foram formalizadas por meio dos Contratos nºs 09/SMS.G/2014, 016/SMS.G/2014 e 18/SMS.G/2014, respectivamente, os quais foram foco deste trabalho.

Posteriormente, em abril de 2016, houve nova contratação de uma clínica do grupo, a SEDIT Itaquera Nefrologia, Diálise e Transplante LTDA (CNPJ nº 21.244.573/0001-30), por meio do Contrato nº 02/SMS.G/2016, que também foi objeto dessa análise.

Passada essa breve explicação, parte-se à análise realizada por esta equipe de auditoria com relação às contratações supracitadas.

Por meio da análise de documentação encaminhada, notou-se que, a partir de dezembro de 2017, houve uma série de interdições nas clínicas SEDIT que ocasionaram interrupções, ainda que parcialmente, na prestação dos serviços em até 14 meses, em razão de irregularidades observadas por agentes da Coordenadoria de Vigilância em Saúde (COVISA), responsáveis por realizar inspeções técnicas para verificação da qualidade da execução do serviço de hemodiálise, que exige cumprimento de rigorosas normas sanitárias.

Em resposta ao Ofício nº 1696/2018, encaminhado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP) à Secretaria Municipal de Saúde, indagando sobre eventual descumprimento contratual por parte das clínicas SEDIT, autoridades da SMS apresentaram entendimento de que não houve descumprimento por parte das contratadas, visto que, segundo a manifestação, após as interdições pela COVISA/SMS, o proprietário tomou providências imediatas para adequação do funcionamento da Clínica SEDIT. Ainda, o esclarecimento apresentado pela SMS aponta que, em virtude de os repasses serem baseados na produção efetiva dos serviços contratados e de não haver qualquer prestação durante a interdição, houve suspensão dos pagamentos durante os períodos de interdição. Copia-se, abaixo, a manifestação da SMS:

*“Quanto às providências tomadas por descumprimento de contrato, entendemos que não ocorreu tal fato, pois após a interdição pela COVISA/SMS, seus representantes legais tomaram as providências, imediatas, para adequação do funcionamento da Clínica SEDIT, da Mooca. Neste ínterim, devido aos termos contratuais de pagamento por produção dos serviços contratados, a clínica teve seus pagamentos suspensos e os recursos financeiros transferidos àquelas que receberam seus pacientes.”*

Ainda, em momento posterior, a SMS reiterou seu posicionamento sobre a inexistência de descumprimento contratual, conforme se observa de trecho copiado da manifestação do setor responsável:

*“Por tais razões, apesar de falhas pontuais na prestação de serviços ofertados nas 03 (três) Clínicas SEDIT, das dificuldades financeiras enfrentadas ensejando inclusive problemas na aquisição de insumos, entendemos que não houve descumprimento dos contratos, mesmo porque o responsável pelas mesmas tomou as providências para adequação de seus funcionamentos.”*

Contudo, o entendimento apresentado pelas autoridades da SMS diverge das boas práticas observadas na Administração Pública. Nas contratações sob análise, apesar de o pagamento ser realizado pelo serviço efetivamente prestado, existe uma estimativa de atendimento que corresponde à necessidade daquela região específica do município de São Paulo. Quando contratada, espera-se que a empresa seja, de fato, capaz de atender aquele quantitativo de pacientes planejado, sendo aceitáveis pequenas variações, que se alteram de acordo à necessidade da região. O trecho abaixo, copiado dos contratos, expõe sobre o atendimento da demanda e sobre eventuais alterações da capacidade, que deverão ser justificadas e formalizadas por termo aditivo:

*“CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO*

*(...)*

*Parágrafo segundo. Os serviços ora contratados estão referidos a uma base territorial populacional, conforme estabelecido pela CONTRATANTE e, serão ofertados conforme indicações técnicas de planejamento da saúde, compatibilizando-se a demanda e a disponibilidade de recursos financeira do SUS.*

*Parágrafo terceiro. Após a reavaliação da capacidade instalada, as partes poderão, mediante regular termo aditivo e de acordo com a capacidade operacional da CONTRATADA e as necessidades da CONTRATANTE, alterar os valores deste contrato, mediante justificativas aprovadas pelo Secretário Municipal de Saúde.”*

No caso de ocorrer uma súbita diminuição ou a paralisação total da prestação de serviço, é certo que uma parcela dos pacientes, dependente daquela unidade, ficará, mesmo que momentaneamente, desamparada. Essa interrupção exige que a SMS procure outra entidade capaz de absorver aqueles pacientes da unidade interditada, ou resulta na falta de prestação de serviço pela SMS ao cidadão, que vê seu direito à saúde prejudicado. Inevitavelmente, o interesse público é afetado, visto que ou são consumidos recursos públicos com a busca de nova Unidade para atendimento ou o cidadão resta sem o serviço.

Por tais razões que, na legislação aplicável, estão previstas penalidades a fim de que a respectiva interrupção do serviço, parcial ou total, seja evitada. Nos contratos analisados, a cláusula onze apresenta as penalidades previstas no caso de inobservância, pela contratada, das obrigações constantes no ajuste. Dentre elas, destacam-se as seguintes, relacionadas à inexecução total ou parcial do serviço contratado:

*“CLÁUSULA ONZE – DAS PENALIDADES*

*A inobservância, pela CONTRATADA, de cláusula ou obrigação constante deste contrato ou de dever originado de norma legal ou regulamentar pertinente autorizará CONTRATANTE a aplicar-lhe as sanções previstas na Lei Federal nº 8.666, de 1993, ou seja;*

*(...)*

*d. **Multa** a ser cobrada segundo os seguintes critérios:*

*i. Pela **inexecução total** do objeto CONTRATO, multa de 20% (vinte por cento) sobre o valor mensal estimado dos serviços contratados;*

*ii. Pelo retardamento no início da prestação dos serviços contratados, multa diária de 1% (um por cento) sobre o valor estimado dos serviços em atraso até o 10º dia, data a partir da qual se caracterizará o inadimplemento absoluto;*

*iii. Pela **inexecução parcial**, multa de 20% (vinte por cento) sobre o valor correspondente à parcela dos serviços executados ou não executados em desacordo com o presente contrato ou com as normas legais e infralegais, aplicáveis à espécie.”*


Sendo assim, estão positivadas nos próprios contratos as sanções nos casos de inexecução do serviço. Diante da leitura do texto, verifica-se que a penalidade se baseia no valor mensal estimado dos serviços contratados, fato que se coaduna com o entendimento desta equipe de auditoria, que considera que a inexecução do serviço, ainda que não enseje o recebimento de valores pela contratada, deve ser penalizada. É inconteste que deve haver uma variação, considerando que a estimativa do valor contratado jamais corresponderá, de maneira exata, ao valor dos serviços efetivamente prestados, mas essa flutuação está ligada à variação natural da demanda dos serviços

prestados pelas clínicas. Entretanto, as previsões sancionatórias visam penalizar a contratada por eventual queda na quantidade total de serviço ofertado decorrente de motivos cuja responsabilidade pela inexecução, parcial ou total, do objeto contratado lhe possa ser atribuída.

É importante destacar que a suspensão do pagamento é um evento independente da aplicação da penalidade à contratada. Inclusive, a terminologia suspensão, adotada na manifestação da SMS, não seria a mais adequada, pois se suspendem os pagamentos que são realizados em parcelas contínuas e equivalentes, e o repasse do caso analisado não é realizado em parcelas mensais e constantes, mas conforme a produção da contratada. No caso de uma menor produção, o pagamento a menor não se trata de penalização, mas de mero cumprimento das condições do contrato celebrado.

Por outro lado, a produção a menor do valor estimado mensalmente, em razão de evento relacionado à responsabilidade da contratada e que prejudique razoavelmente os pacientes dependentes do atendimento, deve ser penalizada por descumprimento contratual no sentido de inexecução parcial, em se tratando de diminuição razoável de atendimento aos pacientes, ou inexecução total, quando da paralisação total da prestação do serviço.

Nos casos expressos em relatório fornecido pela COVISA, em resposta à Solicitação de Auditoria - SA n.º 03/OS37/2019/CGM-AUDI, nota-se que as intervenções que ocasionaram as interdições dos serviços ocorreram em decorrência de eventos relacionados à responsabilidade da contratada. Segue abaixo, como exemplo, o Termo de Interdição de Estabelecimento nº 3116, referente à Clínica SEDIT Serviços Médicos LTDA, que permaneceu totalmente interditada do período de 27/02/2018 a 12/06/2018 (04 meses) devido a diversas irregularidades:


**Prefeitura de São Paulo**  
**Secretaria Municipal da Saúde**  
**Coordenação de Vigilância em Saúde**

Endereço para Recurso:  
 R. Jta Jtaobe,  
 181 Torres 9-164.

2017-0.045.607-1

**Série F / N° 311**  
 José Antônio Pinheiro  
 R. 181 Torres 9-164

Total       Parcial

**Dados do Infrator:**

Pessoa Física: \_\_\_\_\_ CPF: \_\_\_\_\_  
 Pessoa Jurídica: EDIT SERVIÇOS MÉDICOS CÍVIL CNPJ: 00.557.701/001-70  
 Endereço: Rua Pharamita N°: 351  
 Complemento: \_\_\_\_\_ Bairro: MOOBA CEP: 03.127-001  
 Telefone: 219 6400 Fax: \_\_\_\_\_ Email: ot.moora@edit.com

**A PARTIR DESTA DATA FICA(M) INTERDITADO(S):**

Estabelecimento     Seção(ões)     Dependência(s)

O presente Termo de Interdição de Estabelecimento (Total) foi lavrado em continuidade às ações adotadas pelo Núcleo de Vigilância de Serviços de Interesse da Saúde em decorrência das irregularidades apontadas em Auto de Infração Série H/Nº 011884 e Termo de Interdição de Estabelecimento (Parcial) Série F/Nº 3035. Em reunião de trabalho realizada nesta data a equipe técnica constatou a ausência de todos os pacientes não sendo observado procedimentos de diálise. A solução para desinterdição do estabelecimento deverá ser provida junto à Coordenadoria de Vigilância em Saúde. O estabelecimento foi interditado por não atender aos procedimentos de diálise até a completa adequação das irregularidades.

Fundamento legal: Código Sanitário Municipal Lei 13.725 de 09/04/04 Artigo 118 - item X.

---

**Fato Constitutivo e Responsável Legal:** Assinado no Auto de Imposição de Penalidade Série H, N°: 015808 lavrado aos 27/02/18

Autoridade Sanitária R.F.: 749.889.1  
Edmaria de Vas      9587 @ 10.9      27/02/18      11:00  
 Autoridade Sanitária Registro Funcional Data Hora  
 Carimbo e Assinatura

**Clência do Infrator, Representante Legal ou Preposto**

Nome: Rosângela Aparecida da Mota Junior      RG/CPF: 27698841-3  
 Assinatura: \_\_\_\_\_      27/02/18      11:05  
 Data Hora

Declaro que o infrator negou-se a assinar o Auto de Imposição de Penalidade.

\_\_\_\_\_ 1ª Testemunha      \_\_\_\_\_ 2ª Testemunha

**Imagem 01:** Exemplo de Termo de Interdição de Estabelecimento, expedido pela COVISA.

Pelo termo acima apresentado, nota-se que a interrupção da prestação de serviço se deu em razão de situação diretamente ligada à conduta da contratada, que, em visitas anteriores promovidas pela COVISA, recebeu Auto de Infração no qual se descrevem diversas irregularidades, dentre as quais se destacam:

- Ausência de responsável técnico principal/substituto na Unidade durante o período em que ocorreu a visita da equipe técnica;
- Ausência de manutenção preventiva e corretiva das máquinas de hemodiálise e máquinas reprocessadoras de capilares;

- Identificação de recipientes em desacordo com a legislação vigente;
- Água tratada apresentando contagem de bactérias heterotróficas acima do permitido pela legislação

Por conseguinte, é patente a existência de responsabilidade da contratada, que não apresentou a qualidade do serviço exigida pelas normas de saúde e estava em desconformidade com os termos do contrato. Em resposta às solicitações desta equipe de auditoria, foram encaminhados todos os procedimentos associados a visitas da COVISA nos estabelecimentos do Grupo SEDIT, cujos detalhes são apresentados abaixo:

**Tabela 01: Histórico das autuações da COVISA no Grupo Sedit**

| UNIDADE               | APLICAÇÃO                                      | Nº    | DATA       |
|-----------------------|--|-------|------------|
| SEDT NORTE            | Auto de Infração                               | 1709  | 24/10/2017 |
| SEDT NORTE            | Auto de Infração                               | 11563 | 06/12/2017 |
| SEDT NORTE            | Auto de Imposição de Penalidade                | 16033 | 06/12/2017 |
| SEDT NORTE            | Termo de Interdição Parcial do Estabelecimento | 6167  | 06/12/2017 |
| SEDT NORTE            | Auto de Infração                               | 11738 | 14/09/2018 |
| SEDT NORTE            | Termo de Desinterdição do Estabelecimento      | 1889  | 11/01/2019 |
| SEDT Serviços Médicos | Auto de Infração                               | 1737  | 17/02/2017 |
| SEDT Serviços Médicos | Auto de Imposição de Penalidade                | 16272 | 17/02/2017 |
| SEDT Serviços Médicos | Termo de Inutilização                          | 22698 | 17/02/2017 |
| SEDT Serviços Médicos | Auto de Infração                               | 11684 | 09/02/2018 |
| SEDT Serviços Médicos | Auto de Imposição de Penalidade                | 12450 | 09/02/2018 |
| SEDT Serviços Médicos | Termo de Interdição Parcial do Estabelecimento | 3235  | 09/02/2018 |
| SEDT Serviços Médicos | Auto de Imposição de Penalidade                | 15808 | 27/02/2018 |
| SEDT Serviços Médicos | Termo de Interdição Total do Estabelecimento   | 3116  | 27/02/2018 |
| SEDT Serviços Médicos | Termo de Desinterdição do Estabelecimento      | 2943  | 12/06/2018 |
| SEDT Serviços Médicos | Auto de Imposição de Penalidade                | 16184 | 14/09/2018 |
| Sorim SEDT SUL        | Auto de Infração                               | 11682 | 17/01/2018 |
| Sorim SEDT SUL        | Auto de Imposição de Penalidade                | 12449 | 17/01/2018 |
| Sorim SEDT SUL        | Termo de Interdição Parcial do Estabelecimento | 6168  | 17/01/2018 |
| Sorim SEDT SUL        | Termo de Desinterdição do Estabelecimento      | 1888  | 10/01/2019 |
| Sorim SEDT SUL        | Auto de Infração                               | 11792 | 28/02/2019 |
| Sorim SEDT SUL        | Auto de Imposição de Penalidade                | 12420 | 28/02/2019 |
| Sorim SEDT SUL        | Termo de Interdição Parcial do Estabelecimento | 3186  | 28/02/2019 |

Da tabela acima apresentada, vale destacar a relevância do procedimento de interdição dos estabelecimentos, que, quando realizado de maneira parcial, impede a entrada de novos pacientes na clínica ou cessa a prestação de parte dos serviços, enquanto a interdição total cessa completamente o funcionamento da clínica. Nota-se que houve interdições em três das clínicas SEDT, ressaltando a ocorrência de uma interrupção total dos serviços na SEDT Serviços Médicos LTDA, que permaneceu do período de fevereiro/18 a junho/18 sem prestar qualquer atendimento aos munícipes.



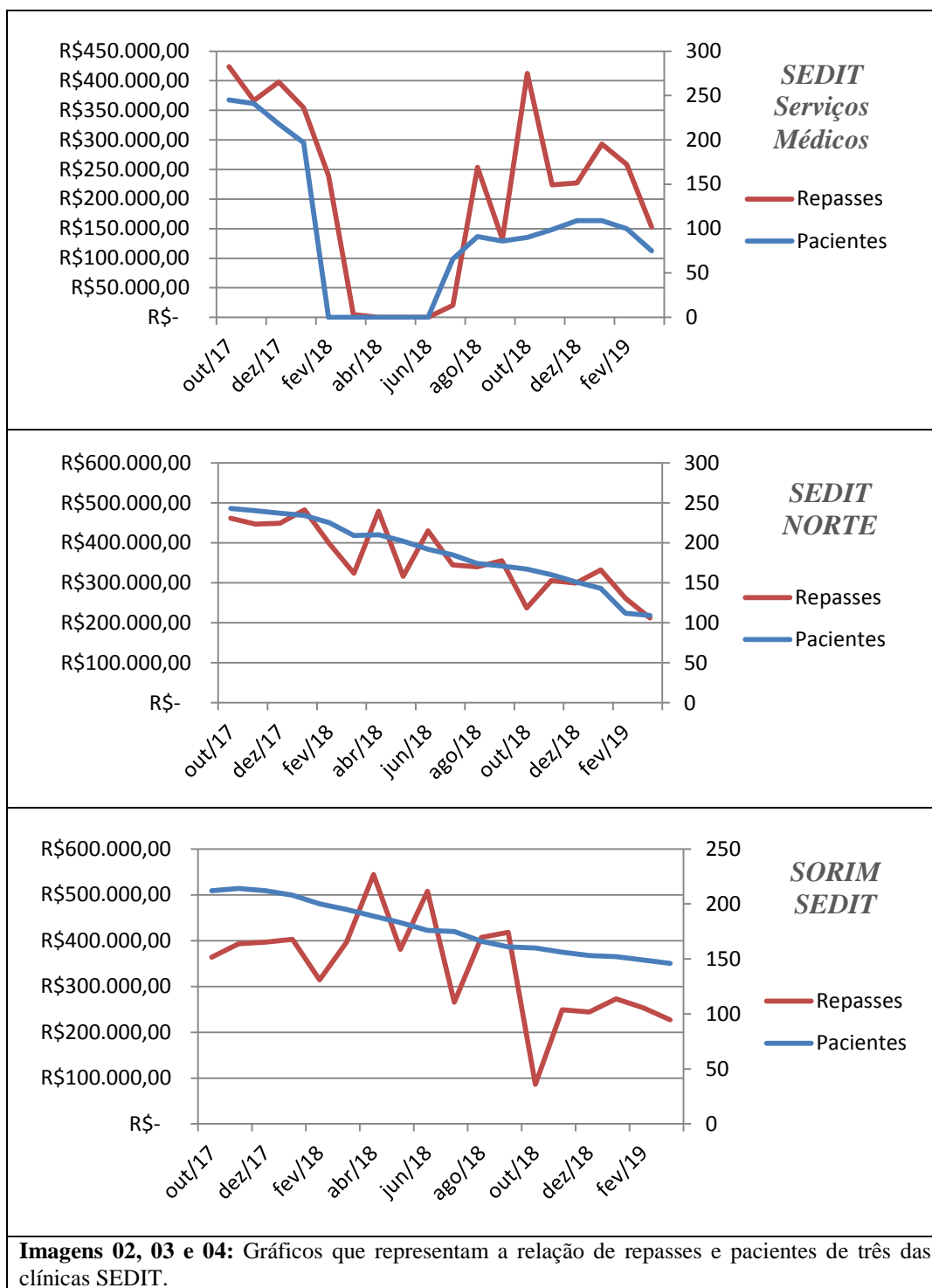
Seguem abaixo as tabelas que apresentam a evolução do quantitativo de pacientes, saídas, aceitações e recusas de três das Clínicas SEDIT do período de outubro de 2017 até março de 2019:

**Tabela 02: Evolução mensal do número de pacientes, saídas, aceitações e recusas**

| <i>Mês</i> | SEDIT Serviços Médicos |               |                   |                | SEDIT Norte      |               |                   |                | SORIM SEDIT      |               |                   |                |
|------------|------------------------|---------------|-------------------|----------------|------------------|---------------|-------------------|----------------|------------------|---------------|-------------------|----------------|
|            | <i>Pacientes</i>       | <i>Saídas</i> | <i>Aceitações</i> | <i>Recusas</i> | <i>Pacientes</i> | <i>Saídas</i> | <i>Aceitações</i> | <i>Recusas</i> | <i>Pacientes</i> | <i>Saídas</i> | <i>Aceitações</i> | <i>Recusas</i> |
| out/17     | 245                    | 17            | 20                | 8              | 243              | 5             | 0                 | 0              | 212              | 7             | 5                 | 0              |
| nov/17     | 241                    | 7             | 3                 | 1              | 240              | 3             | 0                 | 0              | 214              | 7             | 4                 | 0              |
| dez/17     | 218                    | 24            | 0                 | 0              | 237              | 4             | 0                 | 0              | 212              | 4             | 1                 | 0              |
| jan/18     | 197                    | 8             | 0                 | 0              | 234              | 3             | 0                 | 0              | 208              | 5             | 0                 | 0              |
| fev/18     | 0                      | 199           | 0                 | 0              | 225              | 10            | 0                 | 0              | 200              | 7             | 0                 | 0              |
| mar/18     | 0                      | 0             | 0                 | 0              | 209              | 14            | 0                 | 0              | 195              | 6             | 0                 | 0              |
| abr/18     | 0                      | 0             | 0                 | 0              | 210              | 8             | 0                 | 0              | 189              | 6             | 0                 | 0              |
| mai/18     | 0                      | 0             | 0                 | 0              | 202              | 10            | 0                 | 0              | 183              | 5             | 0                 | 0              |
| jun/18     | 0                      | 0             | 63                | 11             | 192              | 7             | 0                 | 0              | 176              | 6             | 0                 | 0              |
| jul/18     | 66                     | 6             | 37                | 7              | 185              | 11            | 0                 | 0              | 175              | 1             | 0                 | 0              |
| ago/18     | 91                     | 11            | 17                | 7              | 174              | 7             | 0                 | 0              | 166              | 9             | 0                 | 0              |
| set/18     | 86                     | 11            | 10                | 0              | 171              | 3             | 0                 | 0              | 161              | 5             | 0                 | 0              |
| out/18     | 90                     | 9             | 22                | 3              | 167              | 3             | 0                 | 0              | 160              | 1             | 0                 | 0              |
| nov/18     | 99                     | 4             | 9                 | 7              | 160              | 7             | 0                 | 0              | 156              | 4             | 0                 | 0              |
| dez/18     | 109                    | 5             | 18                | 5              | 151              | 4             | 0                 | 0              | 153              | 2             | 0                 | 0              |
| jan/19     | 109                    | 9             | 25                | 7              | 143              | 4             | 31                | 12             | 152              | 4             | 55                | 0              |
| fev/19     | 100                    | 12            | 9                 | 0              | 112              | 8             | 11                | 9              | 149              | 4             | 18                | 0              |
| mar/19     | 75                     | 4             | 12                | 3              | 109              | 9             | 0                 | 0              | 146              | 16            | 0                 | 0              |

 Interdição total       Interdição parcial

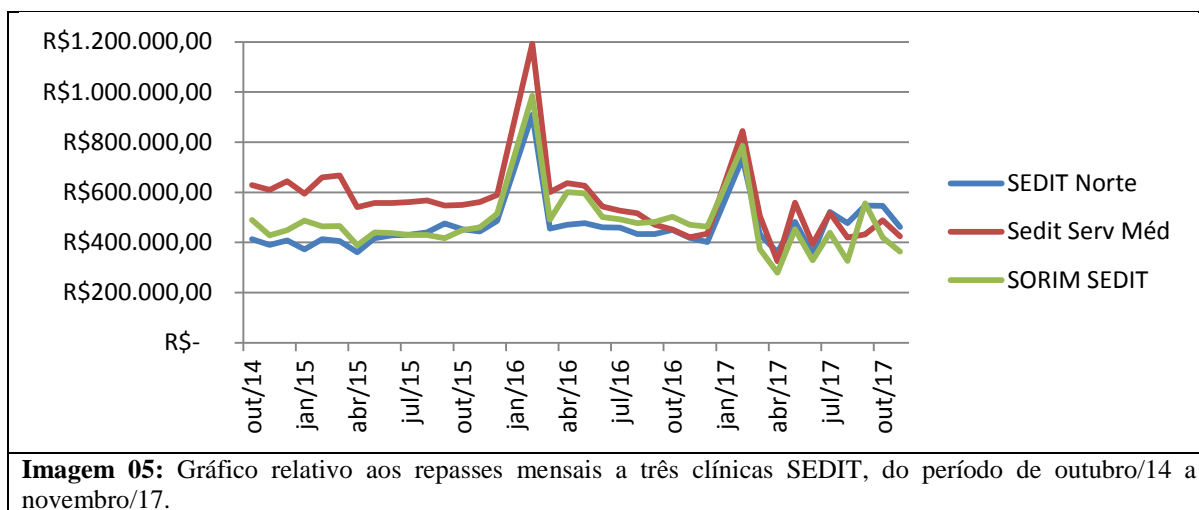
A fim de tornar a tabela acima mais ilustrativa, foram destacados os meses durante os quais as clínicas sofreram algum tipo de interdição durante o período analisado. Abaixo são apresentados os gráficos da evolução dos valores repassados e do número da pacientes durante o período de outubro de 2017 até março de 2019:



Por meio da análise dos gráficos apresentados, nota-se que existe certa correlação entre o repasse financeiro e o número da pacientes das clínicas analisadas, visto que à medida que a quantidade de pacientes decresceu no período, os repasses foram decaindo em proporção similar.

O gráfico apresentado abaixo representa os repasses financeiros às clínicas SEDIT desde o período do início da execução dos serviços, em outubro de 2014, até o momento da primeira interdição observada, em dezembro de 2017, podendo considerar tal período como o de normalidade de

atendimento, visto que não houve, nesse intervalo, qualquer tipo de interrupção de serviço:



A tabela abaixo apresenta média mensal dos repasses calculada entre outubro/2014 e novembro/2017, a estimativa estipulada segundo as programações orçamentárias nos contratos estabelecida na FPO e a diferença no percentual entre ambos para cada uma das clínicas:

**Tabela 03: Comparativo entre a oferta (FPO) e a demanda (Média mensal dos repasses financeiros) dos serviços públicos de hemodiálise**

| Unidade        | Média          | Estimativa     | Diferença |
|----------------|----------------|----------------|-----------|
| SEdit Norte    | R\$ 461.837,25 | R\$ 485.270,33 | 5%        |
| Sedit Serv Méd | R\$ 560.230,23 | R\$ 749.338,71 | 25%       |
| SORIM SEDIT    | R\$ 475.952,12 | R\$ 489.775,67 | 3%        |

Pela análise das tabelas e gráficos apresentados, percebe-se que, durante o período de normalidade de execução dos serviços de hemodiálise (sem interdições), com exceção da clínica SEDIT Serviços Médicos LTDA (CNPJ nº 60.553.781/0001-73), as clínicas apresentaram a média mensal de repasse muito aproximada do valor estimado nos contratos, fato que demonstra que a demanda absorve quase integralmente a oferta de serviços públicos de hemodiálise e que eventuais interrupções no fornecimento dos serviços, parcial ou total, podem ter impactos relevantes na qualidade de vida dos pacientes e na satisfação com os serviços prestados pelo município, considerando o perfil patológico e a rotina de tratamento destes pacientes.

No entanto, a partir de janeiro de 2018, os repasses foram diminuindo gradualmente, conforme eram realizadas as interdições nos estabelecimentos. Percebe-se, dessa maneira, que os repasses foram diminuindo à medida que a prestação do serviço era prejudicada pelas referidas interdições. Cabe reforçar que essas interrupções no serviço foram ocasionadas em decorrência de irregularidades praticadas pelos gestores da clínica, que não cumpriram as normas sanitárias em consonância ao que a legislação determina.

Os impactos decorrentes da interdição parcial ocorrida em cada uma das clínicas podem ser medidos mediante comparação das médias do número de pacientes atendidos e das médias dos repasses financeiros verificados antes e durante o período interventivo demonstrado na Tabela 4.

Para efeitos desta análise, consideraram-se os dados disponibilizados a partir de janeiro/2017 para que pudessem refletir com maior precisão o impacto das interdições iniciadas entre dezembro/2017 e fevereiro/2018. Para a Clínica SORIM SEDIT, foram desconsiderados os dados compreendidos entre fevereiro/2018 e julho/2018 por refletirem o impacto nos resultados do período em que houve interdição total neste estabelecimento.

**Tabela 04: Impacto das interdições PARCIAIS**

| Clínicas                      | Média mensal         |                |                       |                | Impacto   |                 |           |          |
|-------------------------------|----------------------|----------------|-----------------------|----------------|-----------|-----------------|-----------|----------|
|                               | Antes da intervenção |                | Durante a intervenção |                | Redução   |                 | % Redução |          |
|                               | Pacientes            | Repasses       | Pacientes             | Repasses       | Pacientes | Repasses        | Pacientes | Repasses |
| <b>SEdit Norte</b>            | 235                  | R\$ 453.233,69 | 190                   | R\$ 363.640,82 | -45       | -R\$ 89.592,87  | -19%      | -20%     |
| <b>SORIM SEDIT</b>            | 216                  | R\$ 392.515,61 | 175                   | R\$ 345.223,01 | -41       | -R\$ 47.292,60  | -19%      | -12%     |
| <b>Sedit Serviços Médicos</b> | 251                  | R\$ 432.032,71 | 95                    | R\$ 244.195,91 | -156      | -R\$ 187.836,81 | -62%      | -43%     |

Conforme já exposto, a SMS não aplicou quaisquer penalidades à contratada em razão das irregularidades constatadas e da consequente interrupção do serviço. No entanto, esta equipe de auditoria considera como inadequado o posicionamento da SMS, visto que, em obediência às cláusulas estipuladas no contrato e a fim de desencorajar a interrupção do serviço, deveriam ter sido aplicadas multas às contratadas durante os meses de interdição das clínicas. Apresentem-se, abaixo, os valores correspondentes às multas contratuais que deveriam ter sido aplicadas mensalmente:

**Tabela 05: Cálculo da estimativa para a aplicação das multas às clínicas SEDIT**

| Unidade        | SEdit Norte    |               | Sedit Serv Méd (Mooca) |                | SORIM SEDIT (Sul) |               |
|----------------|----------------|---------------|------------------------|----------------|-------------------|---------------|
| FPO            | R\$ 485.270,33 |               | R\$ 749.338,71         |                | R\$ 489.775,67    |               |
| Média Repasses | R\$ 461.837,25 |               | R\$ 560.230,23         |                | R\$ 475.952,12    |               |
| Aplicação      | Repasso        | Multa         | Repasso                | Multa          | Repasso           | Multa         |
| novembro-17    | R\$ 446.822,10 | -             | R\$ 366.671,51         | -              | R\$ 393.284,49    | -             |
| dezembro-17    | R\$ 448.993,43 | R\$ 2.568,76  | R\$ 397.734,51         | -              | R\$ 396.886,95    | -             |
| janeiro-18     | R\$ 482.615,94 | R\$ 4.155,74  | R\$ 354.268,18         | -              | R\$ 402.533,49    | R\$ 14.683,73 |
| fevereiro-18   | R\$ 397.623,55 | R\$ 12.842,74 | R\$ 239.771,66         | R\$ 64.091,71  | R\$ 314.115,16    | R\$ 32.367,39 |
| março-18       | R\$ 323.758,81 | R\$ 27.615,69 | R\$ 4.679,65           | R\$ 111.110,12 | R\$ 396.325,87    | R\$ 15.925,25 |
| abril-18       | R\$ 478.829,45 | R\$ 3.398,44  | R\$ 0,00               | R\$ 112.046,05 | R\$ 544.108,07    | R\$ 13.631,19 |
| maio-18        | R\$ 315.761,34 | R\$ 29.215,18 | R\$ 0,00               | R\$ 112.046,05 | R\$ 380.782,17    | R\$ 19.033,99 |
| junho-18       | R\$ 429.784,52 | R\$ 6.410,55  | R\$ 0,00               | R\$ 112.046,05 | R\$ 507.411,86    | R\$ 6.291,95  |
| julho-18       | R\$ 344.724,87 | R\$ 23.422,48 | R\$ 20.233,50          | R\$ 107.999,35 | R\$ 265.420,70    | R\$ 42.106,28 |
| agosto-18      | R\$ 339.872,36 | R\$ 24.392,98 | R\$ 253.944,70         | R\$ 61.257,11  | R\$ 407.319,79    | R\$ 13.726,47 |
| setembro-18    | R\$ 355.018,60 | R\$ 21.363,73 | R\$ 132.030,60         | R\$ 85.639,93  | R\$ 417.700,55    | R\$ 11.650,31 |
| outubro-18     | R\$ 237.483,34 | R\$ 44.870,78 | R\$ 412.498,09         | R\$ 29.546,43  | R\$ 86.049,32     | R\$ 77.980,56 |
| novembro-18    | R\$ 305.660,57 | R\$ 31.235,34 | R\$ 223.984,31         | R\$ 67.249,18  | R\$ 249.316,13    | R\$ 45.327,20 |
| dezembro-18    | R\$ 299.010,81 | R\$ 32.565,29 | R\$ 227.105,26         | R\$ 66.624,99  | R\$ 244.090,64    | R\$ 46.372,30 |
| janeiro-19     | R\$ 331.833,84 | -             | R\$ 292.887,71         | R\$ 53.468,50  | R\$ 272.725,34    | R\$ 40.645,36 |

|                     |                         |                |                       |                  |                       |                |
|---------------------|-------------------------|----------------|-----------------------|------------------|-----------------------|----------------|
| <b>fevereiro-19</b> | R\$ 261.887,67          | -              | <b>R\$ 258.330,53</b> | R\$ 60.379,94    | R\$ 253.131,21        | -              |
| <b>março-19</b>     | R\$ 211.909,79          | -              | <b>R\$ 152.786,04</b> | R\$ 81.488,84    | <b>R\$ 226.915,76</b> | R\$ 49.807,27  |
| <b>Total Geral</b>  |                         | R\$ 256.503,51 |                       | R\$ 1.124.994,23 |                       | R\$ 429.549,25 |
| <b>Multa total</b>  | <b>R\$ 1.811.046,99</b> |                |                       |                  |                       |                |

Informação importante é que, em regra, o poder disciplinar comporta certo grau de discricionariedade, especialmente no que tange à gradação da penalidade (ex: valor da multa, prazo da suspensão etc.) ou mesmo da escolha da penalidade a ser aplicada (ex: em certos casos, a Administração pode escolher se aplica multa, suspensão, advertência etc.). Porém, deve ser ressaltado que não há discricionariedade quanto ao dever de punir, vale dizer, sempre que verificar situação passível de punição administrativa, praticada por pessoa que possua vínculo funcional ou contratual com o Poder Público, a Administração é obrigada a punir o infrator.

Por exemplo, o art. 86 da Lei nº 8.666/1993 prescreve que o “*atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato*”. Assim, caso a empresa contratada atrase injustificadamente a execução do contrato, não cabe ao administrador público decidir se pune ou não a empresa: ele deve aplicar a multa; nesse ponto não há discricionariedade. Esta só aparece quando o administrador for estipular o valor da multa, ato que deve ser praticado à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, visto que a lei não fixa um valor.

No caso concreto desta auditoria, por se tratar de obrigações com sanções previstas em contrato, as medidas corretivas já foram delimitadas previamente, cabendo ao administrador verificar as razões e a extensão das responsabilidades das partes que deram causa ao inadimplemento contratual para avaliar a aplicação das sanções previstas.

Sendo assim, considerados os parâmetros contratuais, que determinam multa de 20% do valor mensal estimado para inexecução total do serviço e multa de 20% sobre o valor correspondente à parcela dos serviços não executados para inexecução parcial, verifica-se um montante de R\$ 1.811.046,99 referente a multas não aplicadas às clínicas SEDIT Norte Nefrologia, Diálise e Transplante LTDA, SEDIT Serviços Médicos LTDA e SORIM-SEMIT Nefrologia, Diálise e Transplante LTDA, calculadas até março/2019, que deixaram de prestar o serviço de hemodiálise a contento, ainda que parcialmente, em desconformidade às determinações dos contratos.

Ressalta-se que, para a aplicação das multas contratuais fixadas em 20% da parcela não executada do serviço, tendo em vista a existência de histórico prévio dos serviços prestados nas clínicas analisadas, esta equipe considera, neste caso, razoável a utilização das médias mensais de repasses durante o período de prestação de serviço sem qualquer intervenção e não os valores estimados nas FPOs, visto que as médias sugerem condições normais de operação da efetiva prestação do serviço, enquanto as FPOs podem representar estimativas que não correspondam à demanda efetiva que implique em inexecução contratual propriamente dita, a exemplo da clínica Sedit Serviços Médicos.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:** A Secretaria Municipal de Saúde apresentou sua manifestação, enviada no Encaminhamento SMS/CMAC/COORDENAÇÃO Nº 019086642, exposta a seguir:

*“Em breve relato, informamos que a assistência prestada pelas Unidades de Assistência de Alta Complexidade em Nefrologia está direcionada ao paciente portador de doença renal crônica, isto é aquele que se encontra em insuficiência renal. Esse tratamento, sem o qual pode levar o paciente à morte, é realizado (geralmente) por meio de 3 (três) sessões de diálise semanais, para ao filtrar o sangue do indivíduo, promover a eliminação de resíduos prejudiciais à saúde, como o excesso de sal e líquidos, já que o rim doente não pode fazê-lo. De acordo com as informações do Sistema de Informações Ambulatoriais – SIA/SUS, no ano de 2018, nas Unidades sob a gestão municipal foram realizadas 850.337 (oitocentas cinquenta mil trezentas e trinta e sete) sessões do procedimento 03.05.01.010-7 Hemodiálise (Máximo de 3 sessões por semana) o que corresponde ao atendimento de 5.624 (cinco mil seiscentos e vinte e quatro) pacientes por mês.*

*Estudos realizados pela Coordenação de Regulação de SMS, já em março de 2017, apontou a necessidade de se contratar pelo menos mais 250 (duzentas e cinquenta) vagas para o atendimento à crescente demanda para a Terapia Renal Substitutiva – em 2012 a média de pacientes assistidos Hemodiálise (cód. 03.05.01.010-7) pela gestão municipal foi de 5.387 (cinco mil trezentos e oitenta e sete) pacientes por mês e o aumento da execução de sessões de diálise cresce em aproximadamente 2% ao ano, por isso foi planejado um chamamento público para o credenciamento desses Serviços.*

*O Edital de Chamada Pública n.º 05/2014/CSMRCAA-SMS.G foi aberto com a finalidade de viabilizar a contratação de entidades jurídicas de direito privado, especificamente Unidades de Assistsências de Alta Complexidade em Nefrologia para atenção à pessoa com Doença Renal Crônica - DRC, interessadas em prestar serviços de assistência à saúde de forma complementar de acordo com as diretrizes do Sistema Único de Saúde - SUS, a fim de atender a demanda do Município de São Paulo ou a de outros a ele referenciados, de forma eletiva, por intermédio de Central de Regulação de Terapia Renal Substitutiva (TRS) do Complexo Regulador deste Município. Por meio do Edital foram habilitados 26 (vinte e seis) Serviços, o que possibilitou a renovação contratual das clínicas cuja vigência de 60 meses dos contratos anteriores estava se findando. Devido à demora na habilitação de Serviços junto ao Ministério da Saúde, sem a qual a Entidade fica impossibilitada de prestar atendimento ao Sistema Único de Saúde (SUS), houve a desistência da contratação por parte da UDT – Unidade de Diálise e Transplante. Considerando-se que o número de vagas ofertadas não era suficiente para suprir as necessidades em saúde do Município, em janeiro de 2015, por meio da Chamada Pública n.º 01/2015-CRCA-SMS.G foram habilitados mais 07 (sete) Serviços, entre os quais 05 (cinco) renovações contratuais e somente 02 (duas) Clínicas novas: SEDIT Itaquera e a Nefroclínica Ipiranga.*

*Como o número de vagas novas contratado não foi suficiente para suprir a demanda, novo Edital (Chamada Pública n.º 001/2018-SMS.G/CGAC) foi publicado em 28 de fevereiro de 2018 com prazo de vigência até março de 2.020, pois ainda há a necessidade de aumentarmos as vagas para esse atendimento especializado.*

*Com relação às diversas interdições por irregularidades aplicadas às Clínicas do Grupo SEDIT, todos os autos de infrações elencados são de responsabilidade da COVISA, que é a área competente pela execução das ações que visam eliminar, diminuir ou precaver riscos a saúde, garantindo vigilância sobre as condições sanitárias para a prestação da assistência à saúde prestada no Município. A COVISA aplicou várias penalidades que variaram desde a advertência até imposição de multa por meio de Auto de Infração Sanitária nas 03 (três) Clínicas, possibilitando o amplo direito de defesa para a Empresa autuada. Vale citar que, as penalidades de advertência e de multas aplicadas pela COVISA não resultam na interrupção da assistência. Por ocasião do recebimento do Ofício N.º 2248/2018 datado de 13/12/2018 do Ministério Público*

do Estado de São Paulo, o risco sanitário das Clínicas do Grupo SEDIT vinha sendo monitorado e controlado pela COVISA, visto que nenhuma delas, à época, se encontrava interditada parcial ou totalmente. Quando da aplicação da penalidade de Interdição Parcial na SEDIT NORTE, em 06/12/2017, como medida cautelar para proibir a entrada de pacientes novos, a COVISA concedeu prazos para interposição de recursos e apresentação de cronograma de adequação para regularização das não conformidades encontradas. Nesses casos a medida cautelar dura somente o tempo necessário para análises ou outras providências requeridas, não podendo, em qualquer caso, exceder o prazo de 90 (noventa) dias, findo o qual o estabelecimento será automaticamente liberado. Assim, quando fomos informados de que a COVISA havia suspenso a interdição parcial, nos pareceu certo que as adequações haviam tido sido realizadas dentro do cronograma estabelecido, já que a Clínica foi autorizada a reiniciar suas atividades assistenciais, autorizando o Complexo Regulador do Município a dar acesso aos novos pacientes à Clínica. Diante disso e da necessidade da manutenção da terapia renal substitutiva aos pacientes renais crônicos, que compreende a realização por intermédio de 03 sessões semanais, exames laboratoriais e de imagem complementares, conforme disposto nas diretrizes clínicas para o cuidado ao paciente com doença renal crônica e, principalmente, em razão da capacidade operacional da totalidade das Clínicas contratadas estarem em número menor do que a demanda existente e que de acordo com especialistas a mesma tem tendência ascendente, a SMS, por meio de reuniões, advertiu e orientou o Prestador a manter as boas práticas da assistência. Entretanto, ao se manter as não conformidades nas Clínicas, a SMS solicitou à Coordenação de Controle Interno – COCIN/SMS.G a realização de auditorias às Clínicas, o que resultou em estorno de valores indevidos e aplicações de penalidades previstas nos contratos vigentes em sua CLAUSULA ONZE – DAS PENALIDADES, incluída no Sumário Executivo, haja visto que a COVISA já havia aplicado as penalidades de multa para cada evento não conforme com a legislação pertinente à Vigilância em Saúde.

**Clínica SEDIT Serviços Médicos:** diante das constatações de não conformidades contidas no relatório de Auditoria Nº 1.066, a SMS impôs a penalidade de Advertência prevista na alínea “a”, cumulada com a aplicação de multa de 20% sobre o valor mensal estimado de produção dos serviços contratados na mesma CLÁUSULA ONZE, inciso IV, alínea “d”, o correspondente ao valor de R\$ 161.704,60 (cento e sessenta e um mil setecentos e quatro reais e sessenta centavos), conforme Despacho Autorizatório publicado no DOC de 28/06/2019. No momento, estamos aguardando o recolhimento do DAMSP no valor de R\$ 161.704,60 (cento e sessenta e um mil setecentos e quatro reais e sessenta centavos) com vencimento em 31/07/2019.

Em decorrência do resultado da Auditoria de Serviço Nº 1.067 na **SORIM - SEDIT SUL NEFROLOGIA, DIALISE E TRANSPLANTE LTDA**, este Departamento propôs a aplicação de penalidades de advertência cumulada com multa de 0,5% (meio ponto percentual) sobre o valor mensal estimado dos serviços contratados previstas na alínea “a”, inciso IV da alínea “d”, o equivalente a R\$ 42.303,16 (quarenta e dois mil, trezentos e três reais e dezesseis centavos) conforme estabelecem os Parágrafos primeiro e segundo da CLÁUSULA ONZE– DAS PENALIDADES, as quais foram acatadas pela Assessoria Jurídica da Pasta conforme Despacho Autorizatório publicado em DOC de 27/06/2019.

Devido à aplicação do Auto de Infração e Interdição Parcial na **SORIM – SEDIT SUL NEFROLOGIA, DIALISE E TRANSPLANTE LTDA** para novas admissões, em 04 de julho de 2019 pela COVISA/SMS.G, causada entre outros motivos pela não realização de sessões de diálise a pacientes agendados no dia 22 de junho de 2019, foi proposta a aplicação de multa pela inexecução parcial do contrato em 20% sobre o valor mensal estimado de produção dos serviços

*contratados prevista na cláusula onze, inciso “iii”, alínea “d”, o correspondente ao valor de R\$ 105.757,90 (cento e cinco mil setecentos cinquenta e sete reais e noventa centavos). Visando a ampla e plena defesa ao prestador estamos no aguardo de possível defesa.*

*No caso da SEDIT Norte, foi realizada a Auditoria N° 18.417 no qual várias não conformidades foram constatadas. Contudo, frente à imposição de nova interdição parcial aplicada pela COVISA na competência junho/2019, foi imperativo a Coordenadoria de Regulação efetuar de imediato a transferência de todos os pacientes para outras Clínicas contratadas, de modo a garantir a continuidade dos cuidados sem ocasionar, mesmo que, momentaneamente, interrupção a qualquer um dos pacientes. Finda esta etapa, a COVISA aplicará a penalidade de Interdição Total a Clínica. Com relação ao Contrato n.º 009/SMS.G/2014, assim como se sucedeu para as outras Clínicas do Grupo SEDIT, será aberto um processo para a aplicação de penalidade entre elas, a rescisão contratual.*

*Partindo do número de oferta de tratamento dialítico a pacientes crônicos renais nas quatro Unidades de TRS do Grupo SEDIT: 324 SEDIT (Mooca), 272 SEDIT Itaquera, 213 SEDIT Norte e 214 SORIM (Sul), que perfazem 15% do total de vagas disponibilizadas sob a gestão municipal, com cobertura nas quatro regiões da Cidade, acrescida da existência de demanda reprimida para diálise, a SMS, com objetivo de não causar desassistência, por meio da COVISA buscou intensificar as ações de controle sanitário, as quais resultaram em várias aplicações de auto de infrações nessas Clínicas, e acompanhar a resolução das não conformidades, sempre na tentativa de não reduzir o número de vagas que já se encontra insuficiente à demanda.”*

Além disso, em comunicação realizada em 06 de agosto de 2019, foram adicionados os seguintes esclarecimentos:

***“(1) Se houve recolhimento no valor devido pela SEDIT MÉDICOS***

*Apesar da confirmação do recebimento via mensagem eletrônica do Documento de Arrecadação do Município de São Paulo – DAMSP em 03/07/2019, pelo responsável pela SEDIT SERVIÇOS MÉDICOS LTDA, CNPJ n.º 60.553.781/0001-73 SEI ([019650806](#)) e do protocolo de recebimento SEI([019651027](#)), que comprova a retirada do citado documento em 12/07/2019 na Divisão de Controle da Assistência Complementar, até a presente data não houve a comprovação e/ou confirmação do recolhimento no valor de R\$ 161.704,60 (cento sessenta e um mil setecentos e quatro reais e sessenta centavos) correspondente à multa.*

***(2) Se foi apresentada defesa pela SEDIT SUL***

*A empresa SORIM-SEIT SUL NEFROLOGIA DIÁLISE E TANSPLANTE LTDA foi penalizada por duas vezes no presente exercício:*

*I - A Clínica foi notificada por meio do Ofício n.º 043/19 – DCAC/SMS-SP datado de 27/05/2019 SEI ([019651172](#)) e pela publicação de Penalidade / Despacho da Diretoria da CAS na pág. 91 do DOC de 27/06/2019 SEI (019651440), acerca da aplicação de penalidade de advertência cumulada com multa de 0,5% (meio ponto percentual) sobre o valor mensal estimado dos serviços contratados previstas na alínea “a”, inciso IV da alínea “d”, o equivalente a R\$ 42.303,16 (quarenta e dois mil, trezentos e três reais e dezesseis centavos), conforme estabelecem os*



*Parágrafos primeiro e segundo da CLÁUSULA ONZE– DAS PENALIDADES, para a qual não houve interposição de recurso.*

*Foi emitido DAMSP no valor acima citado, com prazo de vigência até 31/07/2019. Até o momento não foi confirmado o recolhimento.*

*II - A segunda penalidade diz respeito a aplicação de multa pela inexecução parcial do contrato em 20% sobre o valor mensal estimado de produção dos serviços contratados prevista na cláusula onze, inciso “iii”, alínea “d”, o correspondente ao valor de R\$ 105.757,90 (cento e cinco mil setecentos cinquenta e sete reais e noventa centavos) o prestador foi notificado pelo Ofício n.º 69/19-DCAC/SMS-SP e por meio da publicação da penalidade na página 117 do DOC n.º 140, de 30 de julho de 2019, com prazo para interposição de recurso findando em 06/08/2019 SEI ([019652305](#)).*

### **(3) Se foi aberta aplicação de penalidade**

*Além das anteriormente citadas, houve aplicação de penalidade de Advertência à empresa SEDIT NORTE-NEFROLOGIA DIÁLISE E TRANSPLANTE LTDA, prevista na alínea “a” cumulada com aplicação de multa de 20% sobre o valor mensal estimado de produção dos serviços contratados prevista na mesma cláusula onze, inciso “iii”, alínea “d”, o correspondente ao valor de R\$ 104.820,43 (cento e quatro mil oitocentos e vinte reais e quarenta e três), por intermédio do Ofício n.º 68/19 - DCAC/SMS-SP e pela publicada da Penalidade na página 69 do DOC n.º 143, de 02 de agosto de 2019, que previu prazo para interposição de recurso até 09/08/2019 SEI ([019652775](#)).*

### **(4) Se houve rescisão contratual do SEDIT NORTE**

*Se encontra em tramitação, no processo administrativo n.º 2014 - 0.218.536 - 3, a proposta de rescisão contratual com a SEDIT NORTE NEFROLOGIA, DIALISE E TRANSPLANTE LTDA inscrita no CNPJ sob o n.º 10.781.982/0001-50, com a aquiescência da mesma SEI ([019656240](#)).*”

### **PLANO DE PROVIDÊNCIAS:**

Não houve pronunciamento da unidade sobre o assunto.

### **PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO:**

Não houve pronunciamento da unidade sobre o assunto.

### **ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA:**

Em sua manifestação, a auditada cita as multas destacadas abaixo:

- A. *Clínica SEDIT Serviços Médicos: penalidade de Advertência prevista na alínea “a”, cumulada com a aplicação de multa de 20% sobre o valor mensal estimado de produção dos serviços contratados na mesma CLÁUSULA ONZE, inciso IV, alínea “d”, o correspondente ao valor de R\$ 161.704,60 (cento e sessenta e um mil setecentos e quatro reais e sessenta centavos)*

**B. Clínica SORIM - SEDIT SUL NEFROLOGIA, DIALISE E TRANSPLANTE LTDA:** penalidades de advertência cumulada com multa de 0,5% (meio ponto percentual) sobre o valor mensal estimado dos serviços contratados previstas na **alínea “a”, inciso IV da alínea “d”, o equivalente a R\$ 42.303,16** (quarenta e dois mil, trezentos e três reais e dezesseis centavos) conforme estabelecem os **Parágrafos primeiro e segundo da CLÁUSULA ONZE– DAS PENALIDADES**

**C. Clínica SORIM – SEDIT SUL NEFROLOGIA, DIALISE E TRANSPLANTE LTDA:** foi proposta a aplicação de multa pela inexecução parcial do contrato em 20% sobre o valor mensal estimado de produção dos serviços contratados prevista na **cláusula onze, inciso “iii”, alínea “d”, o correspondente ao valor de R\$ 105.757,90** (cento e cinco mil setecentos cinquenta e sete reais e noventa centavos).

Dentre elas, verifica-se que apenas a multa descrita no item “C”, **correspondente ao valor de R\$ 105.757,90**, está relacionada a penalidades por inexecução parcial do objeto contratado, consoante ao inciso “iii”, alínea “d” da CLÁUSULA ONZE que estabelece as penalidades contratuais. Verifica-se que essa multa tem valor muito inferior ao valor estimado por esta equipe de auditoria por meio deste relatório (tabela 5), porém não se podem identificar os parâmetros adotados nos cálculos realizados e qual extensão de período de tempo foi considerada na aplicação da penalidade em pauta.

### **RECOMENDAÇÃO 001**

Instaurar procedimento administrativo para aplicação da totalidade das multas contratuais por inexecução parcial do objeto contratado junto às clínicas pertencentes ao Grupo SEDIT - SEDIT Norte Nefrologia, Diálise e Transplante LTDA (CNPJ nº 10.781.982/0001-50), SEDIT Serviços Médicos LTDA (CNPJ nº 60.553.781/0001-73) e SORIM-SEDT Nefrologia, Diálise e Transplante LTDA (CNPJ nº 04.750.685/0001-44) - consoante os incisos “i” e “iii” alínea “d” da CLÁUSULA ONZE que estabelece as penalidades contratuais.

### **CONSTATAÇÃO 002 - Prejuízo em decorrência da morosidade da implementação da Unidade SEDIT ITAQUERA**

Conforme mencionado anteriormente, houve a celebração do Contrato nº 02/SMS.G/2016, em 08 de abril de 2016, referente à nova contratação da uma clínica do grupo, a SEDIT Itaquera Nefrologia, Diálise e Transplante LTDA (CNPJ nº 21.244.573/0001-30). Essa contratação originou-se da Chamada Pública nº 01/2015/CRCA-SMS.G (Processo Administrativo 2014-0.284.319-0), visto que, conforme consta no edital, a Chamada Pública nº 05/2014/CSMRCAA-SMS.G não resultou na oferta de número de vagas suficiente para suprir as necessidades atuais e futuras do município.

Apesar de a formalização contratual ter ocorrido em abril de 2016, a clínica SEDIT Itaquera iniciou o atendimento de pacientes somente em janeiro de 2019, conforme as informações concedidas à equipe de auditoria pela SMS, em resposta à Solicitação de Auditoria - SA nº 02/OS37/2019/CGM-AUDI.

É importante ressaltar que o financiamento dos contratos desta natureza advém de recursos do Ministério da Saúde disponibilizados por meio do Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (FAEC) para o Município de São Paulo, em conformidade com a Portaria SAS/MS nº 1.744/2015. O suporte financeiro desta contratação, portanto, é a existência de previsão de recursos a serem transferidos à municipalidade, comprovada pela portaria do MS, que estabelece os limites financeiros disponibilizados para esse serviço.

Ainda, por ser necessário o cumprimento de normas rígidas sobre políticas nacionais de saúde, além das avaliações pelas autoridades municipais, foram necessárias as habilitações nas esferas federal e estadual. A manifestação da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, habilitando a clínica SEDIT Itaquera Nefrologia como Unidade de Assistência de Alta Complexidade em Nefrologia, bem como a aprovação no âmbito da Comissão Intergestores Bipartite ocorreram por meio da Deliberação da CIB/SP nº 65 de 18 de novembro 2016, retificada em 12 de agosto de 2017, conforme publicação do Diário Oficial de SP, enquanto a aprovação do Ministério da Saúde ocorreu por meio da Portaria nº 1.449, de 22 de maio de 2018, tornando a clínica finalmente hábil para a prestação dos serviços de hemodiálise.

Nota-se, dessa maneira, que a habilitação definitiva da clínica SEDIT Itaquera ocorreu somente em maio de 2018, depois de decorridos mais de dois anos da formalização contratual em abril de 2016. Conforme manifestação do Departamento de Contratos Assistenciais Complementares da Secretaria Municipal de Saúde, a clínica não iniciou suas atividades por decisão de seu proprietário, apesar de ter sido definitivamente habilitada em maio de 2018. Sendo assim, dada a aprovação final por meio de habilitação do Ministério da Saúde, a clínica permaneceu sete meses sem funcionamento apesar de apresentar, formalmente, todas as condições para o início do atendimento.

Posto isto, percebe-se que houve certo prejuízo dos munícipes que restaram sem atendimento durante o período planejado desde a celebração do contrato, em abril de 2016. A necessidade da prestação do serviço já era aparente no ano de 2015, quando lançado o edital de Chamada Pública nº 01/2015/CRCA-SMS.G, que visou suprir a carência de vagas ofertadas no município.

O contrato, inclusive, prescreve a aplicação de penalidade no caso de retardamento do início da prestação dos serviços contratados, cujo trecho segue copiado abaixo, o que sinaliza um mecanismo criado a fim de evitar a demora no início do atendimento à população:

*“d. Multa a ser cobrada segundo os seguintes critérios:*

*(...)*

*ii. Pelo retardamento no início da prestação dos serviços contratados, multa diária de 1% (um por cento) sobre o valor estimado dos serviços em atraso até o 10º dia, data a partir da qual se caracterizará o inadimplemento absoluto;”*

Diante do exposto, observa-se não foi cumprida a exigência contratual de aplicação de multa em razão do atraso no início de prestação de serviço, que potencialmente causou prejuízos de complexa mensuração para o público que restou sem atendimento.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE:** A Secretaria Municipal de Saúde apresentou sua manifestação, enviada no Encaminhamento SMS/CMAC/COORDENAÇÃO Nº 019086642, exposta a seguir:

*“A Clínica SEDIT Itaquera foi habilitada para prestar assistência por meio da Chamada Pública nº 001/2015-SMS.G/CRCA. Conforme constou no Parágrafo Único do item 4.2 Dos Critérios de Avaliação Técnica e da Habilitação, copiado a seguir, a Clínica não poderia prestar a assistência até que estivesse habilitada pelo Ministério da Saúde como Unidade de Assistência de Alta Complexidade em Nefrologia.*

**4.2. DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO TÉCNICA E DA HABILITAÇÃO**

*4.2.5. A Secretaria Municipal de Saúde celebrará contrato de prestação de serviço, nos termos da Minuta do Contrato ANEXO I, com as entidades consideradas habilitadas; e*

*4.2.6. A Administração não se obriga a contratar todos os serviços oferecidos, mas a quantidade viável para atender a demanda do Município de São Paulo.*

*Parágrafo Único: Para a celebração de contrato com as entidades qualificadas no presente certame e que, ainda não foram credenciadas como Unidade de Assistência de Alta Complexidade em Nefrologia, por meio de Portarias já publicadas pelo Ministério da Saúde, as mesmas deverão ser submetidas ao citado credenciamento, aos moldes da Portaria SAS/MS n.º 389, de 13/03/2014 (ou outra que vier a substituí-la) com apreciação e aprovação da Comissão Intergestores Bipartite e posterior publicação no Diário Oficial da União, para a efetivação do contrato.*

*Após sua habilitação pelo Edital, foi formalizado o contrato entre a Clínica e a Prefeitura, por meio da SMS, condição necessária para que o pleito para sua habilitação junto ao Ministério da Saúde como Unidade de Assistência de Alta Complexidade em Nefrologia seguisse os trâmites formais. Embora esse pedido tenha sido aprovado pela Comissão Intergestores Bipartite (Deliberação CIB/SP n.º 65 de 18/11/2016, retificada em 12/08/2017), a publicação de habilitação da Clínica pelo Ministério da Saúde só veio a ocorrer em 22/05/2018 por meio da Portaria GM/MS n.º 1.449.*

*Durante os quase dois anos e meio da habilitação no Chamamento Público sem o credenciamento ministerial, a Clínica se manteve fechada, sem atividade assistencial, causando prejuízos tanto para a Clínica como para o Gestor, já que existe demanda para essa assistência. Quando ocorreu a publicação da habilitação da Clínica, esta não se encontrava em condições para o início de funcionamento, sendo necessárias adequações prediais, contratação e treinamento de recursos humanos, compra de insumos, manutenção das máquinas de diálise, além da realização de todos os controles internos laboratoriais, principalmente, com relação à qualidade da água, imprescindíveis ao tratamento dialítico prestado aos pacientes renais crônicos e, ainda, uma nova inspeção sanitária pela COVISA para fins de deferimento da renovação do CMVS e a liberação da clínica para início das suas atividades de serviço de hemodiálise que ocorreu em 08 de janeiro de 2019.”*

**PLANO DE PROVIDÊNCIAS:**

Não houve pronunciamento da unidade sobre o assunto.

**PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO:**

Não houve pronunciamento da unidade sobre o assunto.

**ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA:**

Em análise à justificativa apresentada, nota-se que a morosidade na inauguração da clínica se deu, principalmente, em razão do procedimento de autorização via governos estadual e federal, requisito obrigatório para dar início ao funcionamento do estabelecimento. É razoável que, conforme

explanado, depois decorrido o extenso período para habilitação da clínica (dois anos), não havia condições operacionais mantidas para dar início ao seu funcionamento, visto que é necessário significativo desembolso de recursos para a efetiva operação do serviço de hemodiálise oferecido pela clínica. Adicionalmente, o Grupo Sedit informou em manifestação direcionada ao Ministério Público (Inquérito Civil nº 14.0725.0000139/2018-6 – Procedimento nº 74/2018) que se encontrava em condição financeira desfavorável para negociação com os seus fornecedores, situação que pode ter agravado a sua capacidade para dar início à execução contratual na referida unidade, a *Clínica SEDIT Itaquera*.

No entanto, merecem destaque os sete meses posteriores à habilitação, que representam notável demora na implantação efetiva da Unidade, especialmente considerando que as formalidades contratuais exigidas para a prestação do serviço estavam plenamente observadas. Nesse sentido, existe uma parcela de responsabilidade da contratada, a SEDIT Itaquera Nefrologia, Diálise e Transplante LTDA (CNPJ nº 21.244.573/0001-30), que, na avaliação desta equipe de auditoria, podem ser parcialmente resultantes da má gestão econômico-financeira do Grupo Sedit citada no parágrafo anterior, a qual lhe impossibilitou que houvesse a devida celeridade na implantação desta unidade para dar início à execução contratual. Desta forma, compreende-se que deveria ser avaliada a razoabilidade no prazo de sete meses para início das operações da clínica e a eventual necessidade de aplicação de multa contratual, caso considerada a existência de responsabilidade da contratada.

Ainda, ressalta-se que, apesar da morosidade na habilitação da clínica por parte dos governos estadual e federal, a Secretaria Municipal de Saúde tem o dever de monitorar e de ter posicionamento mais proativo na cobrança para que tais habilitações ocorram o mais breve possível, haja vista a premente necessidade desse serviço prestado para a população da cidade de São Paulo.

### **RECOMENDAÇÃO 002**

Recomenda-se que a SMS estabeleça controles e procedimentos administrativos com a finalidade de gerenciar o status dos processos de habilitação das clínicas e para que sejam tomadas as providências cabíveis caso seja verificada a existência de situações semelhantes à observada na Clínica SEDIT Itaquera, com a pendência de autorizações de outros entes federativos com prazo superior a 06 meses desde seu envio à entidade responsável pela concessão das devidas habilitações, e, caso constatada a mesma morosidade, que seja efetuada nova cobrança e exigida apresentação da justificativa para tal demora, dada a relevância e urgência da prestação do serviço de hemodiálise no Município de São Paulo.

### **RECOMENDAÇÃO 003**

Recomenda-se que seja avaliada, pela SMS, eventual responsabilidade da Clínica SEDIT Itaquera na morosidade para efetiva operação do serviço de hemodiálise, haja vista o prazo de sete meses decorridos da habilitação final da clínica para a efetiva abertura da Unidade. Caso considerada existência de responsabilidade da contratada, recomenda-se a aplicação das penalidades previstas contratualmente relacionadas ao retardamento do início da prestação dos serviços contratados.

## ANEXO II – ESCOPO E METODOLOGIA

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

- Planejamento dos trabalhos;
- Solicitação de processos e documentos;
- Circularização de informações;
- Conferência de cálculos e confronto de valores.